



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 23 de mayo de 2016
(OR. en)

9324/16

JAI 472
DROIPEN 95
COPEN 169
GENVAL 63
MIGR 96
COSI 91

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 19 de mayo de 2016

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2016) 267 final

Asunto: INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la
trata de seres humanos (2016) con arreglo al artículo 20 de la Directiva
2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres
humanos y a la protección de las víctimas

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2016) 267 final.

Adj.: COM(2016) 267 final



Bruselas, 19.5.2016
COM(2016) 267 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos
(2016)**

**con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha
contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas
{SWD(2016) 159 final}**

I. CONTEXTO

La trata de seres humanos consiste en la compraventa y explotación de niños y adultos. Se trata de un fenómeno que produce efectos nocivos en las personas, la sociedad y la economía. **Los traficantes explotan la vulnerabilidad de la gente**, que puede verse exacerbada por factores como la pobreza, la discriminación, la desigualdad de género, la violencia contra las mujeres, la falta de acceso a la educación, los conflictos étnicos y los desastres naturales.

La trata de seres humanos es un delito que responde a la demanda y a la búsqueda de beneficios. Tales beneficios, tanto en la economía legal como en la delictiva, dan lugar a una compleja interacción entre oferta y demanda que debe abordarse si se desea erradicar el delito.

La trata de seres humanos constituye una grave violación de los derechos fundamentales y está expresamente prohibida por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. También se encuentra tipificada en el artículo 83 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Los delitos tipificados en el artículo son conocidos como «eurodelitos». Se trata de delitos especialmente graves con una dimensión transfronteriza.

La cooperación y la coordinación entre los Estados miembros es, por tanto, fundamental, tal como se refleja en la **Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas**¹ (en lo sucesivo, «la Directiva contra la trata de seres humanos»). Su artículo 20 establece que, con objeto de contribuir a una estrategia coordinada y consolidada de la UE contra la trata, «los Estados miembros remitirán a dicho Coordinador [de la lucha contra la trata] la información a que hace referencia el artículo 19, sobre cuya base el Coordinador efectuará su contribución a los informes que cada dos años elaborará la Comisión sobre el progreso en la lucha contra la trata de seres humanos».

Con este fin, la Comisión designó a un Coordinador de la UE para la lucha contra la trata, que es responsable de la mejora de la coordinación y la coherencia entre las instituciones de la UE, las agencias de la UE, los Estados miembros y los actores internacionales, así como del desarrollo de nuevas políticas europeas de lucha contra la trata de seres humanos y la mejora de las existentes².

Este es el **primer informe de la Comisión sobre la trata de seres humanos desde la adopción de la Directiva contra la trata de seres humanos**. De conformidad con su considerando 27 y su artículo 19, el informe se divide en tres secciones principales: las tendencias en la trata de seres humanos, los resultados de las acciones específicas de lucha contra la trata, y las estadísticas facilitadas por los Estados miembros. Va acompañado de un

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

documento de trabajo de los servicios³ que proporciona información fáctica detallada y completa que complementa la información incluida en el presente informe. Además, el informe examina las medidas adoptadas por la Comisión y cualesquiera otras partes interesadas pertinentes con arreglo a la **Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)**⁴ (en lo sucesivo, «la Estrategia de la UE»). Los resultados de este informe se utilizan para poner de relieve las orientaciones políticas de la Comisión y se emplearán en el desarrollo de una **estrategia para después de 2016 sobre la trata de seres humanos**, que será publicada en 2016.

Por otra parte, el informe examina las principales políticas de la UE para hacer frente a la trata de seres humanos, incluida la Agenda Europea de Migración⁵; la Agenda Europea de Seguridad⁶; el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015-2020)⁷; el Plan de Acción para los derechos humanos y la democracia (2015-2019)⁸; el nuevo marco para las actividades de la UE en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer en las relaciones exteriores de la UE para 2016-2020⁹ y el Compromiso estratégico de la UE para la igualdad de género 2016-2019¹⁰.

El presente informe se centra en las cuestiones que ponen de relieve el enfoque global de la Directiva contra la trata de seres humanos y la Estrategia de la UE. En particular, examina los progresos realizados en materia de **enjuiciamiento** (prestando especial atención a las investigaciones financieras), **protección** (centrándose en la creación de Mecanismos Nacionales de Derivación) y **prevención** (haciendo especial hincapié en las medidas adoptadas por los Estados miembros para prevenir la delincuencia, como prevé el artículo 18 de la Directiva contra la trata de seres humanos).

El informe está basado en información procedente de tres fuentes principales: la información recogida por los **ponentes nacionales o mecanismos equivalentes** y presentada ante el Coordinador de la UE para la lucha contra la trata por los Estados miembros de conformidad con los artículos 19 y 20 de la Directiva contra la trata de seres humanos; las contribuciones presentadas por las organizaciones de la sociedad civil que participan en la **Plataforma de la Sociedad Civil de la UE contra la trata de seres humanos**¹¹ y la **Plataforma electrónica de la Sociedad Civil de la UE**; y la información de las **agencias pertinentes de la UE y de las organizaciones internacionales y regionales**.

³ SWD(2016) 159.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹ Toda la información sobre la Plataforma de la Sociedad Civil de la UE está disponible en el sitio web correspondiente de la Comisión: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

La información presentada por los Estados miembros abarca principalmente el **período 2011-2013**. No obstante, el informe también contiene información más actualizada, incluidos **datos estadísticos para los años 2013-2014**¹².

II. TENDENCIAS Y DESAFÍOS EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS EN LA UE

La evaluación del alcance exacto del complejo delito de la trata de seres humanos a escala de la UE es difícil a causa de sus vínculos con otras actividades delictivas y las diferencias en las legislaciones nacionales. En los últimos años, la Comisión, por medio de Eurostat, ha recopilado las estadísticas pertinentes. El último informe de Eurostat sobre la trata de seres humanos¹³ se publicó en 2015 y abarca el período 2010-2012.

Las tendencias que ponen de manifiesto los datos estadísticos del **período 2013-2014**¹⁴, facilitados por los Estados miembros para el presente informe, son coherentes con las tendencias verificadas en el período anterior. Es importante subrayar que estos datos se refieren a las «víctimas registradas» (tanto a las presuntas como a las identificadas)¹⁵. No obstante, dada la complejidad del fenómeno, existen motivos fundados para creer que el número real de víctimas de la trata de seres humanos en la UE es, en efecto, considerablemente más elevado.

- En total hubo **15 846 «víctimas registradas»** (tanto presuntas como identificadas) de la trata en la UE.
- La trata de seres humanos con fines de **explotación sexual** sigue siendo la forma más extendida (el 67 % de las víctimas registradas), seguida de la explotación laboral (el 21 % de las víctimas registradas). El 12 % restante estaban inscritas como víctimas de la trata destinadas a otras formas de explotación.
- Más de tres cuartas partes de las víctimas registradas fueron mujeres (76 %).

¹² Una solicitud específica de datos estadísticos para los años 2013 y 2014 fue enviada a los Estados miembros en diciembre de 2015.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Se recopilaron datos para este informe como parte de un ejercicio provisional y simplificado llevado a cabo con posterioridad a la publicación de los dos documentos de trabajo de Eurostat sobre la trata de seres humanos y antes de cualquier otra recopilación de datos oficiales futura. Para obtener información adicional sobre cómo la Comisión recopila datos sobre la trata, véase el documento de trabajo estadístico de Eurostat, «Trafficking in human beings», edición de 2015.

¹⁵ Con arreglo a la definición que figura en la Directiva contra la trata de seres humanos, el término «víctima identificada» se refiere a una persona que ha sido formalmente identificada por las autoridades pertinentes como víctima de la trata de seres humanos. El término «presunta víctima» se utiliza para las víctimas de la trata que cumplan los criterios de la Directiva, pero no hayan sido formalmente identificadas por las autoridades competentes como víctima, o se hayan negado a ser identificadas formal y jurídicamente como víctimas de la trata. Algunos Estados miembros han incluido ambas categorías en su recopilación de datos, mientras que otros solo tienen en cuenta una de las dos categorías.

- Al menos el 15 % de las víctimas registradas fueron niños¹⁶.
- El **65 %** de las víctimas registradas fueron **ciudadanos de la UE**.
- Los **cinco primeros países de la UE según la nacionalidad** de las víctimas registradas en 2013 y 2014 eran Rumania, Bulgaria, Países Bajos, Hungría y Polonia. Se trata de los mismos países que en los años 2010-2012.
- Los **cinco primeros países no pertenecientes a la UE según la nacionalidad** fueron Nigeria, China, Albania, Vietnam y Marruecos.
- **6 324** personas tuvieron contacto formal con la policía o el sistema de justicia penal¹⁷ en relación con el delito de la trata de seres humanos¹⁸.
- En total, fueron notificados en la UE **4 079** procesos y **3 129** condenas por tráfico de seres humanos.

Un análisis más detallado de los datos estadísticos se encuentra disponible en el documento de trabajo que acompaña al presente informe.

Si se compara sobre una base anual, el número total de víctimas registradas en los datos relativos al período 2013-2014 es inferior al registrado en el documento de trabajo de Eurostat para el periodo 2010-2012 (8 034 en 2013 y 7 812 en 2014, en comparación con 9 710 en 2010, 9 438 en 2011 y 10 998 en 2012). A pesar de que los métodos de recopilación de datos utilizados para ambos períodos eran similares, no conviene realizar comparaciones entre los datos en esta fase, ya sea entre los dos ejercicios plurianuales o entre años específicos de los mismos, debido a posibles diferencias en los métodos de registro y en las definiciones jurídicas. Por este motivo, la diferencia entre los totales anuales, y en particular las razones por las que fueron registradas un menor número de víctimas de la trata de seres humanos, son cuestiones que deben examinarse y analizarse más a fondo. Además, la continuidad en cuanto a los países de origen de las víctimas, los países de destino, las formas de explotación y la edad y la distribución por sexo de las víctimas durante el período quinquenal (2010-2014) muestra que, a pesar de los esfuerzos realizados, la situación no ha cambiado¹⁹.

¹⁶ Porcentaje calculado en función de los datos parciales desglosados por edad facilitados por los Estados miembros.

¹⁷ Puede incluir a personas bajo sospecha, detenidas o amonestadas por una infracción penal a nivel nacional. Para la definición, véase Eurostat Crime and Criminal Justice Metadata en la Estructura de Metadatos Euro SDMX (ESMS) http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ No todos los Estados miembros han facilitado datos sobre el proceso de justicia penal. Por otra parte, si bien la mayoría de los Estados miembros se refieren a individuos, algunos Estados miembros hacen referencia a casos o delitos más que a personas concretas.

¹⁹ Estos resultados se reflejan también en el '[Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU](#)', de febrero de 2016.

Sobre la base de estas pruebas, es importante que los **Estados miembros continúen esforzándose por mejorar la recopilación de datos (desglosados por género y por edad) sobre la trata de seres humanos para hacer un seguimiento del fenómeno**. La recogida de datos es igualmente importante para medir el impacto de las actuaciones contra la trata. La coherencia de las tendencias estadísticas en los dos períodos sugiere que **los Estados miembros deben intensificar los esfuerzos para investigar la delincuencia, perseguir a los delincuentes, e identificar a posibles víctimas**. La Comisión se ha comprometido a apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por lograr este objetivo. Para ello será necesario proporcionar una mejor orientación y recopilar datos sobre indicadores adicionales para mejorar la fiabilidad y comparabilidad de los datos.

Tendencias en las formas de explotación

La trata de seres humanos es un fenómeno social que reviste múltiples formas. Se desarrolla a lo largo del tiempo, a menudo en función de la demanda y la inventiva de los traficantes. La lista de las diferentes formas de explotación que contempla la Directiva contra la trata de seres humanos no es exhaustiva, de modo que las nuevas formas de explotación pueden ser incluidas en el ámbito de la definición de la trata de seres humanos.

Los Estados miembros y otros actores deben asignar los recursos destinados a luchar contra la trata de manera proporcional para combatir eficazmente todas las formas de trata de seres humanos, incluidas las nuevas formas, y garantizar que la evolución de la trata sea objeto de seguimiento.

- **La trata de seres humanos con fines de explotación sexual**

La trata de seres humanos con fines de explotación sexual sigue siendo, con diferencia, la principal forma de trata en la UE. Según los datos estadísticos para el período 2013-2014, se contabilizaron 10 044 víctimas registradas (el 67 % del total de las víctimas registradas) de este tipo de explotación, que afecta sobre todo a mujeres y niñas (el 95 % de las víctimas registradas), aunque algunos Estados miembros han notificado un aumento del número de víctimas de sexo masculino. La mayoría de las víctimas se encuentran en la industria del sexo. La información disponible sugiere que los traficantes están pasando cada vez más de las formas visibles a las formas menos visibles de trata con fines de explotación sexual y que están abusando del estatuto de «trabajador por cuenta propia».

Según Europol, «en los países en que la prostitución es legal y está regulada, es posible que el trabajo sexual se vea afectado por la demanda de mano de obra barata», y en esos países todo «es mucho más fácil para los traficantes que deseen utilizar un entorno legal para explotar a

sus víctimas»²⁰. También están cambiando las pautas, con una transición de las formas visibles a las formas menos visibles de prostitución.

Los datos recogidos en este informe sugieren que, a pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha, el tráfico con fines de explotación sexual no se ha abordado de manera eficaz y no ha disminuido. Los Estados miembros deben **continuar e incluso intensificar los esfuerzos para combatir la trata con fines de explotación sexual**.

- **La trata de seres humanos con fines de explotación laboral**

Varios Estados miembros han informado de que la trata de seres humanos con fines de explotación laboral va en aumento (21 % del total de las víctimas registradas). Los Estados miembros informan asimismo de un aumento en el número de varones víctimas de este tipo de tráfico, por ejemplo en el sector agrícola. Los datos estadísticos para el periodo 2013-2014 muestran que el 74 % de las víctimas registradas de la explotación laboral son hombres²¹.

Los traficantes explotan las lagunas en la aplicación o el control de la legislación sobre permisos de trabajo, visados, derechos laborales y condiciones de trabajo. La trata de seres humanos con fines de explotación laboral dista de ser un fenómeno nuevo en la UE y, como consecuencia de la crisis económica, la demanda de mano de obra barata ha aumentado²², con víctimas de la trata traídas desde el exterior de la UE o desplazadas dentro de la misma para realizar trabajo no remunerado o muy mal remunerado, y vivir y trabajar en condiciones que no respetan su dignidad humana.

La servidumbre doméstica es una forma de trata de seres humanos con fines de explotación laboral particularmente difícil de detectar. Afecta sobre todo a mujeres y niñas. Al darse en hogares particulares, las víctimas a menudo están aisladas, con escasas o nulas posibilidades de presentar denuncia o escapar a la explotación.

Si bien es importante señalar que no todas las situaciones de explotación en el mercado laboral de la UE son consecuencia de la trata de seres humanos, algunas pueden serlo. En estos casos, **todas las víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral deben ser adecuadamente identificadas y socorridas**.

- **Otras formas de trata de seres humanos con fines de explotación**

Según los datos estadísticos del periodo 2013-2014, otras formas de explotación representan el 12 % del número total de víctimas.

²⁰ Ibid.

²¹ Según los Estados miembros, los principales sectores en los que las víctimas de sexo masculino son explotadas son la agricultura, la construcción, la hostelería y la restauración, la industria manufacturera y el trabajo doméstico; las víctimas de sexo femenino son explotadas principalmente en el ámbito del trabajo doméstico.

²² Según los datos de Europol en su «Situation Report – Trafficking in human beings in the EU», febrero de 2016.

Otras formas de explotación notificadas por los Estados miembros incluyen la trata con fines de mendicidad forzosa, actividad delictiva, matrimonio forzoso o de conveniencia, o extracción de órganos, la trata de lactantes y niños de corta edad para su adopción, la trata de mujeres embarazadas para vender sus bebés recién nacidos, la trata para la producción de cannabis y la trata con fines de contrabando o venta de estupefacientes.

Los Estados miembros también están notificando casos en que las personas son víctimas de **múltiples formas de explotación**, al ser, por ejemplo, objeto de trata con fines de explotación laboral y sexual, o al ser objeto de tráfico con fines de explotación laboral y obligadas también a implicarse en actividades delictivas.

Los informes de los Estados miembros sugieren que la **explotación de personas con discapacidades físicas, mentales y discapacidades del desarrollo va en aumento**. Se ha informado además de un aumento de la **trata de personas** de origen étnico romaní **con fines de mendicidad forzosa**. Las víctimas de la trata de seres humanos también están siendo utilizadas como **mulas**, explotadas en el cultivo de cannabis o utilizados para cometer **fraude en las prestaciones sociales**. Los Estados miembros señalan asimismo que algunas **mujeres embarazadas son captadas y obligadas a vender sus bebés recién nacidos**.

Los matrimonios forzosos²³ y los matrimonios de conveniencia están siendo notificados con una frecuencia cada vez mayor por los Estados miembros en el contexto de la trata de seres humanos. Europol señala que cabe esperar que la actual crisis migratoria y de refugiados dé lugar a un mayor número de matrimonios forzosos debido al aumento de los intentos por parte de los inmigrantes y los solicitantes de asilo de adquirir la residencia legítima²⁴.

Tendencias en la trata de niños

La trata de niños es señalada por los Estados miembros como una de las tendencias que aumenta más rápidamente en la UE. Los datos estadísticos del periodo 2013-2014 muestran que de las 15 846 víctimas registradas de la trata de seres humanos en la UE, al menos eran 2 375 niños²⁵.

Las redes de trata de seres humanos dirigen su actuación contra las familias desfavorecidas social y económicamente y las empujan a contraer deudas que no pueden pagar. En estas circunstancias, los niños son arrebatados a sus padres como forma de reembolsar las deudas.

²³ Téngase en cuenta que los Estados miembros utilizan la terminología de diversas maneras, pero que, a menudo, lo hacen para señalar fenómenos similares, especialmente en lo relativo a los matrimonios de conveniencia. Para conocer las definiciones utilizadas en el marco del Derecho de la UE sobre la libre circulación de los ciudadanos de la UE, consulte el Manual para la detección de posibles matrimonios de conveniencia entre ciudadanos de la UE y nacionales de terceros países en el contexto de la legislación de la UE sobre la libre circulación de los ciudadanos de la UE, SWD(2014) 284, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_en.pdf.

²⁴ Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU, febrero de 2016.

²⁵ Información sobre la edad disponible únicamente para 13 841 de las 15 846 víctimas registradas. Por lo tanto, la cifra real podría ser más elevada.

Los niños constituyen uno de los grupos más vulnerables afectados por los traficantes. Los grupos de delincuencia organizada optan por el tráfico de niños, ya que son más fáciles de captar y pueden ser reemplazados más rápidamente²⁶. A pesar de que la trata de niños es una práctica corriente en situaciones ajenas a la migración, la información recibida sugiere que el fenómeno se ha visto agravado por la actual crisis migratoria, durante la cual el número de niños que llegan a la UE ha aumentado exponencialmente²⁷. Una proporción considerable de estos niños son menores no acompañados que se dirigen hacia la UE o se desplazan dentro de la misma sin un adulto responsable, o que dejan de estar acompañados tras entrar en la UE.

Identificar a los niños que son víctimas de la trata y determinar su verdadera identidad es un problema cada vez mayor, ya que, por su vulnerabilidad, representan un objetivo privilegiado para los traficantes.

La trata de niños para obligarlos a delinquir y con fines de explotación sexual va en aumento. Las víctimas infantiles corren un elevado riesgo no solo de volver a convertirse en víctimas de la trata, sino también de ser objeto de **victimización secundaria**, al ser tratadas como autores del delito en vez de como víctimas de la trata de seres humanos²⁸.

La Comisión recomienda que se realicen esfuerzos concertados y coordinados para prevenir y afrontar la trata de niños, reducir la vulnerabilidad de los niños en situación de riesgo, proporcionar un apoyo adecuado a las víctimas, y garantizar que la protección de la infancia sea tenida en cuenta en todas las medidas dirigidas a la infancia, en particular a través del refuerzo de los sistemas integrados de protección del menor y de la cooperación transfronteriza correspondiente²⁹.

Tendencias en la trata de seres humanos y la delincuencia organizada

La trata de seres humanos está **generalmente vinculada a la delincuencia organizada**, aunque hay algunos casos en que un pequeño número de víctimas son explotadas a nivel local y en los que **delincuentes individuales actúan en el marco de una organización limitada**. Las organizaciones delictivas implicadas en la trata de seres humanos se caracterizan por contar con redes flexibles que se adaptan con rapidez y en las que existen vínculos de parentesco o etnia. A menudo, las funciones son intercambiables entre los miembros, y las organizaciones suelen estar presentes en varios países.³⁰

Al constituir una forma grave de delincuencia organizada y una importante amenaza para la seguridad, la trata de seres humanos requiere **una respuesta política coordinada y específica a escala de la UE**, tal como se recoge en la **Agenda Europea de Seguridad**. La respuesta también debe **abordar otros delitos interrelacionados**, como la falsificación de documentos,

²⁶ [Europol, Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities, 2014.](#)

²⁷ ACNUR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, 22/12/2015.

²⁸ Ibid.

²⁹ Para más información, véase el Study on High Risk Groups de la Comisión http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

³⁰ Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU, febrero de 2016.

el narcotráfico, la ciberdelincuencia y la pornografía infantil, el tráfico ilícito de migrantes y el fraude en las prestaciones. **La presencia de estos delitos conexos a menudo lleva a que la trata de seres humanos no se investigue o se registre como tal**³¹. La continua evolución de las formas de la trata de seres humanos y la capacidad de los traficantes para adaptarse a nuevas situaciones hacen aún más difícil investigar el delito y enjuiciar a las personas.

Tendencias del tráfico en el contexto de la migración y el asilo

Según la reciente Comunicación de la Comisión sobre el estado de ejecución de las acciones prioritarias con arreglo a la Agenda Europea de Migración³², existen indicios contundentes de que **la crisis migratoria ha sido aprovechada por las redes delictivas implicadas en la trata de seres humanos para actuar contra los más vulnerables, en particular las mujeres y los niños**. Los traficantes abusan cada vez más de los sistemas de asilo, que no siempre están vinculados a los Mecanismos Nacionales de Derivación. Se ha detectado un **aumento preocupantemente pronunciado de las mujeres y niñas nigerianas** que parten desde Libia (4 371 entre enero y septiembre de 2015, en comparación con 1 008 en el año anterior, un 80 % de las cuales serían víctimas de la trata según estimaciones de la OIM Italia)³³, y existe una preocupación general por el creciente riesgo de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

La UE ha reforzado sustancialmente la cooperación con terceros países como una de las herramientas para abordar la crisis migratoria en 2015, y la trata de seres humanos constituye uno de los principales ámbitos de cooperación con África, los países de los Balcanes Occidentales y Turquía.

Deberá garantizarse la coordinación sobre el terreno en los «puntos críticos» entre los distintos actores implicados en el control, la toma de impresiones dactilares, la identificación y el registro de los nacionales de terceros países, y también en otras instalaciones de acogida de primera línea con el fin de identificar y derivar rápidamente a las víctimas de la trata de personas y ofrecer un nivel adecuado de atención y protección. Esto deberá incluir la impartición de formación adecuada al personal de primera línea³⁴.

Tendencias en el uso de Internet y de las nuevas tecnologías

Internet y las nuevas tecnologías permiten a los grupos de delincuencia organizada acceder a un gran número de víctimas potenciales, ocultar sus actividades y llevar a cabo una amplia gama de actos delictivos en menos tiempo y a una escala mucho mayor que nunca antes. Los Estados miembros informan de que **muchas víctimas de la trata, especialmente con fines de explotación sexual y laboral, son captadas a través de Internet**.

³¹ Ibid.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_es.pdf

³³ OIM Italia, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

³⁴ Véanse las [Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, Especially for Consular Services and Border Guards](#), Comisión Europea, 2013.

Es necesario adoptar medidas para **prevenir y abordar el uso de las nuevas tecnologías** como herramienta para captar a las víctimas de la trata de seres humanos.

III. RESULTADOS DE LAS MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA TRATA DE SERES HUMANOS

La mayoría de los Estados miembros han destacado **la dificultad de evaluar los resultados y el impacto de las medidas de lucha contra la trata**. Sin embargo, solo unos pocos han desarrollado indicadores pertinentes o han evaluado sus estrategias y planes de acción nacionales.

Para garantizar que las políticas y medidas aplicadas sean eficaces y previsoras, la Comisión considera que **las evaluaciones sistemáticas de las estrategias y planes de acción de los Estados miembros y la medición de los resultados y de la repercusión de las medidas aplicadas** son muy importantes.

En la presente sección del informe se ponen de relieve las principales acciones llevadas a cabo por los Estados miembros en tres ámbitos temáticos clave establecidos en la Directiva contra la trata de seres humanos y la Estrategia de la UE. Estos ámbitos se analizan más detalladamente en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe. El documento de trabajo de los servicios incluye también ejemplos procedentes de los Estados miembros, así como las medidas adoptadas por la Comisión en los ámbitos respectivos.

1. El Derecho penal, las investigaciones y los procedimientos penales

Incrementar el número de investigaciones y procesamientos por trata de seres humanos es una de las prioridades clave del marco jurídico y político de la UE.

El número de procesamientos y condenas sigue siendo preocupantemente bajo, sobre todo si se compara con el número de víctimas identificadas. Aunque las investigaciones en este ámbito requieren una importante cantidad de pruebas para obtener una sentencia condenatoria, la información recogida en el presente informe pone de manifiesto que los Estados miembros no utilizan suficientes herramientas de investigación eficaces. La mayoría de las investigaciones financieras no se realizan de forma sistemática, sino caso por caso, y a menudo se limitan a las investigaciones en materia de recuperación de activos³⁵. Esto es

³⁵ Esta cuestión se explica en el SWD que lo acompaña.

contrario a las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)³⁶ y a las recomendaciones del Consejo³⁷.

Se informa además de que, tanto antes como durante el proceso penal, la carga que recae sobre las víctimas resulta excesiva. Algunas informaciones apuntan a que, a menudo, las **víctimas ven como se les niega la asistencia en las comisarías de policía o son erróneamente identificadas como delincuentes para luego ser procesadas y condenadas.**

En la información recibida hay pruebas de los esfuerzos realizados para organizar **investigaciones conjuntas y crear equipos conjuntos de investigación, y de la experiencia positiva adquirida gracias a ello**, así como de un **aumento de la cooperación a escala de la UE** en este ámbito.

La información también pone de relieve los problemas prácticos para llevar a cabo **incautaciones y decomisos** en los casos relacionados con la trata de seres humanos, incluidos **los problemas para la detección del producto de las actividades delictivas** y la **ineficaz cooperación internacional** cuando el dinero ha sido enviado a un país fuera de la UE. Las **investigaciones financieras** parecen provocar un mayor número de incautaciones y, por lo tanto, más decomisos.

Los traficantes a menudo **abusan de estructuras empresariales legales para ocultar sus actividades ilícitas**. La Directiva contra la trata de seres humanos genera obligaciones jurídicas para las empresas, a saber, la responsabilidad y sanciones de las personas jurídicas por los delitos de trata de seres humanos (artículo 5). Aunque la actividad empresarial puede tanto perpetuar la trata de seres humanos como contribuir a su erradicación, la mayoría de las empresas no son conscientes de los vínculos, y **solo unos pocos Estados miembros han procesado a personas jurídicas tal como exige el artículo 5.**

La información recopilada por la Comisión muestra claramente que es importante que los Estados miembros redoblen sus esfuerzos para **incrementar el número de investigaciones y procesamientos**, así como para **reducir la carga que recae sobre las víctimas y sus testimonios durante el procedimiento de recogida de pruebas**. Esto es algo que podrían hacer **a través del desarrollo de una formación regular y a medida para los investigadores, fiscales y jueces, y mediante la utilización sistemática de investigaciones financieras** (según lo recomendado por el Grupo de Acción Financiera Internacional) y otras herramientas de investigación eficaces basadas en la información, que pueden proporcionar diversas pruebas que podrán ser utilizadas junto con los testimonios de víctimas. Asimismo, deben destinar suficientes recursos humanos y financieros para hacer frente de manera adecuada a este delito.

³⁶ El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental creado en 1989 por los ministros de las jurisdicciones que lo integran.

³⁷ Todos los Estados miembros de la UE han sido objeto de evaluación en materia de delitos financieros e investigación financiera entre 2008 y 2011 en el marco del Consejo de la 5ª ronda de evaluaciones mutuas de la UE.

2. **Identificación, protección y asistencia**

Un enfoque centrado en las víctimas constituye el núcleo de la legislación y la política de la UE contra la trata. Esto significa que se han de establecer mecanismos adecuados para identificar prontamente a las víctimas y proporcionarles ayuda y apoyo, en cooperación con las organizaciones de apoyo pertinentes.

Facilitar acceso incondicional a la asistencia, apoyo y protección a las víctimas sigue siendo un reto para la mayoría de los Estados miembros. La trata de seres humanos sigue siendo un delito «invisible», puesto que **el número de víctimas identificadas sigue siendo bajo**. De hecho, **un gran número de víctimas de la trata de seres humanos no están identificadas, por lo que no puede ejercer sus derechos**. Se ha expresado preocupación por **el tratamiento de las víctimas durante los procesos penales**, en los que pueden ser objeto de intimidación y de victimización secundaria.

La asistencia y el apoyo específicos en función del género y la edad siguen siendo inadecuados, y hay una falta de servicios para los hombres víctimas de la trata. Los campos de acogida y alojamiento no siempre están equipados para atender las necesidades de las víctimas, y muchos niños y adultos desaparecen de los campos de acogida que no proporcionan la atención adecuada.

Si bien los Estados miembros informan sobre las medidas adaptadas a las necesidades de los niños, la tasa de derivación de niños sigue siendo baja, y los procedimientos para encontrar soluciones duraderas son insuficientes. Persisten los problemas en la designación de personal para la custodia de las víctimas menores de edad, y la amplia gama de prácticas diferentes en toda la UE añade una complejidad adicional, sobre todo en situaciones transfronterizas.

Una medida específica prevista en la Estrategia de la UE y confirmada por las conclusiones del Consejo³⁸ invita a los Estados miembros a elaborar o actualizar los **Mecanismos Nacionales de Derivación con objeto de coordinar a los diferentes actores implicados en la identificación, la asistencia, la protección y la reintegración**. Según la información de que dispone la Comisión, **más de la mitad de los Estados miembros³⁹ han formalizado sus Mecanismos Nacionales de Derivación**. Aunque la Estrategia de la UE aboga por un enfoque basado en un sistema integrado de protección del menor, **la participación de los servicios de protección de la infancia en mecanismos de derivación sigue siendo limitada**. Los Estados miembros informan de que la calidad de la prestación de servicios a las víctimas

³⁸ El Consejo de la Unión Europea, en sus conclusiones en las que acogía favorablemente la estrategia de la UE, instaba a los Estados miembros a desarrollar o actualizar Mecanismos Nacionales de Derivación funcionales, tal como se acordó en el ciclo de actuación de la UE que describe procedimientos para identificar, derivar, proteger y asistir mejor a las víctimas, y para implicar a todas las autoridades públicas pertinentes y a la sociedad civil, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en.

³⁹ Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España y el Reino Unido.

ha aumentado desde que se introdujeron los mecanismos. No obstante, medir su incidencia general sigue resultando difícil.

La cooperación transnacional, incluidos los **mecanismos de derivación transnacionales**, resulta también esencial para las víctimas que son objeto de trata fuera de su país de origen. A este respecto, el **Sistema de Información de Schengen** desempeña un importante papel en el intercambio transfronterizo de información sobre las víctimas de la trata y sus explotadores, ya que constituye la principal base de datos para el registro de las personas desaparecidas en toda Europa. El **futuro sistema de entrada y salida** ayudará a detectar e identificar a los nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos mediante el almacenamiento de los datos relativos a la entrada y la salida de las personas, tanto exentas como titulares de visado.

Todas las víctimas deben ser tratadas en pie de igualdad, y los Estados miembros deben hacer idéntico esfuerzo para identificar, proteger y asistir a las víctimas de todas las formas de explotación. De hecho, la política de lucha contra la trata debe girar en torno a las víctimas. Ninguna forma de explotación debe pasarse por alto, y las necesidades de las víctimas deben ser atendidas tras una evaluación individual.

Las víctimas deben ser consideradas principalmente como **titulares de derechos**, y deben estar en condiciones de comprender y ejercer tales derechos. En este contexto, la Comisión recomienda que todas las medidas necesarias se adopten a nivel nacional para garantizar la **pronta identificación de las víctimas de la trata de seres humanos**, en consonancia con la obligación de prestar asistencia y apoyo en cuanto existan motivos razonables para creer que se trata de víctimas. **Formalizar o establecer un Mecanismo Nacional de Derivación** constituye un avance clave en este sentido. Estos mecanismos deben ser **supervisados y evaluados regularmente y de forma significativa, en cooperación con la sociedad civil y el mundo académico.**

En cuanto a las víctimas infantiles de la trata de seres humanos, debe existir un **enfoque integrado para la protección de los niños**. Dicho enfoque debe estar basado en las normas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, incluido el interés superior del niño, y en el refuerzo de los regímenes de tutela. Por último, la **creación de un sistema de alerta para niños desaparecidos en el Sistema de Información de Schengen** es una medida crucial para garantizar la pronta identificación de las víctimas infantiles.

3. Prevención

La investigación, el procesamiento y la condena de los traficantes de seres humanos son instrumentos esenciales para hacer frente a la trata de seres humanos. Sin embargo, estos instrumentos entran en juego cuando el delito ya ha sido cometido y las víctimas han sufrido ya una grave violación de sus derechos fundamentales. La erradicación de la trata de seres humanos solo se puede lograr **si se evita que el delito llegue a producirse** utilizando todos los instrumentos disponibles a nivel nacional y de la UE.

La prevención ha de situarse en el contexto más amplio de la delincuencia, que responde a la demanda y a la búsqueda de beneficios. **Un enfoque basado en los derechos humanos debe garantizar que quienes se beneficien de la delincuencia y la explotación de las víctimas comparezcan ante la justicia.**

Los Estados miembros informaron de **importantes medidas de prevención** con arreglo al artículo 18 de la Directiva contra la trata de seres humanos, como la formación y la concienciación. Según los informes, **a raíz de la formación de personal de primera línea, se ha registrado un aumento en la detección de casos de trata de seres humanos.** Sin embargo, **se sabe poco sobre los efectos reales de tales medidas** sobre la demanda y la prevención.

La información recibida se refiere también a la **naturaleza *ad hoc* de las actividades de formación, la falta de formación especializada y a un enfoque específico en función del género y centrado en el niño.** También es importante subrayar la necesidad de actividades de formación a medida que se aborden, **en particular, las características específicas de las diferentes formas de la trata de seres humanos.**

Por otra parte, los Estados miembros destacan **el papel del sector privado en la prevención de la trata de seres humanos.**

Tipificación de la utilización de los servicios de las víctimas

Una dimensión en la que los Estados miembros se han centrado menos es la modificación legislativa dirigida a quienes hacen uso de los servicios de las víctimas de la trata de seres humanos, tal como se recomienda en el **artículo 18, apartado 4, de la Directiva contra la trata de seres humanos.** Hasta la fecha, **aproximadamente la mitad de los Estados miembros trata el uso de servicios prestados por las víctimas de la trata de seres humanos a sabiendas de que se trata de tales víctimas como una infracción penal**⁴⁰.

La **Directiva sobre sanciones a los empresarios**⁴¹, que tiene un ámbito de aplicación más limitado pero similar, ya ha establecido que los Estados miembros deben imponer sanciones penales a los empresarios que utilizan el trabajo o los servicios de nacionales de terceros países en situación irregular a sabiendas de que son víctimas de trata de seres humanos. Existe, por tanto, una clara necesidad de asegurar la coherencia y de colmar todas las lagunas jurídicas existentes que puedan dar lugar a la impunidad.

A menudo, la tipificación dirigida contra los usuarios de los servicios de las víctimas de la trata de seres humanos afecta a la prostitución. En el caso de la prostitución infantil, la

⁴⁰ El presente informe no pretende examinar el cumplimiento por los Estados miembros de sus obligaciones derivadas del artículo 18 de la Directiva, ya que ello se hará en un informe separado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23. La información incluida en el presente informe no es exhaustiva y no afecta en modo alguno a las conclusiones de la Comisión Europea.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF> .

Directiva contra los abusos sexuales a menores⁴² contribuye también indirectamente a la lucha contra la trata de niños, al obligar a los Estados miembros a garantizar que el acto de participar en actividades sexuales con un niño recurriendo a la prostitución sea un delito castigado con un nivel mínimo de penas de prisión.

La información recibida por la Comisión pone claramente de manifiesto la **necesidad de garantías sólidas para garantizar que no se penalice a las víctimas, sino a quienes las explotan y utilizan**. Si no se aborda esta cuestión, las víctimas serán tratadas como si fueran delincuentes y sancionadas, mientras que los autores y los usuarios se beneficiarán de esta omisión. **Es fundamental en este sentido tomar medidas, incluidas las de tipo legislativo, para garantizar la reducción de la demanda, que favorece la trata en todas las formas de explotación.**

4. Apoyo financiero para abordar la trata de seres humanos y poner en práctica las obligaciones legales

Uno de los desafíos más importantes en materia de lucha contra la trata de seres humanos, identificado tanto por los Estados miembros como por las organizaciones no gubernamentales, es el **carácter limitado de los recursos disponibles para medidas de lucha contra la trata, asistencia a las víctimas y medidas de prevención a nivel nacional**. La crisis económica global también ha tenido un impacto negativo en la asignación de dichos fondos.

En la mayoría de los Estados miembros, la asistencia práctica a las víctimas no es proporcionada por el Estado o las autoridades locales, sino por organizaciones no gubernamentales. Por consiguiente, es importante que la financiación de estas organizaciones esté garantizada para permitirles prestar asistencia eficiente y sostenible a corto y largo plazo a las víctimas de la trata de seres humanos.

Es necesario que las asignaciones presupuestarias sean suficientes para hacer frente a la trata de seres humanos de forma eficaz, y ello ha de hacerse en cooperación con la sociedad civil. La **utilización eficaz** por parte de los Estados miembros de todos los fondos pertinentes de la UE para la lucha contra la trata de seres humanos y la **aplicación de medidas nacionales con una adecuada relación coste-eficacia** pueden dar resultados tangibles y tener un impacto a largo plazo.

CONCLUSIONES

Las contribuciones al presente informe de los Estados miembros y otras partes interesadas permiten poner de relieve una serie de **importantes desafíos** que la UE y sus Estados miembros deben abordar de forma prioritaria, dedicando los esfuerzos y recursos adecuados.

⁴² [Directiva 2011/93/UE relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil](#)

A este respecto, los Estados miembros deben **abordar y priorizar la actuación contra todas las formas de explotación**; aumentar el **número y la eficacia de las investigaciones y de la incoación de procedimientos penales**; trabajar en la **mejora de la recogida de datos** en el ámbito de la trata de seres humanos; centrarse en la **identificación temprana de todas las víctimas**, por ejemplo estableciendo los mecanismos adecuados para hacerlo; garantizar que se ofrezca **protección y asistencia** a todas las víctimas; adoptar medidas **específicas en materia de género** y un enfoque **centrado en el niño** en todas sus actuaciones; centrarse en las **víctimas más vulnerables**, incluidos los niños en situación de riesgo; prestar un **apoyo adecuado a las víctimas infantiles**; **prevenir** la trata de seres humanos combatiendo la **demandas**, que estimula todas las formas de explotación; **evaluar sus estrategias y planes de acción nacionales** de manera sistemática; asignar **recursos suficientes** para hacer frente a la trata de seres humanos; y **cooperar de manera significativa con la sociedad civil**.

Es importante que los Estados miembros alienten a los **gobiernos y organismos independientes a participar de manera habitual en la red de la UE de ponentes nacionales o mecanismos equivalentes**, de modo que puedan trabajar a nivel **operativo, estratégico y de seguimiento** de manera informada y coordinada.

La ratificación de todos los instrumentos internacionales y regionales pertinentes por los Estados miembros puede promover la eficacia y la coherencia de los esfuerzos conjuntos. En este contexto, el **fortalecimiento de la cooperación internacional** para el intercambio de información, la recopilación de datos, la investigación, el seguimiento y la evaluación deben fomentarse para maximizar el impacto de las acciones y evitar la duplicación de esfuerzos, y para reducir la carga administrativa de los Estados miembros.

La adopción de la Directiva contra la trata de seres humanos y los procesos de transposición a nivel nacional⁴³ han generado un gran impulso para sensibilizar sobre las dimensiones del fenómeno en la UE y la necesidad de hacerle frente con una amplia gama de herramientas relativas a la prevención, la protección y la persecución. En definitiva, con **la correcta y plena aplicación de la Directiva de la UE, los Estados miembros garantizarán la prevención de la delincuencia, el procesamiento de los autores y, lo que es más importante, la protección de las víctimas**.

La Comisión continuará trabajando en aras de una respuesta coordinada y coherente a la trata de seres humanos. A finales de 2016, la Comisión publicará los otros dos informes exigidos con arreglo al artículo 23 de la Directiva contra la trata de seres humanos sobre el cumplimiento y la criminalización, así como una estrategia para después de 2016 sobre la trata de seres humanos.

⁴³ Hasta la fecha, 26 de los 27 Estados miembros a los que se aplica la Directiva han notificado a la Comisión la plena transposición.