



MECANISMOS NACIONALES DE DERIVACIÓN

Aunando esfuerzos para proteger los derechos
de las víctimas de trata de personas

Manual práctico

osce
ODIHR

MECANISMOS NACIONALES DE DERIVACIÓN

Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de trata de personas

Manual práctico

Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE
(OSCE/ODIHR)

Al. Ujazdowskie 19

00-557 Varsovia

Polonia

www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2007

ISBN 83-60190-42-9

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación puede usarse y reproducirse libremente con fines educativos y otros de naturaleza no comercial, a condición de que cualquier reproducción de dicho tipo mencione a OSCE/ODIHR como fuente.

La ODIHR agradece a Helmut Middendorf la autorización para reproducir su cuadro *Einsamkeit der Köpfe* en la portada.

Diseñado por Homework, Varsovia, Polonia

Impreso en Polonia por Sungraf

Traducido por: Ignacio de la Rasilla y Gentiana Susaj

La publicación de este manual ha sido posible gracias al generoso apoyo del Ministerio Alemán de Asuntos Exteriores y del Fondo para el Proyecto contra la Trata de Personas de la OSCE/ODIHR.

MECANISMOS NACIONALES DE DERIVACIÓN

Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas
de trata de personas

Manual práctico



Reconocimientos

Este manual ha sido concebido y escrito por Theda Kröger, Jasna Malkoc y Bärbel Heide Uhl.

Los autores desean expresar su agradecimiento a las siguientes personas por contribuir con su conocimiento experto, sus consejos y comentarios. Este manual no se habría podido realizarse sin su contribución e intercambio de ideas.

Marta Achler-Szelenbaum, OSCE/ODIHR, Varsovia

Iveta Bartunkova, Anti-Slavery International, Londres

Alina Brasoveanu, OSCE/ODIHR, Varsovia

Tim Del Vecchio, OSCE, Unidad de Estrategia Policial, Viena

Mona Dia, Misión de la OSCE en Serbia y Montenegro, Belgrado

Jyothi Kanics, OSCE/ODIHR, Varsovia

Angelika Kartusch, Boltzmann Instituto de Derechos Humanos, Viena

Barbara Limanowska, ODIHR/UNICEF/ACNUDH, Sarajevo

Alice Miller, Universidad de Columbia, Nueva York

Gabriele Reiter, OSCE/ODIHR, Varsovia

Liliana Sorrentino, Misión de la OSCE en Moldavia, Chisinau

Katy Thompson, Misión de la OSCE en Bosnia y Sarajevo, Sarajevo

Los autores agradecen especialmente a Peter Eicher su contribución y asistencia editorial.

Lista de abreviaturas y acrónimos

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CE	Comisión Europea
CETFDM	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
ICES	Iniciativa de Cooperación en Europa Sud-Oriental
MND	Mecanismos Nacionales de Derivación
ODIHR	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (en siglas inglesas)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PASLS	Programa de Asistencia Social La Strada
PNB	Producto Nacional Bruto
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en siglas inglesas)

Índice

Prefacio	8
Prólogo	9
Introducción	10
Cómo usar este manual	12
Visión de conjunto de un Mecanismo Nacional de Derivación	13
I. ¿QUÉ ES UN MECANISMO NACIONAL DE DERIVACIÓN?	14
1. Definición de Mecanismo Nacional de Derivación	15
2. Elementos claves: identificación y cooperación	17
II. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS MECANISMOS NACIONALES DE DERIVACIÓN?	20
1. Una buena práctica de construcción de instituciones democráticas	21
2. Principios y buenas prácticas para la implementación de los MNDs	23
III. ¿CÓMO DEBE IMPLEMENTARSE UN MECANISMO NACIONAL DE DERIVACIÓN?	30
1. Evaluación	31
2. Marco institucional contra la trata de personas	48
3. Formación y fortalecimiento de capacidades	53
IV. ¿CUALES SON LOS COMPONENTES DE UN MECANISMO NACIONAL DE DERIVACIÓN?	58
1. Identificación de las presuntas víctimas de trata de personas	59
2. Principios básicos de los acuerdos de cooperación	65
3. Servicios de asistencia y protección	69
4. Repatriación e integración social	79
5. Disposiciones legales específicas	82
V. COMENTARIOS FINALES	104
VI. BIBLIOGRAFÍA	108
ACERCA DE LA OSCE/ODIHR	114

Prefacio

La trata de personas constituye una grave violación de los derechos humanos y una amenaza, por tanto, a la seguridad en toda la región de la OSCE. Habiendo reconocido, varios años atrás, que el problema requiere de una atención y actuación serias, la experiencia nos ha enseñado el complejo carácter de la cuestión. Ante la necesidad de una aproximación concertada, coherente y coordinada, las agencias internacionales y los gobiernos nacionales han desarrollado e implementado un conjunto variado de medidas contra la trata de personas, en cada vez más estrecha cooperación con la sociedad civil. El Plan de Acción de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas, adoptado por los Estados participantes en 2003, pone de relieve este enfoque.

Aunque los esfuerzos iniciales se hayan traducido en compromisos y actuaciones significativas, las políticas y actividades contra la trata de personas, en ocasiones fracasan o tienen consecuencias imprevistas causando a menudo ulteriores daños a las víctimas y a los grupos vulnerables. Dichas medidas restringen la libertad de movimiento, permiten la detención arbitraria, vulneran la privacidad y ponen en peligro la seguridad de la persona afectada tras su deportación al país de origen. Además, la mayoría de las víctimas de trata no tiene acceso a mecanismos de protección efectivos ya que ni las autoridades ni las agencias internacionales las identifican como víctimas.

La implementación de una política integral contra la trata de personas basada en los derechos, debe considerarse consustancial a un sistema de gobierno democrático y transparente de un estado de derecho. Pre-requisito esencial, por tanto, de las medidas efectivas es la construcción y el fortalecimiento de instituciones adecuadas tanto a nivel local como nacional. Este manual proporciona orientación sobre cómo diseñar e implementar mecanismos y estructuras sostenibles para luchar contra la trata y apoyar a las víctimas. Orienta, asimismo, sobre el modo de supervisar y dotar de capacidad a dichos mecanismos y estructuras.

Un conjunto de estas medidas ha sido desarrollado en el concepto de Mecanismos Nacionales de Derivación (MND). Su objetivo es el de proporcionar una herramienta práctica a los países de la región de la OSCE y otros para afrontar los desafíos que plantea la trata de personas. Los Estados participantes de la OSCE, las operaciones sobre el terreno de la OSCE así como la sociedad civil están invitados a desarrollar e implementar los MNDs o a desempeñar importantes elementos funcionales del mismo. Este manual refleja asimismo el fruto de la experiencia práctica adquirida en los diversos países en los que se han diseñado e implementado MNDs. Como con cualquier otro conjunto de medidas que afronten este complejo desafío, ninguna estrategia o mecanismo individual será suficiente. Las respuestas deben continuar adaptándose a los problemas emergentes y la experiencia acumulada debe ser tomada en cuenta. La ODIHR confía, por tanto, en que esta publicación constituya un recurso valioso y espera recibir comentarios sobre su contenido con vistas a su ulterior desarrollo, perfeccionamiento y prestación de asistencia a este respecto.



Embajador Christian Strohal
Director de la ODIHR

Prólogo

“Estuve en una aldea hasta que me dijeron que iba a ir a la capital, a un refugio seguro donde estaría protegida. No tenía idea de que era aquel edificio cuando entré en él. Sólo vi a las chicas y me asusté un poco ¿Por qué estaban encerradas?”

Una de las chicas se hallaba muy alterada porque llevaba encerrada nueve meses allí. No podía salir o regresar a su país. Le habían prometido que podría volver a casa dentro de un mes. Pero no la dejaban irse porque no tenía donde ir.

Las ventanas estaban cerradas. Las puertas bajo llave noche y día. Sólo se abrían cuando la policía nos visitaba.

Teníamos un ginecólogo y un psiquiatra. Las chicas necesitaban un orientador más que un psiquiatra. Nunca entendí porque nos visitaba el psiquiatra.

Cuando me entrevisté con el psiquiatra me mostré muy agresiva hacia ella. Me preguntó cosas sobre las que yo no quería hablar. Me provocó un ataque de rabia y de histeria.

Me hizo recordar cosas que no debía. Me preguntó dónde había ido y porqué... por qué esto y por qué aquello, por qué no informé a la policía... Cosas que no debería haberme preguntado. Sólo quería ver mis reacciones. Me dio sedantes, pero me negué a tomar las pastillas.

¿Podías haberte negado a hablar con ella?

No, no podía. Ninguna de las chicas tuvo esa opción.

Cuando salí de la capital hacia mi país me ayudó una organización. Me dieron 50 dólares, me compraron el pasaje y me dejaron en el avión. Estaba tan asustada cuando subí al avión que comencé a llorar”.¹

¹ Testimonio grabado en vídeo de una mujer víctima de trata de personas proyectada en la Conferencia sobre Implementación de la Dimensión Humana celebrado en Varsovia en 2002. La joven era menor de edad cuando fue víctima de trata.

Introducción

Este manual comienza donde suelen terminar los relatos periodísticos o los informes policiales sobre las víctimas de trata: tras la redada, cuando la policía ha liberado a la víctima. Por desgracia, con demasiada frecuencia, el trauma, el maltrato y los abusos de derechos humanos asociados con la trata de personas no concluyen cuando la víctima recupera la libertad, sino que continúa durante los programas de acogida y repatriación.

Los organismos encargados del cumplimiento de la ley, los departamentos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales carecen, a menudo, de los conocimientos, el personal experimentado y la sensibilidad necesarias para afrontar con eficacia las necesidades especiales de las víctimas de trata. Los gobiernos pueden carecer de una política claramente definida para tratar con las víctimas. Los departamentos de policía pueden tener, en cumplimiento de la ley, que arrestar a las víctimas por las actividades realizadas en el país — incluso si éstas actúan bajo presión — o estar más interesados en utilizar a las víctimas para obtener información sobre el grupo de crimen organizado. Otros funcionarios pueden centrarse en la falta de documentación apropiada o en la condición de inmigrante ilegal de la víctima. Los países de origen pueden oponerse a la readmisión de sus propios ciudadanos si éstos carecen de los documentos apropiados de viaje o de ciudadanía. Las organizaciones no gubernamentales pueden carecer de los recursos o el conocimiento experto requeridos para asegurar la seguridad e integración de las víctimas. En consecuencia, incluso tras haber sido liberadas de sus traficantes, las víctimas pueden continuar sintiéndose atrapadas, controladas, maltratadas e incapaces de decidir sobre su propia vida.

Adoptar un enfoque de las víctimas de trata basado en los derechos humanos constituye un paso esencial para eliminar tales abusos. Una aproximación a la cuestión basada en los derechos humanos reconoce que la trata de personas no es únicamente una actividad delictiva, sino que reviste profundas implicaciones en lo referente a los derechos humanos, tanto por lo que respecta a las víctimas, como en lo relativo a los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales que deben tratar con ellas. La creación de un Mecanismo Nacional de Derivación (MND) efectivo puede constituir un paso vital en aras de garantizar la protección de los derechos humanos de las víctimas de trata.

El Plan de Acción para Luchar contra la Trata de Personas de la OSCE, aprobado en la reunión del Consejo Ministerial de Maastricht,² recomienda que los Estados participantes de la OSCE establezcan MNDs mediante acuerdos entre la sociedad civil y los organismos encargados del cumplimiento de la ley, creando directrices para la identificación correcta de las víctimas de trata y constituyendo equipos trans-sectoriales y multi-disciplinarios para el desarrollo y monitoreo de las políticas.³

² Decisión Ministerial del Consejo de la OSCE No. 2/03, “Luchando contra la Trata de Personas” (Diciembre, 2003).

³ Plan de Acción de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas, (Julio, 2003), V. Protección y asistencia, Artículo 3.

Este manual establece un marco para la creación y el funcionamiento operativo de un MND eficaz. Describe las obligaciones jurídicas internacionales y los compromisos políticos que conforman las bases para el establecimiento de un MND. Muestra cómo las medidas contra la trata de personas pueden ser concebidas e implementadas a través de un MND a nivel nacional. Se basa, además, en las experiencias de campo de las organizaciones no gubernamentales y de las operaciones en el terreno de la OSCE⁴ para promover la creación de MNDs adecuados. Este enfoque asume que muchos actores —incluyendo los gobiernos y la sociedad civil— deben cooperar en el desarrollo de una estructura de protección de las víctimas de trata verdaderamente eficaz e integral. El manual asume que un MND no debe ser una estructura estática, sino susceptible de ser continuamente mejorada gracias al control y a las sugerencias de todos los participantes incluidos, por supuesto, las propias víctimas.

El manual define los papeles propuestos de las instituciones gubernamentales y la sociedad civil en un MND. Destaca los aspectos claves y describe el tipo de programas y los servicios que deben idealmente hallarse a disposición de las víctimas de trata. Proporciona un contexto político, una metodología y una descripción de los elementos prácticos y legales a considerar en la creación de un MND. Aunque el manual es más de índole general que destinado específicamente a países concretos, proporciona ejemplos prácticos que prueban que, incluso allí donde los países difieren en sus contextos legislativos y socio-económicos, todos ellos poseen la posibilidad de diseñar e implementar MNDs efectivos que se ajusten a sus situaciones nacionales.

El manual no proporciona un estudio comparativo de las diversas medidas adoptadas en toda la región de la OSCE y no pretende abarcar de forma exhaustiva todas las áreas. Sin embargo, aporta ejemplos de lo que ha funcionado eficazmente en la práctica a partir de la experiencia de los autores y de un amplio abanico de expertos a los que se ha consultado. Resultan especialmente pertinentes las experiencias de Alemania, Serbia y Montenegro y de la República Checa, aunque también se utilizan ejemplos de otros países.

Aunque el concepto y la metodología del MND se basan en la definición integral de la trata de personas contenida en el Protocolo de Naciones Unidas sobre la Trata de Personas⁵, el manual utiliza ejemplos que proceden, en gran parte, de medidas dirigidas a apoyar a mujeres y jóvenes víctimas de trata trans-fronteriza destinadas a la prostitución. Ello se debe, simplemente, a que la mayor parte de los programas europeos de asistencia a las víctimas se centran en estos grupos. Asimismo, el manual no focaliza especialmente su atención en la situación de los menores víctimas de trata, aunque este colectivo es, a menudo, beneficiario destacado del trabajo de un MND.⁶

⁴ Para simplificar su referencia, la expresión operación en el terreno de la OSCE se emplea en este manual para designar todas las clases de operaciones de campo de larga duración de la OSCE: misiones, oficinas, grupos de asistencia, presencias, coordinadores de proyecto y otras instancias similares.

⁵ Naciones Unidas “*Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*” (2000).

⁶ En relación con los menores, la concepción del MND esbozada en este manual puede complementarse con las „Directrices para la Protección de los Derechos del Niño Víctimas de trata en el Sudeste de Europa” de UNICEF, (mayo 2003).

Cómo usar este manual

Dado que todos los Estados participantes de la OSCE pueden llegar a tener que ocuparse de víctimas de trata de personas, ya sea como países de origen, de tránsito o de destino, constituiría una buena práctica para ellos desarrollar un MND. Éste se aplica con independencia de la situación social, económica o política del país — un MND es de igualmente útil para democracias ya consolidadas como para países en transición. Este manual aspira a ser una herramienta útil para todos los Estados participantes de la OSCE. El manual asume la existencia de diferencias entre los Estados y proporciona, por tanto, un conjunto de principios y elementos claves mediante los que puede desarrollarse un MND a medida para cada país.

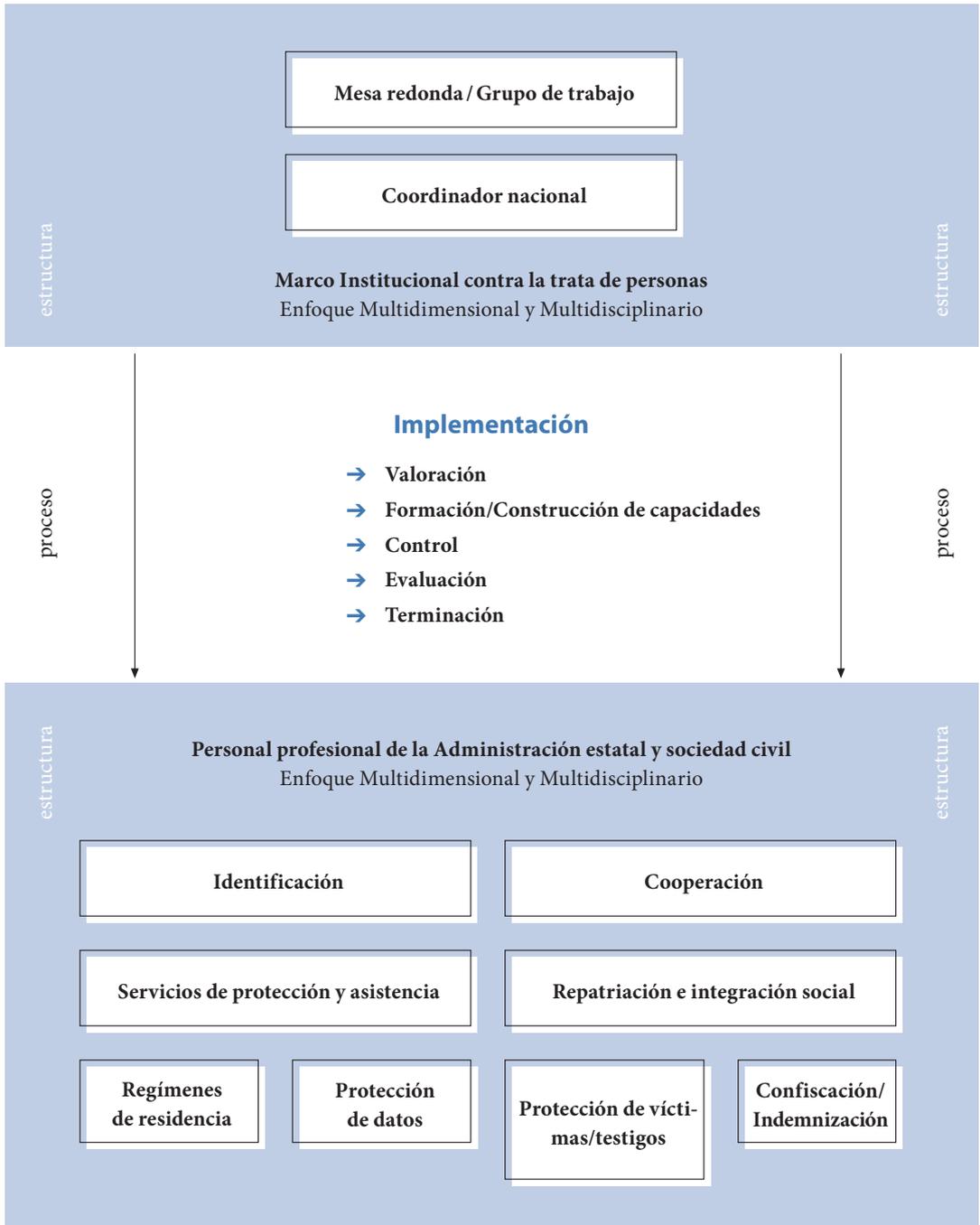
En consecuencia, el manual se dirige a los siguientes grupos destinatarios:

- **Representantes gubernamentales:** como metodología, recurso y herramienta para el diseño e implementación de MNDs;
- **Sociedad civil:** como herramienta práctica para implementar y apoyar estructuras para personas conmovidas (en cooperación con los gobiernos) y como instrumento de abogacía y presión.
- **Órganos encargados de implementar la ley:** para el fortalecimiento de capacidades, medidas de formación y buenas prácticas.

El manual tiene, asimismo, como objetivo reforzar la capacidad de las operaciones en el terreno de la OSCE de asistir a los gobiernos proporcionándoles una orientación efectiva y una metodología adaptable a la situación nacional. Se confía en que las operaciones sobre el terreno de la OSCE se encuentren en situación de facilitar y asistir a los gobiernos nacionales y a las ONGs en sus esfuerzos por diseñar e implementar los MNDs. El manual deberá, por tanto, constituir una herramienta útil para el personal de la OSCE involucrado en materia de derechos humanos, protección de víctimas, democratización y asuntos relacionados con la aplicación de la ley.

El manual está estructurado en cuatro capítulos principales. El primero responde a la cuestión de **qué es en realidad un Mecanismo Nacional de Derivación** proporcionando una definición clara del mismo y de sus elementos estructurales clave. El segundo describe **porqué los Mecanismos Nacionales de Derivación son necesarios**, identificando los MNDs como valiosas instancias de construcción de instituciones democráticas en las que gobiernos y sociedad civil pueden cooperar, desempeñando cada cual su propio papel y obligaciones. Este capítulo subraya 10 principios importantes de los MNDs que son de aplicación en todos los países, ya sean países de origen o destino, con independencia de su nivel de desarrollo. El tercer capítulo proporciona orientación sobre **cómo se implementan los Mecanismos Nacionales de Derivación**, con una metodología integral de valoración utilizable en el diseño de un MND. Basándose en esta valoración, el manual proporciona orientación y recomendaciones para los pasos ulteriores en la mejora de los sistemas existentes de referencia, así como estrategias para diseñar un MND específico adaptado a las peculiaridades del país en aquellos países donde aun no existe ninguno. Por último, el cuarto capítulo se refiere a aquellos **asuntos básicos que deben ser tratados por un Mecanismo Nacional de Derivación**, mediante una metodología integral de valoración utilizable en el diseño, incluida la identificación de las víctimas de trata, los principios que rigen los acuerdos de cooperación y otros componentes.

Visión de conjunto de un Mecanismo Nacional de Derivación



I. ¿QUÉ ES UN MECANISMO NACIONAL DE DERIVACIÓN?



1. Definición de Mecanismo Nacional de Derivación

Un Mecanismo Nacional de Derivación (MND) es un marco cooperativo a través del cual los actores estatales cumplen sus obligaciones de proteger y promover los derechos humanos de las víctimas de trata, coordinando sus esfuerzos en asociación estratégica con la sociedad civil.

El objetivo básico de un MND es asegurar que los derechos humanos de las víctimas de trata sean respetados y proporcionar a las víctimas una vía efectiva de derivación a los servicios. Además, los MNDs pueden servir para ayudar a mejorar las políticas y los procedimientos nacionales en una amplia variedad de aspectos relacionados con las víctimas, tales como residencia, reglamentación sobre repatriación, indemnizaciones y protección de testigos. Los MNDs pueden establecer planes nacionales de acción y pueden establecer criterios de referencia para determinar si se han alcanzado objetivos establecidos.

La estructura de un MND diferirá entre países; sin embargo, los MNDs deben diseñarse para formalizar la cooperación entre organismos gubernamentales y grupos no gubernamentales que tratan con las víctimas de trata. Por lo general, un MND tiene un coordinador nacional quien, a menudo, es un funcionario gubernamental de alto rango y una mesa de trabajo constituida por representantes de probada experiencia de los organismos gubernamentales y de la sociedad civil que desarrollan recomendaciones sobre las políticas y los procedimientos nacionales relativos a las víctimas de trata de personas. Los MNDs también se dotan a menudo de grupos de trabajo que conocen de asuntos específicos relativos a las víctimas. Los MNDs resultarán, probablemente, más efectivos si se basan en un acuerdo de cooperación formal entre los participantes — por ejemplo, un memorando de entendimiento — que establezca tanto el rol como las tareas específicas de cada uno de ellos.

Una valoración inicial de la situación en el país constituye, usualmente, el primer paso en el establecimiento de un MND. Dicha valoración puede contribuir a determinar qué organismos y organizaciones de la sociedad civil son los participantes clave en las actividades contra la trata de personas, cuáles deben participar en un MND, qué estructura puede resultar la más efectiva para el MND en un país dado y que asuntos precisan de mayor atención. La valoración puede iniciarse y llevarse a cabo tanto por un organismo gubernamental como por una organización no gubernamental. En función de los resultados de la valoración, puede diseñarse e implementarse un MND con la estructura, composición y programa de acción apropiados. A la hora de establecer un MND también debe tenerse en cuenta si el país en cuestión dispone ya de un consejo nacional contra la trata u otro órgano o punto focal dedicado a combatirla.

Para ser efectivos, los MNDs requieren una buena cooperación entre organismos gubernamentales y la sociedad civil. A menudo, las víctimas de trata son, inicialmente, identificadas por los organismos encargados del cumplimiento de la ley, pero son las organizaciones de la sociedad civil las que les proporcionan protección y otros servicios. De ahí que un MND puede ser una estructura esencial de derivación para las víctimas de trata. Los MNDs deben desarrollar un proceso dinámico para asegurar la participación de la sociedad civil. El control interno,

la evaluación y la realimentación del proceso deben hallarse constantemente presentes en un MND. El logro de estos objetivos precisa el compromiso de una amplia gama de organismos gubernamentales y grupos no gubernamentales. Un MND debe, por tanto, tratar de ser lo más integrador posible en lo atinente a sus miembros y a la participación.

El establecimiento de MNDs en países de destino, tránsito y origen puede contribuir a asegurar un sistema global e inclusivo de asistencia, dirigido y accesible a todas las víctimas de trata.

Un MND debe incorporar:

- Orientación respecto de cómo identificar y tratar apropiadamente a las víctimas de trata, respetando sus derechos y otorgándoles poder de decisión sobre sus vidas.
- Un sistema para derivar a las víctimas de trata a organismos especializados donde pueden obtener alojamiento y protección contra los daños físicos y psicológicos, así como servicios de asistencia. Tal alojamiento implica asistencia médica, social y psicológica; servicios legales; y asistencia para adquirir documentos de identidad, así como la facilitación de la repatriación voluntaria o el reasentamiento.
- El establecimiento de mecanismos apropiados y oficialmente vinculantes diseñados para armonizar la asistencia a la víctima con esfuerzos en el campo de la investigación y juzgamiento del delito.
- Un marco institucional contra la trata de personas con una participación multidisciplinar y trans-sectorial que posibilite una respuesta apropiada a la compleja naturaleza de la trata de personas y permita su monitoreo y evaluación.

Las responsabilidades y competencias de todos los actores involucrados en el MND deben ser definidas de forma que aseguren la protección y la promoción de los derechos humanos de todas las víctimas de trata en cualquier circunstancia. En sus relaciones con las víctimas de trata es importante recordar que todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado son titulares de derechos humanos con independencia de sus antecedentes, nacionalidad, actividades en las que hallan podido hallarse involucradas, o de su voluntad de cooperar con las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley.

Los MNDs no son estructuras rígidas, sino mecanismos flexibles confeccionados a la medida de los patrones que siguen los casos de trata en cada país y a su medio social, político, económico y legal. Esa es la razón de que un MND no se construya a partir de un único proyecto general, sino que se halle basado en la valoración cuidadosa de las necesidades y condiciones específicas de cada país.

2. Elementos claves: identificación y cooperación

En la esencia de todo MND se halla el proceso de localizar e identificar a probables víctimas, a quienes, generalmente, se conoce como “presuntas víctimas de trata”. Este proceso incluye a las diversas organizaciones involucradas en un MND, que deben cooperar para asegurar que a las víctimas se les ofrezca ayuda mediante servicios especializados.

La localización e identificación de las víctimas de trata constituye un problema fundamental en toda estrategia contra la trata de personas. A menudo, y por diversas razones, las personas atrapadas en esta red no desean revelar su situación o sus experiencias a las autoridades estatales. Las víctimas pueden albergar profundos sentimientos de desconfianza hacia los órganos oficiales, resultantes de experiencias en sus propios países de origen. A menudo, las víctimas tienen miedo a la represalia violenta de sus captores contra ellas mismas o sus familiares en los países de origen. Tales amenazas de violencia a su regreso pueden aumentar el temor de la víctima a la deportación debido a su situación ilegal. Debido a que las víctimas de trata se muestran inicialmente reacias a identificarse como tales, se emplea generalmente la expresión “presuntas víctimas de trata” para designar a aquellas personas con probabilidad de haber sido víctimas de trata y que, por tanto, deberían incluirse en el ámbito general de los programas y servicios contra la trata de personas.

Las víctimas de trata son rara vez capaces de salir de su situación por sus propios medios. Generalmente, si atraen la atención de las autoridades es como resultado de controles policiales, de los funcionarios de fronteras o de otras autoridades estatales. Los organismos oficiales con probabilidad de entrar en contacto con las víctimas deben ser conscientes de las especiales circunstancias en las que se encuentran, tratarlas con sensibilidad y proporcionarles acceso a los mecanismos de protección existentes. Es importante que las instituciones oficiales sean conscientes no solo de que estas personas son víctimas de un delito por el que se les debe compasión y respeto de sus derechos fundamentales, sino de que ganarse su buena voluntad y cooperación puede ayudar a luchar contra el crimen organizado. Existen múltiples medios a utilizar para animar a las presuntas víctimas de trata a revelarse como tales, entre ellos teléfonos de información, trabajo de campo y centros de acogida.

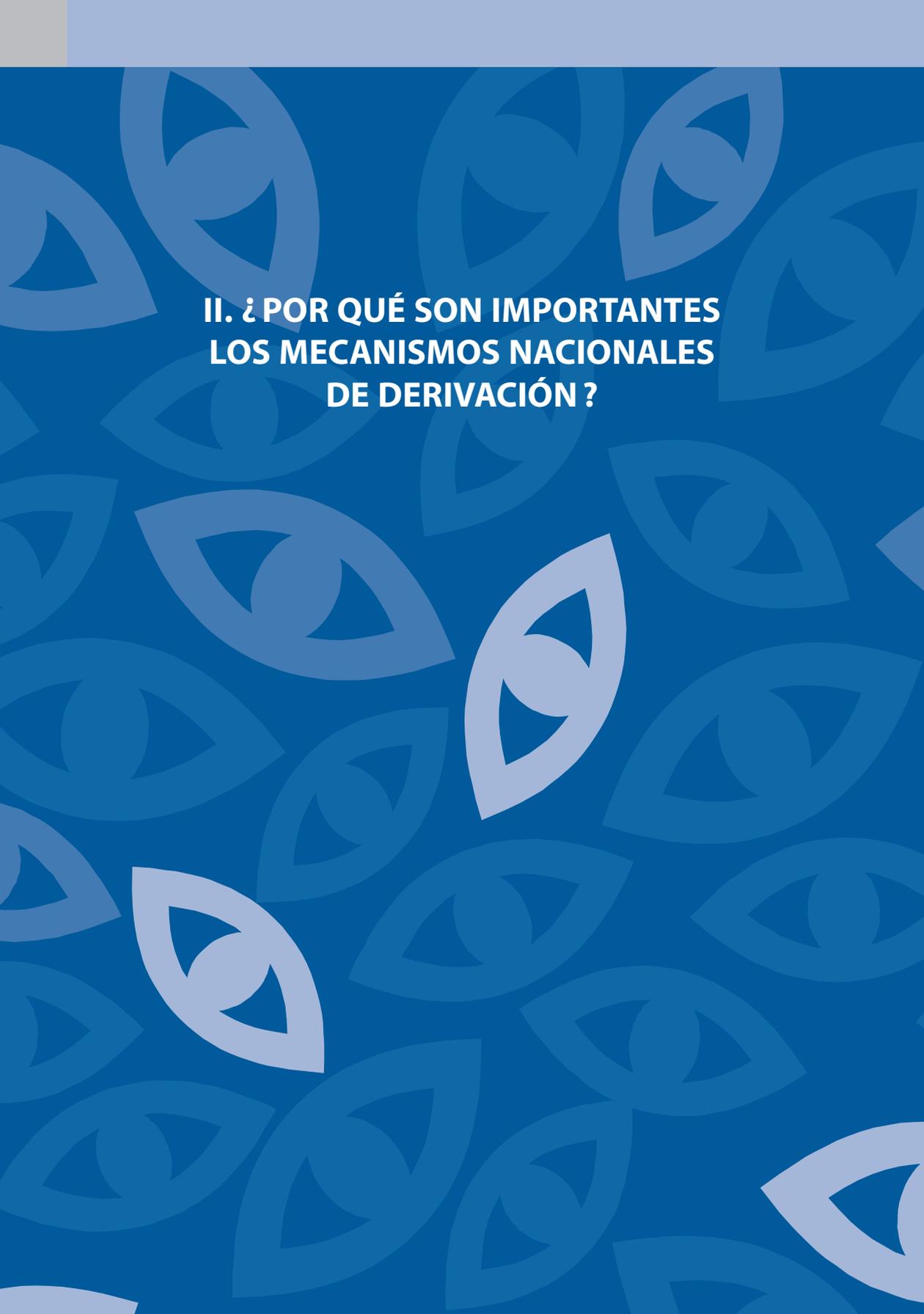
La identificación de una víctima de trata puede ser un proceso largo y complejo que requiere orientación profesional y estructuras que generen un espacio de seguridad para la víctima. Algunas veces, deben pasar semanas o meses antes de que la persona tratada supere el síndrome del estrés postraumático y sea capaz de hablar de lo que sabe. Por tanto, el concepto resaltado en este manual incorpora el proceso de identificación como parte de un programa de protección y ayuda. (Estos conceptos se detallan en la Sección IV.5.2, *Estatuto de Residencia de las víctimas de trata*).

Parte de la finalidad global de un MND es provocar un cambio de mentalidad ante la trata, de modo que se considere no solo como un problema criminal, sino como un grave abuso de los derechos humanos de las víctimas. La adopción de este punto de vista ayudará a que todas

las presuntas víctimas — no sólo aquellas que decidan colaborar como testigos — reciban proyección y ayuda. (Esto se desarrolla en la Sección IV.1, Identificación de Presuntas Víctimas de trata de personas).

El otro componente central de un MND es el modo de **establecer estructuras de cooperación** entre organizaciones gubernamentales y proveedores de servicios de la sociedad civil. Esta cooperación puede conciliar lo que inicialmente pueden parecer posiciones legales enfrentadas. De un lado, la tarea de aplicar la ley, dada la frecuente situación ilegal de las personas presuntamente tratadas, puede, por ejemplo, acarrear su traslado a una institución para emigrantes ilegales manteniéndolos detenidos a la espera de ser deportados. Esto puede implicar que las autoridades encargadas del juzgamiento de delitos no den a las personas presuntamente tratadas el estatuto de víctimas de un delito. De otro, las normas y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, así como muchos ordenamientos jurídicos nacionales, exigen que los derechos de estas personas sean reconocidos y protegidos.

Un acuerdo de cooperación bajo los auspicios de un MND, en el cual las personas presuntamente tratadas son transferidas a estructuras de ayuda y protección de la sociedad civil — por tanto, no estatal — puede asegurar que las víctimas no permanezcan detenidas y se hallen en situación de ejercer sus derechos. Tales estructuras de cooperación pueden ayudar a las personas presuntamente tratadas a encontrar trabajo y a regularizar su situación, por ejemplo, mediante un permiso de residencia de corta duración que les permita apartarse del turbio espacio de la ilegalidad y la irregularidad. (Se incluyen más detalles en la Sección IV.2, *Principios Básicos de los Acuerdos de Cooperación*)



II. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS MECANISMOS NACIONALES DE DERIVACIÓN?

1. Una buena práctica de construcción de instituciones democráticas

Los MNDs pueden desempeñar un papel importante a la hora de ayudar a los gobiernos a cumplir sus obligaciones de protección en sus jurisdicciones. En este sentido, los MNDs constituyen, en sí mismos, instituciones democráticas que deben ser promovidas por los gobiernos. Además, dado que un MND precisa de una estrecha cooperación entre gobiernos y sociedad civil, su creación puede contribuir a promover buenas prácticas de construcción de instituciones democráticas desarrollando lazos efectivos entre los gobiernos y ésta. Debido a su naturaleza y modo de funcionamiento, los MNDs incluyen todos los estamentos sociales: individuos, actores de la sociedad civil e instancias gubernamentales a nivel local, regional y nacional.

Para que un MND se inserte eficazmente en un país, debe encajar en un programa o enfoque de democratización más amplio. Como se destaca en las Directrices de la OSCE contra la Trata de Personas “*La prevención y la lucha contra la trata de personas es una compleja tarea que requiere una respuesta global y multidisciplinaria... (y) a través de... (la) dimensión humana, la dimensión político-militar, (y la) dimensión económica (de seguridad)*”.⁷ Los factores que favorecen la trata de personas van eliminándose progresivamente si los procesos globales de democratización se orientan hacia el progreso en las esferas social, económica y política. Por ejemplo, el progreso económico en los países de origen reducirá las presiones de los ciudadanos para aceptar ofertas de empleo en el extranjero y la disminución de la corrupción creará un clima en el que es menos probable que florezca el crimen organizado. Los procesos democratizadores pueden potenciar, asimismo, el fortalecimiento de instituciones como los MNDs, mediante los cuales se protegen los derechos humanos de los grupos vulnerables y se asegura el estado de derecho.

La trata de personas constituye una violación de los derechos humanos de la víctima. El objetivo principal de un MND es ante todo, por tanto, el de proteger los derechos y responder a las necesidades de las presuntas víctimas de trata.

“Sin embargo, demasiado a menudo todavía, las indefensas víctimas de cínicos traficantes son consideradas como delinquentes, criminalizadas y deportadas antes de que las verdaderas circunstancias sean investigadas — sin asistencia ni cuidado y sin consideración a los severos traumas que, con frecuencia, sufren. Muy a menudo se les niega la atención médica y el derecho básico a recibir orientación legal, los servicios de un traductor o la oportunidad de demandar legalmente por daños a sus empleadores.”⁸

⁷ Directrices Contra la Trata de Personas de la OSCE (Junio 2001).

⁸ Barbara Limanowska, *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe: Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania (ODIHR/ UNICEF/ACNUDH, 2002)*, p. XIII.

A través del área territorial de la OSCE, los mecanismos de protección continúan presentando deficiencias y no resultan, a menudo, suficientemente sensibles a las necesidades de las presuntas víctimas. No pueden funcionar efectivamente ni abordar el fenómeno de la trata de manera exhaustiva. Por ejemplo, en muchos países, todavía existen lagunas en la legislación relativa a la protección de víctimas y en aquella de inmigración y residencia. Los actores de la sociedad civil pueden desempeñar un papel útil como garantes, identificando las deficiencias y promoviendo mejoras en la legislación y en la práctica.

Este manual establece un marco conceptual para un mecanismo de protección que incluya a todos los actores gubernamentales y no-gubernamentales y garantice los derechos humanos de las víctimas de trata. La sociedad civil, en tanto que uno de los pilares principales del desarrollo democrático, juega un papel clave en el establecimiento de MNDs eficaces. Las ONGs y otros actores de la sociedad civil aportan, a menudo, un número de experiencias basadas en su trabajo en los ámbitos tradicionales de la protección de los derechos humanos y de la asistencia a las víctimas. En muchos países, han complementado el apoyo estatal o han completado lagunas cuando ciertos servicios sociales no son proporcionados por el Estado. Pero, aún más importante, han desempeñado un papel activo en los procesos de democratización, aportando mecanismos de equilibrio a las instancias gubernamentales, supervisando los procesos de creación y reforma de instituciones y promoviendo, con frecuencia, un cumplimiento más completo de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos por parte del Estado.⁹ De ahí que la sociedad civil pueda ayudar a garantizar el diseño y la implementación de mecanismos más efectivos. Trabajando a través del MND, los actores de la sociedad civil asumen responsabilidades y la copropiedad de un MND.

Otro desafío clave es educar a la opinión pública y las autoridades estatales, modificando su percepción de la trata de personas en tanto que amenaza a la seguridad nacional asociada al crimen organizado y a la inmigración ilegal, hacia la comprensión de que la trata de personas constituye, asimismo, un violación flagrante de los derechos humanos de las víctimas.¹⁰ Este es un esfuerzo que aún debe proseguir en la región de la OSCE. En este proceso, la sociedad civil puede complementar las medidas gubernamentales con su experiencia, sus capacidades, sus respuestas innovadoras, y sus contactos y redes internacionales, con independencia de si el MND está siendo apoyado o ha sido iniciado en un país de origen, tránsito o destino.

⁹ CSCE Carta de París para una nueva Europa: “Nosotros, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes] recordamos el importante papel que, en relación con el logro de los objetivos de la CSCE, han desempeñado las organizaciones no gubernamentales, así como las personas y los grupos religiosos y de otra índole, y facilitaremos más sus actividades para el cumplimiento de estos compromisos de la CSCE por los Estados participantes. Estas organizaciones, grupos y personas deben participar de modo apropiado en las actividades y nuevas estructuras de la CSCE para llevar a cabo sus importantes tareas.”

¹⁰ Carta de la OSCE para la Seguridad en Europa, Estambul 1999, párrafo 19: “Reafirmamos que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la democracia y del Estado de derecho constituyen la esencia del concepto de seguridad global de la OSCE.”

2. Principios y buenas prácticas para la implementación de los MNDs

Los 10 principios y buenas prácticas que se señalan a continuación deben orientar la creación de MNDs.

1 La protección de los derechos de las víctimas debe ser prioridad principal de todas las medidas contra la trata de personas.

“Los derechos humanos de las personas objeto de la trata constituirán el centro de toda labor para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger y dar asistencia y reparación a las víctimas”.¹¹

A pesar de las numerosas medidas de protección, declaraciones y acuerdos en materia de derechos humanos, la manera de abordar, en la práctica, la trata de personas viola, a menudo, principios de derechos humanos. Tras ser liberadas de sus captores, las víctimas de trata son, a menudo, retenidas en centros de detención o prisiones. Es posible que sean forzadas contra su voluntad a someterse a exámenes médicos invasivos. Es posible que sus nombres y datos personales sean almacenados en el país de destino y remitidos a las autoridades de sus países de origen. También es posible que se las incluya en listados de control de policía o de inmigración compartidos internacionalmente, restringiendo, de ese modo, su futura capacidad de desplazamiento. Las víctimas son, con frecuencia, expulsadas de sus países de destino; lo que, en algunos casos, se lleva a cabo sin las garantías procedimentales debidas. Estos factores muestran la generalizada percepción de que las víctimas de trata son delincuentes antes que víctimas.

En tanto que testigos en procedimientos penales, las víctimas de trata pueden volver a verse traumatizadas al ser forzadas a relatar sus experiencias en presencia de los autores sin la protección del anonimato. A menudo, no obtienen permiso para trabajar legalmente o proseguir su educación, incluso, cuando son testigos en un proceso penal que puede prolongarse durante muchos años.

En sus países de origen, es posible que sean sometidas a sanciones legales. Debido a su entrada ilegal en el país de destino, a menudo poseen un sello en sus pasaportes que les priva de la posibilidad de futuras entradas. En muchos países, también es posible que sean perseguidas o multadas por estar involucradas en la prostitución. A menudo, tras el retorno, las víctimas de trata, en particular las que han sido explotadas como prostitutas, se ven forzadas al aislamiento social.

Las autoridades nacionales se centran, con frecuencia, en el papel potencial de las víctimas como testigos. No obstante, tales consideraciones no deben afectar sus derechos. Cada víctima debe ser capaz de decidir libremente si coopera en los procesos de persecución penal.¹²

¹¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) „Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas” (Mayo 2002), Principios: Artículo 1.

¹² *Ibid.*, Artículo 8.

Durante tales procesos, los derechos humanos de las personas afectadas deben ser salvaguardados y la libertad de decisión de las mismas respetada.

2 Una infraestructura para luchar contra la trata de personas debe basarse en una definición amplia de la misma para poder responder con rapidez a sus diferentes modalidades.

El Protocolo de Naciones Unidas contra la Trata de Personas adopta una definición de la misma que incluye a mujeres, hombres y niños que son víctimas de trata tanto dentro como a través de las fronteras nacionales y que son explotados de cualquiera de las maneras posibles.¹³ Tiene en cuenta que la trata de personas puede tener lugar en el interior de un determinado país y puede involucrar numerosos ámbitos laborales desprotegidos o carentes de regulación.

En la mayoría de Europa, las instituciones disponibles para luchar contra la trata de personas centran su atención en las víctimas femeninas llegando a limitarse únicamente a las víctimas de la esclavitud sexual. En Estados Unidos, por su parte, las medidas se dirigen también contra la trata de personas para la realización de trabajos forzados, por ejemplo, en la industria textil.¹⁴ En términos globales, muchas formas de trata de personas pueden no ser reconocidas como tales, dado que las estructuras existentes de protección de las víctimas y la formación para su protección impartida a las autoridades se centran en un único grupo de víctimas, por ejemplo, los ciudadanos extranjeros o las mujeres.

Las instituciones contra la trata de personas deben, por tanto, ser flexibles y dinámicas para poder reconocer las manifestaciones previamente desconocidas de la trata de personas y reaccionar ante las mismas.

3 Los servicios de asistencia y protección a las víctimas deben ser accesibles a todas las categorías de víctimas de trata.

La definición de la trata establecida por el Protocolo de Naciones Unidas contra la Trata de Personas establece que mujeres, hombres y menores son objeto de trata, tanto dentro, como a través de las fronteras nacionales y son explotados de cualquiera de las maneras posibles. Esto exi-

¹³ *Op. cit.*, Nota 5, Protocolo de las NU sobre la Trata de Personas 3(a): „Por „trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.”

¹⁴ La correspondiente infraestructura contra la trata de personas en un país no proporciona necesariamente conclusiones precisas para conocer las manifestaciones de trata de personas existentes en la región. No hay datos empíricos comparativos que permitan tener una imagen clara de las diferentes categorías de trata de personas por región. En muchos países, la infraestructura contra la trata existente se organiza en torno al concepto legal vigente de trata de personas en el respectivo código penal. En Alemania y Suecia, por ejemplo, la trata de personas se define exclusivamente con referencia al propósito de explotación sexual.

ge una organización comprehensiva de servicios de asistencia y protección a las víctimas como parte de un MND (Vid, Sección IV. 3, *Servicios de Asistencia y Protección*).

El acceso a los servicios de asistencia y protección debe ser facilitado por las autoridades estatales y las organizaciones no gubernamentales. Cuando una persona es liberada en circunstancias que sugieren que puede haber sido víctima de trata, debe presumirse que se está ante una víctima de trata hasta que pueda ser adecuadamente identificada y remitida a servicios apropiados de asistencia y protección. Ello es debido a que, sin servicios de asistencia y protección profesional, la identificación completa de una persona como víctima de trata y el relato de los hechos del delito tienen menos posibilidades de producirse. A causa del trauma que las víctimas de trata sufren y de la compleja naturaleza del delito que han sufrido, el cual, a menudo, conlleva cambios de lugar y de autores, es importante darle tiempo a la víctima para que procese lo que le ha sucedido.

La fase siguiente, de estabilización de la presunta víctima de trata, puede ayudarla a clarificar lo que ha experimentado. A lo largo de este proceso, la víctima de trata puede adoptar una decisión informada con respecto a si desea ponerse a disposición de las autoridades como testigo. Sin embargo, la decisión de no hacerlo no puede constituir un motivo para su exclusión de las estructuras de asistencia.

4 Un mecanismo de protección debe incluir una amplia gama de servicios especializados dirigidos a las necesidades específicas de cada persona.

Un paso decisivo hacia el reconocimiento de la dignidad humana de las personas objeto de la trata y la aceptación de que son víctimas antes que delincuentes, es facilitarles acceso al alojamiento, atención médica y psicológica especializada, orientación, manutención y permiso para trabajar y proseguir su educación o formación profesional.¹⁵

Con frecuencia, se utiliza un único recinto central para alojar a las presuntas víctimas de trata y para que la policía lleve a cabo sus interrogatorios. La atención médica y psicológica puede, asimismo, tener lugar en el mismo lugar. Ello puede llevar a que las presuntas víctimas de trata no dispongan de la posibilidad de retirarse a una esfera privada ni abandonar el alojamiento protegido por razones de seguridad o por restricciones sobre sus desplazamientos impuestas como consecuencia de su estatus en el país de destino.

Aunque los MNDs desarrollan diversas medidas de protección, debe considerarse que las víctimas de trata son personas con múltiples experiencias y necesidades. La diversidad de antecedentes de los diferentes tipos de víctimas pone de relieve la necesidad de disponer de una multiplicidad de asesoramiento y servicios. Por ejemplo, muchas víctimas de trata puede

¹⁵ *Op. cit.*, nota 11. Principios y Directrices Recomendados por el ACNUDH, Artículo 8; nota 2, La Lucha contra la Trata de Personas, Artículo 9; Plan de Acción de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas; Angelika Kartusch, *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review* (Varsovia, OSCE/ODIHR, 2001), p. 69 ss.

que no precisen de un alojamiento protegido dado que ya disponen de residencia. Los servicios médicos y psicológicos deben organizarse con la flexibilidad suficiente para permitir su adaptación a las necesidades individuales y hacerlos accesibles a las personas afectadas sólo de manera voluntaria.

5 Los servicios de protección de las víctimas basados en los derechos humanos pueden contribuir a asegurar un juzgamiento eficaz

Las experiencias en los países de Europa Occidental ha puesto de relieve que el aumento de la eficacia en el juzgamiento penal de los autores, aumenta gracias al establecimiento de MNDs globales en cooperación con las ONGs.¹⁶ El factor esencial es la decisión bien informada de las víctimas de tratar de cooperar con las autoridades. La asistencia profesional, legal y psicológica durante el interrogatorio policial y el proceso judicial, que puede durar meses, o incluso años, conlleva una estabilización de la víctima-testigo. Lo ideal es que esta asistencia se proporcione en estrecha colaboración con las organizaciones no gubernamentales.¹⁷ La víctima-testigo debe ser informada, asimismo, del derecho que le asiste a interponer una demanda civil.¹⁸

6 La lucha contra la trata de personas exige un enfoque multidisciplinar y trans-sectorial, que incluya la participación de todos los actores relevantes del gobierno y de la sociedad civil.

Las medidas para luchar contra la trata de personas requieren de estrategias propias que atraviesan numerosos campos como, por ejemplo, seguridad interior, política económica y social, política de empleo, inmigración, derechos humanos y política de prevención de la delincuencia. Al afrontar el problema, las diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pueden llegar a conclusiones diversas basadas en razonamientos diferentes. Ello ha sido reconocido así por un estudio global encargado por Naciones Unidas:

“En la serie de estrategias actuales se pueden distinguir seis enfoques principales: La trata... como problema moral, como problema relativo al crimen (organizado), problema migratorio, problema de orden público, problema laboral y problema de derechos humanos.”

“Dentro de cada enfoque pueden distinguirse dos modelos de estrategias: estrategias represivas — encaminadas a reprimir ‘conductas indeseables’, tales como la delincuencia o la inmigración ilegal; y estrategias de atribución de poder — utilizadas principalmente por las ONGs y dirigidas a apoyar a las mujeres y reforzar su posición.”

¹⁶ Policía Criminal federal de Alemania *Trafficking in Human Beings 2002* (Wiesbaden, 2003), p. 3.

¹⁷ *Op.cit.*, Nota 11, Principios y Directrices Recomendados por el ACNUDH, Directriz 3, artículo 7.

¹⁸ *Ibid.*, Directriz 4, artículo 9.

“Aunque las estrategias represivas pueden resultar útiles, se corre el riesgo de que puedan volverse contra las mujeres, por ejemplo, restringiendo su libertad de movimientos o utilizándolas, sin la debida protección, como testigos contra el crimen organizado.”¹⁹

La constitución de equipos multidisciplinarios a nivel nacional puede evitar el enfrentamiento de estos dos modelos e impedir el supuesto conflicto entre “el enfoque basado en los derechos humanos” y el “enfoque represivo (o de aplicación de la ley)”. La participación de la sociedad civil posibilita que pueda realizarse el examen de las medidas contra la trata de personas en función del grado en que éstas protegen los derechos humanos. Además, los equipos multidisciplinarios tienen más posibilidades de poseer el conocimiento experto necesario para elaborar medidas contra la trata de personas en diferentes campos.

Cada institución y proceso desarrollado como parte de un MND debe incorporar el monitoreo y la evaluación desde una perspectiva de derechos humanos. Tal monitoreo y evaluación puede sentar las bases sobre las que iniciar cambios y mejoras.

7 La estructura para luchar contra la trata de personas debe basarse y construirse sobre la capacidad nacional disponible para fomentar el sentido de propiedad y la sostenibilidad

Para asegurar eficazmente los derechos humanos de la víctima, y ser sostenible a largo plazo, un MND debe construirse sobre las estructuras nacionales existentes, i.e., las instituciones gubernamentales y la sociedad civil. Ello contribuirá a garantizar la creación de una red entre los participantes nacionales que sea funcional, y a ayudar a hacer que el MND tenga en cuenta las obligaciones y compromisos internacionales del país.

Incluso si actores externos, tales como las organizaciones internacionales, facilitasen inicialmente los procesos, debe quedar claro, desde el comienzo, que los participantes nacionales serán los titulares del MND. Los actores domésticos deberán implicarse en todas las etapas de la planificación y diseño del MND y se tendrán en cuenta sus preocupaciones y consideraciones en las fases del proceso decisorio.

El primer paso en la implementación de un MND es la valoración de la infraestructura existente, incluyendo instituciones gubernamentales y cuerpos legislativos, así como organizaciones no gubernamentales. Cualquier estrategia para la implementación de un MND debe contar con estas estructuras existentes y construirse sobre ellas.

La trata de personas es percibida ante todo como un fenómeno internacional y, a menudo, las estrategias son concebidas y ejecutadas por organizaciones internacionales sin consultar con actores nacionales y locales. Sin embargo, una estrategia duradera a largo plazo contra la trata de personas debe realizarse en estrecha relación con las disponibilidades nacionales y locales

¹⁹ Marjan Wijers, Lin Lap-Chew, *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution* (Utrecht, 1997), p.156 ss.

para asegurar el sentido de pertenencia tras la progresiva retirada de los actores internacionales. Este enfoque resulta también rentable; las medidas llevadas a cabo por los actores internacionales tienden a ser más costosas que los proyectos ejecutados vía asociaciones duraderas con actores locales y nacionales.

8 Los principios rectores de un MND incluyen la transparencia y la adjudicación de claras responsabilidades y competencias acordes con los diferentes mandatos de todos los actores involucrados.

La cooperación entre los diferentes actores resulta más efectiva cuando sus competencias y responsabilidades están exactamente delimitadas. Una estructura comprensiva que incorpore diversos enfoques, objetivos y funciones sólo puede ser efectiva a largo plazo cuando se halla claramente definida y ha sido aceptada por todas las partes.

La transparencia y la clara asignación de responsabilidades son principios claves para la asistencia profesional a las personas víctimas de trata. Las víctimas deben permanecer informadas sobre las funciones y las competencias de las instituciones con las que deben tratar. Ante todo, las personas objeto de la trata deben ser conscientes de las consecuencias de sus posibles testimonios en los procedimientos penales. Esta política de transparencia informativa debe aplicarse también durante la estancia de la víctima de trata en su alojamiento y a cualquier otro servicio a su disposición.

9 Los MNDs son elementos básicos de una cooperación regional e internacional efectiva para luchar contra la trata de personas y asistir a sus víctimas.

La cooperación internacional requiere estructuras efectivas en los ámbitos nacional y local para forjar una alianza en la lucha contra la trata de personas. El sentido de propiedad, la sostenibilidad y la fiabilidad de las medidas contra la trata de personas a nivel nacional vienen exigidos por una cooperación internacional satisfactoria y efectiva. Por tanto, la iniciativa de promover políticas contra la trata de personas debe tener lugar en el interior del país afectado.

La cooperación internacional debe incluir la coordinación entre los MNDs de varios países. Ello posibilitará que el delito y otras cuestiones trans-fronterizas se traten a nivel internacional. Las organizaciones internacionales se hallan mejor situadas para proporcionar asistencia a los gobiernos y a la sociedad civil, que para intervenir como protagonistas en las medidas contra la trata a nivel nacional. La cooperación internacional debe correr pareja con el fortalecimiento nacional de capacidades.

10 El proceso de implementación de un MND debe subsumirse en el proceso global de democratización para garantizar su responsabilidad y legitimidad.

El diseño y la ejecución de un MND debe formar parte de un más amplio proceso de construcción de instituciones democráticas. La puesta en marcha de un MND refuerza el imperio de la ley y garantiza la promoción y defensa de los derechos humanos; el proceso debe considerarse

como parte del avance hacia la obtención de estos objetivos, más que como una actividad adicional que desvíe recursos humanos y materiales.

Los MNDs serán más sólidos en la medida que incorporen actores nacionales implicados en otros aspectos de la promoción y defensa de los derechos humanos. En consonancia con el criterio de la OSCE de que los derechos humanos y la democracia son el eje central de la seguridad, un MND es, asimismo, un elemento en el desarrollo de la seguridad en toda región.²⁰

²⁰ Carta de la OSCE para la Seguridad en Europa, parágrafo 19.



III. ¿CÓMO DEBE IMPLEMENTARSE UN MECANISMO NACIONAL DE DERIVACIÓN?

1. Evaluación

El primer paso para establecer un MND efectivo es realizar una evaluación precisa de la naturaleza y el alcance de la trata de personas en el país. La evaluación debe considerar las medidas ya existentes para luchar contra la trata y prestar asistencia a las víctimas y contribuir a la eficiencia de los actores implicados. En esta sección se describe con detalle cómo debe realizarse dicha evaluación, aportando una metodología precisa y destacando qué clase de información debe recopilarse y de quién.

El desarrollo de las estructuras de un MND efectivo comienza por una comprensión y reconocimiento sólidos del contexto y de las circunstancias particulares en las que debe insertarse. Un paso preliminar, por tanto, en el establecimiento de las estructuras de un MND es la evaluación de las necesidades y un análisis de la situación, revisando los requisitos y las capacidades de los actores interesados, que incluyen a las agencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en los diversos aspectos de la lucha contra la trata de personas. La evaluación de necesidades debe considerar el estado de las estructuras legislativas, judiciales, ejecutivas y de poder en un país determinado. También deben tenerse presentes el entorno social, económico y político.

1.1. Fuentes de información

Las necesidades de evaluación y análisis requieren un gran esfuerzo de recopilación de información, que incluye:

- Revisión de materiales disponibles tales como documentos políticos, fuentes periodísticas, informes de ONGs, planes de acción nacionales y marcos legales;
- Observación directa de las condiciones, estructuras y actores;
- Consultas;
- Entrevistas;
- Cuestionarios y encuestas.

Las consultas formales e informales, así como, las entrevistas deben realizarse con representantes que tengan o vayan a tener un papel directo o indirecto en el MND. Estas personas poseerán una sólida comprensión de la situación y del contexto en el que operará el MND.

Una parte importante de la evaluación inicial puede ser a través de actos públicos, tales como mesas redondas temáticas, que constituyen instrumentos constructivos y útiles foros de consulta y concienciación. Por ejemplo, la Mesa Redonda de Belgrado sobre la trata de personas, organizada por la Misión de la OSCE en la República Federal de Yugoslavia (RFY) en abril de 2001, congregó a actores gubernamentales y no gubernamentales, así como a organizaciones internacionales relevantes, para realizar una evaluación. La OSCE otros actores se hallaron en mejor posición para definir sus papeles en la lucha contra la trata de personas en la RFY gracias a la misma.

Los cuestionarios y las pequeñas encuestas ayudan a estructurar el trabajo y la información recopilada. También pueden aportar datos cuantitativos comparativos de utilidad. Los cuestionarios pueden distribuirse a los actores relevantes, grupos, agencias y organizaciones para su difusión entre sus representantes y grupos de atención. Pueden, asimismo, servir de plantilla para entrevistas o ayudar a estructurar las agendas de las reuniones.

1.2. Directrices generales para realizar una evaluación

La evaluación global debe considerarse una herramienta para la identificación de potenciales componentes de un MND o, allí donde ya exista un sistema de derivación, como un medio para detectar sus lagunas, limitaciones y puntos débiles. Para lograr este objetivo, este manual recomienda que las siguientes directrices sean cuidadosamente consideradas.

Es una práctica saludable tanto para los actores nacionales gubernamentales como para los no gubernamentales, iniciar la evaluación y conducirla conjuntamente con los representantes de las estructuras locales y de la sociedad civil, quienes se encuentran entre los directamente interesados y los participantes potenciales en el MND. Las autoridades nacionales también pueden decidir encomendar el proceso de evaluación a un agente externo como, por ejemplo, un instituto de investigación con experiencia relevante en la materia.

En algunos países, los actores externos —incluidas las operaciones sobre el terreno de la OSCE— pueden facilitar la evaluación. En tales casos, sin embargo, las actitudes y comportamientos de los actores externos deben ser siempre respetuosos e imparciales, debiendo mostrar sensibilidad y respeto hacia la situación cultural, política y social local.

Una vez realizados los análisis preliminares, sus resultados deben ser transparentemente compartidos con los actores de los gobiernos nacionales y de la sociedad civil para su comentario y discusión. Ello es particularmente importante en el caso de evaluaciones realizadas por agentes externos u organizaciones internacionales. De este modo, la metodología evaluativa debe orientarse a fomentar un entendimiento claro y compartido entre todos los interesados sobre las necesidades y problemas existentes. Esto se puede lograr mejor mediante un enfoque participativo o basado en la cooperación, que incluya a todos los actores que probablemente tomen parte en un MND, así como mediante el empleo de métodos interactivos de análisis y evaluación y una revisión transparente de los resultados.

Luchar contra la trata de personas es una tarea larga y compleja. Algunos aspectos no pueden solucionarse a corto plazo, sino que requieren paciencia y compromiso a largo plazo. Sin embargo, la implicación de un conjunto diverso de actores brinda la oportunidad de desarrollar soluciones innovadoras que se aparten de los patrones del pasado y refuercen los enfoques cooperativos basados en la labor de equipo.

Antes de iniciar la fase de recopilación de información, deben elaborarse marcos de referencia claros y cuestionarios fiables, que pueden basarse en los ejemplos suministrados en esta sección. Disponer de dichos marcos facilita el procesamiento de los datos y el análisis en la última

etapa. La recopilación de antecedentes informativos sobre el país objeto de estudio, tales como informes, estudios, encuestas, elecciones, legislación, acuerdos, estadísticas o datos (federales, nacionales, cantonales o municipales) debe considerarse una de las primeras etapas de una evaluación. No obstante, es importante por supuesto, valorar la fiabilidad de los autores o patrocinadores institucionales de todas y cada una de las publicaciones consultadas.

1.3. Resultados previstos

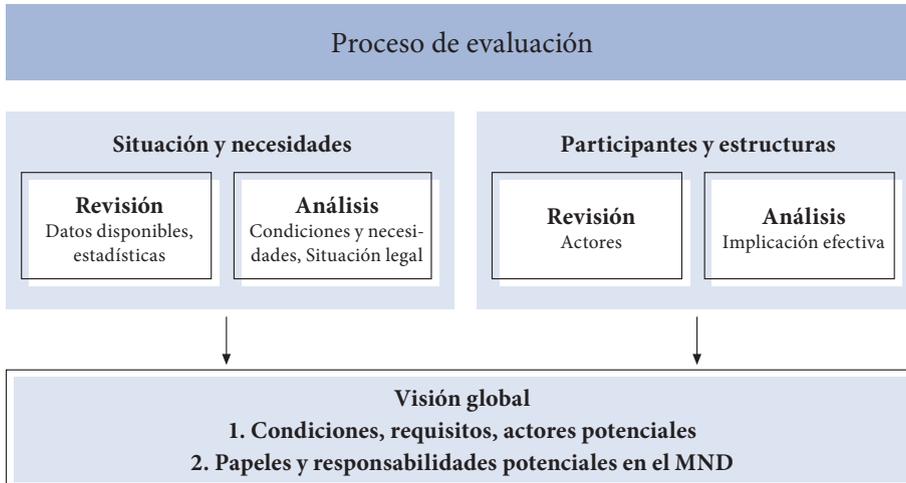
La evaluación debe proporcionar una clara comprensión de los prerequisites y condiciones de establecimiento de un MND y de cómo estructurarlo mejor. Además, los resultados deben dar una visión de conjunto de la experiencia y la capacidad de los actores que pueden verse integrados en la estructura del MND. La evaluación también debe proporcionar orientación sobre cómo modificar o reforzar los procedimientos de consulta existentes y generar ideas sobre alternativas y mecanismos de consulta mejorados, todo ello a medida del específico contexto nacional.

Para su materialización, toda la información debe obtenerse y analizarse en estrecha colaboración con los participantes locales y los miembros potenciales del futuro MND. Los socios locales deben participar en todas las etapas del proceso de evaluación: desde la decisión de llevarla a cabo hasta su diseño, pasando por el proceso de recopilación de la información, el análisis de datos, la verificación, las recomendaciones, las conclusiones y la redacción. Para que el resultado final — un MND mejorado o nuevo — pueda realizarse y mantenerse en el futuro, debe alcanzarse un acuerdo mutuo sobre los objetivos y metas del proceso de desarrollo. Como en todo proceso de institucionalización democrática, la participación y el sentimiento de propiedad por parte de los interesados es esencial para su éxito y mantenimiento.

1.4. Componentes de la evaluación

El proceso de evaluación se divide en dos partes:

- La situación general y la evaluación de las necesidades; y
- Un análisis de las estructuras y de la participación potencial en el futuro MND. El análisis de participación debe abarcar todos los actores con influencia directa o indirecta en la futura estructura del MND.



1.5. Valoración de la situación y necesidades

Análisis de datos y estadísticas disponibles

Con carácter previo a la recopilación de información con la participación directa de sujetos, debe determinarse qué información y datos previos existen sobre la protección de las víctimas en el país. Pueden haberse emprendido estudios y evaluaciones²¹ o existir estadísticas, encuestas o estudio de casos. Es altamente recomendable proceder a la revisión de estos materiales antes de implicar a otros actores adicionales.

En función del nivel de conocimiento institucional de quienes conducen la evaluación, deben considerarse los siguientes documentos y datos:

- La estructura del gobierno nacional y sus recursos;
- La legislación nacional (con atención específica a las regulaciones contra la trata de personas, sobre inmigración y visados, además de legislación penal y el acceso a servicios legales y a las víctimas);
- Estructuras y recursos de aplicación de la ley;
- Tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados;
- Pertenencia a organizaciones internacionales;
- Datos estadísticos sobre empleo y migración laboral (por sexo, edad y origen étnico);
- Datos sobre recursos asignados a los servicios sociales; especialmente en los ámbitos de la salud y la educación;
- Índices macroeconómicos, tales como los niveles oficiales de pobreza, estadísticas sobre rentas y Producto Nacional Bruto (PNB);
- Información sobre opiniones y prácticas religiosas y sociales;

²¹ *Op. cit.*, nota 8, Limanowska.

- En el caso de países de destino, información sobre las condiciones de vida en los principales países de origen;
- Los informes estatales a los órganos de supervisión de tratados de Naciones Unidas²²
- Los “informes en la sombra” elaborados por ONGs y otros a los órganos de supervisión de los tratados de Naciones Unidas.
- Informes, evaluaciones y otras publicaciones importantes preparadas por ONGs internacionales, centros de estudios, universidades y académicos sobre la trata de personas, medidas contra la trata, violencia contra inmigrantes y derechos laborales relacionados con el país objeto del estudio.

Análisis de la situación nacional

En muchos países no existe todavía una estructura de derivación de víctimas. En tales casos, las necesidades de evaluación deben iniciarse al nivel más básico, con consideración de los aspectos siguientes:

- La medida en la cual las agencias gubernamentales y las ONGs son conscientes de los problemas asociados con la trata de personas;
- Si existe legislación sobre la trata de personas y ésta es adecuada;
- Si se han establecido acuerdos o directrices entre agencias gubernamentales para promover la cooperación en la lucha contra la trata entre los organismos gubernamentales nacionales, y entre ellos y las ONGs;
- En qué medida el gobierno ha asignado recursos financieros para luchar contra la trata y prestar asistencia a las víctimas.

En la lucha contra la trata, los Estados deben adoptar un enfoque que integre la prevención, la protección y el juzgamiento.²³ Ello implica que, aunque los países puedan abordar la trata de personas desde perspectivas diversas — en función de si lo valoran principalmente como un problema de crimen organizado, de inmigración irregular, de prostitución o de abuso de derechos humanos — deben, no obstante, considerar todos los aspectos del problema. Un factor del problema que queda frecuentemente difuminado es la distinción entre migración laboral y trata.²⁴ Debe considerarse que la trata incluye un factor de engaño, coerción o violencia, lo que la diferencia de la inmigración económica o el tráfico de personas.

Dada la complejidad del fenómeno de la trata de personas, resulta esencial iniciar la evaluación a partir de una serie de consideraciones generales. Los siguientes aspectos deben abordarse en las consultas iniciales con los actores gubernamentales y no gubernamentales:

²² Tales como los grupos de monitoreo del tratado creados en el ámbito del Tratado para la Eliminación de Toda forma de Discriminación contra la Mujer; el Tratado sobre los derechos del niño; la Convención internacional de los derechos políticos y civiles; y la Convención internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

²³ *Op. cit.*, nota 5, Protocolo de las NU sobre la Trata de Personas, preámbulo, nota 2, La lucha contra la trata de personas, artículo 3; Recomendación del Consejo de Europa R(2000)11.

²⁴ *Op. cit.*, Nota 11, Principios y Directrices Recomendados por el ACNUDH, p. 3.

1. ¿Cómo se percibe en el país la trata de personas?
2. ¿Incluye la perspectiva de derechos humanos el enfoque adoptado por el país sobre la trata?
3. ¿Cual es la política general del país en materia de inmigración irregular, tráfico de personas y trata de personas?

Aunque cada una de las instancias sobre trata de personas entraña un conjunto complejo de circunstancias, que exigen su propia respuesta, es posible, a menudo, discernir patrones en un determinado país. Como paso inicial en el proceso de evaluación debe determinarse si se trata de un país de origen, destino o tránsito. Debe tenerse presente que, en ciertos casos, los países pueden encajar en más de una categoría o pueden estar afectados por el fenómeno de la trata a nivel intra-estatal:

1. **País de origen:** país de residencia de la persona antes de ser víctima de trata o del cual es nacional.
2. **País de destino:** país hacia el que la persona es objeto de trata.
3. **País de tránsito:** país a través del cual la persona ha sido objeto de trata o desde el cual es repatriada.

Sobre la base de esta clasificación será posible establecer una visión de conjunto inicial de las necesidades que ayudarán a definir la configuración eventual del futuro MND.

Debe incluirse a los actores nacionales en esta etapa preliminar del proceso de evaluación. Los actores nacionales implicados en la lucha contra la trata serán fuentes claves de información y conocimientos y podrán proporcionar una valiosa verificación de los resultados. Comenzar con un enfoque participativo contribuirá a asegurar que cualquier mecanismo de derivación de víctimas que sea, finalmente, establecido resulte sostenible ya que los socios nacionales se hallarán interesados y comprometidos con las estructuras que ellos mismos han contribuido a crear. Por último, este enfoque integrador y participativo aumenta la probabilidad de que se pongan a disposición del MND fondos y otros vitales recursos a nivel nacional.

Análisis de los instrumentos y mecanismos existentes

Los MNDs dependen de las estructuras, iniciativas y actores nacionales existentes. Por tanto, el análisis de la situación y la necesaria evaluación debe revisar los instrumentos y mecanismos disponibles. Deberá determinarse hasta que punto son efectivos y la naturaleza de su contribución a la lucha contra la trata y asistencia a las víctimas. A continuación, podrá establecerse qué mecanismos, instrumentos o estructuras de, entre los existentes, son los más aptos para incluirse en el MND potencial.

El cuestionario de la página siguiente proporciona un resumen de los aspectos claves que deben ser examinados como parte de la necesaria evaluación inicial y del análisis de la situación en la creación de un MND.

Análisis de la situación

Cuestionario I**Valoración de las circunstancias y necesidades específicas del país**

Instrumentos de derechos humanos

- ¿En qué grado está dispuesto el país a mantener los derechos humanos y las libertades, en concreto la libertad de expresión, derechos asociados a la igualdad, el acceso a la justicia, a un proceso justo, además de derechos sociales y económicos?
 - ¿Qué instrumentos internacionales de derechos humanos obligan al país?
 - ¿En qué medida forman parte estos instrumentos de la legislación nacional? ¿En qué grado están incorporadas las normas internacionales en el ordenamiento jurídico nacional?
 - ¿Ha ratificado el país algún instrumento específico relativo a la trata de personas, como el Protocolo de la ONU contra la Trata de Personas?
 - ¿Qué organismos nacionales ejercen control sobre cuestiones de derechos humanos?
 - ¿En qué consiste su mandato?
-
- ¿Existen mecanismos de protección para las víctimas o de los derechos humanos? De ser así, ¿cuales son? *Puede tratarse de defensores del pueblo, comisiones de derechos humanos u otros mecanismos locales, nacionales o parlamentarios.*
 - ¿Cual es la capacidad y la amplitud del mandato de estos mecanismos?
 - ¿Cubren a las mujeres, los menores, las minorías nacionales y a los no nacionales?

Trato a grupos vulnerables

- ¿Cual es la situación de los derechos de las mujeres, los derechos de los menores y la conciencia de género a nivel de políticas y de su implantación efectiva en el país? *Ello incluye la prestación de servicios especializados para huérfanos, menores no acompañados y víctimas de la violencia doméstica u otras formas de violencia dirigida (tortura, etc.)*
- ¿Cual es la situación de los refugiados, de los solicitantes de asilo y de los trabajadores inmigrantes?

Los sistemas de derivación existentes

- ¿Existen sistemas de derivación disponibles para las víctimas de trata? En caso afirmativo, ¿De qué constan y cómo funcionan? *¿Hasta que punto son sistemáticamente aplicados? ¿Siguen las pautas internacionales sobre derechos humanos? ¿Son, ante todo, utilizados como instrumentos para prevenir la inmigración ilegal?*
- ¿Existen restricciones a nivel de políticas, de su implementación práctica o por lo que respecta a su financiación que excluyan a ciertas personas (por ejemplo extranjeros, indigentes) de la percepción de servicios?

- ¿Existen unidades especiales en el seno de la policía, la fiscalía o la Administración de Justicia especialmente formadas para tratar con las víctimas de trata?
- ¿Cómo se halla estructurada la fuerza policial en su conjunto en lo relativo a la trata de personas? ¿Cuál es la división competencial entre las diversas estructuras policiales?
Nótese que es importante diferenciar entre la policía nacional, competente, a menudo, en materia de inmigración y fronteras, y la policía local, con competencias más generales.

-
- ¿Cuál es la percepción pública general del trabajo de las organizaciones de derechos humanos, organizaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes y agrupaciones de mujeres?
 - ¿Abogan estas organizaciones a favor de los derechos de las víctimas de trata?
 - ¿Cuál es la percepción pública de las ONGs y de los actores civiles en el ámbito de la lucha contra la trata de personas?

Servicios de asistencia y protección

- ¿Existe alguna clase de servicios de asistencia y protección? ¿Y quién se encarga de proporcionarlos?
Los servicios de asistencia y protección incluyen: alojamiento, líneas telefónicas de información, asesoramiento legal, atención médica y asistencia financiera. En la mayoría de los países son dispensados por organizaciones no gubernamentales en colaboración o con apoyo financiero gubernamental.

-
- ¿Qué servicios dispensa el gobierno?
 - ¿Qué limitaciones encuentra en los niveles de políticas y de su implementación?
 - ¿En qué condiciones tiene una presunta víctima de trata acceso a estos servicios?
 - ¿Qué clase de servicios proporcionan las ONGs o los actores civiles?
 - ¿Proporcionan alojamiento o vivienda?

Estudio de casos

- ¿Qué patrones siguen los casos de trata? ¿Y cómo han sido tratados hasta el momento?
En este contexto, es recomendable analizar los patrones existentes examinando los estudios de casos y verificando cómo han sido tratados por las respectivas estructuras o agencias.
- ¿Disponen las ONGs y los organismos gubernamentales de información fidedigna respecto de lo que le ocurre a las víctimas en caso de ser repatriadas?
- ¿Hace el gobierno un seguimiento del trato a las víctimas de trata tras su repatriación?

Notas adicionales:

Valoración del marco legal

Para determinar el entorno legal de un determinado país, es importante apreciar la complejidad legal que subyace al fenómeno de la trata de personas. La legislación, procedimientos legales y práctica difieren de forma importante entre los diferentes países. En algunos de ellos, las leyes en vigor relativas al trabajo, migración, crimen organizado y prostitución pueden no estar aún armonizadas con relación a leyes o compromisos más recientes contra la trata de personas. Incluso en aquellos países en que las leyes han sido armonizadas con la legislación contra la trata de personas queda, por lo general, un amplio margen para realizar mejoras en materia de legislación sobre protección de las víctimas. A este tenor, debe destacarse que son pocos los países que han iniciado reformas legales para abordar su legislación contra la trata de personas desde la perspectiva de los derechos humanos.²⁵

Para desarrollar una estructura de un MND apropiada a las circunstancias del país se requiere una evaluación amplia y exhaustiva del marco legal relativo a la trata, incluyendo el Código Penal; las normativas laboral, social y de empleo; las leyes de extranjería y asilo, así como de los sistemas de investigación de delitos y jurídico-procesales.

La siguiente sección de este manual se centra en los prerequisites legales, enmiendas legislativas y estructuras necesarias para el funcionamiento de un MND. Las medidas y procedimientos legales preexistentes deben ser identificadas y utilizadas durante un periodo intermedio y durante el establecimiento inicial de la estructura de derivación de víctimas. Por ello, la evaluación y análisis iniciales del país deberán abordar en primer lugar las bases jurídicas existentes, como se destaca en el siguiente cuestionario.

²⁵ Para más (ulterior) información y orientación con respecto a un marco para una revisión legal, *vid. ODIHR Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review*.

Análisis de la situación

Cuestionario II

Valoración del marco legal

Ley penal

El delito de trata de personas

- ¿Tipifica específicamente el Código Penal el delito de trata de personas?

- En caso afirmativo, ¿Se halla el artículo en consonancia con el Protocolo de la ONU contra la Trata de Personas?

- ¿Son las penas legales lo suficientemente severas como para constituir un factor de disuasión?

- De no ser la legislación nacional conforme con el Protocolo de la ONU sobre la Trata de Personas ¿Cuales son las principales divergencias? ¿Y a qué formas de trata se refiere dicha legislación?

- De no existir un delito de trata, ¿Puede la trata de personas afrontarse haciendo uso de la normativa propia de otros delitos (por ejemplo, el fraude, la extorsión, las lesiones corporales, la violación, contrabando)? En tal caso, haga una lista de esa legislación alternativa.
- ¿Qué formas o aspectos de la trata no se contemplan en legislación alguna?

Confiscación de bienes e indemnización a la víctima

- ¿Contempla la ley penal la confiscación de bienes, tales como objetos de valor, dinero y otras propiedades adquiridas mediante la actividad ilegal?
- ¿Qué sucede con estas propiedades? ¿Podrán emplearse para indemnizar a la víctima?

Ley de extranjería

- ¿En qué condiciones se conceden los permisos temporales de residencia?

- ¿En qué condiciones se pueden conceder permisos de trabajo?

- ¿Estipula la ley opciones de residencia temporal que pudieran aplicarse a las víctimas de trata? *Por ejemplo, para testigos o por razones humanitarias.*
- ¿Contempla la ley un «plazo de reflexión» para las víctimas de trata antes de que deban abandonar el país?
- ¿Contempla la ley un estatuto de residencia permanente por razones humanitarias? *Por ejemplo, en supuestos de amenaza a la vida de la víctima en caso de ser repatriada a su país de origen.*
- ¿Pueden las víctimas de trata solicitar asilo si tienen un fundado temor de persecución en sus países de origen?

- ¿En qué condiciones se permite a los no nacionales trabajar o estudiar? ¿Qué oportunidades tienen los ciudadanos extranjeros para trabajar en el país?

Legislación social

- ¿Existen prestaciones estatales para ayudar a las víctimas de trata?
-
- ¿Si es así, de qué clase de ayudas estatales se trata?
 - ¿Pueden acceder a subsidios estatales los extranjeros ciudadanos/no ciudadanos?
-
- De no existir provisiones legales para apoyar a las víctimas de trata
¿Existen otras fuentes de servicios de protección a las víctimas?

Notas adicionales:

Esta evaluación debiera permitir determinar si existen las condiciones legales ideales para el establecimiento de un MND inicial eficaz. Dichas condiciones son las siguientes:

1. El Código Penal debe **tipificar como delito la trata de personas** posibilitando el juzgamiento de sus autores.
2. La posibilidad de conceder a las presuntas víctimas de trata un “**plazo de reflexión**” que puede ser seguido por la concesión de un **permiso de residencia temporal**.
3. Debe hallarse asegurada la **sostenibilidad financiera** de una estancia temporal.

Además, en función de la situación específica del país, es preferible incluir la revisión de las estipulaciones y procedimientos legales relativos a la protección de los datos privados, la indemnización de las víctimas, la protección de testigos y otros asuntos relevantes para la trata de personas (Vid. capítulo IV).

Valoración de los actores y de las estructuras implicadas

La segunda parte del análisis de la situación consiste en elaborar un mapa (o listado) de los actores involucrados en la protección y asistencia a las víctimas o ya implicados en un mecanismo de derivación de víctimas existente. En la medida de lo posible, deben estudiarse todos los actores e instituciones que tengan una influencia potencial en la futura estructura del MND. Esto incluye tanto a los actores que ya tienen un impacto positivo como aquellos que manifiestan desconfianza inicial o antagonismo hacia la futura estructura de derivación de víctimas. En la fase de evaluación, el objetivo es trazar un panorama general con las estructuras y actores existentes, las relaciones entre ellos, su percepción de los mecanismos de protección de las víctimas y su posible papel subsiguiente en un MND.

La identificación, clasificación y análisis de las organizaciones puede realizarse empleando el siguiente cuestionario.

Análisis de la situación

Cuestionario III

Análisis de los actores y de las organizaciones

Organismos responsables del cumplimiento de la ley (Policía)

Recursos

- ¿Hay unidades de policía entrenadas para actuar específicamente en materia de trata de personas?
- ¿Incluyen mujeres? ¿En que proporción?
- ¿Existe la política de asignar, siempre que sea posible, a mujeres policía el contacto con las víctimas femeninas?
- ¿Dota el gobierno a estas unidades de suficiente personal humano (incluyendo traductores) y recursos financieros?

Formación

- ¿Ha sido entrenada la policía para identificar y tratar con las víctimas potenciales?
- ¿Existen centros en los que la policía reciba formación en asuntos de género, sensibilización con las víctimas y cooperación con las instancias de protección de víctimas?
- ¿Forma la policía a su personal en materia de principios y mecanismos de derechos humanos?
- ¿Cuál es el nivel de formación existente en materia de investigación y juzgamiento de los grupos o redes criminales a nivel nacional e internacional, y confiscación de bienes?

Servicios de derivación de víctimas existentes

- ¿Se halla incorporada la policía a los sistemas de derivación de víctimas existentes?
- ¿Qué tal funciona esta cooperación?

Cooperación regional

- ¿Coopera la policía a través de las fronteras, trabajando con organizaciones regionales e internacionales como Europol e Interpol?

Fiscalía

Recursos

- ¿Existen unidades especialmente equipadas y adecuadamente adiestradas en el seno la fiscalía para abordar los presuntos casos de trata?
- ¿Han sido formados en el empleo de técnicas de entrevista e interrogación sensibles para con las víctimas?

- ¿Dota el gobierno a estas unidades de personal y recursos económicos suficientes para tratar a las potenciales víctimas y afrontar los casos de trata adecuadamente?

Formación

- ¿Cuál es el nivel de formación en cuestiones de investigación y juzgamiento de grupos o redes criminales a nivel nacional e internacional, y en aquellas relativas a la confiscación de bienes?
- ¿Ha recibido el personal formación en asuntos de género?

Jueces

Sensibilidad

- ¿Hay jueces especialmente equipados y adecuadamente formados para conocer de presuntos casos de trata?
- ¿Han sido bien formados en técnicas de entrevista e interrogación sensibles para con las víctimas?
- ¿Han sido formados en asuntos de género?

Recursos

- ¿Dota el gobierno a los tribunales de personal suficiente (incluyendo traductores y asistentes sociales) y de recursos financieros para atender a las potenciales víctimas y afrontar apropiadamente los casos de trata?

Estructuras gubernamentales

- ¿Ha sido nombrado un Coordinador Nacional para la lucha contra la trata de personas?
- ¿Forma el Coordinador Nacional ya parte de la estructura del MND?
- ¿Qué ministerios se hallarían implicados en la estructura del MND?
 - Ministerio del Interior
 - Ministerio de Asuntos Exteriores
 - Ministerio de Trabajo
 - Ministerio de Bienestar Social
 - Ministerio de Salud Pública
- ¿Hay otros departamentos o agencias cuya implicación en un MND pueda resultar de utilidad?
 - Centros sociales regionales
 - Oficinas de inmigración
 - ¿Oficina del Defensor del Pueblo o Comisión Nacional de Derechos Humanos?

- Qué servicios proporcionan actualmente las agencias gubernamentales a las víctimas? *Es esencial comprender, para identificar una propuesta inicial de desarrollo de un MND, qué clases de servicios son proporcionados y a qué clase de víctimas lo son éstos.*
 - Alojamiento
 - Líneas telefónicas de información
 - Cuidados médicos
 - Asesoramiento legal
 - Medidas estabilizadoras (educación, terapia psicológica)
 - Alimentos y vestimenta
 - Formación
 - Otros

Sociedad civil

Organizaciones y ámbito de actuación

- ¿Se hallan las agrupaciones de ciudadanos o las organizaciones nacionales no gubernamentales de algún modo implicadas en abordar la trata de personas o la protección de las víctimas? *Ello incluiría agrupaciones de mujeres, ONGs o comités de Derechos Humanos, grupos cívicos u ONGs que se ocupan de la protección de las víctimas o de la violencia contra las mujeres y los menores, sindicatos y grupos contra la discriminación por razón de género.*
 - ¿Tienen un historial de trabajo en materia de trata de personas o en ámbitos afines (incluyendo éxitos o fracasos)?
-
- ¿Cuál es su ámbito de actuación en el área de protección de víctimas?
 - ¿Qué conocimiento tienen en este campo?
-
- ¿Pertencen a algún tipo de mecanismo de derivación para las víctimas en su país?
 - De ser así ¿Cuales son sus funciones y responsabilidades?
 - ¿Cual es el nivel de colaboración con el gobierno?
 - ¿Cooperan con los órganos de orden público (por ejemplo, unidades de policía especializadas)?
 - ¿Han suscrito acuerdos de cooperación con las autoridades? ¿De qué tipo?
-
- ¿Cuál es su estructura organizativa, tamaño y alcance? *La valoración incluye su grado de compromiso, por ejemplo, a los niveles federal, nacional, provincial y cantonal y el alcance de las redes que conforman en tanto que organización (oficinas en el terreno).*
-
- ¿Cooperan con organizaciones similares a nivel nacional, regional y/o internacional?
 - ¿Forman parte de un red o son miembros de otras estructuras organizativas?

- ¿Cuál es el grado y la naturaleza, en general, de su influencia en la política nacional y, concretamente, en el ámbito de la protección de víctimas?

- ¿Qué experiencia poseen en tanto que grupos de presión y defensa activa?

- ¿Poseen un buen conocimiento en materia de instrumentos y tratados internacionales de derechos humanos?
- ¿Poseen un buen conocimiento de la legislación nacional en materia de trata de personas?

Sensibilidad y formación

- ¿Muestran el suficiente grado sensibilidad o están, de otro modo, formados en la identificación y trato con presuntas víctimas de trata de personas?

- ¿Han recibido formación en materia de principios y estándares de derechos humanos?

Servicios de asistencia y protección

- ¿Qué servicios proporcionan los actores civiles a las víctimas? *Para poder identificar una propuesta inicial de desarrollo de un MND resulta esencial saber qué clase de servicios son proporcionados y a qué clase de víctimas.*
 - Alojamiento
 - Líneas telefónicas de información
 - Cuidados médicos
 - Asesoramiento legal
 - Medidas estabilizadoras (educación, terapia psicológica)
 - Alimentos y vestimenta
 - Formación
 - Otros
- En el caso de que proporcionen tales servicios a las víctimas ¿Qué tipos de casos han tratado? ¿Y cuales han sido sus experiencias?

- ¿Cómo se financian estos servicios?
- ¿Mantiene el gobierno los servicios financiera o políticamente?
- ¿Cómo es de satisfactoria la cooperación con el gobierno y los organismos encargados del cumplimiento de la ley en cuanto a los servicios de asistencia y protección?

Recursos

- ¿Tienen suficientes recursos humanos para desempeñar un papel en la estructura de MND?
- ¿En qué medida pueden contribuir al funcionamiento del MND?

- Poseen experiencia en formación y fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de instituciones de gobierno local, tales como órganos encargados del cumplimiento de la ley o centros sociales?
 - ¿En qué campos y a qué grupos de destinatarios han facilitado medidas de fortalecimiento de capacidades o formación hasta el momento?
 - ¿Han preparado módulos de formación que puedan ser considerados?
 - ¿Qué otras capacidades especializadas pueden aportar?
-
- ¿Han realizado alguna investigación o disponen de datos que puedan utilizarse con relación a la estructura de un MND?
-
- ¿Poseen recursos financieros o materiales con los que puedan contribuir, tales como locales, equipamiento o de otro tipo?

2. Marco institucional contra la trata de personas

Esta sección describe los pasos básicos para el establecimiento de un MND. También realiza las ventajas de un enfoque trans-sectorial del funcionamiento de MNDs basados en la participación en mesas redondas de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil. Esto permite:

1. Hacer recomendaciones para mejorar los Mecanismos Nacionales de Derivación existentes
2. Pasos y estrategias para crear una estructura de MND específica para un país dado.

2.1. Pasos iniciales

Los MNDs se construyen ante todo sobre las estructuras nacionales existentes. Es, por tanto, esencial identificar a los actores principales del gobierno y de la sociedad civil que se encuentran preparados para asumir la responsabilidad del diseño del MND y del proceso de su desarrollo. La experiencia muestra que si quienes deciden y quienes ejecutan forman, desde el comienzo, parte del proceso de planificación, es más probable que acaben asumiendo la titularidad del proceso completo haciendo el MND más adecuado, realista y sostenible.

En los casos en los que no existan ONGs contra la trata de personas o su aportación de asistencia y servicios a las víctimas sea reducida, será necesario realizar esfuerzos para facilitar el desarrollo de grupos cívicos con la capacidad de asumir este papel en el MND. Los socios potenciales incluyen grupos de mujeres u organizaciones de derechos humanos capaces de realizar el trabajo por sí mismos o crear nuevas organizaciones, ramas o proyectos para emprender el trabajo.

En algunos casos, los participantes identificados en el seno del gobierno, de los órganos responsables de la aplicación de la ley o de la sociedad civil, ya han tenido contacto con presuntas víctimas de trata de personas o, incluso más concretamente, han prestado servicios de protección y asistencia a esas víctimas. En esos casos, deben revisar sus compromisos y determinar sus responsabilidades y competencias individuales mediante un análisis paso a paso del tipo descrito en la sección precedente de este manual. Los actores implicados pueden acordar conjuntamente una hoja de ruta de acciones adicionales a emprender para transformar la experiencia existente en encuentros regulares y, en última instancia, en un MND. Este proceso se ha revelado una herramienta útil en la construcción de instituciones democráticas para asegurar la participación activa de la sociedad civil en la creación de una estructura nacional.

2.2. Estructura global de un marco institucional contra la trata de personas

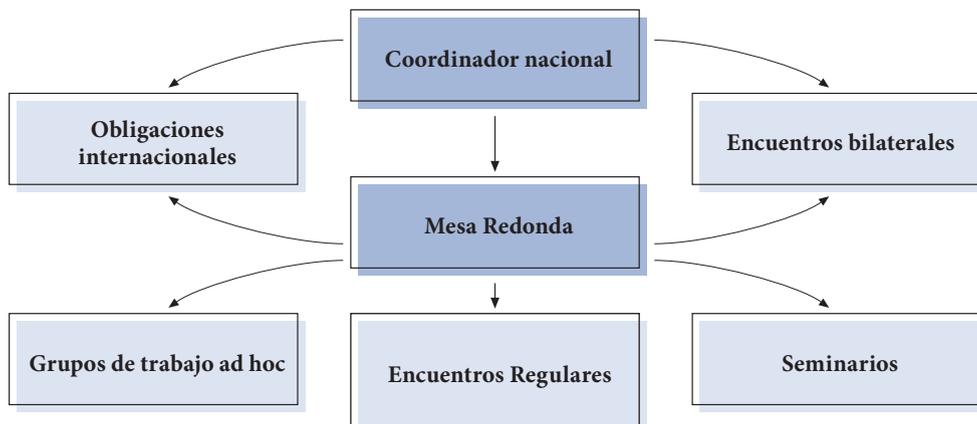
Los representantes gubernamentales deben adoptar un papel líder en el establecimiento o fortalecimiento del MND, al tiempo que implican constructivamente a sus homólogos del sector no gubernamental. Como primer paso debe establecerse una **Mesa Redonda Contra la Trata**

de Personas que reúna a todos los actores principales implicados en la lucha contra la trata. La mesa redonda debe incluir a los representantes de los ministerios estatales y/o federales competentes, tales como Interior, Asuntos Exteriores, Asuntos Sociales y Salud, así como a cualesquiera otros departamentos gubernamentales que desempeñen un papel en la lucha contra la trata, ONGs nacionales e internacionales y organizaciones internacionales.

Es importante que la estructura institucional de un MND tenga un carácter trans-sectorial, con participación tanto de actores gubernamentales como de la sociedad civil. El establecimiento de una mesa redonda sienta las bases para tal enfoque. La mesa redonda puede estar presidida por el Coordinador Nacional quien será, normalmente, un funcionario nacional de alto rango a nivel ministerial. Este cargo se responsabilizará del funcionamiento regular de la mesa redonda y de convocar encuentros habituales. La mesa redonda creará redes entre las estructuras nacionales, regionales y/o internacionales que velarán por la eficaz difusión de la información y mecanismos de retroalimentación entre ellas.

Idealmente, se firmará un acuerdo de cooperación — a menudo en forma de memorando de entendimiento — entre las agencias gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales más intensamente implicadas en el proceso de consulta. Tal acuerdo delimitará con claridad las responsabilidades específicas de cada actor (e.g. policía, operadores de alojamientos, etc.) y clarificará cómo operará en la práctica el sistema de derivación de víctimas (Vid. sección IV.2, *Principios Básicos de los Acuerdos de Cooperación*).

El cuadro inferior muestra la posible estructura de un MND:



2.3. Funciones y responsabilidades de la Mesa Redonda y niveles cooperación

La mesa redonda debe esbozar sus objetivos y prioridades y adoptar un plan de trabajo básico. Debe debatir y acordar un enfoque coordinado y multidisciplinario de su trabajo a largo plazo. También debe establecer indicadores para posibilitar que la estructura del MND pueda

ser controlada y evaluada a medida que se desarrolla. Entre las materias que pueden ser objeto de estos indicadores se incluyen:

- Asistencia y protección comprehensiva a las víctimas;
- Prevención, concienciación y campañas contra la trata de personas;
- Enmienda de la legislación para fortalecer el funcionamiento eficaz de las estructuras del MND.

Pueden crearse grupos de trabajo *ad hoc* para ocuparse de estas áreas, así como otros asuntos clave identificados por la mesa redonda. Entre los miembros de los grupos de trabajo deben idealmente incluirse especialistas gubernamentales, no gubernamentales y actores internacionales. Deben mantenerse regularmente en contacto y responsabilizarse de hacer propuestas concretas en su campo. Cada presidente de un grupo de trabajo debe informar a la mesa y ponerla al día durante las reuniones habituales, las cuales deben proporcionar un foro amplio de debate.

Las reuniones de la mesa redonda deben cimentar un clima de cooperación entre sus miembros. Los participantes deben ponerse de acuerdo sobre el reparto de responsabilidades, tanto como miembros de las organizaciones implicadas en el MND, como en su condición de participantes individuales en los grupos de trabajo *ad hoc*. Las responsabilidades de quien preside la mesa son las de reforzar la cooperación entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales y proponer los pasos clave para asegurar el efectivo funcionamiento del Mecanismo Nacional de Derivación.

2.4. Enfoque multidisciplinario y trans-sectorial

Un enfoque multidisciplinario y trans-sectorial resulta importante para facilitar el desarrollo de un MND efectivo. Requiere una estrecha cooperación entre actores civiles, órganos responsables de la aplicación de la ley y ministros. También dependerá del reparto de las responsabilidades de servicios de asistencia y protección entre los actores civiles e instancias gubernamentales a todos los niveles, desde los centros sociales en las ciudades y municipios hasta los Ministerios de Salud y Asuntos Sociales.

Las reuniones de la mesa redonda deben tener en cuenta asuntos como: requerimientos de los organismos y tratados internacionales en lo referente a las actividades contra la trata de personas en el país; debates en torno a los asuntos relativos al diseño y desarrollo de los MNDs; actualizaciones de los servicios existentes de asistencia y protección; y futuras exigencias en materia de fortalecimiento de capacidades y formación.

Es, asimismo, importante dotarse de un sistema mediante el cual los actores puedan entablar contacto con rapidez, tales como reuniones bilaterales, para tratar de los problemas imprevistos del MND. La falta de cooperación entre los actores civiles y la policía es un ejemplo de problema posible que requiere esta clase de solución.

Por último, la mesa redonda puede organizar seminarios para poner al día e instruir al público en general y a los medios de comunicación sobre la trata de personas, concienciar sobre las necesidades de las víctimas y las respuestas de los NRM a éstas, fortalecer su posición y facilitar la identificación de las presuntas víctimas de trata.

2.5. El proceso de retroalimentación informativa en el seno de las estructuras del MND

La retroalimentación informativa es esencial para generar confianza entre los actores del MND. Tradicionalmente, los actores no gubernamentales tienen que ganarse la confianza de las instituciones gubernamentales mientras que las autoridades deben aprender a respetar el conocimiento experto de los actores de la sociedad civil y aceptarles como socios. El modo más eficaz de generar confianza es el intercambio habitual de opiniones e información. Los mecanismos de retroalimentación informativa y el flujo normal de información sobre todos los aspectos resultan fundamentales para el funcionamiento de los MNDs. La clase de información que debe transmitirse incluye patrones de casos y datos estadísticos, así como las medidas adoptadas y las deficiencias descubiertas en el trato de casos particulares (teniendo en cuenta que la información aportada no debe afectar al derecho a la intimidad de las víctimas o incluir datos confidenciales, como se explica en la sección IV.5.3. de este manual).

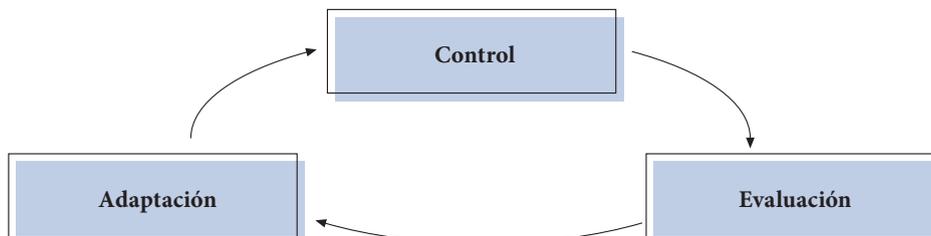
2.6. Control y evaluación de los MNDs

Una de las funciones a desempeñar por la mesa es supervisar el funcionamiento del MND. Esta evaluación debe, cuando sea apropiado, incorporar opiniones de presuntas víctimas de trata sobre los servicios y las condiciones de su prestación. Al implementarse por los actores gubernamentales y no gubernamentales, la estructura de un MND dispone de un sistema interno de equilibrio y control.

A efectos del control interno, la mesa debe establecer un calendario de encuentros ordinarios para evaluar los progresos en relación con el plan de trabajo previo acordado en áreas tales como:

- Protección comprehensiva a las víctimas;
- Identificación de las personas objeto de la trata; y
- Enmienda legislativa.

La mesa debe adaptar progresivamente el MND revisándolo periódicamente a partir de sus observaciones y propuesta de mejoras. Esta dinámica actuará como un sistema interno de equilibrio y control de los procesos destacados en el MND. El proceso debe asemejarse al ciclo de acciones que se detalla a continuación:



Parte de este proceso comprenderá la revisión de las posibles demoras, las áreas problemáticas y logros en la implementación.

Un control regular permitirá a la mesa reaccionar enérgicamente ante cuestiones tales como:

- Qué pasos del plan acordado no han sido completados y porqué;
- Qué medidas han sido adoptadas para remediar las consecuencias y dar los pasos necesarios;
- Qué problemas o detalles están pendientes de solución; y
- Cómo deben ser afrontados.

Es importante un enfoque a largo plazo para evaluar el resultado del trabajo de las instituciones estatales y no gubernamentales y de la estructura del MND. Con esa finalidad, la mesa debe desarrollar indicadores que ayuden a valorar su progreso desde las siguientes perspectivas:

- Promoción de los derechos de las víctimas; y
- Reforma de la legislación, de las políticas y de las estructuras.

La mesa también debe, asimismo, valorar los logros en las áreas ya indicadas y analizar los indicadores previamente establecidos desde las siguientes perspectivas:

- **Eficacia:** ¿Desempeña el MND (o sus integrantes) su función eficazmente y de conformidad con los principios y estándares que se han expuesto en los capítulos primero y segundo de este manual? ¿Hasta qué punto han sido adecuadamente atendidas las necesidades de las víctimas? La mesa debe verificar su actuación mediante casos de estudio reales.
- **Impacto:** ¿Cuáles han sido los resultados desde que se inició el desarrollo del MND? ¿Han producido efectos positivos o negativos inesperados? La mesa debe contrastar los resultados con los indicadores previamente acordados y aportar ejemplos.
- **Eficiencia:** ¿Cuan efectiva ha sido la cooperación entre los actores en el MND? ¿Han sido utilizados de manera profesional y eficiente los recursos humanos, materiales y financieros? ¿Cómo han respondido los participantes? La mesa también debería analizar el informe financiero para valorar si las actividades son rentables y bien gestionadas.
- **Sostenibilidad:** ¿Que seguimiento se requiere? El grupo nacional debe ponerse de acuerdo sobre la nueva fase de un plan operacional, incluyendo tareas y responsabilidades y el calendario apropiado.

La supervisión, cuando se realiza de modo estructurado y frecuente, puede resultar en una gran mejora de las estructuras, el trabajo y la eficacia del MND ya que estimula constantemente su proceso de desarrollo en curso. También contribuye a identificar certeramente las áreas que deben mejorarse, el fortalecimiento de capacidades y la formación.

Desde estas perspectivas, por ejemplo, un indicador de servicios de asistencia y protección no debe ser evaluado por el número de mujeres víctimas de trata que se encuentran en un alojamiento, sino por la capacidad de éstas para acceder a los servicios de salud en un periodo dado de meses. Los indicadores en el ámbito legal deben contemplar si las leyes importantes

se hallan en conformidad con los patrones internacionales y si el Protocolo contra la Trata de Personas de Naciones Unidas ha sido ratificado.

Los mecanismos de control internos aportados por dicho equipo multidisciplinario deben sentar las bases para la realización efectiva de informes sobre las obligaciones jurídico internacionales del país derivadas de los tratados y protocolos que ha ratificado, incluyendo información sobre los artículos específicos contra la trata de personas tales como el artículo 6 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CETDFM) así como la Recomendación número 19 del Comité de la CETDFM.²⁶ Los Estados parte en la CETDFM informan periódicamente al Comité, órgano de control de aplicación de la Convención. Además del informe del Estado, las ONGs pueden redactar y presentar “informes en la sombra” expresando sus opiniones sobre hasta qué punto los derechos son respetados por el gobierno. Además, desde diciembre de 2000, mes en que entró en vigor el Protocolo Opcional de la CETDFM, pueden presentarse quejas individuales al Comité de la CETDFM siempre que el Estado haya ratificado el Protocolo Opcional. Las personas afectadas pueden presentar una queja o una ONG puede hacerlo en su nombre.

Los indicadores clave analizados desde estas perspectivas permiten la evaluación de las estructuras y de la eficacia de las medidas patrocinadas por el Estado y ONGs para proteger y promover los derechos de las personas afectadas. Progresos significativos pueden esperarse en un plazo de tres a cinco años.

3. Formación y fortalecimiento de capacidades

Esta sección destaca la necesidad de fortalecimiento de capacidades. Presenta algunos métodos y un currículo ilustrativo utilizable al desarrollar, establecer y profesionalizar una estructura de MND.

Una vez constituida la estructura del MND e identificados los actores, es importante reforzar la sensibilidad de éstos hacia la trata de personas y sus capacidades para abordarla. Su papel en el proceso debe resultarles claro. Tras completar el análisis comprensivo de la situación como parte del proceso de establecimiento de un MND, debe determinarse la experiencia y competencias de los actores, junto con cualquier vacío en la cobertura, y las áreas que requieren mejora.

²⁶ La CETDFM ha sido ratificada por más de 160 Estados. Casi todos los Estados miembros de la OSCE son ahora parte de la CETDFM, la cual impone a los Estados el control de la implementación de los derechos de la Convención, supervisada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Otros importantes tratados con órganos para controlar su implementación, son la Convención de los Derechos del Niño; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3.1. Principios

La formación y el fortalecimiento de capacidades de las agencias que intervienen en la implementación de un MND deben basarse en diversos principios, entre los que se encuentran:

- 1 Debe tener preferiblemente lugar únicamente tras la valoración de las necesidades de los actores locales.
- 2 El enfoque debe fomentar un entendimiento claro y común entre todos los participantes respecto de la corrección de las lagunas y mejora de las áreas que deben abordarse. Ello puede únicamente lograrse si los propios copartícipes intervienen en la evaluación y contribuyen a planificar la prevista instrucción.
- 3 En la medida de lo posible, las organizaciones locales o regionales deben tener prioridad en el fortalecimiento de capacidades o tareas de formación ya que serán, probablemente, más sensibles a las necesidades nacionales internas. Los actores internacionales deben desempeñar un papel asesor que vaya disminuyendo con el tiempo, mientras el gobierno, los organismos responsables de la aplicación de la ley y la sociedad civil aumentan su capacidad.

3.2. Metodología

Las medidas del fortalecimiento de capacidades deben basarse en valoraciones previas y tener en cuenta el nivel de conocimiento actual de los actores. Como se ha referido ya en este manual, el primer paso debe ser un análisis comprehensivo de la situación. De acuerdo con los resultados de este análisis, puede llevarse a cabo una valoración complementaria que aborde especialmente las necesidades de formación y fortalecimiento de capacidades de los actores nacionales. El cuestionario a continuación constituye un instrumento útil para valorar las necesidades de formación y de fortalecimiento de capacidades de un MND.

Valoración de las necesidades de formación y fortalecimiento de capacidades de un MND.

Nombre de la organización/representante(s)

Evaluación por el miembro del MND: objetivo del MND

- ¿Cómo prevé su organización la estructura y el funcionamiento del MND?

Evaluación por el miembro del MND: estructura y función del MND

- ¿Qué piensa que usted o su organización pueden aportar al trabajo de la mesa de MND?

- ¿Cuál considera usted o su organización que debe ser el funcionamiento ideal de un MND?

- ¿Qué papel le gustaría idealmente desempeñar a usted o a su organización en el MND?

- ¿De qué precisaría usted o su organización para desempeñar eficazmente su papel?

Evaluación por parte de un miembro del MND: personal/relaciones en el MND:

- ¿Cómo cree usted o su organización que debe organizarse y trabajar la mesa redonda en el seno del MND?

- ¿Quién debe, idealmente, cubrir cada tipo de competencias y responsabilidades?

- ¿Cuales han sido sus experiencias hasta ahora con otros actores propuestos para participar en el MND?

- ¿Qué clase de cooperación y relación ha existido hasta el momento entre los actores?

- ¿Cuales son los puntos débiles de las actuales relaciones a nivel inter-personal?

- ¿Cómo entiende usted o su organización que debe repartirse el trabajo y las responsabilidades/competencias compartidas en el equipo del MND? ¿Cuál es su actitud ante esta cuestión?

- ¿Prevén usted o su organización alguna dificultad derivada del modo en que se realice el reparto de las competencias y responsabilidades?

Propuesta de formación

- ¿Cuál su actitud o la de su organización respecto de la formación para los futuros miembros de la estructura del MND?

- ¿Qué tipo de formación sería más valiosa? ¿Para quién?

- ¿Qué espera usted o su organización de esta formación?

- ¿A qué conjunto de prioridades debe dirigirse esta formación?

- ¿Qué necesidades individuales o de su organización deberían abordarse vía esta formación?

- ¿Cuál espera usted o su organización que sea el seguimiento de esta formación?

Comentarios y cuestiones adicionales:

3.3. Contenido y curricula de la formación

Sobre la base de la valoración, el MND debe desempeñar la tarea inicial de organizar debates y talleres como parte del ejercicio de formación y fortalecimiento de capacidades. Los talleres pueden tratar sobre cuestiones básicas como:

- Identificación de las áreas prioritarias de formación.
- Fortalecimiento capacidades de los miembros del MND;
- Desarrollo de competencias y responsabilidades entre los miembros del equipo del MND;
- y
- Facilitación del trabajo en equipo y desarrollo de estrategias de cooperación eficientes a través de la formación.

El taller de trabajo, sobre la base de un enfoque participativo aplicado durante la valoración, puede comenzar por definir las expectativas de los participantes en materia de formación y fortalecimiento de capacidades. Fases posteriores pueden suponer un esfuerzo de formación más completo para los miembros del MND, incluyéndose los módulos que se indican a continuación.

Módulos propuestos de fortalecimiento de capacidades y de formación

Principales asuntos/temas	Contenido
<ul style="list-style-type: none"> ● Construcción de instituciones ● Código de conducta ● Principios de trabajo ● Construcción de equipos ● Trabajo de equipo ● Técnicas de comunicación y flujo de información ● Cooperación entre organismos responsables de la aplicación de la ley y la sociedad civil ● Gestión del tiempo ● Gestión de proceso ● Flujo informativo en las organizaciones ● Seguridad ● Seguridad de la información y de los datos ● Autogestión ● Liderazgo ● Supervisión ● Capacidad de delegación ● Recaudación de fondos ● Grupos de presión ● Trabajo con los medios de comunicación ● Procedimientos judiciales para la protección de las víctimas ● Interrogatorio a través de video ● Interrogatorio con consideración a la víctima 	<ul style="list-style-type: none"> ● Estándares para el trabajo con las víctimas ● Trabajo práctico con las víctimas ● Primeros contactos y orientación a las víctimas, casos prácticos ● Condiciones legales ● Disposiciones legales en vigor (incluyendo obligaciones internacionales) ● Trato sensible a los derechos humanos ● Confiscación de activos, propiedades y dinero. ● Sensibilidad hacia los derechos y las necesidades de las víctimas por parte de los organismos encargados de la aplicación de la ley y los jueces ● Técnicas de monitoreo y valoración ● Afrontando los efectos secundarios del trauma y del estrés ● Disposiciones del régimen de asilo ● Régimen de visados ● Permisos de trabajo ● Procedimientos de retorno

Instrumentos formativos adicionales pueden incluir manuales y seminarios especializados organizados cuando sea preciso.



**IV. ¿CUALES SON LOS COMPONENTES
DE UN MECANISMO NACIONAL
DE DERIVACIÓN?**

La constitución de un MND es un proceso dinámico; no todos los componentes tienen necesariamente que ser puestos en marcha a la vez, sino que pueden desarrollarse por etapas.

1. Identificación de las presuntas víctimas de trata de personas

Los organismos gubernamentales y no gubernamentales pueden identificar de varias formas a las personas presuntamente sometidas a la trata.

En la base de todo MND se halla el proceso de identificación de presuntas víctimas de trata por parte de los diferentes actores y la colaboración entre estos para asegurar la derivación de las víctimas a servicios especializados.

En países sin MNDs consolidados, los órganos responsables de la aplicación de la ley pueden ser los responsables principales de la identificación de las presuntas víctimas de trata. Otras muchas instituciones y particulares pueden, sin embargo, detectarlas y deben considerarse como importantes fuentes de información. Un MND bien establecido con partícipes bien informados debe implicar a todos los socios relevantes en el proceso de identificación.

Según la investigación analítica desarrollada en un país de Europa occidental, más del 40 por ciento de las víctimas de trata son identificadas gracias al trabajo de búsqueda de organizaciones no gubernamentales, autoridades locales y los teléfonos de información. Los clientes de prostitutas y otros ciudadanos identifican a más del 22% de las víctimas de trata. Sólo el 13,9% de las personas que califican para recibir asistencia son identificadas y remitidas por la policía.²⁷

La identificación de las víctimas de trata puede llevar tiempo debido a la complejidad del delito y las redes de personas implicadas. El traficante y la víctima mantienen una interacción multifacética en la que, a menudo, el tratante está “protegiendo” a la víctima en situación ilegal de las autoridades. La víctima puede sentirse dependiente de o obligada para con a los traficantes.²⁸

La complejidad y la variedad de relaciones en el delito de trata dificultan la identificación de la víctima por parte de los actores externos, incluyendo los trabajadores sociales y la policía.

²⁷ On the Road, Article 18: *Protection of Victims of Trafficking and the Fight against Crime (Italy and the European Scenarios)*. Research Report (Martinsicuro, 2002), p. 88 f.

²⁸ Vid. la investigación de Francesco Carchedi que ha desarrollado varios modelos de interacción para explicar la complejidad de las relaciones entre las víctimas de trata y otros actores, incluidos los clientes, los trabajadores sociales y la policía. Francesco Carchedi, *Voluntary and involuntary prostitution deriving from trafficking of women. Some Structural Characteristics* (Praga, 2003).

1.1. Modelos de procedimientos de identificación

Las víctimas de trata pueden ser identificadas tanto por actores gubernamentales y organismos encargados de la aplicación de la ley, como por ONGs y organizaciones locales de bienestar social, especialmente si se hallan formadas y existe un sistema de derivación de víctimas disponible.

Unidades móviles

Este tipo de trabajo social, denominado trabajo de campo o trabajo de calle, se realiza en muchos Estados miembros de la OSCE, frecuentemente con el propósito de proporcionar educación en materia de salud a personas vinculadas con la industria del sexo.²⁹ Otras modalidades de trabajo en la calle pueden dirigirse hacia los menores no acompañados.

Las unidades móviles constituyen un elemento esencial de apoyo a las presuntas víctimas de trata en el medio en que son forzadas a trabajar. Un enfoque respetuoso y empático por parte de los trabajadores sociales, combinado con información básica sobre el fomento de la salud y estructuras de apoyo, generan confianza entre los grupos destinatarios y los profesionales.³⁰ Esto puede coadyuvar a que las presuntas víctimas de trata accedan a la estructura de apoyo.

Además, en ocasiones el trabajo de búsqueda puede permitir a las ONGs observar y trazar un mapa del fenómeno de la trata y realizar el análisis de las necesidades de sus víctimas.³¹

Teléfonos de información

Los teléfonos de información para las víctimas de diferentes delitos, incluyendo la trata de personas son promovidas en muchos países participantes de la OSCE mediante campañas mediáticas. Folletos con información básica sobre estructuras de apoyo pueden ser distribuidos por medio de trabajo de alcance. Además, los teléfonos de información existentes para víctimas de la violencia doméstica pueden ser informados y estar vinculados con órganos del MND ya que pueden encontrarse con casos de trata de personas. Siempre que sea posible, los teléfonos de información deben también hacer posible las consultas en idiomas extranjeros.

Identificación de víctimas por las autoridades encargadas de aplicar la ley

En 2002, la investigación sobre programas de apoyo a las víctimas en el sudeste de Europa puso de relieve los siguientes resultados: sólo la tercera parte de todas las presuntas víctimas de trata fueron identificadas por los órganos encargados de la aplicación de la ley. La mayoría de las víctimas no fueron remitidas a programas de apoyo y alojamientos, sino enviadas a centros de detención y prisiones para ser deportadas a continuación.³²

²⁹ Vid EUROPAP (<http://www.europap.net/>) and TAMPEP (<http://www.europap.net/links/tampep.htm>).

³⁰ Esta experiencia es compartida por numerosas organizaciones no gubernamentales en Norteamérica y en Europa occidental y central. Puede consultarse un ejemplo en Dortmund Mitternachtsmission, Alemania (<http://standort-dortmund.de/mitternachtsmission/>).

³¹ *Op.cit.*, Nota 27, Artículo 18, p. 248.

³² *Op.cit.*, Nota 8, Limanowska, p. 152.

Existen numerosas razones para esta tendencia:

- Las víctimas de trata no se ponen en contacto con la policía;
- Las víctimas de trata no confían en los órganos encargados de la aplicación de la ley debido a experiencias previas en sus países de origen y su situación ilegal en los países de destino;
- Las víctimas de tratada padecen, a menudo, trastornos de estrés postraumático y — como otras víctimas de tortura — guardan silencio durante el interrogatorio inicial de los órganos encargados de la aplicación de la ley con respecto a las graves violaciones que puedan haber padecido.³³
- A menudo, los órganos encargados de la aplicación de la ley carecen de recursos humanos y de infraestructuras apropiadas — incluyendo intérpretes especializados — para llevar a cabo un interrogatorio adecuado de las presuntas víctimas. Ello es especialmente cierto en casos de pequeños puestos policiales que se enfrentan a un gran número de presuntas víctimas como consecuencia de una redada policial.³⁴

Todo esto significa que los cuestionarios o listas de indicadores (empleados, a menudo, para identificar a las víctimas por los órganos encargados de la aplicación de la ley) pueden considerarse únicamente como una herramienta, entre otras, para determinar la presencia del delito. A menudo, no pueden establecer de manera concluyente si una persona ha sido víctima de trata.

1.2. Ejemplos de buenas prácticas

Los siguientes puntos investigativos actualmente utilizados por los órganos encargados de la aplicación de la ley en la ciudad alemana de Hamburgo, proporcionan un buen ejemplo de una práctica investigadora orientada hacia la recopilación de pruebas del delito de trata más allá de la declaración de la víctima.

1 Declaraciones y especificaciones de la mujer

Restricciones que sufre a la libertad personal, por ejemplo:

- Restricciones sobre la socialización y e intensificación de contactos sociales;
- La persona se halla encerrada;
- La persona es mantenida bajo vigilancia permanente;

Modalidades de pago:

- La mujer no puede disponer de sus ganancias o no tiene acceso directo a las mismas;

³³ Para una visión de conjunto del estado psicológico de la mujer víctima de trata, vid Fundación de la Asociación Animus /La Strada Bulgaria, *Trafficking in Women, Questions and Answers* (Sofia, 2002).

³⁴ SECI, *Evaluation report of Operation Mirage. A SECI Effort to Combat Trans-Border Trafficking of Human Beings & Illegal Migration* (Bucarest, 2003), p. 7.

- El propietario del burdel/explotador abona total o parcialmente las ganancias de la mujer a una tercera persona;
- El pago difiere del nivel medio de pago generalmente efectuado a las prostitutas alemanas;
- La mujer tiene deudas (fuera de control y desproporcionadas) con el propietario del burdel/explotador/tercero debido a los acuerdos de viaje o vestuario que deben saldarse antes de que la mujer pueda ganar dinero o dejar de trabajar;
- La mujer tiene que ganar una cantidad estipulada de dinero mínima por día o semana;
- El propietario del burdel paga una cantidad por el traspaso del contrato que la mujer tiene que devolver.

Situación laboral:

- La mujer se halla bajo vigilancia permanente del propietario del burdel/explotador;
- La mujer permanece en el club/burdel 24 horas diarias;
- La mujer no puede rechazar clientes o servicios;
- La mujer no se halla autorizada a dejar el trabajo o regresar a su hogar.

Reclutamiento:

- La mujer no fue informada de que trabajaría como prostituta.

2 Conclusiones objetivas

Situación de la mujer, por ejemplo:

- La mujer no tiene pasaporte;
- La mujer no tiene dinero;
- La mujer presenta señales de maltrato.

Hallazgos policiales, por ejemplo:

- Ambiente de trabajo;
- Círculo de los autores del delito.

3 Indicadores no verbales

Apariencia, por ejemplo:

- Apariencia desaliñada y descuidada;
- Rastros de maltrato.

Comportamiento, por ejemplo:

- La mujer no se atreve a hablar;
- La mujer da la impresión de que actúa siguiendo instrucciones;
- La mujer trata de huir;
- La mujer mantiene la distancia con otras mujeres en el club/burdel o se la mantiene alejada de ellas;

- La mujer padece ansiedad;
- La mujer es muy susceptible;
- La mujer está muy asustada.

El mecanismo de derivación de víctimas desarrollado por la ONG La Strada República Checa puede servir de ejemplo de interconexión entre distintos partícipes.

La organización *La Strada* proporciona un conjunto de servicios de ayuda, apoyo y orientación

Proceso de admisión:

Una víctima de trata puede ponerse en contacto con la organización por las siguientes vías:

- 1) Vía la oficina de la policía checa. La mayoría de las mujeres son puestas en libertad tras una redada de la Unidad contra el Crimen Organizado de la policía checa. Si las defendidas muestran, en tales casos, el deseo que las ayudemos, nos son remitidas. La presencia de un representante de *La Strada* durante la redada policial y la oferta a las víctimas de orientación y ayuda han demostrado ser efectivas. La colaboración con la policía en la aportación de información y ayuda a las mujeres víctimas de trata es muy satisfactoria.
- 2) Vía otra organización de la República Checa. Las víctimas de trata pueden ser dirigidas hacia centros de orientación con diversas especialidades (e.g. Comité Checo de Helsinki, centros de orientación cívica, organizaciones de trabajo de calle, etc.). En tales casos, un representante de una de estas organizaciones se pone en contacto con *La Strada* y la cliente (la víctima) es tomada a cargo.
- 3) Vía una organización diferente en el extranjero. Las víctimas checas de la trata en el extranjero son dirigidas hacia organizaciones locales de apoyo, las cuales actúan de mediadores en los contactos con *La Strada* y — si la defendida lo desea — *La Strada* le ayuda tras su retorno a la República Checa.
- 4) Otras vías. Las víctimas de trata pueden dirigirse al teléfono de información o contactar por escrito con los trabajadores sociales de *La Strada*. Un trabajador social se pone en contacto con la mujer víctima. El principal objeto de la primera entrevista es ganarse la confianza de la víctima y averiguar sus necesidades y expectativas. Tenemos que determinar el tipo de cliente en cuestión, su situación actual y sus necesidades particulares. Sobre la base de esta información, se le presentan los servicios de *La Strada* a la víctima. Un acuerdo es firmado si la cliente así lo desea.

La etapa final del procedimiento de admisión es el establecimiento de un plan de acción individual para la cliente.³⁵

³⁵ La Strada Republica Checa, *Information on services provided by La Strada RC* (Praga, 2003).

1.3. Conclusiones generales

Como conclusión, un conjunto de partícipes puede y debe implicarse en la identificación de las presuntas víctimas de trata. Esos actores deben estar cualificados e interconectados para asegurar una derivación sin lagunas.

El proceso de identificación debe incluir el respeto por las opiniones y la autonomía de las propias víctimas identificadas. El proceso de identificación debe, por tanto, formar parte integral del mecanismo de protección de las víctimas basado en los estándares de derechos humanos.

1.4. Conclusiones en relación con los órganos encargados de la aplicación de la ley

- Los órganos encargados de la aplicación de la ley pueden identificar a las víctimas presuntas de la trata si, durante el primer interrogatorio, sospechan que pueden haber sido víctimas de trata;
- Los estándares mínimos, indicados a continuación deben tenerse presentes durante el primer interrogatorio con independencia de la situación legal de la persona interrogada:
 - La presunta víctima de trata debe ser informada sobre el procedimiento del interrogatorio policial y sus efectos;
 - La información dada debe ser clara, precisa y en la lengua de la presunta víctima;
 - Deben estar presentes intérpretes experimentados durante el interrogatorio;
 - Deben evitarse preguntas relativas a la intimidad personal, por ejemplo, las atinentes a las relaciones íntimas y a su experiencia en la prostitución.
- Una víctima de trata sólo puede ser identificada adecuadamente si se han detectado los elementos tipificados del delito de trata. Ello puede exigir tiempo debido a la complejidad del delito de trata y a la situación de la víctima que padezcan trastornos derivados del estrés postraumático;
- Una forma especialmente efectiva de provocar la auto-identificación de las víctimas de trata es concederles un “plazo de reflexión”, periodo de tiempo durante el cual la presunta víctima es derivada para que sea atendida y asesorada sin que la policía adopte una decisión inmediata sobre su situación.³⁶ Ello sitúa a la presunta víctima en condiciones de recibir asistencia adecuada y le permite adoptar decisiones informadas.
- Más allá de las declaraciones de la presunta víctima, otras pruebas deben ser recopiladas a fin de identificar todos los hechos e informaciones relevantes para determinar si se trata de un caso de trata de personas.³⁷

³⁶ Vid las recomendaciones de la Mesa de Debate de la Unión Europea en Londres, de 24 de octubre de 2002 en el informe: *Anti-Slavery International, Human Traffic, Human Rights: Redefining victim protection* (Horsham, 2002).

³⁷ *Op.cit.*, Nota 11, ACNUDH Principios y Directrices Recomendados, Directriz 5, Artículo 3: “Los Estados deben alentar y apoyar el establecimiento de procedimientos preactivos de investigación en los que se dependa excesivamente del testimonio de la víctima”.

2. Principios básicos de los acuerdos de cooperación

Los acuerdos de cooperación entre las instituciones estatales y no estatales contribuyen a armonizar el juzgamiento criminal con la protección de los derechos humanos de las víctimas. A menudo, en la práctica los acuerdos de cooperación surgen de una directiva o instrucción bajo cuyo amparo las presuntas víctimas de trata son transferidas desde la custodia policial a servicios de apoyo y protección gestionados por las ONGs, o mediante memoranda de entendimiento formales. Tales directivas o acuerdos son componentes básicos de cada MND.

La experiencia demuestra que los acuerdos de cooperación entre los actores estatales y no estatales incrementan el índice de éxito en el juzgamiento de los traficantes de personas. Ello se atribuye a la mejor disposición de las víctimas a cooperar y testificar como consecuencia de las condiciones generadas por dichos acuerdos.³⁸

Dadas las situaciones legales posibles potencialmente complejas, es recomendable que la derivación de las presuntas víctimas de trata se regule mediante un acuerdo escrito entre los actores claves.³⁹

2.1. Modelos de cooperación formalizada

Los acuerdos de cooperación derivan, normalmente, ya de un proceso de negociación, ya de directivas internas de los ministerios pertinentes (en la mayoría de los casos, será el Ministerio del Interior o el Ministerio de Justicia). En ambos casos, deben definirse los respectivos papeles a desempeñar tanto por el departamento de policía encargado de derivar a las presuntas víctimas de trata como de la ONG receptora.

Directiva

Una directiva interna puede ser adoptada por el ministerio competente para instruir a la policía competente del modo en que las presuntas víctimas de trata — con independencia de su situación legal — deben ser transferidas a una institución no gubernamental de asistencia y protección.⁴⁰

En general, una directiva interna puede aportar un grado sustancial de flexibilidad en el tratamiento de la derivación. La policía puede optar entre diversas ONGs socios ya que no se halla obligada por un acuerdo con una ONG determinada. En algunos países de Europa occidental, existe un sistema de ONGs acreditadas a las que los órganos encargados de la aplicación de la ley

³⁸ *Op.cit.*, Nota 16, *Trafficking in Human Beings 2002*, p. 3.

³⁹ Vid las Recomendaciones de la Conferencia Europea para la Prevención y la Lucha contra la Trata de Personas — Desafíos Globales del Siglo XXI, 18-20 de septiembre de 2002, Declaración de Bruselas para la Prevención y la Lucha contra la Trata de Personas: „Deben elaborarse protocolos con estándares mínimos entre los servicios de aplicación de la ley y las OIs y las ONGs para el trato inmediato de las víctimas de trata de personas”, Artículo 13.

⁴⁰ Por ejemplo, se da esta situación en Westphalia y en la Baja Sajonia en Alemania, así como en Holanda.

pueden derivar las presuntas víctimas de trata. Por la misma razón, y en tales circunstancias, las ONGs se hallan formalmente limitadas por un contrato establecido que les proporciona un grado mayor de autonomía. La flexibilidad propia de una directiva puede tener efectos positivos. Permite a las autoridades elegir entre diferentes ONGs con consideración de la situación financiera individual de cada institución y el alto grado de fluctuación existente entre las mismas.

Una directiva puede incluir los siguientes aspectos:⁴¹

- Prohibición de la expulsión de la presunta víctima de trata;
- Concesión de un “plazo de reflexión” o permiso de residencia temporal para la presunta víctima de trata;
- Derivación de la presunta víctima de trata a una agencia de orientación no gubernamental;
- Coordinación de las medidas policiales de protección o de protección de testigos con los servicios prestados por las ONGs en los casos en los que la presunta víctima desee testificar;
- Prestación de orientación y alojamiento por una ONG.

Memorando de entendimiento

La forma más usual de acuerdo de cooperación es un memorando de entendimiento (MdE) entre las instituciones competentes. La ventaja de éste reside en que ambas partes clarifican la secuencia detallada de los hechos y sus mutuos derechos y obligaciones.⁴²

El recuadro inferior muestra un ejemplo de buena práctica en un memorando de entendimiento.⁴³

Componentes de un memorando de entendimiento

Socios

Los socios del MdE deben ser identificados. La cooperación futura resultará más fácil si el MdE identifica una unidad concreta dentro de la policía, e.g. una unidad especial para la lucha contra la trata de personas, y las ONGs que prestan los diversos servicios.

Definición de objetivos

eben estipularse los principios y objetivos básicos de la cooperación.

⁴¹ Estos elementos han sido extractados del documento „Regulación de la Cooperación entre la Policía y las Agencias de Orientación para la Protección de la Víctima-testigo en casos de Trata de Personas”, anexo a la Circular conjunta de 10 de octubre de 2001 del Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Justicia de la Baja Sajonia, República Federal Alemana.

⁴² Los memoranda de entendimiento entre la policía y las instituciones de protección de víctimas están en vigor en numerosos países, Alemania y República Checa, inclusive.

⁴³ Los componentes se han tomado del borrador de memorando de entendimiento desarrollado por la Misión de la OSCE en Serbia y Montenegro en 2002.

Los principios de la cooperación

El principio clave es el acuerdo sobre un enfoque cooperativo para luchar contra la trata de personas.

Ello incluye tanto la protección y el apoyo a las víctimas, como el exitoso juzgamiento de los tratantes.

Grupos destinatarios

El listado de los grupos beneficiarios concretos del MdE contribuirá al éxito de la derivación de las presuntas víctimas de la trata. Los criterios y los medios de identificación pueden basarse en el Protocolo contra la Trata de Personas de las Naciones Unidas.

Definición detallada de las diferentes responsabilidades

La definición de las diferentes funciones y responsabilidades de todos los socios va junto con la cooperación transparente entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Estas funciones y responsabilidades deben ser comprensibles para los socios y los grupos destinatarios.

Detalles del procedimiento de cooperación entre los socios

En el MdE debe detallarse el procedimiento que los socios deben seguir.

Con respecto a las acciones a llevar a cabo por la policía, deben incluirse cuantos más puntos sea posible de entre los siguientes:

- La presunción de que una persona es víctima de trata si las circunstancias así lo sugieren;
- Informar (oralmente y por escrito) a la presunta víctima de trata de la opción de ser transferida a una institución de apoyo y prestación de servicios;
- El contacto inmediato con una ONG socia tras el primer interrogatorio de la presunta víctima de trata, tanto si está o no dispuesta a testificar en un proceso penal;
- La concesión de un “plazo de reflexión”;
- La consulta con la ONG socia si la presunta víctima de trata se enfrenta a una situación de peligro por parte de los tratantes.

Con respecto a las acciones a llevar a cabo por las ONGs **de apoyo y provisión de servicios**, deben incluirse cuantos más puntos sea posible de entre los siguientes:

- La presunta víctima de trata debe ser completa e inmediatamente informada sobre la institución y su función y debe recibir cualquier información disponible sobre el probable curso del procedimiento legal (tanto oralmente, como por escrito);
- La institución debe proveerle de alojamiento y de los necesarios servicios para su rehabilitación física y psicológica;
- La institución debe establecer contacto con la policía en el supuesto de que la presunta víctima de trata adopte, tras ser debidamente informada, la decisión de cooperar con las autoridades encargadas del juzgamiento penal;

- En el supuesto de que la presunta víctima de trata, tras ser debidamente informada, tome la decisión de regresar a su país de origen, debe contactarse con las agencias sociales pertinentes y organizarse los detalles del retorno;
- En el supuesto de que la presunta víctima de trata esté incurso en un procedimiento penal, debe ser apoyada/o mediante la provision de un representante legal y ser acompañada/o durante y tras el procedimiento judicial.

Mutuo intercambio de información

Ambos socios deben comprometerse a que los datos personales de la presunta víctima de trata se utilicen responsable y confidencialmente.

Para facilitar el eficaz intercambio de información, ambos socios deben designar “personas de contacto” que deben hallarse disponibles en tiempos previamente acordados.⁴⁴

Los socios deben intercambiar información relativa a la seguridad y a cualesquiera peligros especiales a los que puedan tenerse que enfrentar las presuntas víctimas de trata y los trabajadores sociales de la ONG.

Duración del apoyo

La duración del apoyo social prestado a la presunta víctima de trata depende de su estatuto en el país de destino, de las normas de derecho interno y de los recursos materiales a disposición de las instituciones.

Financiación de la ONG socia

Debe asegurarse la financiación de la ONG socia durante el periodo de duración del acuerdo de cooperación. Deben identificarse fuentes de financiación nacionales e internacionales.

Entrada en vigor del MdE

El MdE entra en vigor tras la firma por todas las partes relevantes.

Modificación y ampliación del MdE

De acuerdo con las consultas mutuas.

2.2. Conclusiones

La cooperación entre los sectores gubernamentales y no gubernamentales debe basarse sobre dos pilares centrales: la delimitación clara de responsabilidades y la transparencia.

⁴⁴ Muchos organismos encargados de la aplicación de la ley que investigan la trata de personas aplican el principio de la rotación de los funcionarios responsables para evitar la proximidad prolongada a la delincuencia organizada. Debe tenerse en cuenta esto cuando se designan a las personas de contacto.

La ONG socia debe disponer de instalaciones para acoger a las presuntas víctimas de trata transferidas, que se hallen dotadas de capacidad para proporcionar una primera orientación, así como de alojamiento de emergencia (para más detalles, vid sección IV.3.2, *Alojamiento*).

En caso de que existan varias ONGs que ofrezcan servicios a las presuntas víctimas de trata, cabe constituir una alianza de ONGs que podrá, en ese caso, firmar el MdE como socio único.⁴⁵ Alternativamente, puede establecerse un sistema de acreditación de ONGs, y cada ONG acreditada podrá firmar con las autoridades un MdE independiente.

Las presuntas víctimas de trata deben recibir información completa sobre los servicios disponibles. Las presuntas víctimas de trata deben ser capaces de adoptar decisiones informadas con respecto a aquello que consideren redundante en su mejor interés.

3. Servicios de asistencia y protección

En esta sección se describen tres componentes que conforman un programa comprensivo de asistencia y protección para presuntas víctimas de trata. Incluyen asistencia financiera, alojamiento y servicios especializados. El proceso de derivación de víctimas a estos servicios es el principal objetivo de un MND.

“Los Estados deben proporcionar alojamiento y asistencia, pero también deben respetar su deseo de retomar el control sobre sus vidas brindándoles la oportunidad de trabajar y ganarse la vida.”⁴⁶

“Es preciso ofrecer a las víctimas un acceso oportuno y adecuadamente financiado a albergues, protección y asistencia. En el contexto de la trata de personas, a menudo esto significa proporcionar tal financiación a los organismos internacionales e intergubernamentales, y a 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 ONGs.”⁴⁷

3.1. Asistencia financiera

La asistencia financiera para las presuntas víctimas de trata debe organizarse de forma sistemática y sostenible para dar a las probables víctimas el tiempo necesario para adoptar decisiones reflexionadas e informadas sobre su futuro. Desafortunadamente, la frágil situación legal de

⁴⁵ En Serbia, un equipo integrado por representantes de las oficinas de la seguridad social y de ONGs crearon una autoridad de acceso para instituciones de asistencia y protección. El equipo mantiene una entrevista inicial con la presunta víctima de trata y la remite a la institución apropiada. Vid *Anti-Trafficking Activities of the Yugoslav Team to Combat Trafficking in Human Beings 2001/2002* (Belgrado, 2001).

⁴⁶ ODIHR, Informe de la conferencia, *Europe Against Trafficking in Persons* (Varsovia, OSCE/ODIHR, 2001), p. 107.

⁴⁷ *Op.cit.*, Nota 39, Declaración de Bruselas, sección 13.

los no nacionales en el país de destino excluye a menudo a las presuntas víctimas de trata de los servicios sociales, médicos y financieros que precisan.

La mayoría de los Estados miembros de la OSCE no regula disposiciones de apoyo a las víctimas jurídicamente vinculantes. Las víctimas de trata, sólo raramente, poseen como consecuencia de ello, derecho a asistencia financiera por parte de las autoridades. Otras áreas de financiación deben necesitar explorarse para prestarles asistencia y protección. En algunos casos, los fondos destinados al asilo y a los refugiados pueden constituir una fuente a disposición de las presuntas víctimas de trata.

En general, es probable que las presuntas víctimas necesiten fondos para alojamiento, alimentación, vestimenta, asistencia médica (algunas veces urgente), apoyo psicológico, asesoramiento legal, transporte local y otras medidas de índole estabilizadora como cursos de idioma y educación. Pueden surgir gastos imprevistos o de emergencia debido a las diferentes necesidades de cada víctima. Por tanto es prudente incluir un fondo adicional flexible para gastos imprevistos en la confección de los presupuestos de asistencia a las presuntas víctimas.

Existen dos modelos principales de asistencia financiera a las presuntas víctimas de trata. El primero consiste en la prestación de asistencia económica directa a ellas desde fuentes gubernamentales. Ello les otorga derecho a recibir dinero mensualmente de las agencias de asistencia social. Aunque, éste es, en muchos aspectos, el mejor método para asegurar el apoyo a las víctimas de trata, éstas no tienen, generalmente, derecho a acceder a tales fondos.

El segundo método de financiación es el apoyo prestado a las organizaciones e instituciones que realizan los servicios de asistencia y protección para las presuntas víctimas de trata. Este es el modelo más frecuentemente utilizado. Las víctimas de trata reciben asistencia material principalmente en forma de alojamiento, alimentos y orientación. Las ONGs y otras instituciones sociales se encargan, a menudo, de diseñar y llevar a cabo servicios bien de carácter general o adaptados a las necesidades individuales de las víctimas.

Donantes potenciales de la asistencia económica basada en servicios

Los fondos de los gobiernos nacionales para asistir a las presuntas víctimas de trata pueden proceder de programas gubernamentales existentes o de proyectos contra la trata de personas. Estos pueden incluir programas de bienestar social, fondos para el asilo y el refugio, para la indemnización de las víctimas del delito, para la prevención del delito y la prevención de la violencia contra las mujeres, sistemas de bienestar social destinados a la juventud, o fondos para costas judiciales.

Las organizaciones internacionales también pueden asistir a las víctimas a través de diversos proyectos existentes contra la trata.⁴⁸ En el área de la OSCE, numerosas organizaciones internacionales apoyan varios tipos de proyectos de asistencia a las víctimas. Entre ellas se encuentran la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), misiones en el terreno de la OSCE, agencias de Naciones Unidas y programas de la Unión Europea.

⁴⁸ Una lista actualizada periódicamente de donantes potenciales para Europa suboriental está disponible en www.seerights.org.

Un borrador de Directiva del Consejo de la Unión Europea anima a los Estados miembros de la UE a “promover la implicación de los sistemas de apoyo a las víctimas que se responsabilicen de la organización de la recepción inicial de éstas y de su posterior apoyo y asistencia, dotando de personal especialmente adiestrado a los servicios públicos o vía el reconocimiento y financiación de organizaciones de asistencia a las víctimas”. Además, se recomienda que los Estados miembros apoyen a las organizaciones para permitirles asistir a las víctimas en sus necesidades inmediatas.⁴⁹

Además, algunos donantes gubernamentales también patrocinan programas bilaterales para el apoyo a las víctimas de trata de personas.

También puede conseguirse asistencia flexible y directa mediante fondos de las organizaciones religiosas, de beneficencia y de los programas humanitarios.

Buenas prácticas en el ámbito de la asistencia financiera

Servicios basados en los fondos de ayuda económica de los gobiernos nacionales.

En algunos países de Europa occidental, la ayuda económica es prestada a las víctimas de trata vía servicios de orientación y alojamiento, por organizaciones no gubernamentales. En Italia, por ejemplo, la ayuda económica a las víctimas de trata se regula por el artículo 18 de la Ley de Inmigración.⁵⁰ A tenor del artículo 18, los fondos son otorgados a las ONGs acreditadas para llevar a cabo servicios especializados para las víctimas, tales como vivienda, asistencia jurídica y orientación. Además, las víctimas de trata tienen derecho a recibir formación y educación, así como garantizado su a trabajar en Italia.

Asistencia económica basada en servicios financiada por Organizaciones Internacionales.

En muchos países del sudeste de Europa, las Organizaciones Internacionales prestan servicios a las víctimas de trata. Estos fondos se emplean en estrecha cooperación con los socios nacionales o locales en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.⁵¹

Asistencia económica basada en servicios financiada por actores internacionales/nacionales.

Un modelo combinado de financiación internacional y nacional de los servicios puede encontrarse en diferentes países de Europa occidental, central y del este. Originalmente financiados por un donante internacional, los servicios sociales para las víctimas de trata de personas han sido gradualmente asumidos por los gobiernos nacionales.⁵²

⁴⁹ Borrador de Directiva de la UE ((14994/03) sobre el permiso de residencia emitido para los nacionales de un tercer estado víctimas de trata de personas o para quien coopera con las autoridades competentes habiendo sido sujeto de una acción para facilitar la inmigración ilegal. Artículo 13.

⁵⁰ *Op.cit.*, Nota 27, Artículo 18.

⁵¹ Para una visión de conjunto de los proyectos regionales contra la trata en Europa del sudeste vid www.seerights.org.

⁵² En 2003 el gobierno checo comenzó a financiar los servicios sociales prestados por La Strada Republica Checa. Originariamente esta área había sido cubierta por numerosas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. El programa gubernamental puede encontrarse en <http://www.mv.cz>.

Conclusiones

Aunque la asistencia económica directa para las presuntas víctimas de trata es muy rara, ésta debe incluirse en todos los modelos como un posible componente. Aparte de necesidades básicas como el alojamiento, la alimentación y el trato médico, una víctima de trata debe disponer de una cierta cantidad de dinero para su uso personal. Ello puede tener efectos positivos para la estabilización psicológica y la rehabilitación en los siguientes sentidos:

- La víctima de trata retoma la capacidad de control decisional diaria sobre su vida;
- Desde el punto de vista educativo, la víctima aprenderá a manejar sus recursos económicos.

Una combinación de ambos, asistencia directa a las víctimas y apoyo por parte de ONGs proveedoras de servicios, resulta el sistema más seguro y efectivo para garantizar a las víctimas el acceso a los recursos y servicios que precisan. La regulación vía acuerdos de cooperación entre las presuntas víctimas de trata y el proveedor de los servicios constituye un buen procedimiento de gestión para todas las clases de ayuda.

3.2. Alojamiento

El acceso a una vivienda segura es una de las exigencias centrales de los servicios globales de asistencia y protección. Dado que las víctimas de trata incluyen a mujeres, hombres y menores, el alojamiento debe adaptarse a los diferentes grupos de destinatarios.

En vista de las necesidades individuales de las víctimas, lo más apropiado es que la prestación de vivienda segura y alojamiento sea flexible. Las experiencias en Alemania e Italia han puesto de relieve que un sistema flexible de diferentes clases de alojamientos resulta más apropiado para atender a las diversas necesidades de las presuntas víctimas de trata que un tipo genérico de alojamiento.

Los servicios prestados por el alojamiento deben ser voluntarios y flexibles. Cuando se establece un alojamiento, deben cubrirse los siguientes requisitos: seguridad, alimentación, vestimenta, pequeña biblioteca, talleres creativos, actividades recreativas y deportivas y relaciones sociales.

*Modelos de alojamientos*⁵³

Centro de primera acogida/centro de orientación

Los centros de primera acogida o centros de orientación pueden constituir un enlace entre los servicios especializados y la policía, aquellos que realizan el trabajo de campo u otras instituciones que entran en contacto con las presuntas víctimas de trata. Estas instituciones brindan orientación inicial; valoración de las necesidades sociales, médicas y psicológicas; servicios especializados incluido el alojamiento y ulteriores servicios de derivación para la presunta víctima de trata.

⁵³ Para más información, vid. Alianza Global contra la trata de personas. *Human Rights in Practice. A guide to assist trafficked women and children* (Bangkok, 1999).

Los centros de primera acogida deben crear una base de datos de los servicios sociales del país disponibles para las víctimas de trata. Además, pueden recoger datos anónimos sobre casos de trata. En Serbia, por ejemplo, se ha formado un equipo que representa a las principales ONGs contra la trata de personas y a las autoridades encargadas de los servicios sociales. Este equipo evalúa a las víctimas en el “Centro de referencia y orientación” (centro de primera acogida) y las deriva, a continuación, a los servicios avanzados incluyendo un alojamiento.⁵⁴

Alojamiento confidencial

Un alojamiento confidencial debe crear un refugio seguro para las víctimas de trata que garantice altos niveles de seguridad al tiempo que respeta su derecho a la privacidad y autonomía. En general, esto conlleva instalaciones de alojamiento que tengan una dirección secreta, para las presuntas víctimas de trata que aún puedan hallarse en peligro proveniente de los tratantes. La ventaja de utilizar apartamentos descentralizados, flexibles y secretos en lugar de un edificio central es su mayor factor de seguridad. Una vez establecido dicho sistema, los apartamentos pueden ser frecuentemente alquilados y desalquilados a fin de que la dirección se mantenga en secreto durante largos periodos de tiempo. Además, los apartamentos descentralizados ayudan a asegurar la provisión de viviendas adecuadas para diferentes grupos de destinatarios, tales como hombres, mujeres y menores.⁵⁵

Algunos países — Holanda, por ejemplo — recurren a la infraestructura existente de albergues para las víctimas femeninas de la violencia doméstica. En este caso, deben establecerse acuerdos claros y neta separación de tareas entre el centro de orientación (primera acogida) y el alojamiento.

Por lo general, una buena gestión del alojamiento confidencial precisa de una sólida regulación en aspectos tales como procedimiento de admisión, reglamentación del personal, finalización del uso del alojamiento, gestión de las reclamaciones de los inquilinos y procedimientos administrativos.

Buenas prácticas en materia de regulación del alojamiento: el ejemplo de Serbia y Montenegro (antigua República Federal de Yugoslavia).

Código de conducta para el establecimiento de alojamiento confidencial⁵⁶

1 Principios

El objetivo del alojamiento es crear un espacio seguro para las mujeres víctimas de trata, que incluya:

- Vivienda adecuada y segura;
- Acceso a los principales servicios sanitarios y sociales;
- Orientación en la lengua materna de las víctimas de trata; y

⁵⁴ *Op.cit.*, Nota 45, *Anti-Trafficking Activities of the Yugoslav Team*, p. 12.

⁵⁵ El sistema de apartamentos descentralizados se emplea, por ejemplo, por numerosas ONGs en Alemania e Italia.

⁵⁶ El código de conducta ha sido desarrollado en Serbia por un equipo multidisciplinar orientado por la misión de la OSCE en 2001. *Op.cit.*, Nota 45, *Anti-Trafficking Activities of the Yugoslav Team*, p. 26.

- Oportunidades de educación y formación.

2 Grupos destinatarios

Los grupos destinatarios del alojamiento son:

- Mujeres extranjeras que han entrado en la RFY como víctimas de trata con fines de explotación sexual;
- Mujeres, nacionales de la RFY, víctimas de trata con fines de explotación sexual u otra forma de explotación que retornan a su país de origen.
- Mujeres extranjeras que han entrado en la RFY como víctimas de trata con fines de explotación (matrimonio forzado, servicio doméstico y otras formas de explotación); y
- Mujeres, nacionales de la FRY, víctimas de trata en el interior de la FRY con fines de explotación sexual.

3 Seguridad

El alojamiento debe hallarse vigilado durante las 24 horas del día. Además, debe disponerse de una rápida capacidad de reacción en situaciones de emergencia, servicio flexible, confidencialidad y escolta de mujeres y personal para las visitas médicas rutinarias o las salidas recreativas.

La dirección de los locales debe ser confidencial. Pesa sobre los socios implementadores la prohibición de comunicarla, incluyendo a la prensa.

4 Ingreso en el alojamiento

En caso de aceptación voluntaria, las mujeres víctimas de trata son enviadas al alojamiento por el Equipo Móvil del MND.

Cada mujer debe ser informada, y aceptar las reglas de vida en el alojamiento. Su violación conlleva su exclusión inmediata del centro.

Las reglas del alojamiento incluyen tareas de limpieza y cocina, acuerdos sobre la reglamentación de entradas y salidas, y restricciones en las comunicaciones telefónicas.

Aunque un gran número de mujeres residentes en el alojamiento quieran regresar a sus países de origen, ello no constituye un requisito previo de admisión en el alojamiento.

El marco legal para permanecer en el alojamiento será definido en una carta de intenciones y sobre la base de las disposiciones legales de Yugoslavia y Serbia referentes a extranjeros.

5 Estructura

Un comité de consulta compuesto por miembros del Equipo Móvil de la Misión de la OSCE en Serbia y Montenegro (antigua República Federal de Yugoslavia) supervisará la implementación del alojamiento y sus futuras actividades.

6 Memorando de entendimiento

Se firmará un memorando de entendimiento entre los socios implementadores (OIM y Consejo contra la Violencia Familiar)

7 Carta de intenciones

Debe firmarse una carta de intenciones entre los socios implementadores y los Ministerios del Interior de la República y de la Federación que pueden contener acuerdos sobre los siguientes asuntos:

- Acceso a las cárceles y a los centros de detención.
- Reacción y apoyo de la policía durante las emergencias en los alojamientos;
- Escolta policial para cualquier viaje oficial;
- Pronta derivación de las mujeres detenidas a los servicios de protección de víctimas;
- Garantía de la seguridad del alojamiento, personal e inquilinos.
- Permisos de estancia de corta duración (30 días) de conformidad con las recomendaciones de la Comisión Europea.
- Identificación de un punto focal en la agencia relevante de los órganos encargados de la aplicación de la ley.

8 Gestión del alojamiento

El Consejo Contra la Violencia Familiar es responsable de la gestión del alojamiento.

9 Servicios

Durante la estancia en el alojamiento, se ofrecen los siguientes servicios a las mujeres:

- Exploración médica;
- Consulta psicológica;
- Consulta legal, incluida información a las mujeres sobre posibles procedimientos, tales como la denuncia, los procedimientos penales como testigos en un juicio y/o la solicitud de asilo;
- Orientación social, incluida asistencia para la renovación de documentos y la preparación del retorno al país de origen;
- Escolta a las mujeres en los desplazamientos fuera del alojamiento;
- Traducción.

Todos los servicios mencionados se ofrecen sobre una base voluntaria y no son obligatorios.

10 Actividades concurrentes

Las actividades y servicios concurrentes serán proporcionados por el alojamiento, tales como:

- Televisión, vídeos, libros, juegos de mesa y revistas;
- Artesanía, pintura y estudio de idiomas; y
- Salidas recreativas a parques o museos.

*Ejemplos de las regulaciones aplicadas al personal de un alojamiento confidencial*⁵⁷

- El alojamiento debe estar limpio, en calma y bien cuidado;
- Los vecinos no deben ser informados de los antecedentes de los inquilinos. Si fuese necesario, pueden decir que un inquilino ha venido al alojamiento para su formación profesional;
- Controles de entradas y salidas deben realizarse por razones de seguridad. La libertad de movimientos no debe restringirse salvo durante la noche. Los familiares deben poder visitar a las mujeres en el centro de acogida, si ellas autorizan tales visitas;
- No debe permitirse que el alojamiento se convierta en un “zoológico” para turistas. Cuando existe un alojamiento, muchos prestadores de servicios sociales y periodistas pueden desear visitarlo. Hay que ser cautelosos. Las mujeres tienen que estar bien informadas con antelación de cualquiera de estas visitas para evitar confusiones. No deben autorizarse entrevistas sin el previo consentimiento de los residentes.⁵⁸

Conclusiones

El alojamiento o refugio debe diseñarse y construirse de acuerdo con las necesidades de las víctimas de trata: hombres, mujeres y menores.⁵⁹

El acceso a los albergues no debe depender de la voluntad de la víctima de trata de actuar como testigo en procesos penales o de su voluntad de regresar a su hogar.⁶⁰

Las víctimas de trata deben tener acceso a una vivienda segura. Deben tener derecho, asimismo, a moverse libremente si lo desean.

3.3. Servicios especializados

Las víctimas de trata necesitan tener acceso a servicios especializados tales como intervención en caso de crisis, orientación psicológica a largo plazo, asesoramiento legal, formación profesional y apoyo para acceder a las oportunidades de empleo.

Los servicios especializados para las víctimas de trata se ofrecen en la mayoría de los casos por parte de centros de orientación no gubernamentales. Estos pueden bien coincidir o no con las ONGs que proporcionan alojamiento. Cooperan estrechamente, no obstante, con las instituciones del ámbito gubernamental o no gubernamental que ofrecen alojamiento. Dado que no todas las víctimas de trata son alojadas en un albergue (por ejemplo, víctimas de trata en su propio país que poseen su propio alojamiento), una organización central de coordinación debe llevar a cabo servicios ulteriores.

⁵⁷ *Op.cit.*, Nota 53, *Human Rights in Practice*, p. 56.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 57.

⁵⁹ *Op.cit.*, Nota 5, Protocolo contra la Trata de personas de Naciones Unidas, artículo 3. Vid definición de la trata de personas.

⁶⁰ *Op.cit.*, Nota 11, Principios y Directrices Recomendados por el ACNUDH, Directriz 6, Artículo 1.

Modelos de organizaciones que ofrecen servicios especializados

Las ONGs pueden realizar servicios especializados con una dirección pública, como si tratase de un centro de primera acogida, o pueden mantener direcciones confidenciales por razones de seguridad. En este caso, se aporta información y se organizan reuniones con las presuntas víctimas vía telefónica⁶¹.

- Los centros de orientación para víctimas de trata deben ofrecer servicios especializados en las siguientes áreas:
- Atención sanitaria;
- Programas de orientación (orientación individual y en grupo);
- Asistencia psicológica;
- Asistencia legal;
- Educación y formación profesional;
- Asistencia laboral; y
- Asistencia en el trato con las autoridades.

Buenas prácticas en materia de servicios especializados — el ejemplo de Bulgaria.

Principios generales de trabajo⁶²

Confidencialidad

El anonimato y la confidencialidad son las condiciones más importantes en el trabajo con las víctimas de trata. Los relatos de las mujeres sobre sus vidas, en particular de aquellas involucradas en la prostitución forzada, están asociados a intensos sentimientos de vergüenza. Les preocupa, y con motivos suficientes para ello, poder ser rechazadas por sus comunidades. El temor a la estigmatización y a la marginación es muy intenso. Por otra parte, las mujeres supervivientes de la trata disponen de información sobre el mundo criminal y ello las hace muy vulnerables. Por tanto, los clientes deben tener la certeza de que toda la información que compartan permanecerá absolutamente confidencial.

Seguridad

Muchas mujeres y niñas que han logrado escapar de la trata han arriesgado sus vidas en el proceso. Han experimentado situaciones extremas y han sido sometidas a grave violencia física y emocional. Cada día puede haber sido un día de lucha por la supervivencia. Ello destruye los sentimientos de seguridad y estabilidad que los seres humanos precisan para vivir con normalidad. La estabilización de estas emociones constituye el primer paso en el proceso de rehabilitación. Los procedimientos y prácticas del Programa de Asistencia Social de La Strada

⁶¹ En algunas regiones la decisión de establecer un centro de orientación con una dirección conocida (de paso) o con una dirección secreta (consulta vía teléfono directo y encuentros externos) depende, a menudo, de cuestiones de seguridad en las diferentes regiones. La mayor parte de las ONGs de Europa occidental mantienen consultas (encuentros) con las víctimas de trata en sus centros, mientras que las ONGs de Europa del este, como la mayoría de las oficinas de *La Strada*, mantienen en secreto su localización.

⁶² Asociación Animus/La Strada Bulgaria, *La Strada Social Assistance Programme: Standards, Procedures and Methodology* (Bulgaria, 2003).

(LSSAP) se orientan a garantizar la seguridad de sus clientes. Esto requiere, en muchos casos, trabajar en colaboración con la policía y otras instituciones competentes.

Acuerdo y elección informadas.

En una situación de trata, las mujeres no controlan sus vidas; no tienen elección y actúan bajo presión. El reasumir su independencia se concreta en las oportunidades de elegir su futuro. Para poder hacerlo, necesitan disponer información fiable y de una idea clara de las posibilidades sobre el futuro. La LSSAP les ofrece apoyo y colaboración para adoptar decisiones importantes y hacer planes sobre su futuro. Los trabajadores sociales actúan partiendo de la premisa de que las propias mujeres son los jueces más competentes sobre su propia situación y asumen respetar y aceptar todas sus decisiones.

Atribución de poder

La vida en una situación de trata destruye la autoestima y la confianza de la víctima en sí misma. La LSSAP se orienta a restablecer la confianza de las supervivientes, ayudándoles a descubrir sus puntos fuertes y cualidades. Las clientes son tratadas con respeto y se reconoce su dignidad humana. Son percibidas como personas que han demostrado su capacidad de supervivencia en condiciones de extrema dificultad. El objetivo es ayudar a las supervivientes a confiar en sus propias capacidades y a recuperar el control sobre sus propias vidas.

Sin actitudes victimistas

Considerar a las víctimas como responsables de los delitos, antes que a los autores mismos, constituye un recurso generalizado para explicar la violencia. Similares actitudes victimistas se producen hacia las víctimas de trata: las mujeres “se lo andaban buscando, son tontas e ingenuas”, “ellas sabían que iban a trabajar como prostitutas”; “buscaban dinero fácil”; o “no hicieron nada para escapar”; etc. Las víctimas de trata sienten censura y victimización por parte de la gente que debiera ayudarles. Como consecuencia, prefieren mantenerse en silencio y sufrir en secreto. La LSSAP promueve la idea de que los únicos responsables del sufrimiento de las víctimas son los tratantes. Las víctimas no deben ser acusadas de su actuación en circunstancias de engaño y abuso.

Servicios prestados por el Programa de Asistencia Social de La Strada

La LSSAP presta a las mujeres y niñas supervivientes de la trata las siguientes modalidades de asistencia y apoyo práctico:

Una línea de ayuda con diferentes horarios de trabajo en las distintas oficinas que ofrece:

- Apoyo emocional;
- Derivación al Programa de Asistencia Social de La Strada y a otras organizaciones;
- Participación en la adopción de decisiones y en la preparación de un plan de seguridad y un plan de acción;
- Organización de un viaje de regreso seguro al país de origen;
- Encuentros con las supervivientes en el aeropuerto, la estación de ferrocarril y la estación de autobuses;

- Alojamiento en un albergue (ya sea perteneciente a La Strada o a otra organización);
- Orientación psicológica, apoyo emocional, intervención en momentos de crisis;
- Atención inmediata de las necesidades médicas, asistencia en la derivación a los servicios médicos;
- Asistencia para la obtención de pasaporte y otros documentos;
- Derivación a los abogados;
- Asistencia en el cuidado de los hijos (en aquellos casos en los que las clientes los tengan);
- Asistencia para entrar en contacto con la familia (cuando la mujer desee hacerlo);
- Ayuda humanitaria en forma de alimentos, medicinas y necesidades básicas;
- Asistencia en la búsqueda de empleo; y
- Apoyo ante otras organizaciones: policía, ayuntamientos, consulados etc., con miras a evitar la re-victimización.

Conclusiones

Dada la naturaleza heterogénea del grupo destinatario, debe tenerse preparado un amplio conjunto de servicios para las víctimas de trata.

Un órgano de coordinación, idealmente una ONG, debe mantener una base de datos actualizada de servicios sociales y de otros servicios especializados, en los sectores gubernamentales y no gubernamentales, que puedan dispensarse a las víctimas de trata.

Las organizaciones involucradas y los miembros de su personal deben expresar su acuerdo con un código de conducta que rijan su relación con las víctimas de trata.

4. Repatriación e integración social

La repatriación de las víctimas de trata a su país de origen tiene lugar en la mayoría de los casos tras la expiración del “plazo de reflexión”. El permiso de residencia de larga duración se concede en muy pocas ocasiones. Los MND deben, por tanto, prestar una atención especial a las políticas y procedimientos de repatriación y de integración social para asegurarse de que son acordes con las buenas prácticas para la protección de la víctima.

La repatriación de las víctimas de trata conlleva un complejo conjunto de aspectos legales. Las obligaciones de los países de origen y de destino no siempre son claras y suficientemente amplias para garantizar la seguridad y trato correcto a las víctimas.

Además, en muchos casos, la financiación de la repatriación es poco clara. A menudo, la cuestión del peligro que corre la víctima de trata a su retorno es considerada sólo superficialmente o no se tiene en cuenta en absoluto. Esto supone que, a la vuelta a sus países de origen, las personas afectadas se exponen, con frecuencia, a represalias e intimidación por parte de los bien organizados círculos de la trata humana. La repatriación, a menudo, conduce a que éstas vuel-

van a ser víctimas de la trata.⁶³ Más allá de las amenazas a su seguridad, tras el retorno a sus países de origen, las víctimas pueden volver a encontrarse en el mismo lugar, y en idéntica desesperada situación económica y social como la primera vez en que fueron reclutadas por los tratantes de trata de personas.

Un estudio global sobre las mujeres víctimas de trata dedicadas a la prostitución revela los siguientes problemas que tienen a su retorno:

- Imposibilidad de ingresos o empleo (mencionado por el 48%)
- Problemas psicológicos (46%)
- Problemas médicos (39%);
- Deudas que no pueden pagar (35%);
- Estigmatización o rechazo por la sociedad (33%);
- Otras dificultades, incluyendo el rechazo familiar, las represalias de las redes de la delincuencia contra la víctima, su familia y parientes, falta de atención médica, recurso a la prostitución ante la ausencia de otras posibilidades, nueva caída en manos de los autores de la trata y falta de vivienda (28%).⁶⁴

Por consiguiente, es importante investigar si hay alternativas a la repatriación. En un muy pequeño número de casos, el país de destino llega a conceder a una víctima de trata un permiso para residir permanentemente en él. También debe explorarse la posibilidad de residir en un tercer país seguro.⁶⁵

4.1. Cuestiones relativas al retorno seguro y a la integración social

Documentación

Antes de su repatriación, una víctima de trata debe ser provista de los documentos de reemplazo que le permitan viajar a, y desde, su país de origen. Debe prestarse atención a que los documentos de reemplazo no identifiquen al titular como víctima de trata. Además, no debe enviarse a las autoridades del país de origen ningún dato personal que pueda relacionarla con la trata, excepto en aquellos casos en los que la víctima haya dado permiso explícito en aras del ulterior juzgamiento de los tratantes.⁶⁶

Gastos del viaje

Cuando la repatriación no es debida a la expulsión, se plantea la duda de quién deberá hacerse cargo de los gastos del viaje. Ello puede regularse mediante tratados bilaterales. Otra posibilidad es a través de programas de repatriación desarrollados por organizaciones internacionales u ONGs.

⁶³ Vid entre otros, „The Situation of repatriating women from the perspective of the counselling centre La Strada, Warsaw, Poland” en KOK, *Trafficking in Women in Germany. Women's Projects in Germany on the Issue of Trafficking in Women. A Documentation* (Berlin, 2001), p. 57 ss.

⁶⁴ *Op.cit.*, Nota 19, *Trafficking in Women*, p. 105. Sobre los peligros que corren las víctimas de trata tras el retorno a sus países de origen, vid también Nota 36, *Human Traffic, Human Rights*, p. 60.

⁶⁵ El ACNUDH también recomienda el estudio de la posibilidad de acomodación segura en un tercer país seguro *Op.cit.*, Nota 11, Principios y Directrices Recomendados por el ACNUDH, Directriz 6, para. 7.

⁶⁶ *Op.cit.*, Nota 36, *Human Traffic, Human Rights*, p. 41.

Seguridad

Para garantizar la seguridad de la víctima y de los miembros de su familia, es una buena práctica valorar la posible situación de seguridad de la persona en el país de origen. La repatriación puede plantear un grave problema a la víctima y a otras personas si:

- Los miembros de la familia/amigos/personas relacionadas ya han sido contactados y amenazados por el entorno de los autores;
- La víctima de trata ha sido amenazada por el entorno de los autores durante el plazo de reflexión o durante el proceso legal;
- Los autores conocen el lugar de residencia de la víctima;
- Si miembros de la familia, amigos o el grupo social forman parte del entorno de los autores;
- La víctima es marginada y aislada socialmente mediante su estigmatización cultural o social;
- El gobierno del país de origen es incapaz o no tiene intención de proteger a la víctima o testigo, respecto de posibles represalias violentas.

Integración social

La repatriación y la integración social de las víctimas de trata debe coordinarse de antemano entre el país de destino y el país de origen y puede llegar a implicar a países de tránsito. Esta cooperación debe organizarse entre los servicios de orientación no gubernamentales, o con la ayuda adicional de organizaciones internacionales.

Las respuestas a las siguientes preguntas pueden revelar si la integración social de las víctimas en sus países de origen tiene probabilidades de éxito:

- ¿Se encuentra la víctima de trata amenazada de juzgamiento penal o de sanciones civiles a su regreso?⁶⁷
- ¿Cual es la infraestructura existente en el país de origen para víctimas de trata?
- ¿En base a una petición expresa, presta la policía local la protección adecuada?
- ¿Funciona allí un programa de protección de testigos?
- ¿Tiene la víctima de trata acceso a instituciones que presten alojamiento de emergencia?
- ¿Hay prestaciones de orientación medica, psicológica y legal?
- ¿Tiene la posibilidad de proseguir su formación profesional o su educación?
- ¿Tiene la persona acceso a un alojamiento permanente y satisfactorio?
- ¿Hay oportunidad de que goce de seguridad económica independiente a largo plazo?

⁶⁷ En muchos países la prostitución puede ser objeto de persecución penal. También puede estar castigado el abandono familiar en los casos en que la víctima de trata ha dejado hijos en su país de origen.

Buenos ejemplos

Regreso con ayuda de organizaciones internacionales

En muchos Estados participantes de la OSCE, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ayuda en la organización y la financiación del retorno de las víctimas de trata que no han sido expulsadas.

Además, la OIM también administra numerosas instalaciones de alojamiento de emergencia y programas de reinserción, a menudo, llevados a cabo en colaboración con ONGs locales.

La ayuda para la repatriación procedente de la OIM puede exigir ciertos requisitos, por ejemplo, la devolución de la ayuda recibida por la víctima de trata si finalmente llega a ser residente en el país de destino o se contrae matrimonio en el mismo.⁶⁸

Cooperación entre ONGs

Muchos de los casos de repatriación se realizan con la ayuda de las redes de ONGs existentes, por ejemplo, la red de Europa central y de Europa del este de La Strada. Desde 1995, esta red ha forjado lazos con ONGs de Europa occidental y del norte de África para posibilitar el retorno y la integración de las mujeres y niñas víctimas de trata.

4.2 Conclusiones

La integración social de las víctimas de trata en sus países de origen puede entrañar un largo proceso. Instituciones locales especializadas pueden ofrecer asistencia a largo plazo en diversas áreas. Debido a que, cuando son reclutadas, las víctimas de trata se encuentran, por lo general, en circunstancias personales desesperadas (económicas, políticas, sociales), su retorno puede volver a colocarlas en una situación insostenible. La expresión “reintegración” puede no resultar aplicable, dado que la rehabilitación y la estabilización a largo plazo exigen, a menudo, la creación de nuevas y más seguras condiciones de vida. Los MNDs en los países de origen deben asumir un papel activo en el diseño e implementación de métodos para apoyar la integración de las víctimas que han retornado.

5. Disposiciones legales específicas

5.1. Indemnización/incautación de las ganancias y bienes de los criminales

Los pagos de indemnizaciones constituyen una forma de justicia que tiene un efecto positivo en la capacidad de la víctima de dar por finalizado cuanto ha padecido. Tales pagos también

⁶⁸ Vid por ejemplo, IOM Alemania: programa IOM REAG/GARP desde 2003: Programa de reintegración y Emigración para solicitantes de asilo (REAG), y programa gubernamental de repatriación asistida (GARP), Artículo 3.3.2 (Obligación de re-pago), y artículo 3.3.3 (Salida planeada permanente).

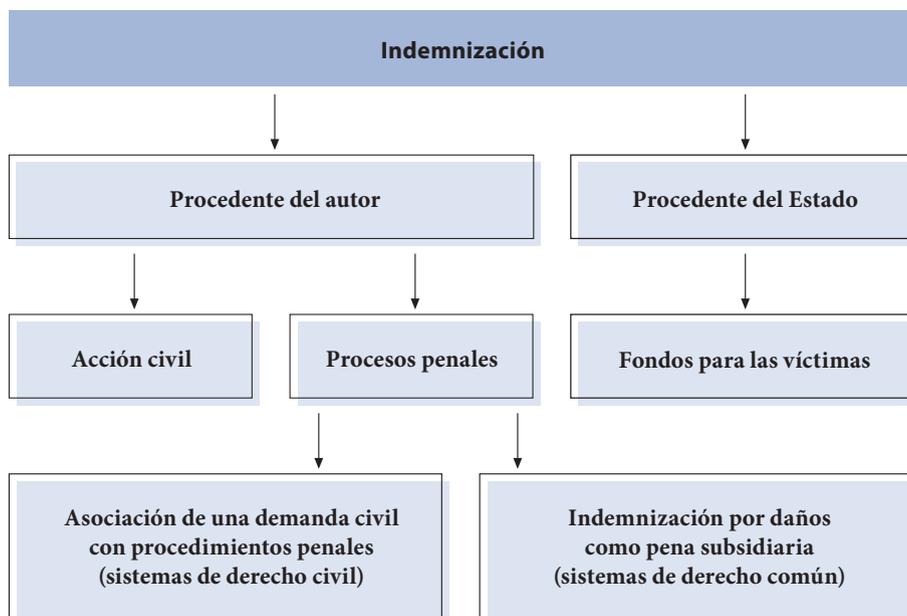
pueden tener efecto restaurativo y preventivo, dado que permiten a las víctimas iniciar una nueva vida y contrarrestar el peligro de caer de nuevo en manos de los tratantes a su regreso al país de origen.

Las víctimas de delitos tienen derecho a la posibilidad de ser indemnizadas de conformidad con los criterios internacionales y europeos, incluido el artículo 6(6) del Protocolo contra la Trata de Personas de Naciones Unidas y la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001 relativo a la situación de las víctimas en procedimientos penales. Los MNDs deben considerar si las leyes y procedimientos nacionales resultan adecuados y apropiados para las víctimas de trata y si deben proponerse mejoras.

Un elemento clave en lo relativo a la capacidad de indemnizar a la víctima es la perspectiva de asegurar la indemnización por parte del autor del delito. Los siguientes tres ámbitos potenciales de reclamación deben tenerse en cuenta con respecto a las víctimas de trata.

- Indemnización por los sufrimientos personales causados por daños físicos y mentales (daños no materiales);
- Daños producidos por las pérdidas materiales padecidas; e
- Indemnización por las ganancias retenidas.

Sobre esta base, existen muchos modelos posibles para asegurar la indemnización de las víctimas.



Indemnización procedente del autor

El objetivo principal debe ser la indemnización por parte del causante del sufrimiento y la aflicción.⁶⁹ Ello puede hacerse de diversos modos.

Información y apoyo legal a la víctima

Es importante considerar que la víctima debe ser pronta y exhaustivamente informada sobre el derecho que le asiste a reclamar una indemnización debiendo proporcionársele el apoyo para conseguirlo a través de todos los medios posibles que se indican en esta sección.⁷⁰

Acción civil

La víctima debe tener la posibilidad de entablar por separado un pleito civil e interponer una demanda de indemnización contra el autor por pérdidas materiales, así como por daños físicos y psicológicos. El ordenamiento jurídico de la mayoría de los países reconoce el derecho a tales acciones. En la práctica, sin embargo, las demandas civiles poseen, a menudo, el inconveniente de conllevar una duración extremadamente prolongada. Ello, salvo que la víctima cuente con permiso para permanecer en el país de destino durante la duración del procedimiento, puede hacer inviable el procedimiento. Además, en algunos sistemas jurídicos, la prueba de culpabilidad en un proceso penal no es vinculante para los tribunales civiles, siendo necesarios nuevos procedimientos que requieren la repetición de angustiosos testimonios por parte de la víctima. Cuando las víctimas de trata optan por esta vía, garantizar el permiso de estancia en el país de destino durante la duración del proceso constituye una obvia ventaja.

El proceso penal

En los casos penales pueden existir diferentes opciones. Algunos países (e.g. Bélgica⁷¹ e Italia⁷²) prevén la acumulación de la demanda civil de indemnización y del proceso penal contra el autor del delito. La ventaja de este procedimiento estriba en que sólo es necesario un único juicio para la condena del autor y consiguiente indemnización a la víctima. Ello evita a la víctima la carga psicológica de tener que deponer un segundo testimonio y disminuye los costes. El mismo resultado puede obtenerse en países que contemplan el pago por el autor de indemnizaciones a la víctima como parte de la sentencia principal.

Reclamación de las ganancias retenidas

Un área secundaria de posible indemnización a la víctima son las demandas por los salarios impagos. En la mayoría de los casos de trata de personas, todo o parte de las ganancias de la víctima son retenidas. Resulta significativo, por tanto, permitir la posibilidad de una reclamación legal contra el autor por los salarios retenidos. Sin embargo, esta posible vía de indemnización puede llegar a ser problemática en países en los que la prostitución no se considera un empleo legítimo o la persona se encuentra en situación ilegal mientras trabaja. En atención a las cir-

⁶⁹ Vid. UE Decisión Marco del Consejo de 15 de marzo de 2001 sobre el estatuto de las víctimas en los procesos penales (2001/220/JHA), artículo 9 (2). Cada Estado miembro adoptará las medidas apropiadas para fomentar que el delincuente satisfaga la adecuada indemnización a las víctimas.

⁷⁰ *Ibid.*, Artículo 4.

⁷¹ Código Penal Federal de Bélgica, artículo 55 y ss., artículo 61 a.

⁷² Código de Procedimiento Penal Federal de Italia, artículo 47 y ss.

cunstances especiales que concurren en las víctimas de trata, los MNDs deben considerar si recomiendan que el gobierno facilite exenciones o adopte reglas especiales para las víctimas de trata para permitirles entablar demandas por salarios impagos.

Indemnización por el Estado

Cuando no puede asegurarse la indemnización por parte del autor del delito, por ejemplo, en los casos en que éste no posee recursos suficientes o éstos no pueden localizarse, pueden existir vías subsidiarias de indemnización a las víctimas por parte del Estado. Así, los países pueden establecer fondos para las víctimas que pueden ser reclamados por las personas afectadas como pagos indemnizatorios. Para que tales fondos sean efectivos en el apoyo a las víctimas de trata, necesitan reunir ciertos requisitos, en particular:

- No debe existir exclusiones fundadas en la “ilegalidad”, dado que las víctimas de trata, rara vez se encuentran en situación legal en su país de destino;
- Debe ser un proceso sencillo y las demandas deben resolverse con celeridad, dado que la mayoría de las personas afectadas sólo permanecen un corto periodo de tiempo en el país de destino;
- Debe evitarse a la víctima, en la medida de lo posible, cualquier mala experiencia psicológica ulterior, recurriendo para valorar su caso a datos archivados y otras pruebas, en vez de al interrogatorio.

El inconveniente de la indemnización mediante fondos estatales es que los recursos son, generalmente, muy limitados. De ahí que las sumas abonadas raramente reflejen el dolor padecido por la víctima.

Indemnizaciones adicionales provenientes de la asistencia social

Además de los fondos para víctimas, existen otros ejemplos de indemnizaciones prestadas por el Estado. Alemania, por ejemplo, ha promulgado la así llamada Ley de Indemnización de la Víctima para las víctimas de crímenes violentos. La ley otorga el derecho a quien ha sufrido una merma de su salud debido a un delito a solicitar trato curativo, pensión y pagos de asistencia social. A los solicitantes extranjeros se les exige la posesión del derecho legal de residencia en el momento en que fueron víctimas del delito. Ya que éste no es generalmente el caso de las víctimas de trata, el ministerio competente ha dictado una orden excepcional para conceder la indemnización en tales casos.

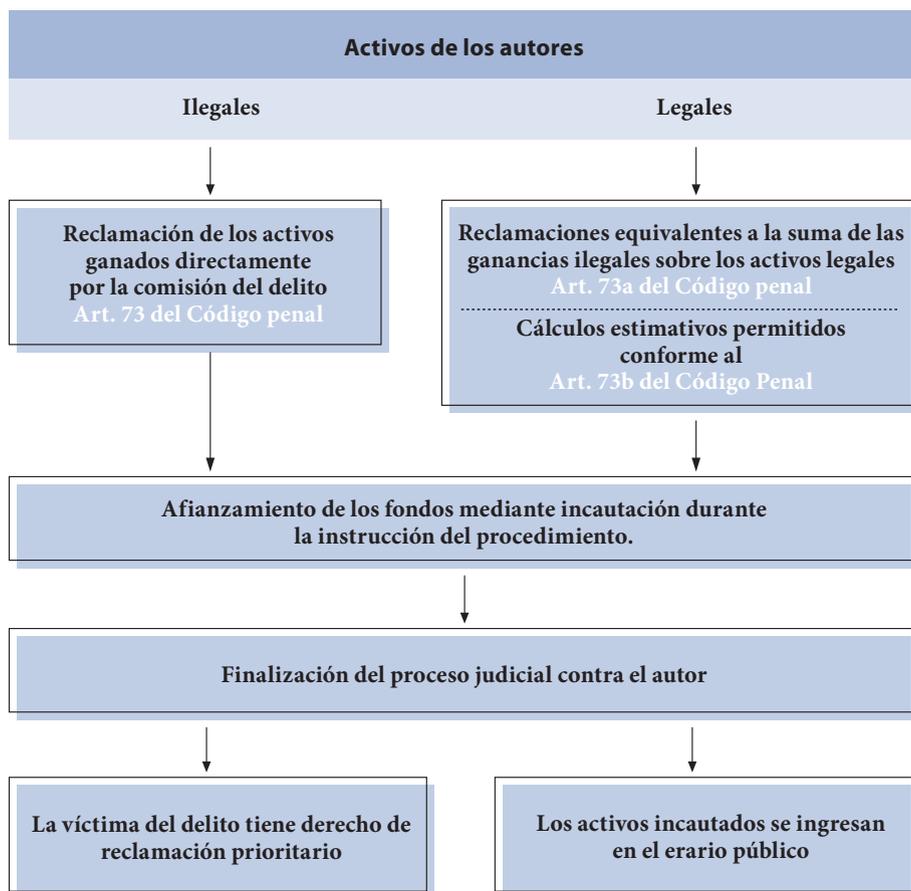
La incautación de los beneficios del delito

La incautación de los beneficios del delito es importante no sólo para asegurar los fondos de indemnización de las víctimas, sino también para su utilización en la financiación de los servicios sociales estatales. La incautación implica la confiscación por el Estado de los activos del autor acumulados ilegalmente en el curso del delito. En concreto, en la trata de seres humanos, la cantidad global de ganancias ilegales es considerable. Se calcula en más de 60 billones de euros en todo el mundo.⁷³

⁷³ Joachim Renzikowski, “Frauenhandel — Freiheit für die Täter, Abschiebung für die Opfer”, en *Zeitschrift für Rechtspolitik*, p. 53 ss.

La incautación de los beneficios del delito es una herramienta básica en el castigo del autor y puede, en algunos casos, tener un mayor efecto disuasivo que la imposición de una condena de prisión. El ordenamiento jurídico de algunos países establece la confiscación de los activos ganados ilegalmente.

A modo de ejemplo, se exponen, a continuación, las estipulaciones de la ley penal alemana con las diversas posibilidades de incautación de los activos de los autores:



Aunque el procedimiento expuesto es un ejemplo de buena práctica, el éxito de su aplicación es limitado. En 2002, sólo 69 de un total de 289 procesos en Alemania contra autores de la trata de seres humanos tuvieron como resultado la incautación de las ganancias ilegales. No obstante, estos procesos supusieron la incautación de, aproximadamente, 8.4 millones de euros.⁷⁴

⁷⁴ *Op.cit.*, Nota 16, *Trafficking in Human Beings 2002*, p. 18.

5.2. Estatuto de residencia de las víctimas de trata

Las víctimas de trata pueden encontrarse en el país de destino en situación ilegal por haber entrado en él de manera clandestina; por haber aceptado un empleo sin autorización; debido al ejercicio de actividades ilegales como la prostitución, la mendicidad, el robo (en el caso de los menores víctimas de trata); o debido a la expiración de su permiso de residencia. Esta situación ilegal es utilizada por los autores de la trata de diversas maneras. Primero, convierte a los afectados en objetivos fáciles para la extorsión y reduce los posibles medios de salir de la situación. Segundo, la deportación debida a la residencia ilegal conlleva que no se disponga de testigos contra los autores en el supuesto de un proceso penal. Finalmente, la situación ilegal de los afectados supone que el acceso a los programas de protección y asistencia a las víctimas quede bloqueado y no sea posible reclamar indemnizaciones. Esta sección esboza posibilidades para que los estatutos de residencia superen estos inconvenientes.

Los expertos contra la trata de personas han identificado que garantizar la residencia legal en los países de destino es uno de los elementos más importantes para conseguir la seguridad, el trato compasivo y la rehabilitación de las víctimas. Ello es cierto con independencia de la voluntad de la víctima de testificar en los procesos penales.

Cuando hay bases razonables para presumir que alguien es víctima de trata de personas, constituye una buena práctica garantizarle un “plazo de reflexión” para que pueda permanecer legalmente en el país de destino el tiempo suficiente para estabilizar su situación y asegurarse que no se encuentra en peligro o que no volverá a ser inmediatamente víctima de trata a su regreso a casa. En algunos casos, un permiso de residencia temporal puede ser renovado más tarde e incluso convertirse en permiso de residencia permanente. En algunos países, puede que ya exista una legislación sobre derechos de residencia por razones humanitarias o por causa de interés público (e.g., para testigos en procesos penales) y que esto constituya una base para facilitar la posibilidad de residencia de las víctimas.

Dado que los regímenes nacionales de residencia tienen un impacto tan amplio sobre el destino de las víctimas de trata, estos regímenes requieren un atento escrutinio por parte de los MNDs. Una de las principales y primeras tareas de éstos es revisar las leyes y los procedimientos nacionales para asegurar la residencia a las víctimas de trata a corto y largo plazo. Los MNDs deben valorar hasta qué punto los cambios en el régimen nacional de residencia pueden conducir a una mejor protección de la víctima y deben realizar recomendaciones acordes.

El plazo de reflexión

Allí donde, debido a la intervención de la policía o por otros medios, las víctimas de trata hayan sido capaces de escapar de su situación, la experiencia muestra que, por diversas razones, son a menudo incapaces de hablar de sus sufrimientos y de considerarse, por tanto, a sí mismas como víctimas. Como consecuencia de ello, un paso importante es establecer un periodo de tiempo durante el cual las presuntas víctimas de trata dispongan de un estatus legal y de protección ante la detención y las medidas de deportación. Durante este periodo, las víctimas necesitarán acceder a determinados servicios de apoyo, tales como:

- Alojamiento apropiado y seguro;
- Orientación psicológica;
- Servicios sociales y atención sanitaria; y
- Asesoramiento profesional, orientación legal incluida.

Este periodo de tiempo puede, asimismo, permitir a las víctimas proseguir procedimientos legales de reclamación de su indemnización. El plazo de reflexión también hace que las víctimas consideren, sin sentirse tan presionadas, si están preparadas para testificar contra el autor. Dado que esta constituye una decisión trascendental con graves consecuencias para la vida de la persona afectada y para la seguridad de los miembros de su familia en su país de origen, la víctima debe tener tiempo para sopesar todas las posibles consecuencias de su elección.

Las víctimas de trata y los expertos abogan por un plazo de reflexión no menor de tres meses como, por ejemplo, se concede en Holanda.

Derechos de residencia de corto y largo plazo

Aparte del plazo de reflexión, la garantía de un derecho de residencia de larga duración para la víctima de trata conlleva un nivel de protección sustancialmente mejor para ésta que, de lo contrario, puede encontrarse en grave peligro por parte de los autores. Además, la superación del trauma de la trata puede implicar un largo proceso que puede verse empeorado por una rápida repatriación. La experiencia enseña, asimismo, que resulta más probable que las víctimas acepten testificar si consideran segura su situación y no temen ser forzadas a regresar en breve plazo a sus países de origen. Si las víctimas desean entablar una acción civil contra los autores, no podrán hacerlo sin un permiso de residencia. Por último, un enfoque para luchar contra la trata basado en el respeto a los derechos humanos sugiere que los gobiernos deban prepararse para enfocar más cuidadosamente la búsqueda de vías para mejorar los derechos de las víctimas y la rehabilitación.

Por todas estas razones, algunos gobiernos han estado dispuestos a garantizar a algunas víctimas de trata derechos de residencia más prolongados. Un permiso de residencia a largo plazo para las víctimas de la trata puede ser apropiado cuando se halla justificado por razones humanitarias, como la situación de peligro en el país de origen.

Los estándares y disposiciones internacionales y Europeas⁷⁵

En la actualidad, la regulación jurídica de la residencia es recomendada y promovida por las organizaciones internacionales y europeas que proveen estándares internaciona-

⁷⁵ Para más información acerca de los estándares internacionales y europeos:

- Protección de testigos dependientes:
 - Convenio de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, 2000, art. 24
 - Resolución del Consejo UE/CE de 23 de noviembre de 1995 relativa a la protección de los testigos en la lucha contra el crimen internacional organizado OJEC 327 07/12/1995.
- Concesión del estatuto de residencia:
 - Decisión marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, Art. 10, núm. 4

les.⁷⁶ Por ejemplo, el Protocolo contra la trata de personas de Naciones Unidas obliga a los Estados parte a adoptar medidas para permitir permanecer, temporal o indefinidamente, a las víctimas de trata en el territorio en casos justificados, debiendo prestar la debida atención a factores humanitarios y compasivos.

Coincidiendo con la publicación de este manual, el Consejo de la UE también estuvo considerando una directiva que estableciera una serie de nuevas estipulaciones para las víctimas de trata, como el plazo de reflexión y la posibilidad de permisos temporales de residencia en los países de la UE. Esta propuesta de directiva del Consejo obligaría a los Estados miembros a adoptar un plazo de reflexión, así como a conceder permisos de residencia de corta y larga duración para las víctimas de trata. Sin embargo, el estándar legal propuesto ya ha sido sobrepasado por algunos Estados miembros, como Bélgica e Italia, por ejemplo.

Algunos gobiernos han adoptado legislación sobre residencia temporal y residencia de larga data para víctimas de trata. La legislación belga establece un plazo de reflexión de 45 días, que puede prolongarse en determinadas circunstancias. Las víctimas disponen de acceso a servicios durante dicho período. En el caso de que la condición de víctima de la persona sea incierta, la policía puede buscar asesoramiento especializado y establecer contactos entre la víctima potencial y el servicio asesor.⁷⁷ La legislación belga también establece las circunstancias en las que las víctimas pueden beneficiarse de la residencia a largo plazo si acceden a testificar y su testimonio es decisivo para la ulterior persecución y condena del autor.⁷⁸ Italia y Alemania poseen, asimismo, una legislación que define las circunstancias en las que la víctima de trata puede obtener la residencia temporal o a más largo plazo, así como el acceso a los servicios sociales.

Libertad de movimientos

Las víctimas de trata pueden verse, asimismo, injustamente perjudicadas por la práctica inmigratoria de elaborar “listas negras” de personas presuntamente involucradas en actividades ilegales o que han residido ilegalmente en un país. Es probable que las víctimas de trata, por la naturaleza del crimen cometido sobre ellas, hayan entrado en países ilegalmente y realizado actos ilegales durante su residencia (e.g. prostitución o trabajar sin el debido permiso). Los países disponen de listas negras o “listas de control” para uso propio, pero la información es, en ocasiones, compartida entre varios países. El efecto final es que una víctima de trata que ha sido llevada a un país contra su voluntad y forzada a realizar actos ilegales puede ver su entrada permanentemente vetada para futuros viajes a éste. Los Estados o las organizaciones que poseen dichas listas de control deben asegurarse de que los nombres de las víctimas de trata no se incluyan en las mismas únicamente por ese hecho. Además, deben adoptarse disposicio-

⁷⁶ *Op.cit.*, Nota 5, Protocolo Contra la Trata de las NU, artículo 7; *Op.cit.*, Nota 69, Decisión Marco del Consejo UE sobre el estatuto de las víctimas en los procesos penales; *Op.cit.*, Nota 15, ODIHR *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review*, p. 58 ss.

⁷⁷ Instrucciones sobre las víctimas de trata de personas a los Departamentos de Extranjeros (Office des Etrangers), los fiscales, la policía, los servicios de inspección de las leyes sociales y los servicios de inspección social (13 de enero de 1997), artículo 5.

⁷⁸ *Ibid*, artículo 8.3.

nes que permitan a las víctimas de trata ser informadas con respecto a tal inclusión y tener la posibilidad de solicitar la cancelación de los datos.

Buenos ejemplos de legislaciones reguladoras de los regímenes de residencia a nivel nacional

Italia

La legislación italiana reguladora de la residencia y de la inmigración establece la concesión de los siguientes permisos a las víctimas de trata:

- Residencia temporal:
 - Para testigos;
 - Por razones humanitarias
- Residencia de larga duración

Plazo de reflexión

La ley italiana no contempla un periodo específico de plazo de reflexión. En la práctica, no obstante, hay una tolerancia parcial de la residencia ilegal para permitir a las víctimas utilizar los servicios de apoyo social y proporcionarles un periodo de consideración.⁷⁹

Derecho de residencia temporal

Según las leyes italianas de residencia e inmigración, existen dos modos para que las víctimas de trata puedan obtener un permiso de residencia temporal. Como testigos, están facultados para:

- Un permiso mientras duren los procedimientos legales. El estatuto de residente se otorga por seis meses con posibilidad de renovación hasta la finalización del juicio.

La ley italiana de inmigración, con independencia de la condición de testigo, también contempla la concesión de:

- Un permiso temporal de residencia por razones humanitarias que incluye a las víctimas de trata.⁸⁰

Los requisitos son que la persona afectada:

- Sea sujeto de explotación determinada;
- Sea víctima del crimen organizado; o
- Su vida se encuentre amenazada

Las correspondientes solicitudes pueden tramitarse por las ONGs, así como por la policía o las autoridades judiciales. La policía detenta la competencia para decidir. Además:

- Un permiso de residencia de seis meses prorrogables se concede y puede extenderse, por ejemplo, aportando pruebas de que se ha comenzado a trabajar o a estudiar.

⁷⁹ Elvira Niesner, Christina Jones-Pauly, *Frauenhandel in Europa. Strafverfolgung und Opferschutz im europäischen Vergleich* (Bielefeld, 2000), p. 80.

⁸⁰ Ley de inmigración italiana, Ley núm. 40 en relación con el reglamento 286 (artículo 18).

En ambos casos, la concesión del permiso de residencia se halla en función de la participación en un programa de integración social (curso de lengua, formación profesional etc.). Además, durante el periodo de residencia, la víctima tiene acceso:⁸¹

- A servicios sociales y atención sanitaria; y
- Al Mercado de trabajo.

El permiso es revocado en caso de que la persona abandone del programa de integración.

Derecho de residencia a largo plazo

Un permiso de residencia de larga duración puede ser concedido en caso de disponer de un empleo a largo plazo.

Un aspecto positivo de las normas italianas es que el permiso de residencia no se halla, únicamente, condicionado a la voluntad de testificar, sino que se concede también cuando el testigo participa en un programa de integración social.

Reunificación familiar

Otra importante consideración relativa a las víctimas de trata es que puedan haber dejado (tras de sí) hijos en sus países de origen. Si los Estados conceden la residencia temporal o a largo plazo a las víctimas de trata, también deben considerar la adopción de los pasos necesarios para la reunificación familiar, en especial permitiendo a las víctimas que sus hijos se unan a ellas durante el periodo de residencia legal. Esto puede en base a razones humanitarias.

Asilo

Además de diversas posibilidades de residencias para las víctimas de trata descritas en esta sección, puede resultar apropiada la concesión del estatuto de residente por razones de asilo.

Debe considerarse esta posibilidad en los casos en los que las víctimas pueden ser objeto de persecución en sus países de origen.

5.3. Principios fundamentales en materia de protección de datos.

Los Estados deben adoptar normas para evitar la transmisión y publicación no autorizada de la información confiada por la víctima con miras a asegurar un marco de confidencialidad en beneficio de ésta. Esta sección presenta algunos principios generales sobre la protección de datos personales y aspectos particulares que deben ser reglados en interés de la protección de la víctima.

Los MNDs deben valorar las leyes y los procedimientos relativos a la protección de datos relacionados con las víctimas de trata. La siguiente sección expone buenas prácticas que los MNDs debieran tener en cuenta.

⁸¹ *Op.cit.*, Nota 15, ODIHR *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review*, p. 64.

La Protección de datos

La protección de datos garantiza el derecho de las personas afectadas al control de la utilización de sus datos personales. La definición de datos personales no sólo incluye detalles tales como el nombre, la dirección, la fecha de nacimiento y la nacionalidad, sino también información sobre circunstancias personales como actividades, finanzas y estado de salud, y también la condición de portador de VIH o embarazo. La protección de datos personales es crecientemente contemplada como un derecho y no sólo una buena práctica. Por ejemplo, el derecho a la protección de los datos personales se establece en el artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁸² y se recoge de manera más precisa en la Directiva de Protección de Datos del Parlamento Europeo de 1995.⁸³

La protección de los datos de la víctima debe aplicarse igualmente en el país de destino y de origen de ésta. En los casos en los que no haya directrices, los países deben considerar instituirlos. Ello puede hacerse mediante la legislación general relativa a la utilización de los datos personales, pero también vía la adopción de directivas de protección de datos diseñadas específicamente para proteger a las víctimas de trata de personas.⁸⁴

El objetivo de la regulación de la protección de los datos personales debe ser asegurar que su proceso (ya sea su compilación, almacenamiento o transmisión) sólo se realice de acuerdo con las directivas legales o con el consentimiento de la persona afectada. Los datos personales deben utilizarse únicamente para la finalidad con la que han sido recopilados. Como regla general, no deben ser compartidos entre agencias estatales o entre agencias y ONGs o departamentos en el extranjero. Además, las personas que, por su trabajo, tienen acceso a los datos personales deben estar obligadas por un deber de confidencialidad. En la práctica, la regla general de confidencialidad puede presentar excepciones, por ejemplo, en aquellos casos en que la persona afectada acepta un uso alternativo, cuando está en peligro la seguridad pública, cuando es necesario para el juzgamiento de delincuentes, o en casos en que su utilización evita graves daños a otra persona.

En los acuerdos de cooperación de los MNDs deben incluirse estipulaciones que garanticen que la identidad y los datos personales de las víctimas no serán compartidos sin su consentimiento debidamente informado. La necesidad de protección de los datos personales se extiende también a la cuestión de las listas de control debatidas mencionadas en la sección previa de este manual. Si el nombre de una víctima y los datos personales se encuentran incluidos en

⁸² Artículo 8. Protección de datos de carácter personal 1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan. 2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines determinados y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación. 3. El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente.

⁸³ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas en relación con el procesamiento de los datos personales y la libre circulación de los mismos. (No. L 281/31).

⁸⁴ Por ejemplo, mediante acuerdos de cooperación, instrucciones a las personas que trabajan en la gestión de alojamiento para las víctimas, etc.

una lista de control de la inmigración — que, en algunas circunstancias, son compartidas con otros gobiernos — ello puede afectar gravemente a sus futuras posibilidades de viajar o trabajar fuera de su país de origen. Las víctimas de trata no deben ser inscritas en tales listas sólo por su condición de víctima del delito. Si lo fueran, deben ser debidamente informadas y tener la oportunidad efectiva de corregir o impugnar la información incluida.

Los datos sobre una víctima de trata no deben ser compartidos por las autoridades de investigación y juzgamiento del delito a las agencias que proveen orientación sin el consentimiento informado de la víctima. Igualmente, las agencias de orientación no deben recibir presiones de las autoridades de investigación y juzgamiento del delito para que divulguen la identidad de sus protegidos u otra información relativa a ellos, sin su autorización. Como se ha descrito en los capítulos iniciales, una neta separación de responsabilidades y de mandatos entre los órganos encargados de la aplicación de la ley y los centros de orientación es crucial para los MNDs con vistas a garantizar transparencia y la protección para la víctima.

La protección de los datos personales en las relaciones con los medios de comunicación es de extrema importancia. Los casos de trata de seres humanos provocan un ávido interés en los medios de comunicación. Ello refuerza la necesidad de que quienes tratan con los medios de comunicación se muestren especialmente escrupulosos en la protección de los datos personales de las víctimas. Como regla general, no deben ser facilitados a los medios de comunicación el nombre, foto o historial de la víctima así como tampoco ningún detalle que pueda conducir a la identificación de ésta, como su dirección.

También es preciso atender a la confidencialidad de los datos personales cuando sea necesario contactar con funcionarios del país de origen de la víctima, por ejemplo, con las embajadas, para obtener nuevos documentos, o con la policía y fiscales, en la aplicación de tratados bilaterales o internacionales de investigación y juzgamiento del delito. En estos casos, debe tenerse presente que las normas de protección de datos del país de destino no se aplicarán necesariamente también en el país de origen. Salvo que los países de origen posean también adecuadas normas de protección de datos, existe el peligro de que la transmisión de datos conduzca a la estigmatización de la víctima en su propio país, al tiempo que incrementa el peligro proveniente de los autores o, incluso, el juzgamiento de la víctima en aquellos países en los que la prostitución es ilegal.

La protección de datos como factor para cimentar la confianza y la cooperación

Un componente importante en la protección de datos es cimentar la confianza de la víctima en la discreción de los orientadores expertos. En los casos de trata de personas puede darse una desafortunada dicotomía entre orientadores y policía, dado que mientras la probable prioridad del orientador es lograr la estabilización de la víctima, la de la policía es, a menudo, conseguir la cooperación de ésta en la investigación y juzgamiento del delito. Sin embargo, como se indicó en el inicio de este manual, las víctimas de trata de personas han, a menudo, padecido experiencias negativas con la policía en sus países de origen y prefieren discutir sus casos con orientadores no gubernamentales. Por ello, la policía puede querer acceder a la información revelada de forma confidencial por la víctima a un orientador profesional. Esta situación debe

ser regulada para proteger a los orientadores frente a la obligación de transmitir la información confidencial en contra de la voluntad de sus protegidos.

A menudo, las víctimas de trata de personas se encuentran traumatizadas y temen represalias contra ellas o sus familiares si divulgan la información sobre los autores. Además, temen las consecuencias de revelar su situación ilegal en el país. Sin embargo, si el consejero es capaz de valorar la situación del protegido y le ofrece la ayuda necesaria, necesitará conocer los detalles de la historia del protegido. Esto significa:

- Que, a menudo, la presunta víctima deberá admitir su incursión en delitos punibles (entrada ilegal al país, trabajo ilegal). Se trata de un prerrequisito para que el orientador pueda exponer al protegido cursos de acción ante la situación en la que ha sido forzado a incurrir.
- La estabilización psicológica sólo puede lograrse cuando la víctima ha sido capaz de relatar su historia, incluidos detalles muy personales (por ejemplo: prostitución, violación). Dado el temor a la estigmatización, esto sólo puede suceder en una agencia de orientación en la que la víctima confía en la discreción de su orientador;
- Para concertar las necesarias medidas de protección (protección de testigos, permiso de residencia de larga duración en el país de destino), la persona protegida tendrá que revelar todo lo que sabe sobre los autores.

A menudo, las víctimas temen que la revelación de tal información sin la certeza de confidencialidad les comporte nefastas consecuencias, por ejemplo, represalias de los autores, procesos judiciales o administrativos por haber participado en actividades ilegales, o expulsión inmediata del país de destino. Por regla general, las víctimas, enfrentadas a este dilema, permanecen en silencio o, a lo más, relatan sus experiencias sólo de manera muy selectiva. El resultado es que no pueden disponer de la gama completa de medidas de asistencia disponibles y las autoridades no obtienen la ventaja de su colaboración como testigos.

Una solución a este dilema es dotar a los orientadores profesionales en los casos de trata de personas de un deber de confidencialidad y liberarles de cualquier exigencia de divulgación de la información obtenida confidencialmente de las víctimas de trata, incluso como prueba en un juicio. Tales reglas de confidencialidad ya existen en algunos países con respecto a las conversaciones personales privadas con profesionales del Derecho y de la Medicina. En varias legislaciones nacionales, por ejemplo, el Código Penal Alemán,⁸⁵ también se incluye el deber de confidencialidad para los trabajadores sociales.

Los expertos en la lucha contra la trata de personas sugieren que tales disposiciones sean consideradas a nivel legislativo en aquellos países donde aún no se contempla. Además, para

⁸⁵ Código Penal alemán, artículo 203, sección 1: „Quienquiera que divulgue un dato confidencial referente a otra persona, especialmente un asunto confidencial relativo a su vida privada (...) que como (...) 5. trabajador social reconocido por el Estado o trabajador de educación social reconocido por el Estado (...) le fuese confiado, o haya llegado a conocer por esta condición, se castigará con pena de prisión de hasta un año o con una multa.”

asegurar la confidencialidad con independencia de la profesión, aquellos obligados por el deber de confidencialidad, pueden definirse como:

Empleados o representantes de agencias de orientación de las víctimas de trata de personas.

A continuación, se presenta un posible texto legal para proteger a los orientadores del requerimiento de revelar información proporcionada confidencialmente por las víctimas de trata:

Los empleados o representantes de las agencias de orientación a las víctimas de trata de personas tienen derecho a negarse a proporcionar información confiada confidencialmente por las víctimas del delito de trata de personas durante el curso de sus tareas profesionales.

5.4. Protección y asistencia a los testigos

Mientras que la expresión “protección de testigos” se utiliza frecuentemente para describir el proceso mediante el que se incluye a una persona en un programa de protección de testigos de la policía (que conlleva medidas como la adjudicación de una nueva identidad), ésta es sólo una del amplio conjunto de medios disponibles para proteger y asistir a los testigos. La adjudicación de una nueva identidad es relativamente rara en la protección de las víctimas-testigos de la trata de personas. En la práctica son más relevantes la protección individual y las medidas de asistencia durante la duración del proceso judicial. Esta sección proporciona un resumen de los componentes formales y prácticos de la protección de testigos.

El testimonio de las víctimas de trata de personas en los procedimientos judiciales contra los autores es de crucial importancia. Para el testigo, tal testimonio conlleva una gran tensión psicológica y peligro.

Como víctimas de un crimen violento, la mayoría se hallan gravemente traumatizadas y padecen de una extrema tensión psicológica. A estos pueden añadirse otros factores de tensión: generalmente las víctimas no hablan la lengua del país de destino; una vez que se han liberado de su situación, están completamente aisladas, sin amigos, familia o cualquier otra relación social. En ocasiones, las víctimas también sufren una relación de dependencia psicológica con miembros del círculo de los autores.

Actuar como testigos también puede conllevar consecuencias de gran alcance en sus vidas. Dado que el proceso contra los autores de la trata involucra a miembros del crimen organizado, los testigos y sus familias en el lugar de origen se hallan frecuentemente en peligro. Por ello, mientras el Estado tiene interés en la investigación policial y pueden existir leyes que exijan que el testigo preste su testimonio, es relativamente poco frecuente que la víctima de trata crea que le interesa hacerlo.

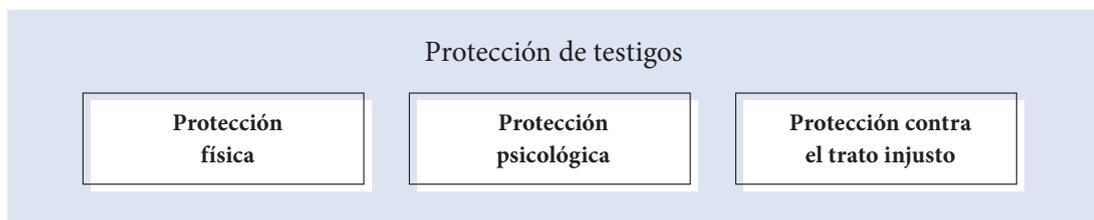
Con estos antecedentes, la creación de un mecanismo para la protección de testigos es importante tanto para su seguridad personal como para obtener su cooperación como testigos. La experiencia demuestra que la buena disposición de la víctima a colaborar con las autoridades

depende de la percepción que tenga de de que sus intereses y su seguridad son tenidos en cuenta.⁸⁶ La recuperación física y psicológica de la víctima interesa a todas las partes dado que, en última instancia, la necesidad de restitución de la víctima y el interés del Estado en la investigación y juzgamiento del crimen son complementarios. El proceso legal es un gran esfuerzo para la víctima, por lo que es esencial estabilizarla si se quiere que su testimonio sea de suficiente calidad para que el juzgamiento tenga éxito. Dado que, al testificar, la víctima se pone a sí misma en peligro, el Estado tiene la responsabilidad de prestarle protección en tanto que testigo.⁸⁷

Estas circunstancias determinan que la protección de testigos se convierta en asunto de gran relevancia para Los MNDs. Como parte de su plan de trabajo, los MNDs deben revisar la legislación nacional sobre protección de testigos en lo relativo a las víctimas de trata. Los MNDs deben identificar los defectos en la práctica nacional y proponer mejoras. La siguiente sub-sección ofrece orientación sobre buenas prácticas para los MNDs.

La protección de testigos

Ya en el contexto de las investigaciones policiales o de los procesos legales, existen tres principios claves en la protección de testigo que deben ser respetados:



Tradicionalmente, la protección de testigos es entendida como un medio de protección física de los mismos. Ello reviste particular importancia cuando un testigo testifica contra el crimen organizado.

La protección psicológica también es importante. Su componente central es el compromiso de estabilizar el estado psicológico de la víctima y evitar nuevas tensiones psicológicas, por ejem-

⁸⁶ Ver también Walter Buggisch, *Zeugenbedrohung und Zeugenschutz in Deutschland und den USA* (Berlin, 2001), p. 86.

⁸⁷ Los deberes y las recomendaciones bajo los estándares internacionales y europeos incluye:

- Convenio de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional, artículo 24 y 25.
- Protocolo de las Naciones Unidas para la Prevención, Supresión y Castigo de la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Artículo 6(1)
- Resolución del Consejo de la UE/CE de 23 de noviembre de 1995 sobre la protección de testigos en la lucha contra el crimen internacional organizado.
- Decisión Marco del Consejo UE de 15 de marzo de 2001 sobre el estatuto de las víctimas en los procesos penales, Art. 8.

plo, mediante una victimización secundaria o una recaída en el trauma como consecuencia del procedimiento legal.

La protección contra el trato injusto significa asegurar que la víctima es tratada de manera que sus derechos y su dignidad sean respetados.

Otras formas de protección, protección de la identidad o anonimato, pueden proteger al testigo al garantizar que el acusado no podrá identificarle.

Si se presta una protección especial a los testigos, los Estados deben asegurarse de que ésta se implementa de forma que no interfiera con el derecho del acusado a un juicio justo y libre.

La protección física

La protección física de los testigos por la policía durante un largo periodo de tiempo es inusual en los casos de trata de seres humanos. Una serie de países tienen implementados programas de protección de testigo de este tipo y los han utilizado en casos de trata de personas. Sin embargo, esta forma de protección “tradicional” del testigo — que puede conllevar aislamiento, traslado o, incluso, cambio de identidad — es un recurso que requiere de grandes recursos y, por ello, se puede limitar a los casos en los que el testimonio permite a las autoridades dismantelar estructuras del crimen organizado. Es inusual que las víctimas de trata puedan aportar testimonios de esta naturaleza. Además, las condiciones estrictas y la rigidez de tales programas resultan, a menudo, inapropiadas para las víctimas de trata, que se encuentran frecuentemente en un delicado estado psicológico.

No obstante, hay otros tipos de protección física que deben considerarse para las víctimas de trata de personas, dependiendo de sus circunstancias personales. Estos son:

- Escolta policial de las víctimas de trata desde sus residencias hasta el tribunal y regreso cuando actúan como testigos;
- Seguridad en la sala del tribunal donde la víctima se halle prestando testimonio, incluyendo controles de armas y controles de identidad de todas las personas que asistan al juicio;
- Mantener informada a la víctima de la situación legal del proceso, especialmente si el acusado es excarcelado.
- Desde la perspectiva de la víctima, uno de los tipos más importantes de protección es lograr alguna clase de protección para su familia, que puede estar en peligro debido a la presencia del grupo de crimen organizado implicado en la trata de la víctima, en el país de origen.

La protección psicológica

En atención a que las víctimas de trata se hallan probablemente traumatizadas, uno de los aspectos más importantes de la protección de las víctimas que actúan como testigos es establecer salvaguardas para reducir las aflicciones mentales posteriores que puedan experimentar a consecuencia de los procesos judiciales. Algunas de estas salvaguardas pueden establecerse fácilmente, mientras que otras dependen de las normas y procedimientos legales. Entre ellas se incluyen:

- Proporcionando a la víctima-testigo información completa sobre qué ha de esperar encontrarse en la sala del tribunal, cómo se desarrollará el proceso en el que está involucrada y qué preguntas es probable que se le formulen;
- Permitiendo que un orientador experto en el que la víctima tenga depositada su confianza le acompañe al tribunal y se siente con él/ella durante el interrogatorio;
- Recurriendo a jueces, fiscales y policías que hayan recibido formación que los haya sensibilizado ante las especiales circunstancias que concurren en casos de las víctimas de trata, quienes actuarán de la manera más considerada posible en el examen e interrogatorio de las víctimas;
- Estableciendo en la sala del tribunal una habitación de espera separada para evitar la posibilidad de que, mientras aguarda para testificar, el testigo se encuentre con el acusado o las personas vinculadas a éste.

Protección contra el trato injusto

En algunos países existe el riesgo de que la víctima de trata sea vista principalmente — o incluso exclusivamente — como un instrumento para identificar y procesar a los criminales. Esta concepción de las víctimas como instrumentos, puede en ocasiones conducir un trato injusto. Por ejemplo, las víctimas pueden ser sometidas a interrogatorios intensivos y repetitivos por las diferentes secciones de las agencias responsables de la aplicación de la ley o de la fiscalía. Puede pedírseles que se realicen reconocimientos médicos invasivos. Pueden ser mantenidas en condiciones de vida inadecuadas o incluso encarceladas mientras dure el juicio. Cualquiera que sea para las autoridades el valor de la víctima como testigo, es importante recordar que ésta también es una persona con derecho a un trato digno y a la protección de sus derechos; esta es la esencia del trato justo.

Otro aspecto importante del trato justo es asegurar que la víctima-testigo disponga de un adecuado asesoramiento y asistencia legales. Ello se halla, en primer lugar, relacionado con la aportación de información completa sobre las posibles implicaciones del proceso legal para la víctima-testigo. Por ejemplo, ¿podrá ser el testigo inculcado en el proceso si admite haber estado implicada en actividades ilegales como la prostitución? Además, como se indicó al principio de este manual, a la víctima-testigo debe brindársele la información y la oportunidad de entablar su propio proceso legal contra el autor. Con este fin, la víctima-testigo debe tener acceso a asesoramiento y asistencia legal desde el primer momento, incluso antes de actuar de testigo.

Protección de la identidad del testigo

La protección más completa del testigo queda garantizada cuando el acusado no puede identificar a la persona que ha testificado contra él. Dado que esto puede afectar al principio de la publicidad debida del proceso, incluso aquellos Estados que protegen la identidad de los testigos introducen restricciones importantes en la práctica, generalmente limitándolo su uso a los casos de claro peligro para el testigo y mediante otras restricciones sobre testimonio del testigo cuya identidad se oculta. El objetivo de esta medida es asegurar que el acusado en el proceso penal disponga del beneficio de un juicio justo y de la oportunidad de organizar una defensa efectiva. Existen una serie de medios para proteger la identidad de las víctimas-testigos que los

gobiernos han empleado en la práctica en diversas circunstancias y con diversas restricciones. Estos pueden considerarse por parte de Estados que se hallen adoptando o revisando sus leyes relativas a la trata de personas. Algunos ejemplos:

- Un “compromiso de confidencialidad” mediante el que el fiscal se compromete a no revelar la información relativa a un testigo de la defensa durante la investigación criminal, aunque la información pueda conocerse, más adelante, durante el juicio;
- Acuerdo del tribunal de aceptar el testimonio de un “testigo anónimo”. En tal caso, la identidad del testigo es conocida por el fiscal y el tribunal, pero las declaraciones se organizan de manera que el acusado no pueda identificar al testigo;
- Una provisión legal de que la identidad o lugar de residencia del testigo pueda ser retirada de los ficheros de la investigación y del proceso si el testigo puede hallarse en peligro por el testimonio;
- El escudo visual o sonoro del testigo durante el juicio;
- La utilización de la declaración del testigo en vez de su presencia personal en los casos en que este puede correr peligro debido a su testimonio. En algunos países, esto se aplica principalmente en la fase de instrucción.
- El empleo de grabaciones de video o audio de los primeros interrogatorios del testigo, permisible en determinadas circunstancias.

Asistencia al testigo

Además de las medidas protectoras descritas anteriormente, las víctimas que han decidido actuar como testigos, precisan, a menudo, de otro tipo de asistencia. Las víctimas de trata no disponen generalmente de un sistema de apoyo personal independiente en el país de destino. A lo largo del proceso judicial, que puede ser extremadamente largo, generalmente se hallan necesitadas de todo tipo de apoyos ya descritos en este manual, tales como el alojamiento, la alimentación y la orientación. También necesitan permiso para permanecer legalmente en el país de destino.

Además, las víctimas que actúan de testigos deben tener acceso a asistencia legal. Ello constituye una protección importante dado que la mayoría de las víctimas se han visto forzadas a participar en actividades ilegales. Además, la asistencia legal les permite buscar la reparación y la indemnización por parte de los autores. En algunos países, las víctimas de delitos ya tienen derecho a fondos estatales para la asistencia legal. Los países en el que éste no es el caso, deben considerar vías para que las víctimas de trata en general y, al menos, aquellas que hayan decidido actuar como testigos en los procesos judiciales, dispongan de este apoyo.

Un buen ejemplo de protección de testigo del ordenamiento alemán.

Medidas de protección antes del proceso judicial

Medidas procesales

La exclusión del acusado

La exclusión del acusado durante los interrogatorios al testigo es particularmente beneficiosa para su protección psicológica.

El Código de Procedimiento Penal alemán⁸⁸ permite tal exclusión en los casos en los que de estar presente el acusado:

- Se teme que el testigo no diga la verdad;
- Ello implica una carga considerable para el bienestar de un testigo menor de 16 años;
- Existe un riesgo extremadamente alto de grave detrimento para la salud del testigo.

En estos casos, el acusado es conducido fuera de la sala mientras dura el interrogatorio del testigo. Tras éste, el acusado vuelve a entrar y es informado de lo esencial del interrogatorio presidido por el juez.

Sin embargo, la experiencia de los casos de juicio de trata de personas en Alemania demuestra que el recurso a esta posibilidad de protección de testigos es extremadamente raro.

La exclusión del público

En el procedimiento penal alemán existen motivos para la exclusión del público en casos de trata de personas cuando:

- El objeto del interrogatorio implica detalles personales relativos al testigo o a la víctima en los que el debate público puede perjudicar intereses protegidos;⁸⁹
- Se teme un peligro para la vida, la seguridad física o la libertad del testigo;⁹⁰
- Se interroga a un menor de 16 años.⁹¹

A pesar de las órdenes de exclusión del público, ciertas personas pueden ser autorizadas a escuchar.⁹² Esta provisión es, por ejemplo, relevante en el caso de los orientadores expertos que acompañan a la víctima.

⁸⁸ Código de Procedimiento Penal alemán, artículo 247.

⁸⁹ Ley sobre regulación de los tribunales alemanes, Artículo 171b.

⁹⁰ *Ibid.*, Artículo 172, párrafo 1a.

⁹¹ *Ibid.*, Artículo 172, párrafo 4.

⁹² *Ibid.*, Artículo 175, párrafo 2.

El Código de Procedimiento Penal alemán prohíbe la presencia de medios de comunicación durante el proceso.⁹³ Esta disposición trata principalmente de preservar la dignidad humana del acusado pero protege, simultáneamente, al testigo.

La grabación en vídeo del interrogatorio

Cuando el grave peligro que corre la víctima no puede evitarse excluyendo al acusado y al público, el proceso penal alemán permite el interrogatorio vía grabación de vídeo.⁹⁴ Con ello pretende garantizar el examen considerado de testigos especialmente angustiados. El interrogatorio del testigo, que se halla en otro lugar, se trasmite en la sala del tribunal por medios audiovisuales.

Dicho examen grabado en vídeo puede asimismo aplicarse en casos de trata de personas cuando el testigo ha abandonado el país de destino, en la medida que existen razones para autorizarla en aquellos casos en que la presencia del testigo es ilógica dada la gran distancia existente entre el tribunal y el lugar en que éste se encuentra.

En todos los casos en que se emplea el interrogatorio mediante vídeo, debe otorgarse garantías de que la grabación no podrá ser mal empleada.

Otras medidas de protección y asistencia

Las leyes penales alemanas contemplan un sistema gradual de derechos de protección y de participación acorde con el grado en que el testigo ha sido afectado por el delito.

El asesor legal del testigo

Los testigos que no son víctimas del delito tienen el derecho de consultar con quien se conoce como asesor legal del testigo. En determinadas situaciones, por ejemplo, cuando el testigo no es capaz de proteger de sus propios derechos y, en casos especiales, en los que se temen represalias contra el testigo,⁹⁵ le será asignado un asesor legal pagado por el Estado.

El asesor legal del testigo tiene el derecho, desde el comienzo del proceso, a estar presente durante el interrogatorio de éste. Esto permite al asesor supervisar si se observa el derecho del testigo a la protección, así como solicitar que éstos derechos se amplíen si fuere necesario para:

- Oponerse a una línea inadecuada de interrogatorio;
- Demandar la exclusión del acusado, etc.

⁹³ *Ibid.*, Artículo 169.

⁹⁴ *Op.cit.*, Nota 88, Código de Procedimiento Penal alemán, artículo 247^a. Convención de las NU contra el Crimen Internacional Organizado, artículo 24 (b).

⁹⁵ Theodor Kleinknecht, Lutz Meyer-Goßner, *Kurzkommentar zur Strafprozessordnung*, 44. Auflage (Munich, 1999), Artículo 68b, párrafo 1.

El asesor legal de la víctima

Cuando el testigo es también víctima del delito, dispone de amplios derechos.⁹⁶ Las leyes penales alemanas distinguen entre demandantes mancomunados (principalmente las víctimas de graves delitos con violencia) y demandantes no mancomunados (generalmente las víctimas de delitos contra la propiedad)

(a) Demandantes no mancomunados⁹⁷

Tienen derecho a consultar al asesor legal a sus propias expensas. Además de los derechos del asesor legal del testigo señalado anteriormente, este asesor tiene más derechos, tales como:

- Acceso limitado al sumario,⁹⁸
- La presencia de un asesor legal adicional durante el interrogatorio;⁹⁹
- La sentencia le será comunicada a petición propia¹⁰⁰ aunque no hay derecho de apelación.

(b) Demandantes mancomunados¹⁰¹

Los testigos que poseen, además, esta categoría tienen derechos de más amplio alcance. En ciertos delitos,¹⁰² incluidos los de trata de personas, un asesor legal le es asignado a cargo del Estado desde el inicio de la instrucción, con independencia de su situación económica.¹⁰³

⁹⁶ *Op.cit.*, Nota 69, Decisión Marco del Consejo UE sobre el estatuto de las víctimas en los procesos penales, Art. 6.

⁹⁷ *Op.cit.*, Nota 88, Código de Procedimiento Penal alemán, Artículo 406f.

⁹⁸ *Ibid.*, Artículo 406e.

⁹⁹ *Ibid.*, Artículo 406f.

¹⁰⁰ *Ibid.*, Artículo 406d.

¹⁰¹ *Ibid.*, Artículo 406f.

¹⁰² *Ibid.*, Artículo 395.

¹⁰³ Cómo demandante mancomunado, el testigo-víctima tiene el derecho de participación. Esto significa, por ejemplo:

- Acceso al sumario a través de su asesor legal;
- Los demandantes mancomunados tienen el derecho de asistencia a los interrogatorios judiciales de los acusados o testigos en la instrucción;
- Los demandantes mancomunados tiene el derecho de asistencia durante todo el juicio, aunque ellos sean llamados como testigos;
- Tienen el derecho de solicitar la recusación de jueces y de testigos expertos con ciertas precondiciones;
- Tienen el derecho de interrogar a los acusados, testigos y testigos expertos;
- Tienen el derecho de hacer un alegato ante el tribunal; y
- Tienen el derecho de presentar las conclusiones finales al tribunal.

V. COMENTARIOS FINALES



Los Sistemas Nacionales de Derivación de víctimas deben construirse sobre estructuras existentes

Tras la consulta de esta manual, los lectores deben haber comprendido mejor la complejidad que entraña emprender la puesta en marcha de un sistema profesional de derivación y protección de las víctimas basado en la infraestructura local y nacional existente. Debe identificarse a los distintos copartícipes, valorar su contribución potencial y crear una alianza estratégica. Mientras que, en algunos países, pueden existir las bases de un MND, en otros, aún deben darse los pasos iniciales para establecer procedimientos de identificación y acuerdos de cooperación.

Este manual tiene en cuenta los diferentes estadios del desarrollo e implementación de un MND a lo largo del área OSCE. Los países que disponen de un MND avanzado buscarán elaborar más sobre datos funcionales y medidas de protección de testigos o mejorar su capacidad de supervisar el funcionamiento efectivo de su MND. El resto países pueden comenzar con el aprendizaje de la cooperación entre ONGs organismos responsables de la aplicación de la ley con miras a establecer los cimientos para ulteriores desarrollos.

La OSCE está comprometida a respaldar el desarrollo de los Sistemas Nacionales de Derivación de víctimas.

La OSCE adoptó un Plan de Acción para la Lucha contra la Trata de Seres Humanos en la reunión del Consejo Ministerial de Maastricht. El Plan de Acción recomienda que los Estados miembros de la OSCE establezcan MNDs creando una asociación entre la sociedad civil y los organismos responsables de la aplicación de la ley, estableciendo directrices para la adecuada identificación de las víctimas de trata y estableciendo equipos trans-sectoriales y multidisciplinarios para llevar a cabo y supervisar las políticas.¹⁰⁴

El programa de asistencia técnica de la ODIHR

Para coadyuvar al diseño y desarrollo de MNDs, el Plan de Acción de la OSCE ha encargado a la ODIHR proporcionar formación y apoyo a los Estados miembros.¹⁰⁵ Este manual es un paso más en ese esfuerzo. La ODIHR desarrollará la metodología formativa para el diseño y la implementación de los MNDs, que serán puestos a prueba en varios Estados miembros de la OSCE en cooperación con las misiones en el terreno de ésta, tras consultar con las agencias gubernamentales relevantes y los actores de la sociedad civil. El establecimiento y formación de MNDs de consulta se sustentará en las capacidades locales promoviendo y asegurando una respuesta clara y multidisciplinaria.

El programa de asistencia técnica de la ODIHR apoyará el desarrollo y publicación de los materiales formativos que contribuirán a la implementación de los MNDs. Los materiales

¹⁰⁴ *Op.cit.*, Nota 3, Plan de Acción de la OSCE, V. Protección y asistencia, Artículo 3.

¹⁰⁵ *Ibid.*, III. Investigación, aplicación de la ley y persecución.

del programa pueden incluir publicaciones conjuntas con la Unidad de Asuntos Policiales Estratégicos de la OSCE, así como otros esfuerzos comunes, como la publicación de directrices para la identificación y el interrogatorio de las presuntas víctimas de trata. Los materiales que se refieren a los estándares legales y a los desarrollos legislativos, así como las revisiones legislativas y las tentativas de reforma, estarán disponibles en el sitio www.legislationline.org.

Los materiales y casos de buenas prácticas del programa de actividades podrán conseguirse a través del centro para el intercambio de información contra la trata la ODIHR. En el diseño e implementación del programa de actividades, los conocimientos de las iniciativas en curso serán intercambiados de un país a otro, reforzando así, también, los lazos bilaterales y regionales.

Como comentario final, los autores esperan que el concepto de MND contribuya a mejora significativa de las actuales medidas contra la trata de personas y a fortalecer un enfoque basado en los derechos. Los testimonios de las víctimas no deberán continuar describiendo los continuos abusos y el trato indigno recibido por parte las autoridades estatales y de otros actores tras haber escapado de la explotación.

VI. BIBLIOGRAFÍA



Fundación de la asociación Animus /La Strada Bulgaria, *Trafficking in Women. Questions and Answers* (Bulgaria, 2002).

Asociación Animus /La Strada Bulgaria, *La Strada Social Assistance Programme: Standards, Procedures and Methodology* (Bulgaria, 2003).
<http://www.animusassociation.org/en/lastrada.html>

Anti-Slavery International, *Human Traffic, Human Rights: Redefining victim protection* (Horsham, 2002).
<http://www.antislavery.org/homepage/resources/humantraffichumanrights.htm>

Anti-Slavery International, *Recommendations of the European Union Roundtable Discussion* (Londres, 24 Octubre 2002).

Anti-Trafficking Activities of the Yugoslav Team to Combat Trafficking in Human Beings 2001/2002 (Belgrado, 2001).
http://www.osce.org/attf/pdf/nap_yusr.pdf

Buggisch, Walter, *Zeugenbedrohung und Zeugenschutz in Deutschland und den USA* (Berlin, 2001).

Carchedi, Francesco, *Voluntary and involuntary prostitution deriving from trafficking of women, Some Structural Characteristics*, Nota para el seminario de „Acción Cristiana y Trabajo en Red contra la Trata de Mujeres“, celebrado en Praga, República Checa, en abril, 2003.

Policia criminal federal de Alemania, (BKA), *Trafficking in Human Beings 2002* (Wiesbaden, 2003).
http://www.bka.de/lageberichte/mh/2002/lagebildmh_en.pdf

Ley Federal de Protección de Datos de la República Federal de Alemania

Republica Federal de Alemania, *Regulación de la co-operación entre la policía y las agencias de asesoramiento para la protección de las víctimas-testigos en casos de trata de personas* adjunta a la circular del Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Justicia de Baja Sajonia, 10 de octubre de 2001.

Alianza global contra la trata de mujeres, *Human Rights in Practice. A Guide to Assist Trafficked Women and Children* (Bangkok, 1999).

Kleinknecht, Theodor, Lutz Meyer-Goßner, *Kurzkommentar zur Strafprozessordnung*, 44. Auflage (Munich, 1999).

IOM Alemania: programa IOM REAG/GARP desde 2003: Programa de reintegración y Emigración para solicitantes de asilo (REAG), y programa gubernamental de repatriación asistida (GARP).

Kartusch, Angelika, *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review*, (OSCE/ODIHR, Varsovia, 2001).

<http://www.osce.org/odihhr/>

KOK, *Trafficking in Women in Germany. Women's Projects in Germany on the Issue of Trafficking in Women. A Documentation* (Berlin, 2001).

La Strada República Checa, *Information on services provided by La Strada CR* (Praga, 2003).

<http://www.strada.cz>

Limanowska, Barbara, *Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe: Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania* (ODIHR/UNICEF/OACDH, Belgrado, 2002).

<http://www.osce.org/odihhr/documents/trafficking/trafficking-see.pdf>

Niesner, Elvira, Christina Jones-Pauly, *Frauenhandel in Europa. Strafverfolgung und Opferschutz im europaischen Vergleich* (Bielefeld, 2000). Informe de conferencia de la ODIHR, *Europe Against Trafficking in Persons* (Conferencia de Berlín , 15–16 Octubre 2001).

<http://www.osce.org/odihhr/>

On the Road, Article 18: *Protection of Victims of Trafficking and Fight against Crime (Italy and the European Scenarios). Research Report* (Martinsicuro, 2002).

Renzikowski, Joachim, “Frauenhandel — Freiheit für die Täter, Abschiebung für die Opfer”, en *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1999.

SECI, *Evaluation report of Operation Mirage. A SECI Effort to Combat Trans-Border Trafficking of Human Beings & Illegal Migration* (Bucarest, 2003).

United States of America, Victims of Trafficking and Violence Protection Act Estados (Public Law 106-386-Oct.28, 2000).

<http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>

Testimonio audiovisual de una mujer víctima de trata, Reunión de implementación de la dimensión humana, Varsovia, 2002.

Wijers, Marjan, Lin Lap-Chew, *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution* (Utrecht, 1997).

CONSEJO DE EUROPA

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, 1950

<http://www.mtas.es/mujer/politicas/docs1%20Convenio%20Europeo%20de%20Derechos%20Humanos.pdf>

Recomendación N° R (2000) 11 del Comité de Ministros sobre las Medidas, El Tráfico de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual y Memorándum Explicativo, 19 Mayo 2000.

<http://www.mtas.es/mujer/internacional/ceuropa.htm>

UNIÓN EUROPEA

Consejo de la Union Europea, Declaración de Bruselas sobre la prevención y la lucha contra la trata de personas. 2002.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/st14/14981en2.pdf>

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, OJ C 364 18/12/2000/P. 0001-0022.

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=32000X1218\(01\)&lg=ES](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=32000X1218(01)&lg=ES)

Resolución del Consejo, de 23 de noviembre de 1995, relativa a la protección de los testigos en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada internacional. Diario Oficial n° C 327 de 07/12/1995 p. 0005.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995Y1207\(04\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995Y1207(04):ES:HTML)

Directiva 95/46/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:ES:HTML>

Decisión marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal (2001/220/JAI).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0220:ES:HTML>

Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33187.htm>

OSCE

OSCE, Carta de París para una Nueva Europa, 1990

http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf

OSCE, Documento de la Reunion de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE, 1990.

http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_es.pdf

OSCE, Documento de la Reunion de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE, 1990.

https://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_es.pdf

OSCE Documento de Budapest, Hacia una autentica asociación en una nueva era, 1994.

http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_es.pdf

OSCE Cumbre de Estambul, Documento de Estambul, Enero 1999 (PCOSW389).

http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_es.pdf

OSCE , Carta sobre la Seguridad Europea, 1999 (SUM.DOC/1/99).

http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_es.pdf

OSCE Consejo Ministerial, Decisión Relativa al Fortalecimiento de los esfuerzos de la OSCE para luchar contra la trata de seres humanos, Viena, 2000 (MC(8).DEC/1/Corr.1).

http://www.osce.org/documents/mcs/2000/11/4170_es.pdf

OSCE Consejo Ministerial, Decisión N°6 del Consejo Ministerial, Bucarest, 2001 (MC(9).DEC/6/Corr.1).

http://www.osce.org/documents/mcs/2001/12/4173_es.pdf

OSCE Consejo Ministerial, Declaración sobre la Trata de Personas, Oporto, 2002 (MC (10).JOUR/2).

http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4174_es.pdf.html

OSCE Consejo permanente, Decisión No. 557, Plan de acción de la OSCE contra la trata de personas, 2003 (PC.DEC/557).

http://www.osce.org/documents/pc/2003/07/724_es.pdf

Directrices de la OSCE contra la trata de personas, junio 2001.

http://www.osce.org/documents/odihr/2001/06/1563_en.pdf

NACIONES UNIDAS

Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1955.

<http://www.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1996

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm

Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979.

http://www.mtas.es/mujer/internacional/naciones_unidas.html

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General N°19 “ La violencia contra la mujer “, 1992.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom19>

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.

http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525s.pdf

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.

http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525s.pdf

Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social, Mayo 2002 (E/2002/68/Add.1).

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/63898101a6a32e23c1256bf30052b9f7?Opendocument>

ACERCA DE LA OSCE/ODIHR



La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR es siglas inglesas) es la principal institución de la OSCE para asesorar a los Estados miembros “a asegurar el completo respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, ajustarse al cumplimiento de la ley, promover los principios de democracia y (...) construir, reforzar y proteger las instituciones democráticas, así como promover la tolerancia en toda la sociedad” (Acta de Helsinki de 1992).

La ODIHR, con sede en Varsovia, Polonia, fue creada como la Oficina para las Elecciones Libres en la Cumbre de París de 1990 y comenzó a operar en mayo de 1991. Un año después, se cambió la denominación de la Oficina para reflejar su amplio mandato que incluye los derechos humanos y la democratización. Actualmente emplea a más de 100 personas.

La ODIHR es la agencia líder en Europa en el ámbito de la **observación electoral**. Coordina y organiza el despliegue de diversas misiones de observación con miles de observadores cada año para valorar si las elecciones en el área OSCE responden a los estándares nacionales e internacionales. Su metodología única provee una profunda y novedosa percepción de todos los elementos de un proceso electoral. Mediante proyectos de asistencia, la ODIHR ayuda a los Estados miembros a mejorar su marco electoral.

Las actividades de **democratización** que desempeña la Oficina comprenden las siguientes áreas temáticas: estado de derecho, sociedad civil, libertad de circulación, igualdad de géneros y trata de seres humanos. La ODIHR implementa más de 100 programas de asistencia cada año, buscando facilitar y promover el respeto del Estado a los compromisos asumidos en el marco de la OSCE y desarrollar estructuras democráticas.

La ODIHR promueve la protección de los **derechos humanos** mediante proyectos de asistencia técnica y formación sobre aspectos de la dimensión humana. Dirige investigaciones y elabora informes sobre diferentes aspectos de derechos humanos. Además, la ODIHR organiza varios encuentros anuales para revisar la implementación por los Estados miembros de los compromisos sobre la dimensión humana asumidos en el marco de la OSCE. En sus actividades antiterroristas, la ODIHR trabaja en la concienciación sobre temas relacionados con la dimensión humana y lleva a cabo proyectos dirigidos fundamentalmente a abordar los factores que engendran el terrorismo. El programa de tolerancia y no discriminación de la ODIHR apoya a los Estados participantes en la implementación de los compromisos asumidos en el marco de la OSCE y respalda sus esfuerzos para dar respuesta y luchar contra los “crímenes de odio” y manifestaciones violentas de intolerancia. El programa tiene, asimismo, como objeto fortalecer la capacidad de la sociedad civil ante los crímenes e incidentes de dicha naturaleza.

La ODIHR presta orientación a los Estados miembros en sus políticas con respecto a las minorías Roma y Sinti. Promueve el fortalecimiento de capacidades y el establecimiento de contactos entre las comunidades de Roma y Sinti y estimula la participación de representantes de Roma y Sinti en órganos políticos. La Oficina también actúa como centro para el intercambio de información sobre las cuestiones de Roma y Sinti entre los actores nacionales e internacionales

Todas las actividades de la ODIHR se llevan a cabo en coordinación y cooperación con las instituciones de la OSCE y las operaciones en el terreno, así como con otras organizaciones internacionales.

Hay más información disponible en el sitio web de la ODIHR (www.osce.org/odihr).

Un Mecanismo Nacional de Derivación (MND) es un marco cooperativo mediante el que los actores estatales cumplen sus obligaciones de proteger y promover los derechos humanos de las víctimas de trata, coordinando sus esfuerzos en una asociación estratégica con la sociedad civil.

El Plan de Acción para Luchar contra la Trata de Personas de la OSCE, recomienda que los Estados miembros de la OSCE establezcan MNDs mediante acuerdos entre la sociedad civil y los organismos encargados del cumplimiento de la ley, estableciendo directrices para la identificación correcta de las víctimas de trata y constituyendo equipos trans-sectoriales y multidisciplinarios para el desarrollo y el control de las políticas.

Este manual proporciona orientación sobre cómo diseñar e implementar estructuras sostenibles con el objeto tanto de juzgar a los tratantes, como de dar apoyo a las víctimas. Aborda los principales elementos políticos, legales y prácticos a tener en cuenta en la creación de un MND. Además, este manual define los papeles a desempeñar en un MND por parte de las instituciones gubernamentales y la sociedad civil, junto con describir las clases de programas y servicios que deben hallarse disponibles para las víctimas de trata.

