

DECLARACIÓN DE BRUSELAS SOBRE LA PREVENCIÓN Y EL COMBATE DE LA TRATA DE SERES HUMANOS

La Conferencia Europea sobre Prevención y Combate de la Trata de seres humanos – – Desafío Global para el siglo XXI— congregó, entre el 18 y el 20 de septiembre de 2002, a los Estados Miembros de la Unión Europea, Países candidatos, países vecinos tales como Rusia, Ucrania, los Estados Recién Independizados (Newly Independent States, NIS) y los países del proceso de Estabilización y Asociación, así como los Estados Unidos, Canadá y China, regiones, organismos internacionales (OIs), organismos intergubernamentales (OIGs), organizaciones no gubernamentales (ONG's) y las instituciones de la Unión Europea. Más de 1,000 representantes de los sectores antes mencionaron participaron en el encuentro.

La Conferencia fue iniciada por la Comisión Europea en el marco de Programa STOP II, creado para proporcionar apoyo financiero a las acciones dirigidas a combatir y prevenir la Trata de seres humanos y la explotación sexual de menores. El encuentro fue organizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea y con el apoyo de una extensa gama de interesados y participantes, en particular los gobiernos de países que sirvieron de sede a las reuniones preparatorias.

El objetivo primordial de la Conferencia fue brindar un espacio para evaluar las tendencias en materia de la Trata de Personas, así como una política europea dirigida a responder a un desafío que amenaza con socavar nuestros valores fundamentales como la libertad, la seguridad y la justicia y su realización plena.

La Conferencia partió de la vasta experiencia acumulada hasta el momento en la lucha contra la Trata de seres humanos, incluyendo iniciativas de legislación, numerosos talleres, conferencias y reuniones para mejorar los esfuerzos de cooperación intergubernamental e interinstitucional, proyectos e implementación de políticas en el Continente Europeo y más allá. Tras algunos años de desarrollo de una política integral, la Conferencia constituyó otro importante hito en la lucha contra la Trata de Personas, al invitarse a los actores a adoptar medidas cruciales para multiplicar los esfuerzos por implantar las mejores prácticas identificadas en el contexto de un enfoque europeo integral y coordinado.

La Trata de Personas es un fenómeno detestable y preocupante que involucra la explotación sexual coercitiva, explotación laboral en condiciones similares a la esclavitud, la explotación mediante la mendicidad y la delincuencia juvenil, así como la servidumbre doméstica. Tales prácticas constituyen violaciones graves de los derechos humanos de las víctimas, como lo consagran el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas sobre los Derechos Fundamentales. La Trata de seres humanos ha sido identificado como una actividad criminal crecientemente infiltrada por el crimen transnacional organizado, la cual genera ingresos substanciales de manera ilícita que con frecuencia ingresan a los mercados lícitos para ser lavados, con un riesgo casi inexistente de enjuiciamiento y confiscación.

Se apela a la comunidad internacional, incluyendo las instituciones locales y regionales, los organismos internacionales, intergubernamentales y ONG's, y las instituciones de la Unión Europea, para estar o "ponerse" a la altura del reto que plantea el fenómeno de este delito internacional con todos sus repelentes aspectos y ofrecer una respuesta inequívoca e integral en el ámbito nacional, europeo e internacional, trabajando en favor de una política integral, multidisciplinaria y efectivamente coordinada que involucre a los actores de todos los campos en cuestión. Tal respuesta inequívoca debe ser coherente, y de hecho colocarse en primer plano, frente a normas de los derechos humanos tales como los Principios y Directrices elaborados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, prestando particular atención a la Trata de niños tomando en cuenta lo que sea de su mejor interés, así como la coherencia con los instrumentos internacionales sobre los derechos del niño.

Es necesario que la política integral europea contra la Trata de Personas aborde toda la cadena de la Trata, la cual incluye por igual a los países de origen, tránsito y destino. Debe estar dirigida a los reclutadores, encargados del transporte de las víctimas, explotadores, otros intermediarios, clientes y beneficiarios. Además, el desarrollo de una política más amplia de gestión migratoria puede representar una contribución sustancial en términos de reducir y prevenir la Trata de seres humanos. Asimismo, las causas fundamentales de la Trata, entre las cuales no son menos importantes el desempleo, la pobreza, la desigualdad de género (incluyendo la condición de la mujer, las actitudes sociales y culturales y la demanda de servicios sexuales, la mano de obra barata y otras formas de explotación) deben mantenerse a la vanguardia de los esfuerzos de largo plazo por combatir de manera efectiva la Trata de seres humanos. Un enfoque integral de Trata debe abordar todas las formas de explotación, entre ellas la explotación sexual, laboral—en particular la mano de obra infantil— y la mendicidad.

La Declaración de Bruselas, elaborada a la luz del espíritu de las contribuciones presentadas durante las reuniones preparatorias a la Conferencia y las presentadas durante la Conferencia misma, busca intensificar la cooperación europea e internacional y proponer medidas concretas y normas, así como las mejores prácticas y mecanismos para prevenir y combatir la Trata de seres humanos.

Se exhorta a la coalición de gobiernos comprometidos, organismos internacionales y ONG's para que adopte medidas concretas e intensifique la cooperación en aspectos relacionados con la prevención, protección y asistencia a las víctimas y cooperación de las instituciones policiales y judiciales, en particular con miras a mermar de manera pronta y sostenible la Trata de seres humanos.

Representantes de los países, organizaciones y sectores antes mencionados subrayaron su intención de desarrollar el trabajo en contra de la Trata de seres humanos sobre la base de borradores de recomendaciones, normas y las mejores prácticas del Anexo a la Declaración de Bruselas sobre la Prevención y el Combate de la Trata de Seres Humanos.

ANEXO

RECOMENDACIONES, NORMAS Y MEJORES PRÁCTICAS

MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

1. Coordinación internacional e intercambio de información

- Todos los organismos internacionales, gobiernos y otros actores internacionalmente activos en la lucha y prevención de la Trata de Personas deben intensificar sus esfuerzos de cooperación e intercambio de información con miras a lograr una respuesta más coordinada, con el fin de evitar la duplicación de trabajo y maximizar el impacto de las acciones que se adopten en el ámbito internacional. Los gobiernos deben garantizar que todos los organismos internacionales e intergubernamentales que desempeñan un papel significativo en la lucha contra la Trata de Personas dispongan de los recursos adecuados para cumplir con su mandato. Para mejorar tal cooperación resulta imperativo, asimismo, aplicar los instrumentos internacionales ya existentes y desarrollar en mayor medida planes de acción que ofrezcan soluciones pragmáticas y concretas de cooperación, y los cuales a su vez deberán estar sujetos a evaluación y seguimiento.
- Para la Unión Europea es importante poner énfasis particular en la intensificación de los esfuerzos por integrar a los Países candidatos a la UE dentro de las estructuras de cooperación en la lucha contra a la Trata de seres humanos. Debe prestarse mayor atención a la relación entre la Unión Europea y otros países, tales como miembros del Consejo de Europa que no se han integrado a ella y otros países relevantes.
- En el campo del cumplimiento de la ley y la cooperación judicial, debe fomentarse el contacto directo entre las autoridades competentes y en un futuro evitar el uso de estructuras y procedimientos complejos.

2. El Grupo de Expertos Europeos y las estructuras nacionales

- Las normas y prácticas óptimas que conforman la política contra la Trata de Personas deben someterse a revisión desde el punto de vista de su validez y desempeño para su desarrollo y consolidación. En el ámbito europeo, la Comisión Europea debe conformar un Grupo de Expertos con representantes de los gobiernos, organismos internacionales e intergubernamentales, ONG's, investigadores, el sector privado (por ejemplo, los transportistas) y otros actores interesados.
- En el ámbito nacional, un mecanismo sistemático, por ejemplo el nombramiento de Relatores Nacionales y/o la celebración de reuniones regulares con un enfoque

multidisciplinario, apoyarían los esfuerzos de evaluación regular, vigilancia y mejoras ulteriores en la ejecución de las políticas nacionales. Los nexos entre tales mecanismos deben establecerse en el ámbito europeo, en estrecha colaboración con las instituciones de la Unión Europea, EUROPOL, la Red Judicial Europea, EUROJUST y CEPOL.

3. El Foro Europeo para la Prevención del Crimen Organizado

- Adicionalmente a la creación de un Grupo de Expertos en materia de Trata de Personas, la Comisión Europea debe intensificar sus esfuerzos por mejorar y profundizar el diálogo y cooperación al amparo del Foro Europeo para la Prevención del Crimen Organizado, en particular con miras a continuar identificando las medidas apropiadas contra la Trata de seres humanos e intensificar el diálogo entre los actores públicos y los no gubernamentales, con base en un mecanismo de consulta que se establecería para ese fin. El objetivo sería establecer una política europea que contemple un proceso de revisión continua y transparente de políticas, así como el desarrollo de enfoques e instrumentos en la lucha contra la Trata de seres humanos. Con este fin es importante conformar un subgrupo dedicado del Foro Europeo para la Lucha contra de la Trata de Personas. Dicho Foro debe convocarse sin dilaciones para que continúe con su importante labor y emprenda las labores de seguimiento a la presente Declaración.

4. Fortalecimiento de las redes de contacto para la asistencia a las víctimas

- Todas las organizaciones involucradas en dar asistencia a las víctimas deben desarrollar una labor mediante redes de contacto e intercambio, orientadas a garantizar la promulgación e implementación de las mejores prácticas incluyendo el acceso a información sobre la disponibilidad de facilidades y recursos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, alojamiento seguro y apoyo de especialistas. En particular en el sector de las ONG's, estas redes deben aprovecharse también para facilitar el diálogo con las instituciones europeas relevantes. Un esfuerzo intensificado de trabajo mediante dichas redes desempeñará a su vez un papel crítico en los programas de retorno de las víctimas de la Trata. Asimismo, el sector de los organismos internacionales, intergubernamentales y ONG's, así como otros involucrados en brindar asistencia a las víctimas, deben esforzarse por garantizar la gestión y calidad de tal asistencia, así como la protección de las víctimas, por ejemplo mediante el desarrollo de un marco auto evaluativo, el cual será elaborado y contará con el apoyo del Foro Europeo para la Lucha contra la Trata de Seres Humanos.

5. Base de datos europea de personas desaparecidas

- Debe realizarse un estudio de factibilidad sobre la creación de una base de datos Europea de personas desaparecidas, en conjunto con INTERPOL y EUROPOL, la cual incluya detalles específicos de las personas que se crea son víctimas de la Trata. Esta base de datos tendría una importancia fundamental en el contexto de los menores no acompañados que se convierten fácilmente en víctimas de este delito.

6. Movilización de los instrumentos de la Unión Europea

- Es necesario desarrollar aún más, conjuntamente con todos los países de origen, tránsito y destino, los instrumentos utilizados en los esfuerzos de cooperación con las autoridades estatales y para apoyar a las ONG's locales y a la sociedad civil. El Programa TACIS y el Programa PHARE han mantenido la atención en torno a la problemática de la Trata de Personas. Además, el Programa CARDS que se lleva a cabo en la región balcánica incluye entre sus objetivos estratégicos la lucha contra la Trata.

Todos estos programas resultan de importancia en vista de sus objetivos más amplios de contribuir a los esfuerzos de largo plazo dirigidos a abordar las causas fundamentales del fenómeno.

- Debe considerarse la posibilidad de emprender acciones para combatir la Trata de Personas que sean financiadas y llevadas a la práctica de manera conjunta, tales como campañas informativas organizadas por la Unión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos.
- Específicamente en el aspecto de la justicia y los asuntos internos, el Programa Marco de Cooperación Policiaca y Judicial en Materia Criminal (Framework Programme on Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters, AGIS) debe aprovecharse plenamente para incrementar los logros alcanzados en el contexto de los programas STOP y STOP II y llevar a la práctica una política integral europea contra la Trata de Personas.
- El tema de la Trata de Personas debe incluirse en la agenda social europea.

PREVENCIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS

7. Causas fundamentales

- Un aspecto esencial de un enfoque basado en los derechos humanos hacia LA Trata de Personas consiste en enfatizar las perspectivas y enfoques de género. Una estrategia europea para contrarrestar la Trata debe incluir el combate de la violencia de género y las estructuras patriarcales que lo propician.
- La legislación y las políticas sobre igualdad de oportunidades deben proteger y fortalecer la condición jurídica y social de las mujeres y menores, y abordar de manera específica todas las formas de discriminación de género.
- Se requiere crear programas de apoyo orientados a lograr el empoderamiento y participación plena de las mujeres dentro de sus sociedades, en particular en lo que respecta a las facilidades educativas y la vida económica, incluyendo el apoyo a las iniciativas empresariales femeninas.
- Es necesario crear programas de apoyo que busquen intensificar los esfuerzos por abordar la pobreza y la marginación, en particular entre los grupos más vulnerables de las poblaciones— incluyendo a las mujeres y niñas— en todos los

países de origen, tránsito y destino, mediante la adopción de medidas en pro de una mejor gobernabilidad y de facilitar un mayor apoyo material, protección social y oportunidades de empleo, así como propiciar un desarrollo económico sostenible.

- Sin confundir la lucha contra la Trata de Personas y la lucha contra la inmigración ilegal, los programas para prevenir y combatir la Trata deben incorporarse a un concepto global de la gestión migratoria, y por consiguiente tomar en cuenta todos los diferentes aspectos que intervendrían en el proceso migratorio. Resulta necesario analizar las posibilidades de incrementar las oportunidades de migración de mano de obra de forma que sea legal, provechosa y libre de explotación, con el fin de mermar el uso de vías ilegales.
- La disminución de la demanda de servicios sexuales y mano de obra barata debe considerarse como una meta fundamental y común de la lucha contra la Trata de Personas. Esto incluye una educación que favorezca las relaciones equitativas y respetuosas entre personas de ambos sexos y el lanzamiento de campañas de concienciación dirigidas especialmente a los clientes de tales servicios.

8. Investigación

- Con el propósito de diseñar y poner en práctica medidas de prevención eficientes y focalizadas concernientes a la Trata de Personas, se requiere contar con datos, investigaciones y análisis mejorados, inclusive sobre la índole y escala de la Trata, sus mecanismos y explotación utilizados por los grupos criminales organizados. Es necesario desarrollar una metodología que tome en cuenta el carácter cambiante de este tipo de delito. Debe darse prioridad a las investigaciones sobre este fenómeno en el ámbito europeo, al amparo del 6º Programa Marco de Investigación.
- A efectos de facilitar la investigación y el análisis, es necesario divulgar e intercambiar datos e información estratégica y despersonalizada en el ámbito bilateral y en el multilateral, tanto de orden cualitativo como cuantitativo, sobre todos los componentes y estructuras que involucra la Trata de Personas.
- Un componente crucial a efectos de lograr una respuesta integral para combatir la Trata de Personas consiste en producir más investigaciones y análisis sobre el componente de la “demanda” del proceso y un análisis de los métodos para reducir de manera efectiva la demanda de clientes.
- Se requiere desarrollar investigaciones que se centren específicamente en las necesidades y vulnerabilidad de los menores de edad.

9. Capacitación

- Deben desarrollarse acciones de capacitación especializada y conjunta dirigidas a los investigadores en los cuerpos de policía, fiscales y el personal de organismos internacionales, intergubernamentales y ONG, con el propósito particular de mejorar la conducción de los operativos de lucha contra la Trata, identificación y

rescate de víctimas y su posterior tratamiento por parte de la policía y el sistema de justicia penal. Además, se requiere desarrollar el uso y manejo de tácticas de investigación proactivas basadas en información de inteligencia. Los módulos especializados de capacitación deben centrarse en la Trata de menores y abordar las complejas y particulares situaciones de vulnerabilidad de las víctimas menores de edad.

- Se requiere desarrollar actividades de capacitación de carácter general y multidisciplinario, basadas en un enfoque de derechos humanos. Tales acciones deben estar dirigidas a personal de organismos judiciales de aplicación de leyes, así como de entidades médicas, educativas, diplomáticas y de inmigración y organismos internacionales, intergubernamentales y ONG's. Asimismo, estos esfuerzos deben abordar las necesidades inmediatas y el tratamiento de las víctimas, incluso por parte del sistema de justicia penal, además de promover la adopción de un enfoque multidisciplinario, por ejemplo por parte de ONG's especializadas en ofrecer entrenamiento a las academias de policía.
- Es necesario desarrollar programas de entrenamiento específico dirigidos a las fuerzas policiales de primera línea y el personal destacado en las fronteras, así como a los reclutas nuevos de ambos tipos de entidades. Estos deben diseñarse para habilitar a dicho personal para reconocer los indicadores de delitos relacionados con la Trata de Personas, recolectar y divulgar informaciones de inteligencia para combatir la Trata, así como para la realización plena de su potencial con el fin de identificar y rescatar a las víctimas. Como parte integral de las actividades para reforzar las capacidades del personal de primera línea y los reclutas en términos de la asistencia a las víctimas, la capacitación debe incorporar los principios de patrullaje democrático, equidad de género y de derechos humanos e incluir elementos como la sensibilización de género, preparación intercultural, estrategias antirracistas y educación en derechos humanos en general.
- Los preparativos de misiones deben incluir el entrenamiento y capacitación generales de los oficiales encargados del orden público y contratistas civiles que trabajan en aspectos relacionados con la Trata de Personas y su impacto en las víctimas. Dicho entrenamiento y capacitación debe incluir aspectos como códigos de conducta, identificación y reporte de actividades de Trata, así como la no-participación en ninguna actividad que se sume a la explotación de las víctimas de este delito.
- Es importante estrechar los nexos con los educadores y ministerios de educación, con miras a elaborar e incluir en los currículos de escuelas y universidades, módulos educativos con información relevante y realista e informar a los alumnos y estudiantes sobre temas relacionados con los derechos humanos y el género. En particular, estos temas deben orientarse a enseñar a los jóvenes sobre el *modus operandi* y los peligros que plantea el delito de la Trata de Personas, las oportunidades de migración legal y empleo

en otros países, así como los graves riesgos que conlleva la migración irregular.

10. Concienciación

- La realización de campañas de concienciación e información debe ser un proceso continuo y no limitarse a actividades de carácter excepcional en distintos lugares.
- Campañas de concienciación deben estar dirigidas a grupos meta relevantes, entre ellos las víctimas potenciales, encargados de la formulación de políticas funcionarios encargados del cumplimiento de las leyes, personal diplomático y consular y otros funcionarios públicos relevantes, por ejemplo de servicios médicos y sociales y del sector laboral. Estas deben incluir entre sus fines generales el preparar en mayor medida a los grupos meta para abordar adecuadamente la Trata de Personas, fortalecer sus capacidades institucionales para contrarrestar dicho delito y promover la sostenibilidad de las actividades que se aborden en las campañas.
- Las campañas deben ser realistas y objetivas en cuanto a las posibilidades de migración legal y las oportunidades de empleo en otros países, así como los riesgos potenciales que plantea el recurrir a métodos de migración irregular. Deben elaborarse en formato “multimedia” e incluir videos y materiales impresos, entre otros. Con el fin de apoyar este proceso, cada Estado de destino potencial debe preparar materiales instructivos como panfletos, folletos o videos, elaborados en el idioma del país en cuestión, así como abordar el tema de la migración y las oportunidades de empleo en su territorio. Dichos materiales debe desplegarse en forma vistosa en los departamentos consulares y de visado en las misiones diplomáticas y adjuntarse copias de ellos a toda solicitud de visado postal.
- El enfoque de la problemática de la Trata de Personas expuesto en los medios de comunicación debe incluir una explicación clara del fenómeno, y tal explicación debe ser adecuadamente desarrollada. Con el fin de maximizar el conocimiento y la conciencia de la opinión pública sobre la Trata de Personas, es necesario realizar campañas de concienciación focalizadas en conjunto con periodistas profesionales, las cuales incluyan materiales actualizados sobre el Trata de Personas, tanto instructivos como de contexto.
- De manera similar, es necesario llevar a cabo campañas de concienciación dirigidas al componente de la “demanda” del fenómeno, como parte del proceso integral para reducir efectivamente la Trata.
- En los países de origen, tránsito y destino se requiere establecer líneas telefónicas gratuitas que cumplan con dos propósitos: (1) servir como una fuente independiente de consejo y orientación para las víctimas potenciales que puedan estar considerando los méritos de las ofertas hechas por

traficantes; (2) servir como un “punto de contacto inicial” para las víctimas objeto de la Trata, quines luego pueden ser remitidas a la red de servicios de apoyo. Es indispensable que, por la integridad y seguridad de la víctima, quede garantizada la confidencialidad de la información.

11. Controles administrativos

- Es necesario introducir regímenes y prácticas para regular y vigilar a las agencias que con frecuencia surgen dentro del *modus operandi* de los traficantes. Es importante que las autoridades estatales establezcan vigilancia a las agencias matrimoniales, de empleo, agencias de viajes, de acompañantes, niñeras, o de adopción, de forma que quienes actúan fuera del marco de la ley puedan ser identificados y, cuando el caso lo amerite, sometidos a las sanciones apropiadas. Esta actividad debe contemplar una coordinación con las entidades ministeriales responsables de colaboración policial en la esfera internacional, con miras a identificar en forma temprana a las entidades que puedan incurrir en irregularidades o ser cómplices activos del delito de Trata de Personas.
- Es necesario reforzar la seguridad y calidad de los documentos de identidad y de viaje en todas las etapas del proceso de la Trata. La capacitación de personal y adquisición de equipos para detectar documentos falsificados o alterados debe reforzarse. Se requiere estrechar los nexos de cooperación e intercambio de información entre los consulados y embajadas en los países de origen, tránsito y destino y en todas las etapas del proceso de la Trata.
- En los países de destino, resulta imperativo introducir medidas para reducir la “invisibilidad de la explotación”. El establecimiento de un programa de monitoreo, introducción de controles administrativos y recolección de información de inteligencia dentro de los mercados de servicios sexuales y mano de obra, el cual se extienda a múltiples entidades, contribuirá de manera importante a alcanzar este objetivo. El personal policial, de servicios de salud, empleo y otros empleados públicos interesados, así como el personal de organismos internacionales, intergubernamentales y de ONG, deben trabajar en conjunto para implantar un esquema de vigilancia de alta visibilidad en el mercado de servicios sexuales y el laboral, así como desarrollar fuentes de inteligencia al interior de dichos organismos para lograr una advertencia temprana sobre la existencia de indicadores de la Trata. Además, debe establecerse un estrecho enlace con las organizaciones de empleadores y trabajadores, a fin de desarrollar sistemas de advertencia temprana sobre el uso de mano de obra irregular.
- Debido al uso cada vez mayor de la red Internet en el contexto del *modus operandi* de los traficantes, la vigilancia de este medio debe verse como un componente integral en los esfuerzos por disminuir la “invisibilidad de la explotación”. En este sentido, es importante desarrollar alianzas entre el sector público y el privado con los proveedores de Internet.
- A fin de evitar la Trata con propósitos de explotación laboral, se requiere tomar medidas más efectivas dirigidas a frenar el mercado de mano de obra irregular y

promover el mejoramiento en las condiciones de vida y de trabajo en los países de origen y destino.

12. Recomendaciones específicas para prevenir la Trata de menores

- La particular vulnerabilidad y necesidad de las menores víctimas de la Trata es reconocida y se encuentra consagrada en el derecho internacional y el interno, lo cual debe reflejarse claramente en la práctica. Para reducir la incidencia de la Trata de menores, deben adoptarse medidas específicas, por ejemplo en el campo de las regulaciones relativas a los pasaportes y visado. Asimismo, debe contemplarse la posibilidad de requerir que todo niño mayor de diez años posea su propio pasaporte y que se amplíen los plazos de presentación de solicitudes de visado en el caso de los niños, a fin de posibilitar que se indaguen sus antecedentes en el país de origen y en el país de destino. La inclusión de datos biométricos en los documentos de viaje contribuirá a identificar mejor a los niños víctimas de la Trata y desaparecidos. Otra medida importante consiste en requerir a las empresas transportistas que retengan los documentos de identidad y de viaje de los niños no acompañados, así como los de aquellos que viajen acompañados pero no por un miembro de la familia inmediata, de forma que tales documentos sean entregados posteriormente a las autoridades migratorias en el punto de arribo. Adicionalmente, la investigación y el desarrollo de sistemas de registro de menores podrían contribuir a prevenir la Trata de menores.

PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

13. Asistencia inmediata a las víctimas

- Se requiere desarrollar actividades de investigación y el análisis, con el fin de identificar los perfiles de los traficantes y las víctimas de la Trata. Esto incluye el diseño de una matriz de indicadores clave de la Trata, de forma que tal información sea utilizada por el personal policial de primera línea y de los puntos fronterizos para diferenciar entre las víctimas de la Trata y los migrantes irregulares.
- Se requiere facilitar a las víctimas de la Trata el acceso a una gama completa de medidas de apoyo que incluyan el alojamiento en albergues, servicios de orientación en materia de la salud física, sexual y mental, así como apoyo y asistencia de fuentes independientes en materia de salud, legal y social.
- Es importante que las víctimas reciban orientación sobre los beneficios de someterse a chequeos de salud sexual, aunque éstas no deben someterse a pruebas obligatorias del SIDA u otras enfermedades de transmisión sexual.
- Al facilitar estas medidas de apoyo se requiere abordar las necesidades específicas y particulares de los niños víctimas de la Trata. Como norma mínima, tales niños deben tener acceso al sistema educativo y a una formación vocacional tomando en cuenta estas necesidades especiales.
- Es preciso ofrecer a las víctimas un acceso oportuno y adecuadamente financiado a albergues, protección y asistencia. En el contexto de la Trata

Personas, a menudo esto significa proporcionar tal financiamiento a los organismos internacionales e intergubernamentales y las ONG y encomendarles a éstas la función de proporcionar albergue. Esto también contribuiría a garantizar la independencia de estas organizaciones, en particular de las ONG's.

- Se requiere desarrollar los intercambios entre las ONG's, trabajadores sociales y otros interesados en la asistencia a las víctimas, tanto en los países de origen como en los de tránsito y destino. Esto permitiría una mejor comprensión de la víctima y contribuiría a su recuperación y posterior reintegración. Además, los interesados en la asistencia a las víctimas deben tratar de involucrar a colaboradores de los países de origen en el trabajo que realiza su organización.
- Es necesario que la víctima de la Trata sea reconocida como víctima de un delito grave y por lo tanto debe evitarse que sean victimizada de nuevo, que sean aún más estigmatizadas, criminalizada, perseguida o ubicada en centros de detención por delitos en los que posiblemente incurriera como parte del proceso de la Trata.
- En los casos en que una víctima de la Trata tenga derecho a solicitar asilo de acuerdo con disposiciones vigentes, el hecho de que esa persona sea también una víctima de la Trata no debe interferir de ninguna manera con el derecho a solicitar asilo u otras formas disponibles de residencia. Además, la víctima deben tratarse de acuerdo con los términos estipulados en el Artículo 14 del Protocolo de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas.
- Es importante que los servicios de aplicación de las leyes, así como los organismos internacionales e intergubernamentales y las ONG, formulen los protocolos sobre normas mínimas para el tratamiento inmediato de las víctimas de la Trata. Estas normas incluirían al menos los siguientes aspectos, sin poner en riesgo la confianza que las víctimas depositen en las ONG's:
 - Que los oficiales encargados del cumplimiento de la ley reconozcan a las víctimas de la Trata como víctimas de un delito grave, que no deben ser victimizadas de nuevo y que deben ser tratadas en apego a sus derechos humanos y al Protocolo de las Naciones Unidas sobre la Trata de Personas.
 - Que la seguridad de las víctimas y sus familias es la consideración primordial.
 - Que el investigador tenga el deber definido de evaluar continuamente los riesgos con respecto a la seguridad y bienestar de la víctima y su familia, en cada etapa del procedimiento judicial y de investigación y posteriormente.

14. La víctima como testigo

- Es necesario evitar el traslado de las víctimas de la Trata en los casos en que ello sea necesario para su protección o que puedan contribuir a la investigación contra los traficantes.
- Se requiere identificar y desarrollar protocolos que regulen las condiciones en las cuales las entidades encargadas del cumplimiento de la ley tienen acceso a las víctimas que se encuentren en albergues o reciban otro tipo de apoyo de organismos internacionales, intergubernamentales y ONG's. Estos protocolos deben incluir prácticas óptimas en que se definan con precisión los papeles y responsabilidades de cada parte. De igual forma, deben abordar el aspecto de las visitas a los albergues por parte de la policía, la presencia de un abogado independiente que represente a la víctima en todo momento, así como la facilitación de instrucciones escritas y orales en cuanto a las responsabilidades y condiciones precisas en que se requerirá que la víctima brinde su declaración jurada y testimonio. Además, tales protocolos deben regir el intercambio de información de inteligencia entre las agencias que velan por el cumplimiento de la ley, y el sector de los organismos internacionales e intergubernamentales y las ONG's y que prohíban, como norma mínima, el intercambio de información personal sin el consentimiento por escrito de la víctima. También debe acordarse una norma común sobre la evaluación y divulgación de material de inteligencia sujeto a intercambio.
- Es importante desarrollar mejores prácticas que permitan la presencia de un abogado independiente en todas las etapas de los procedimientos judiciales y criminales. De igual forma, es necesario disponer de las facilidades para brindar declaración en formato de vídeo o audio y que los testigos cuenten con la protección legal que les permita mantener en confidencialidad su identidad y dirección verdaderas, así como disponer de facilidades para ofrecer su testimonio mediante un enlace de vídeo o por otros medios que no requieran que la víctima esté en presencia física de su explotador, y todas las medidas de apoyo que los tribunales puedan brindar durante el período en que la víctima brinda su testimonio.
- Sobre la base de una evaluación de los riesgos que conlleven las amenazas a las que puede verse expuesta la víctima-testigo, las medidas de protección deben incluir el alojamiento en un albergue o "vivienda segura", incluyendo a la familia de la víctima, el cambio de identidad con la documentación de respaldo correspondiente, reubicación, acceso a financiamiento, recomendaciones sobre seguridad y capacitación breve, y el suministro de equipo de seguridad personal.
- Es importante que las víctimas que accedan a cooperar con el sistema de justicia penal del Estado interesado, tengan acceso a permisos de residencia de corto plazo.
- La propuesta para una Directriz (COM (2002) 71) sobre este tema, que será parte, una vez que se adopte, constituirá un elemento clave para la implementación de una estrategia integral europea. Un elemento central del período de reflexión que debe darse la víctima antes de emitir tal permiso de residencia de corto plazo, consiste en brindarle una explicación detallada sobre

los requerimientos del sistema de justicia penal. De igual forma, es importante aclararle que su cooperación se tomará en cuenta al momento en que desee solicitar un permiso de residencia por otros motivos, una vez que venza el permiso de corto plazo. La concesión de tipo de permiso de residencia debe someterse a una vigilancia y evaluación minuciosas, con el fin de evitar caer en un vicio del sistema “comercialización” del procedimiento, de forma que la capacidad de alojar y brindar apoyo a las víctimas legítimas de la Trata no se vea erosionada ante las solicitudes de víctimas fraudulentas. La víctima debe tener la oportunidad de apelar las decisiones administrativas o judiciales adoptadas en el contexto del permiso de residencia de corto plazo. Además, es importante evaluar los esquemas mediante los cuales se otorgan los permisos de residencia de corto plazo por razones humanitarias o de protección social; por otra parte, debe evaluarse la viabilidad de que este tipo de esquemas llegue a formar parte de una política europea.

- La víctima como testigo y fuente de inteligencia plantea un inmenso potencial en términos de la respuesta para combatir la Trata de Personas. Sin embargo, el contar con su declaración jurada o testimonio y el intercambio de información de inteligencia. Por consiguiente, es necesario llevar a cabo un proceso continuo de valoración de riesgos conjuntamente con el organismo internacional, intergubernamental u ONG que facilita el albergue u otra forma de asistencia, en los casos que la víctima decida convertirse en testigo o informante.
- Es necesario revisar los criterios que se aplican actualmente para determinar si una víctima tendría acceso a las medidas de protección para testigos. Esto debido a que en su mayoría las víctimas de la Trata no califican, al no poder presentar pruebas esenciales e indispensables en contra de los “actores” principales, en los casos que involucren delitos graves. En efecto, muchas víctimas de la Trata de Personas sólo pueden testificar en operativos de mediana envergadura. Adicionalmente, se requiere identificar e investigar formas alternativas y mejoradas de proteger a los testigos.
- Se requiere indagar la posibilidad y llevar a cabo programas regionales para la protección de testigos, en los que puedan cooperar varios Estados de manera conjunta para facilitar alojamiento seguro y protección a las víctimas-testigos de la Trata de Personas. Esto permitiría reubicar a la víctima testigo en un país neutral de manera voluntaria tanto antes como después de los procedimientos judiciales criminales.
- Debido a que el nivel de riesgo aumenta una vez que la víctima presenta pruebas, no debe forzarse su regreso, a menos que la víctima manifieste el deseo de hacerlo o que se haya realizado una evaluación minuciosa cuyos resultados indiquen que su retorno no la pone en riesgo.

15. Reintegración de la víctima

- Es necesario plantear a la persona objeto de Trata la gama de medidas para su reintegración, independientemente de que sea repatriada a su país de origen o que se amplíe el permiso de residencia en el país de destino.
- Cuando el caso lo amerite, es importante extender a quienes se identifiquen como víctimas los documentos de identidad adecuados.
- Los programas de reintegración deben estar orientados a empoderar a las víctimas, desarrollando su capacidad de adquirir una independencia económica facilitándoles apoyo para actividades empresariales, capacitación vocacional u ofreciéndoles oportunidades de empleo. Ello con el fin de apoyar el proceso de reintegración y reducir el riesgo de que vuelvan a ser víctimas de la Trata.
- Con el propósito de facilitar la reintegración de las víctimas es necesario intensificar el trabajo mediante redes de intercambio entre las organizaciones internacionales e intergubernamentales y ONG's y otros involucrados que proporcionan apoyo a las víctimas en sus países de origen, tránsito y destino. Una mayor atención por parte de consulados y embajadas en los países de origen y destino beneficiaría dicha reincorporación.

COOPERACIÓN DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y POLICIALES

16. Recomendaciones legislativas

La Trata de seres humanos es una práctica inadmisibles y no debe verse facilitada por ninguna deficiencia ni falla legislativa. La ley debe garantizar la protección de las víctimas y testigos, prohibir el uso de mano de obra ilegal, la explotación mediante la prostitución ajena, así como vigilar y regular los permisos de residencia en el territorio nacional, de tal modo que la actividad sea combatida de manera efectiva. Desde el punto de vista de la definición y de las sentencias que se dictan es necesario fortalecer y facilitar la lucha contra la Trata de seres humanos en el ámbito europeo e internacional. Tras casi dos años después de sus primeras firmas, debe considerarse una prioridad inmediata la ratificación e implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado y su documento complementario, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (incluyendo las actividades de vigilancia de tal implementación. Ello con el objetivo de poner en marcha una plataforma legislativa de convergencia sobre la base de una mayor cooperación. También es necesario garantizar la ratificación y puesta en práctica de otros instrumentos internacionales relevantes y convenciones, como el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual aborda la venta de niños y la prostitución y pornografía infantil, así como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

- La legislación nacional debe incorporar un régimen adecuado de sanciones para los delitos específicamente relacionados con la Trata de personas y delitos asociados, incluyendo las infracciones relacionadas con el hecho de lucrarse de las ganancias producidas por la prostitución ajena. Cuando la infracción involucre a un menor, ésta debe considerarse como un delito agravado y servir de base para una sanción más severa.
- Es importante desarrollar en mayor medida las disposiciones legislativas orientadas a identificar, embargar y confiscar los activos de los grupos criminales y las ganancias de los traficantes, y así facilitar la investigación confidencial proactiva y paralela de los negocios financieros de presuntos traficantes. Estas disposiciones deben incluir una obligación legal de que las instituciones financieras informen a las instancias encargadas del cumplimiento de la ley sobre transacciones sospechosas de lavado de dinero, así como imponer obligaciones rigurosas a las instituciones financieras de forma que no divulguen la existencia de indagatorias policiales sobre los asuntos financieros de quienes se consideren sospechosos.
- Con el fin de acelerar el intercambio de información en las investigaciones criminales y la asistencia legal mutua, el contacto directo entre los servicios competentes de cumplimiento de la ley y las autoridades judiciales deben formar parte integral de los esfuerzos por desarrollar instrumentos legales y acuerdos de aplicación de leyes y cooperación judicial. Se requiere intensificar la cooperación y el intercambio de información sobre procedimientos y canales para la aplicación de la ley y la cooperación judicial entre las autoridades centrales y otras autoridades competentes. Además, en el marco de la Unión Europea es importante ratificar e implantar la Convención sobre Asistencia Legal Mutua y su Protocolo 2001, un proceso que debe complementarse con la elaboración de disposiciones prácticas que garanticen, en la medida de lo posible, el pleno aprovechamiento de los instrumentos.
- En los casos en que no existan, es importante introducir sanciones por los delitos específicos de involucrarse en cualquier forma de intimidación de testigos u otras formas de pervertir o interferir con el curso de la justicia en casos de Trata de Personas. La legislación nacional también debe ofrecer la posibilidad de que la víctima-testigo presente sus pruebas en un lugar diferente a donde se encuentre la persona acusada, recurriendo a métodos audiovisuales u otras facilidades dentro del tribunal. Debe prestarse especial atención a la condición de vulnerabilidad particular de los menores involucrados en procesos judiciales.
- Se requiere que la legislación nacional garantice a las víctimas el derecho a buscar y obtener una compensación por concepto de daños y perjuicios.
- Es importante evaluar cuidadosamente la implementación de las disposiciones de la Decisión Marco de la Unión Europea y relativas a la lucha contra el tráfico de personas y la reputación de las víctimas en los procedimientos criminales. Se debe dar seguimiento a los vacíos y lagunas identificadas desde el punto de vista de la implementación mediante iniciativas legislativas en que

se definan más claramente las obligaciones legales a efectos de dicha implementación.

17. Especialización y medidas de intercambio

- Con el propósito de elaborar una respuesta europea contra la Trata y de hecho contra la amenaza que representa el crimen organizado, resulta imperativo prestar más atención al potencial que ofrecen los profesionales que trabajan en el campo. Las estructuras e instrumentos europeos e internacionales deben aprovecharse al máximo y garantizarse el apoyo total a las acciones de cooperación cotidiana entre magistrados, fiscales y oficiales encargados del cumplimiento de la ley que tengan a su cargo labores de investigación, en sus esfuerzos por dismantelar las redes criminales internacionales.
- Para lograr un mayor profesionalismo en las investigaciones sobre la Trata de Personas y la atención a las víctimas y mejorar las tasas de fallos condenatorios en contra de traficantes se requiere establecer en cada Estado equipos especializados de investigación conjunta, conformados por investigadores y fiscales (ver también el punto 9 sobre capacitación. Tales equipos deben desarrollar conocimientos especializados en la conducción y gestión de investigaciones y enjuiciamientos, los cuales se desarrollen en forma “reactiva” a partir de información brindada por la víctima y en forma “proactiva” a partir de información de inteligencia, conjuntamente con conocimientos especializados en el manejo de investigaciones paralelas en materia financiera, de confiscación de activos y lavado de dinero.
- Las redes de enlace existentes entre policías y magistrados deben fortalecerse e incluir el delito de la Trata como parte integral de sus labores. A manera de medida temporal, en los casos en que existan deficiencias en la red de enlace, en particular en los países de origen, podría convenirse en un programa de ‘funcionarios de enlace compartido’ entre los diferentes Estados participantes.
- Es necesario desarrollar un Centro Europeo de Excelencia conformado por expertos en investigaciones y acusaciones, quienes estarían disponibles para visitar cualquier país que solicite la asistencia operativa, en el corto plazo, de expertos que funjan como asesores en el sitio en casos complejos de Trata.
- Es necesario fomentar el intercambio multilateral y bilateral de investigadores en las operaciones de Trata a un plazo más largo, a fin de responder a los problemas continuos de la Trata entre uno o más Estados o en el ámbito regional, donde el *modus operandi* del crimen organizado justificaría tales intercambios.

18. Métodos de investigación

- Se requiere desarrollar y depurar las técnicas de investigación proactiva basadas en información de inteligencia, diseñadas para identificar, investigar y enjuiciar a los traficantes de manera exitosa, sin tener que depender del testimonio de las víctimas. Estas técnicas incluyen, por ejemplo, la recolección y el análisis de información de inteligencia de múltiples entidades, la

investigación financiera proactiva, coordinada y paralela dirigida a identificar y seguir el rastro de dineros, con el fin de develar pruebas convincentes de actividades criminales, así como el uso de una variedad de técnicas de vigilancia.

- Con el objeto de reforzar la cooperación internacional, es necesario explorar en mayor medida y desarrollar el modelo de equipos de investigación conjunta. Además, debe analizarse la viabilidad de asignar un rubro en el presupuesto europeo a las autoridades competentes de los Estados Miembros, con miras a superar los obstáculos identificados en los aspectos operativos de aplicación de leyes y la cooperación judicial.
- Es importante generar una conciencia y capacitar a los investigadores y fiscales con respecto al potencial y al uso de pruebas obtenidas mediante exámenes de ADN y a las oportunidades que ofrecen a las investigaciones en casos de Trata y de abuso físico y sexual relacionados.
- Las entidades encargadas del cumplimiento de las leyes deben adquirir las tecnologías apropiadas y continuar desarrollando conocimientos especializados en materia de investigación y enjuiciamiento, con el fin de perseguir judicialmente a los criminales cuyo *modus operandi* comprende el uso de la tecnología de la información para incurrir en el Trata de seres humanos y delitos relacionados. Debe fomentarse la investigación y un examen más profundo de las técnicas efectivas de aplicación de la ley en este campo.

19. Corrupción

- Es necesario desarrollar medidas legislativas y regulatorias que permitan combatir la corrupción de manera eficaz, así como establecer normas para la gobernabilidad, la promoción de conductas legítimas en el campo comercial y financiero y el desarrollo de mecanismos para poner freno a las prácticas corruptas. De igual forma, es importante ratificar e implementar las convenciones y normas internacionales elaborados por la OECD y el Consejo de Europa.
- Se requiere la cooperación de los Estados para la conclusión exitosa de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.