

2000



CONSEJO DE
EUROPA

**El tráfico de seres humanos
con fines de explotación sexual**

**Recomendación N° R (2000) 11
adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa
el 19 de mayo de 2000 y
Memorándum explicativo**

CONSEJO DE EUROPA

COMITÉ DE MINISTROS

RECOMENDACIÓN N° R (2000) 11

DEL COMITÉ DE MINISTROS A LOS ESTADOS MIEMBROS

SOBRE LAS MEDIDAS CONTRA EL TRÁFICO DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL¹

(Aprobada por el Comité de Ministros el 19 de mayo de 2000, en la 710ª reunión de los Ministros Adjuntos)

El Comité de Ministros, de acuerdo con los términos del Artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Teniendo presente que Europa ha experimentado recientemente un considerable aumento de actividades relacionadas con el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, que está a menudo vinculado al crimen organizado, en la medida en que dichas prácticas lucrativas las utilizan grupos criminales organizados como base para financiar y ampliar sus demás actividades, tales como el tráfico de drogas y armas y el blanqueo del dinero;

Considerando que el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual se extiende más allá de las fronteras nacionales y que, en consecuencia, es necesario establecer una estrategia paneuropea para combatir este fenómeno y proteger a sus víctimas, al tiempo que se asegura que se armoniza la legislación correspondiente de los Estados miembros del Consejo de Europa y se aplica uniforme y eficazmente;

Recordando la Declaración adoptada en la Segunda Cumbre del Consejo de Europa (octubre de 1997), en la que los jefes de Estado y gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa decidieron "buscar respuestas comunes a los desafíos planteados por el aumento (...) del crimen organizado

¹ Al adoptar esta Recomendación, los Representantes de Alemania y los Países Bajos indicaron que, de acuerdo con el Artículo 10.2.c de las Reglas de Procedimiento para las reuniones de los Ministros Adjuntos, se reservaban el derecho, en nombre de sus gobiernos respectivos, de cumplir o no el párrafo I.1 del Apéndice de la Recomendación.

(...) en toda Europa”, y afirmaron su decisión “de combatir la violencia contra las mujeres y todas las formas de explotación sexual de las mujeres”;

Teniendo presente la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950) y sus protocolos;

Teniendo presente la Carta Social Europea (1961), la Carta Social Europea Revisada (1996) y el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea, que proporciona un Sistema de Reclamaciones Colectivas;

Teniendo presentes las siguientes recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa: Recomendación N° R (91) 11 sobre la explotación sexual, la pornografía, la prostitución y el tráfico de niños y adultos jóvenes; Recomendación N° R (96) 8 sobre la política sobre los delitos en Europa en un tiempo de cambio; y Recomendación N° R (97) 13, relativa a la intimidación de testigos y a los derechos de la defensa;

Teniendo presentes los siguientes textos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Recomendación 1065 (1987) sobre el tráfico de niños y otras formas de explotación infantil, la Recomendación 1211 (1993) sobre la emigración clandestina: traficantes y empleadores de emigrantes clandestinos, la Resolución 1099 (1996) sobre la explotación sexual de los niños y la Recomendación 1325 (1997) del Consejo de Europa sobre el tráfico de mujeres y la prostitución forzada en los Estados miembros del Consejo de Europa;

Recordando igualmente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (1979) y otros acuerdos internacionales, tales como la Convención de las Naciones Unidas para la Supresión del Tráfico de Personas y de la Explotación de la Prostitución de Otros (1949);

Considerando que el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, que afecta principalmente a mujeres y jóvenes, puede suponer la esclavitud para las víctimas, condena este tráfico el cual constituye una violación de los derechos humanos y una ofensa a la dignidad e integridad del ser humano.

Recomienda que los gobiernos de los Estados miembros:

1. Revisen su legislación y prácticas con el fin de introducir y aplicar, cuando sea necesario, las medidas que se describen en el apéndice a esta Recomendación;

2. Asegurar que esta recomendación se ponga en conocimiento de todos los organismos públicos y privados relevantes, en particular las autoridades de la policía y judiciales, misiones diplomáticas, autoridades de emigración, profesionales de los campos social, médico y pedagógico y las organizaciones no gubernamentales.

Apéndice a la Recomendación N° R (2000) 11

I. Principios y nociones básicas

1. Las nociones básicas deberían ser las siguientes: el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual incluye la obtención, por parte de una o varias personas, físicas o jurídicas y/o de la organización de explotación y/o transporte o emigración - legal o ilegal - de personas, incluso con su consentimiento, con el fin de su explotación sexual, *entre otras formas*, por medio de la coacción, en particular violencia o amenazas, engaño, abuso de autoridad o de una posición de vulnerabilidad.

Sobre esta base, se invita a los gobiernos de los Estados miembros a que consideren las medidas siguientes:

II. Medidas generales

2. Tomar las medidas legislativas y prácticas adecuadas para asegurar la protección de los derechos y de los intereses de las víctimas del tráfico, en particular los grupos más vulnerables y afectados: mujeres, adolescentes y niños.

3. Dar absoluta prioridad a la asistencia a las víctimas del tráfico a través de programas de rehabilitación, cuando sea aplicable, y protegerlas contra los traficantes.

4. Tomar medidas para detener, acusar y castigar a todos los responsables del tráfico, y prevenir el turismo sexual y todas las actividades que pudieran llevar a diversas formas de tráfico.

5. Considerar que el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual está dentro del ámbito del crimen organizado internacional y, en consecuencia, exige una acción coordinada adaptada a las realidades, tanto a nivel nacional como internacional.

III. Bases para la acción y métodos

6. Tomar medidas coordinadas usando un enfoque pluridisciplinario en el que intervengan las correspondientes autoridades sociales, judiciales, administrativas, aduaneras, de policía y de inmigración, así como las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

7. Fomentar la cooperación, incluyendo tanto a las autoridades nacionales como a las ONG, entre los países de origen, tránsito y destino de las víctimas del tráfico, a través de convenios bilaterales y multilaterales.

8. A fin de asegurar que estas medidas tengan una base firme y fiable, fomentar la investigación nacional e internacional en relación con:

- La influencia de los medios de comunicación y, sobre todo, las nuevas técnicas de información y comunicación sobre el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual;

- Los clientes del comercio sexual: tendencias en la demanda y sus consecuencias para el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual;

- El origen del fenómeno del tráfico y los procedimientos utilizados por los traficantes.

9. Considerar el establecimiento de unidades de investigación especializadas en el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual.

10. Tomar medidas para el desarrollo, a nivel tanto nacional como internacional, de datos y estadísticas que ayuden a conocer mejor el fenómeno del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y, si es posible, comparar la manera en que se desarrolla el fenómeno en los diferentes Estados miembros del Consejo de Europa.

IV. Prevención

i. Concienciación e información

11. Organizar campañas de información con una perspectiva de género, con el fin de aumentar la conciencia del público y su conocimiento de las situaciones peligrosas que podrían llevar al tráfico, así como los efectos negativos de dicho tráfico y, en particular, combatir la noción de que la prostitución permite obtener ganancias fáciles. Estas campañas deben estar dirigidas a todas las partes interesadas, particularmente a las mujeres que solicitan visados de inmigración y a las mujeres refugiadas.

12. Organizar campañas informativas dirigidas a desacreditar el turismo sexual y desanimar a los participantes en potencia de participar en tales actividades.

13. Proporcionar información adecuada, como por ejemplo documentación, vídeos y folletos sobre el tráfico y la explotación sexual de mujeres, niños y jóvenes a las representaciones diplomáticas, autoridades públicas, medios de comunicación, ONGs humanitarias y otros organismos públicos y privados que trabajen en los países de origen de las víctimas potenciales.

14. Difundir ampliamente, en cada país, información sobre los riesgos sanitarios asociados a la explotación sexual.

15. Fomentar y organizar actividades para conseguir que los profesionales de los medios sean más conscientes de las cuestiones relativas al tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, y la influencia que pueden tener los medios en este campo.

ii. Educación

16. Introducir o ampliar los programas de educación sexual en las escuelas, insistiendo particularmente en la igualdad entre mujeres y hombres y en el respeto de los derechos humanos y la dignidad individual, teniendo en cuenta los derechos del niño así como de sus padres, tutores legales y otras personas legalmente responsables del niño/niña.

17. Asegurarse de que los programas escolares incluyen información sobre los riesgos de explotación, abuso sexual y tráfico que podrían sufrir los niños y jóvenes, y las maneras de protegerse. Esta información deberá distribuirse igualmente entre los jóvenes que han abandonado ya la escolarización y entre sus padres.

18. Proporcionar a chicos y chicas una educación que evite los estereotipos de género y asegure que todos los profesores y demás personas que intervienen en la educación estén formados de manera que incorporen una dimensión de género a su enseñanza.

iii. Formación

19. Proporcionar una formación especial a trabajadores sociales, así como al personal médico, docente, diplomático, consular, judicial, aduanero y de la policía, con el fin de permitirles la identificación de los casos de tráfico con fines de explotación sexual, y responder a ellos adecuadamente.

20. Introducir y/o desarrollar programas de formación con el fin de permitir al personal de la policía adquirir aptitudes especializadas en este campo.

21. En particular, establecer programas específicos de formación e intercambios de experiencias con el fin de mejorar la cooperación entre la policía y las ONG especializadas en la protección de las víctimas.

22. Introducir igualmente programas de formación para los funcionarios de inmigración y la policía de frontera, de manera que puedan contribuir a la prevención, asegurándose de que las personas que viajan al extranjero, especialmente los jóvenes no acompañados por un padre o tutor, no estén involucrados en el tráfico.

iv. Medidas a largo plazo

23. Combatir a largo plazo las causas del tráfico, vinculadas frecuentemente a las desigualdades entre países económicamente desarrollados y otros menos desarrollados, particularmente mejorando el nivel social y la situación económica de las mujeres en estos últimos.

24. Tener en cuenta en las políticas económicas, sociales, de migración y demás políticas, la necesidad de mejorar las condiciones de la mujer e impedir el tráfico de seres humanos y el turismo sexual.

25. Distribuir información sobre las posibilidades de migración legal, con el fin de que las mujeres conozcan las condiciones y procedimientos necesarios para obtener los visados y permisos de residencia.

V. Asistencia y protección de las víctimas

i. Apoyo a las víctimas

26. Fomentar el establecimiento o desarrollo de centros de acogida u otras instalaciones en las que las víctimas del tráfico humano puedan beneficiarse de información sobre sus derechos, así como de apoyo psicológico, médico, social y administrativo, con vistas a su reintegración en su país de origen o en el país de acogida.

27. En particular, asegurarse de que las víctimas tengan la oportunidad, por ejemplo, a través de los centros de acogida u otras instalaciones, de beneficiarse de la asistencia legal en su propio idioma.

ii. Acciones legales

28. Siempre que sea posible, proporcionar a las víctimas del tráfico, particularmente los niños y testigos, facilidades especiales (audio o vídeo) para notificar y presentar demandas, que estén diseñadas para proteger sus vidas privadas y su dignidad, y reducir el número de procedimientos oficiales y sus efectos traumatizantes.

29. Si es necesario, y particularmente en los casos de redes criminales, tomar medidas para proteger a las víctimas, los testigos y sus familias, con el fin de evitar actos de intimidación y represalias.

30. Establecer sistemas de protección de las víctimas que ofrezcan medios efectivos para combatir la intimidación así como las amenazas reales a la seguridad física de las víctimas y sus familias, tanto en los países de destino como en los países de origen.

31. Proporcionar protección, cuando sea necesaria, en el país de origen, a las familias de las víctimas del tráfico cuando estas últimas inicien procedimientos legales en el país de destino.

32. Extender esta protección, cuando sea adecuado, a miembros de asociaciones u organizaciones que asistan a las víctimas durante los procedimientos civiles y penales.

33. Permitir que los tribunales correspondientes ordenen a los culpables el pago de una compensación a sus víctimas.

34. Conceder a las víctimas, si es necesario y de acuerdo con la legislación nacional, un permiso de residencia temporal en el país de destino, con el fin de permitirles actuar como testigos durante los procedimientos judiciales contra los criminales. Durante este tiempo, es fundamental que las víctimas tengan acceso a la asistencia social y sanitaria.

35. Considerar la concesión, en caso necesario, del permiso de residencia temporal por razones humanitarias.

iii. Medidas sociales a favor de las víctimas del tráfico en sus países de origen

36. Fomentar y apoyar el establecimiento de una red de ONGs que intervengan en la ayuda a las víctimas del tráfico.

37. Promover la cooperación entre los centros de acogida y las ONGs de los países de origen, a fin de ayudar al retorno y reintegración de las víctimas.

iv. Derecho al retorno y rehabilitación

38. Conceder a las víctimas el derecho a retornar a sus países de origen, tomando todas las medidas necesarias, incluidos acuerdos de cooperación entre los países de origen y países de destino de las víctimas.

39. Establecer, por medio de acuerdos bilaterales, un sistema para financiar el retorno de las víctimas y una contribución para su reintegración.

40. Organizar un sistema de apoyo social a las personas que retornen para asegurarse de que las víctimas están asistidas por servicios médicos y sociales y/o por sus familias.

41. Aprobar medidas especiales relativas a la reintegración laboral de las víctimas.

VI. Legislación penal y cooperación judicial

42. Promulgar o fortalecer la legislación sobre el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual e introducir, cuando sea necesario, un delito específico.

43. Introducir o aumentar sanciones penales proporcionales a la gravedad de los delitos, incluidas sentencias disuasorias de prisión, y permitir una efectiva cooperación judicial y la extradición de las personas acusadas o convictas.

44. Tomar las medidas necesarias para ordenar, sin perjuicio de los derechos de terceros que actúen de buena fe, el embargo y confiscación de los instrumentos y de los fondos producto del tráfico.

45. Facilitar la investigación y el control por la policía de los establecimientos en los que se explota a las víctimas del tráfico y, en caso necesario, ordenar su cierre.

46. Establecer normas que regulen la responsabilidad de las personas jurídicas, con sanciones específicas.

47. Disponer que los traficantes sean extraditados de acuerdo con los convenios internacionales aplicables, si es posible, al país en el que puedan descubrirse las pruebas de sus delitos.

48. Establecer normas que regulen la jurisdicción extra-territorial, a fin de permitir y facilitar la persecución y condena de personas que hayan cometido delitos en relación con el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, independientemente del país en el que se hayan cometido los delitos, e incluidos los casos en los que los delitos hayan tenido lugar en más de un país.

49. Establecer y mantener, de acuerdo con las leyes nacionales sobre la protección de datos personales, así como con lo dispuesto en la Convención del Consejo de Europa para la Protección de Personas con relación al proceso automático de datos personales, sistemas de información que puedan ser útiles para la investigación y persecución de los delitos de tráfico.

VII. Medidas para la coordinación y la cooperación

i. A nivel nacional

50. Establecer un mecanismo coordinador responsable de redactar la política nacional sobre la lucha contra el tráfico, y de organizar un enfoque multidisciplinar del tema.

51. Utilizar este mecanismo para fomentar el intercambio de información, la recopilación de estadísticas y la evaluación de los resultados prácticos

obtenidos en el campo, las tendencias en el tráfico y los resultados de la política nacional.

52. Utilizar este mecanismo para establecer contactos con los mecanismos de otros países y organizaciones internacionales, con el fin de coordinar sus actividades, y supervisar, revisar y llevar a la práctica estrategias nacionales e internacionales que tiendan a combatir el tráfico;

ii. A nivel internacional

53. En la medida de lo posible, hacer uso de todos los instrumentos y mecanismos internacionales disponibles aplicables al tráfico, particularmente en lo que se refiere al embargo y confiscación de los beneficios obtenidos del tráfico.

54. Establecer un organismo internacional para coordinar la lucha contra el tráfico, con la responsabilidad concreta de establecer un fichero europeo de personas desaparecidas, de conformidad con las leyes nacionales que se refieren a la protección de datos personales.

55. Aumentar y mejorar los intercambios de información y cooperación entre países a nivel bilateral, así como a través de organizaciones internacionales dedicadas a combatir del tráfico.

56. Se invita a los gobiernos a que estudien la posibilidad de firmar y ratificar, si no lo han hecho ya, la Convención del Consejo de Europa sobre el Blanqueo de Dinero, la Búsqueda, Embargo y Confiscación de los Fondos Producto de Delitos (1990), la Carta Social Europea Revisada (1996) y el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea, que establece un Sistema de Demandas Colectivas (1995), la Convención Europea sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños (1996), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres (1979) y su Protocolo Opcional (1999), así como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), y/o la posibilidad de retirar las reservas existentes frente a estos instrumentos.

57. Se invita a los gobiernos a que incorporen a sus sistemas nacionales todas las medidas necesarias para aplicar los principios y normas establecidos en el Programa de Acción adoptado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing, 4-15 de septiembre de 1995), y en particular la Parte IV.D, y las conclusiones acordadas, aprobadas en la 42ª sesión de la Comisión sobre la

Condición de la Mujer de las Naciones Unidas, los acuerdos aprobados regularmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Tráfico de Mujeres y Niñas, la declaración adoptada en la Conferencia Ministerial que contiene las Directrices Europeas sobre Medidas para Prevenir y Combatir el Tráfico de Mujeres con Fines de Explotación Sexual (La Haya, 24-26 de abril de 1997), así como las siguientes recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados Miembros del Consejo de Europa: Recomendación N° R (80) 10 sobre medidas contra la transferencia y la conservación de fondos de origen criminal, la Recomendación N° R (85) 11 sobre la posición de la víctima en el marco del derecho y el enjuiciamiento penal, y la Recomendación N° R (87) 21 sobre la asistencia a las víctimas y la prevención de la victimización.

MEMORÁNDUM EXPLICATIVO

I. Observaciones preliminares (1)

A. Antecedentes históricos

El fenómeno del tráfico ha existido siempre, pero ha cambiado considerablemente a lo largo del tiempo. Hacia finales del siglo XIX y a comienzos del XX, estaba organizada la emigración a gran escala de mujeres europeas al continente americano y al Norte de África, al igual que el tráfico de mujeres hacia Europa.

Para poner fin a lo que se conocía comúnmente como “trata de blancas”, se celebraron en París dos conferencias, en 1902 y 1910. Este trabajo culminó con la firma de la Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Blancas (París, 4 de mayo de 1910), complementada más tarde por la Convención Internacional para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños (30 de septiembre de 1921) y la Convención Internacional para la Supresión del Tráfico de Mujeres Mayores de Edad (Ginebra, 11 de octubre de 1933). La Convención para la Supresión del Tráfico de Personas y la explotación de la Prostitución de Otros (Nueva York, 2 de diciembre de 1949) canceló y sustituyó, en parte, las disposiciones de los instrumentos internacionales anteriores.

B. El tráfico de seres humanos en la actualidad: un fenómeno global

El desarrollo de las comunicaciones y los desequilibrios económicos del mundo han hecho que el tráfico sea más internacional que nunca. Se trató en primer lugar de la “trata de blancas”, más tarde del tráfico del Sur al Norte y, en la actualidad, existe el tráfico de seres humanos desde las regiones más desfavorecidas hacia las regiones más prósperas, sea cual fuere su lugar geográfico (aunque se trata en su mayoría de la Europa occidental).

1. El contexto

Recientemente, el tráfico de seres humanos (especialmente mujeres y jóvenes, aunque entre las víctimas pueden encontrarse igualmente hombres) se ha desarrollado en todo el mundo, y afecta al planeta en su conjunto. Cuando no puede satisfacerse legalmente el deseo de emigrar, los que desean hacerlo acuden a intermediarios que, con frecuencia, resultan pertenecer a redes de

criminales organizados y que, de hecho, son los responsables de “reclutar” a las personas destinadas a la prostitución. En algunas partes de Europa, en particular en la Europa central y del este, desde finales de los años 80 (con la apertura de las fronteras, el aumento del paro y la pobreza, el hundimiento de las estructuras estatales y la disminución de los controles) la situación ha tendido a favorecer el desarrollo de todo tipo de tráfico ilegal, y en particular del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual.

Esta tendencia no habría sido posible sin el desarrollo de redes específicas en el campo de la explotación sexual, que se apoyan en la demanda. Los clientes son los auténticos pilares que sostienen el sistema de la prostitución. El cliente, el comprador varón del mercado de la prostitución, permanece generalmente anónimo o invisible, excepto en el caso de violaciones o abusos sexuales perpetrados sobre niños. No obstante, desempeña un importante papel en el tráfico (véase también el apartado C, *Los clientes del comercio sexual*).

2. El crimen organizado

El tráfico de seres humanos se ha convertido en un negocio altamente lucrativo, dirigido por redes criminales. Estas redes consisten en varios tipos de organizaciones.

Las grandes organizaciones se caracterizan por una estructura jerárquica internacional con contactos políticos y económicos a todos los niveles, tanto en los países de origen como en los países de destino. El tráfico tiene lugar generalmente detrás de una fachada legal y se apoya en un perfecto conocimiento de las leyes y las prácticas administrativas de los diferentes países de tránsito y destino.

A las víctimas se les promete elevados ingresos en los países de destino. A veces, ya desde el principio, verbalmente o por escrito, se estipula con ellas que trabajarán como camareras, bailarinas, “azafatas” o prostitutas. En otros casos, se les atrae con la perspectiva de obtener un buen puesto de trabajo, sin hacer alusión alguna a la prostitución. Muchas de las víctimas han explicado que eran transportadas en grupos, y que habían pasado por las manos de varios intermediarios (y, en ocasiones, por varios países), antes de llegar a su punto de destino. En el camino, eran examinadas médicamente, para comprobar si tenían SIDA o cualquier enfermedad venérea. Durante el viaje, no tenían en general idea alguna del lugar en que se encontraban o al que eran llevadas. A veces, eran incluso secuestradas en un país de tránsito y obligadas

a prostituirse en el mismo. Una vez llegadas a su destino, se les retiraban los pasaportes.

Las organizaciones de tamaño medio difieren de las grandes organizaciones, básicamente porque no venden las víctimas a otros grupos, sino que las mantienen bajo su control, colocándolas en sus propios clubes y burdeles. Las víctimas de estas organizaciones están sujetas a una estrecha vigilancia, son obligadas a firmar reconocimientos de deudas (a menudo se les hace contratar préstamos muy elevados antes de que abandonen su país de origen) y se les exige que entreguen una elevada proporción de sus ingresos de la prostitución por el uso de habitaciones y otras instalaciones. Las presiones ejercidas son a menudo muy fuertes: las víctimas son mantenidas contra su voluntad, golpeadas, violadas, drogadas, infra-alimentadas y castigadas si no se atienen a las normas de la organización.

Las organizaciones pequeñas se basan en la demanda de cabarets y otros establecimientos de este tipo, y suministran tanto mujeres como hombres.

Existe también un reducido grupo de personas que han emigrado a Europa sin pasar a través de ninguna de estas organizaciones. Estas personas utilizan un amplio abanico de procedimientos, tanto legales como ilegales, para cruzar las fronteras, a veces con la ayuda de otros que explotan su situación vulnerable.

Independientemente del modo en que las víctimas hayan entrado en los países de destino - ya sea a través del intermediario de una red de tráfico o de otro modo - casi siempre entran en el mismo circuito de prostitución, en el que se ven obligadas a usar los "servicios" ofrecidos por las organizaciones criminales.

3. Diferente legislación en los Estados miembros del Consejo de Europa

Existen diferencias importantes entre las leyes aplicables de los Estados miembros. Algunos Estados consideran que el tráfico con fines de explotación sexual es un delito penal, otros lo aplican al tráfico de seres humanos en general, mientras que, en otros, no existen todavía medidas específicas.

En lo que se refiere a la prostitución, existen diferentes sistemas o prácticas legales. Algunos Estados aplican el "prohibicionismo" (se prohíbe la prostitución y se castiga a los clientes); otros practican el "legalismo" o "regulacionismo" (la explotación de la prostitución de personas mayores de edad no es sancionable) o tienen un sistema "abolicionista" (la prostitución no es un delito, pero sí su explotación).

Estas diferencias sustanciales dan origen a una considerable controversia a nivel internacional, dado que los Estados parten de posiciones que a menudo son opuestas o difíciles de conciliar.

C. Medidas introducidas a escala internacional para combatir el tráfico

Observando el considerable aumento en el tráfico de seres humanos, la comunidad internacional ha tomado medidas para combatir este fenómeno. Sin pretender ser exhaustiva, esta sección esboza las principales actividades emprendidas en este campo por las organizaciones internacionales, y que han sido tenidas en cuenta por los autores de la recomendación.

1. Organización de las Naciones Unidas

Los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas han subrayado que el tráfico de seres humanos constituye una flagrante violación de los derechos fundamentales de las víctimas. Han señalado que el tráfico se ha convertido en una importante actividad del delito organizado internacional, y han exigido la eliminación de este fenómeno y la asistencia a las víctimas de esta forma de violencia, que son en su mayoría mujeres y jóvenes. De este tema se ocupan diversos informes, resoluciones y programas de acción de las Naciones Unidas. Podrían mencionarse, en particular:

- Las resoluciones anuales sobre la lucha contra el tráfico de mujeres y jóvenes, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- El informe sobre el tráfico de mujeres y la prostitución forzada, sometido a la Comisión sobre Derechos Humanos de la ONU por el ponente especial de la ONU sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias (documento E/CN.4/1997/47).
- El Programa de Acción de Viena, adoptado por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 14-25 de junio de 1993), y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, adoptada por la Asamblea General (diciembre de 1993), afirmaron que los Estados miembros se sentían "alarmados por el hecho de que las oportunidades de que las mujeres alcancen la igualdad legal, social, política y económica en la sociedad estén limitadas, *inter alia*, por la violencia continuada y endémica contra las mujeres (...)".

- El Programa de Acción de El Cairo, aprobado por la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 5-13 de septiembre de 1994), y la Plataforma para Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing, 4-15 de septiembre de 1995), establecieron una serie de principios básicos en relación con la igualdad entre mujeres y hombres. La Plataforma para la Acción de Beijing, en particular, pedía a los gobiernos de los países de origen, tránsito y destino, y a las organizaciones regionales e internacionales, que trataran los factores clave que fomentan el tráfico, adoptando medidas en el campo de la justicia penal y civil, asegurando la cooperación entre todos los servicios interesados en la aplicación de la ley y asignando recursos para la rehabilitación de las víctimas y para programas de educación preventiva y formación.

2. La Interpol

Responsable de promover la cooperación y asistencia mutua entre las autoridades de la policía criminal, la Interpol debería desempeñar un papel importante en la lucha contra el tráfico. Algunos Estados miembros expresaron ya desde el principio su preocupación, como resultado de una primera oleada de mujeres que habían sido transportadas a países de la Europa Occidental desde el Sudeste Asiático. Se comprobó la necesidad de mejorar el intercambio de información sobre actividades ilegales tales como los matrimonios ficticios, la entrada ilegal y el uso de documentos de identidad falsificados. En aquel momento, la consideración principal no era el interés de las mujeres víctimas de estas actividades, sino más bien la inmigración ilegal como actividad del crimen organizado.

De acuerdo con los términos de referencia decididos por su Asamblea General, la Interpol adoptó un enfoque pluridisciplinar que exigía la coordinación de las actividades de todas las autoridades. En cooperación con los organismos adecuados de las Naciones Unidas y de la Unión Europea, se han organizado campañas conjuntas contra el tráfico de seres humanos y la explotación de la prostitución. Los proyectos futuros en este campo podrían incluir la publicación de un manual que enumerara las autoridades competentes, los puntos de contacto y los departamentos con conocimientos y competencia especializados en tales materias. A través de su red de información, particularmente efectiva, la Interpol ha empezado igualmente a recoger datos sobre el tráfico de seres humanos.

3. La Organización Internacional para la Migración (OIM)

Entre las actividades desarrolladas por la OIM en los últimos años, en el campo del tráfico de seres humanos, los informes y publicaciones preparados bajo el Programa de Información sobre Migraciones, fueron especialmente útiles para los autores de la recomendación (2). Así mismo los redactores examinaron los resultados de un proyecto desarrollado por la OIM para el programa STOP de la Comisión Europea sobre "Análisis de datos y recursos estadísticos disponibles en los Estados miembros de la UE sobre el tráfico de seres humanos, particularmente de mujeres y niños con fines de explotación sexual (1998)".

4. El Proceso de Budapest

Los autores de la recomendación siguieron el trabajo realizado en este proceso, en particular la Conferencia Ministerial sobre la prevención de las migraciones ilegales, celebrada en Praga (octubre de 1997).

5. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

Preocupados directamente por el problema, los Estados miembros de la OSCE han expresado en repetidas ocasiones su preocupación ante la escala del fenómeno del tráfico (3).

6. La Unión Europea

Los Estados miembros de la UE se han comprometido a aumentar en lo posible la cooperación en la lucha contra el tráfico de seres humanos, y contra el tráfico de mujeres y niños en particular. Conviene mencionar varias iniciativas y acciones:

El Parlamento Europeo ha aprobado una serie de Resoluciones: la Resolución sobre la protección de testigos en la lucha contra el delito organizado (DO N° C 327 (1995)), la Resolución sobre el tráfico de seres humanos (DO N° C 32 (1996)) y la Resolución sobre las víctimas de la violencia que son menores de edad (DO N° C 320 (1996)).

Las conclusiones de la Conferencia Europea sobre el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual (Viena, 10-11 de junio de 1996), organizada por la Comisión Europea en colaboración con la OIM dio como resultado la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre este tema (COM (96) 567 final), complementada más tarde por una segunda

Comunicación (COM (98) 726). Una de las conclusiones principales de estos textos es la necesidad de la cooperación y coordinación nacional, regional e internacional entre las autoridades responsables de las migraciones, la justicia y los asuntos sociales y las ONG, y el establecimiento de conexiones entre organizaciones internacionales y regionales tales como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, las instituciones de la UE y otros grupos regionales, con el fin de beneficiarse de la aplicación de políticas más complementarias. Las Comunicaciones hacen referencia a las diferentes actividades desarrolladas por el Comité Director para la igualdad entre mujeres y hombres (CDEG) y el Consejo de Europa (véase más adelante).

Esta acción quedó fortalecida por la aprobación de Acciones Conjuntas del Consejo, basadas en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea en relación con las medidas para combatir el tráfico de seres humanos y la explotación sexual de los niños (96/700/JAI y 97/154/JHA). Estas acciones conjuntas fueron adoptadas, entre otras cosas, para mejorar la cooperación judicial.

La Declaración adoptada en la Conferencia Ministerial sobre el tema del tráfico de mujeres con fines de explotación sexual (La Haya, 24-26 de abril de 1997), contiene directrices para la adopción de medidas efectivas para prevenir y combatir el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual.

La lucha contra el tráfico de seres humanos forma actualmente parte del mandato de Europol, que ha iniciado ciertas actividades en este campo.

Así mismo, se han introducido varios programas comunitarios para combatir el tráfico (STOP, DAPHNE, etc.).

D. Los orígenes de la recomendación: el trabajo del Consejo de Europa

A comienzos de los años 90, el Consejo de Europa, y en particular su Comité Director para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (CDEG), lanzó diversas acciones para combatir el tráfico de seres humanos en su forma actual.

El CDEG organizó *actividades de estudio e investigación*: el **seminario** sobre medidas contra el tráfico de mujeres y la prostitución forzada, como violaciones de los derechos humanos y la dignidad humana (Estrasburgo, 25 de septiembre de 1991) fue seguido por el establecimiento de un **Grupo de Expertos** sobre la acción contra el tráfico de mujeres y la prostitución forzada (EG-S-TP) (1992-1993).

Como resultado de este trabajo, una consultora, la Srta. Michèle Hirsch (Bélgica), a petición del CDEG preparó un **Plan de acción** contra el tráfico de mujeres y la prostitución forzada (EG (96) 2). Este Plan, auténtica plataforma para la acción gubernamental, contiene muchos puntos para la reflexión e investigación en relación con disposiciones legales, medidas socio-económicas y administrativas, la policía, y medidas preventivas y educacionales para combatir el tráfico.

Otras actividades se dirigían más hacia *la concienciación*:

El CDEG organizó un **seminario internacional** sobre “la acción contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual: el papel de las ONGs” (Estrasburgo, 29-30 de junio de 1998). Las conclusiones de este seminario (al que asistieron más de 150 personas de más de 40 países) exigían medidas conjuntas y concertadas, y en particular la cooperación entre las ONGs de diferentes países;

El CDEG celebró un **seminario** sobre “buenas” y “malas” prácticas en relación con la imagen de la mujer en los medios de comunicación: el caso del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual (Estrasburgo, 28-29 de septiembre de 1998). En este seminario, periodistas y profesionales de los medios de comunicación de toda Europa buscaron soluciones para evitar el sensacionalismo, al mismo tiempo que se distribuía información sobre las realidades del tráfico;

En los últimos años, se han organizado varios seminarios en una serie de países de origen (Albania, Bosnia-Herzegovina, Ucrania), con el fin de alertar a los diferentes elementos que intervienen (policía, jueces, trabajadores sociales, personal de embajadas, profesores) sobre su papel frente a las víctimas del tráfico y los riesgos que amenazan a ciertas personas. En 1999, se organizó en Albania una **campaña de información y prevención** sobre los riesgos del tráfico para los refugiados procedentes de Kosovo (4).

Se han desarrollado varias actividades, en cooperación con otras organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Interpol, Europol, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, etc.).

E. Los autores de la recomendación y su enfoque

Después de todo este trabajo, el CDEG se convenció de que el tráfico sólo podía combatirse a través de un enfoque pluridisciplinar y coordinado, en el que

intervinieran todas las partes interesadas a nivel nacional, regional e internacional. El Comité consideró así necesario seguir con las actividades ya emprendidas por los diferentes comités del Consejo de Europa, tomando la iniciativa de definir una estrategia para prevenir y combatir este tipo de delitos. Después de consultar a los diferentes comités del Consejo de Europa involucrados en los campos legal, social, económico, de derechos humanos y de los medios de comunicación de masas, se estableció el Grupo Multisectorial sobre la acción contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual (EG-S-TS), bajo la autoridad del Comité Director para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (CDEG) (5).

El EG-S-TS estaba formado por expertos de una serie de comités del Consejo de Europa, (6). Este grupo inició su trabajo en diciembre de 1997, y lo completó en febrero de 1999, celebrando tres reuniones de trabajo durante ese período.

El grupo multisectorial estudió los procedimientos para prevenir el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, y en particular el tráfico de mujeres y niños, sobre todo las más jóvenes. La recomendación sugiere a los Estados miembros una lista de medidas que pueden ayudar realmente a proteger los intereses de la víctima, asegurar que los criminales sean juzgados y que se respeten los intereses de las demás partes involucradas, tales como las autoridades médicas, sociales y judiciales, los servicios del orden, las autoridades de migración y las ONGs. Estas medidas constituyen directrices que los Estados podrían decidirse a aplicar, de acuerdo con su situación nacional.

II. Comentarios sobre las disposiciones de la recomendación

Preámbulo y disposiciones

Una vez evocado el contexto del tráfico de seres humanos en Europa, la recomendación recuerda los textos internacionales de referencia y condena el tráfico como violación de los derechos humanos.

1. Contexto

El preámbulo empieza describiendo brevemente el contexto del fenómeno del tráfico: rápido crecimiento en Europa y asociación con la categoría del delito organizado. Frente a esta situación, se hace indispensable el establecimiento de una estrategia coordinada que debe llevarse a la práctica, sobre todo, basándose en una armonización de la legislación correspondiente de los

Estados miembros del Consejo de Europa. El término de “legislación correspondiente” hace referencia a la legislación en los ámbitos civil, social y penal.

Por lo que se refiere al contexto más general del tráfico, véanse también los comentarios anteriores (en “observaciones preliminares”).

2. Recordatorio de los textos internacionales de referencia

Conviene recordar, en primer lugar, que los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa decidieron, en la Declaración Final de la Segunda Cumbre (Estrasburgo, 10-11 de octubre de 1997), buscar respuestas comunes a los desafíos planteados por el aumento del crimen organizado en toda Europa, e intensificar su cooperación para reforzar la protección legal de los niños, afirmando su decisión de combatir la violencia contra las mujeres y contra toda forma de explotación sexual de las mismas. El impacto de esta declaración quedó reforzado por la presencia y firma directa de los 40 Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa.

En el curso de su trabajo, los redactores hicieron constantemente referencia a los principios consagrados en la Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950), la Carta Social Europea (1961), la Carta Social Europea (revisada) (1996) y el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea, que disponía un Sistema de Demandas Colectivas (1995), la Convención Europea sobre Blanqueo del Dinero, Búsqueda, Embargo y Confiscación de los Fondos Producto del Crimen (1990) y la Convención Europea sobre el Ejercicio de los Derechos del Niño (1996), que son fundamentales para las actividades del Consejo de Europa. Así mismo tuvieron en cuenta las directrices para las actuaciones conjuntas de la Unión Europea a fin de combatir el tráfico de seres humanos y la explotación sexual de los niños (1997), la Convención basada en el Artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre el establecimiento de una Oficina de Policía Europea (Convención de la Europol) (1995), la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres (1979) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989).

El texto del preámbulo enumera igualmente una serie de recomendaciones (7), adoptadas por el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, a las que se hizo referencia en la preparación del texto.

3. Condena del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual

La recomendación condena el tráfico de seres humanos, que no puede ser compatible con los principios o con la aplicación de los textos mencionados anteriormente.

De acuerdo con sus términos de referencia (véase la nota a pie de página 5), los autores se concentraron en el tráfico de mujeres y menores. Esto coincide con las estadísticas disponibles (especialmente gracias al trabajo de las ONGs que apoyan y asisten a las víctimas), y que demuestran que, aunque los hombres y niños pueden ser también víctimas del tráfico, el fenómeno afecta fundamentalmente a mujeres y niñas.

Apéndice a la recomendación

I/II Principios básicos, nociones y medidas generales

Los principios básicos, nociones y medidas generales que se establecen en la recomendación forman las directrices que subyacen a la acción iniciada por los gobiernos para combatir el tráfico.

Párrafos 1, 2, 3, 4 y 5

El contexto: es difícil definir el tráfico, porque no se trata de una noción clara o inequívoca, y quizá especialmente, cuando se trata de tráfico con fines de explotación sexual. Los diversos instrumentos internacionales que tratan del mismo y los textos nacionales, cuando existen, definen esta forma de tráfico de manera más o menos amplia, dependiendo de si afectan a todos los seres humanos o únicamente a los más vulnerables, y según si su objetivo es o no la defensa de la ley.

El tráfico con fines de explotación sexual es un fenómeno que presenta facetas múltiples y carece de uniformidad. Se presentan muchas variables: el número de personas que intervienen, el tipo de traficantes, víctimas y "clientes" o "consumidores", así como el grado de organización en que se basa, y su importancia, según que el tráfico permanezca dentro de las fronteras nacionales o se extienda a diferentes Estados, o incluso continentes.

Una violación de los derechos humanos: Los redactores optaron por adoptar un enfoque global del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual. Sin negar las formas específicas de tráfico de mujeres o la vulnerabilidad particular de los niños víctimas del tráfico con fines de explotación sexual, que podrían exigir diferentes medidas, se trata, en primer lugar, de condenar este fenómeno en general como una flagrante violación de los derechos humanos y una ofensa a la dignidad e integridad del ser humano.

Establecimiento de un marco para la acción: Además de esta condena de principio, la recomendación propone a los Estados una base y procedimiento para tomar medidas contra el tráfico. El texto enumera una serie de acciones prioritarias que se anima a los gobiernos a adoptar en las diversas etapas de medidas preventivas, asistencia y protección de las víctimas y castigo y tratamiento de los criminales, sin olvidar la dimensión tan necesaria de la cooperación internacional.

En este contexto, y teniendo en cuenta el objetivo citado, se redactó la definición de tráfico adoptada a efectos de esta recomendación. Esta definición intenta conciliar la necesidad de asegurar el respeto de los derechos, la dignidad e integridad de las víctimas del tráfico de seres humanos con la diversidad de la legislación existente en los Estados miembros del Consejo de Europa enfrentados a este complejo fenómeno.

La definición adoptada intenta cubrir la cadena completa de comportamientos que llevan a la explotación de las víctimas. Aquí se incluye el "**reclutamiento**" de las futuras víctimas, la organización de su transporte y la etapa final, que constituye su **explotación sexual** propiamente dicha. Las expresiones "y/o" así como "entre otros" (*inter alia*), reflejan el deseo de los autores de enumerar las diversas etapas posibles, ya que el tráfico puede tener lugar sin necesidad de que intervengan todas ellas.

Elementos de la definición: la definición incluye la noción de organizar el traslado de las víctimas, en el término de "**transporte**" o "**migración**". Esto incluye el cruce de una frontera y exige medidas específicas, tanto nacionales como internacionales, y en las etapas de prevención y de ejecución.

El transporte o migración podría ser "**legal o ilegal**": en algunos casos de tráfico, las personas son introducidas en el país ilegalmente, o sin permiso válido de residencia pero, en otros casos, las personas entran en el país de manera legal, inclusive como turistas, novias, artistas, empleadas, chicas "au-pair" y solicitantes del estatuto de refugiado político, según la legislación de los

diversos Estados. Pueden darse casos de tráfico a pesar de que las condiciones del cruce de fronteras o de residencia sean legales. Las redes de tráfico conocen las leyes de los diversos Estados y encuentran medios legales para organizar el tráfico. Ésta es la razón por la cual los redactores, al definir el tráfico, no hayan tenido en cuenta la legalidad o ilegalidad de la entrada o estancia en el país de destino.

Los redactores consideraron que el transporte o migración de personas podría ocurrir incluso con el consentimiento de estas personas.

El debate sobre la cuestión del consentimiento no es nuevo, y fue planteado y ampliamente debatido por los redactores. No es fácil determinar en qué lugar termina la libre elección y empieza la coacción. En el caso del tráfico, algunas personas desconocen lo que les aguarda, pero otras saben perfectamente bien que serán destinadas a la prostitución. Algunos investigadores y expertos consideran que, hablando estrictamente, no existe tráfico cuando las personas saben a lo que se exponen y sin embargo admiten la emigración. No obstante, aunque una persona pueda emigrar voluntariamente para trabajar, o incluso prostituirse, esto no significa que admita o acepte la violencia o los abusos, de una u otra manera.

De cara a la recomendación, los autores decidieron aplicar el concepto de "consentimiento" a la fase de reclutamiento. "Incluso con su consentimiento" hace referencia al hecho de que las personas hayan podido o no consentir su transporte o migración: la situación se califica como tráfico en ambos casos. Al comienzo del proceso, la ausencia o existencia de consentimiento no es un factor determinante, aparte de la dificultad de establecer su existencia.

Los redactores discutieron igualmente la importancia de introducir la noción de explotación sexual con fines "lucrativos".

Algunos expertos eran de la opinión de que el tráfico se definía como una acción realizada con el fin de obligar a un ser humano a la prostitución o inducirlo a prestar servicios sexuales a otra persona con el objetivo de obtener una ventaja financiera.

Después de intensas discusiones, los autores reconocieron que el lucro económico era un elemento clave, ya que se encontraba tanto en el origen como en el resultado del tráfico (debería mencionarse igualmente que el tráfico de seres humanos y el blanqueo del dinero parecen estar estrechamente relacionados). No obstante, se decidió que este elemento no debía incluirse

directamente en el texto de la Recomendación, para no limitar el concepto de explotación sexual. La Recomendación trata de todos los servicios sexuales prestados en condiciones de coacción o coerción, independientemente de que estos servicios sean considerados como trabajo, retribuido o no.

A efectos de la recomendación, el término "**coerción**" puede incluir el secuestro, malos tratos, violación, amenazas, violencia por abuso de posición dominante, es decir, el acto de obtener de una persona, aprovechando su vulnerabilidad resultado de su situación administrativa precaria o ilegal, de su posición de dependencia económica o su estado precario de salud, la prestación de servicios sexuales.

En cuanto a los **responsables del tráfico**, pueden ser personas individuales, tales como reclutadores, contrabandistas, cómplices que abusen de su posición en los servicios públicos de los Estados involucrados, así como entidades legales que toman parte en el tráfico, como "sex shops", "live shows", burdeles y otros negocios sexuales, o incluso determinadas compañías de espectáculos, y compañías de turismo, vídeo y edición en el caso de la pornografía infantil. Cuando se trata de menores (8), todos los actos sexuales son sancionables. En algunas legislaciones europeas, se puede reconocer el consentimiento de un menor por encima de la edad de lo que se conoce como "madurez sexual". Por encima de esta edad, la apreciación se deja a los jueces, para que evalúen si el menor ha podido expresar su consentimiento.

Las **víctimas del tráfico** son:

- Personas que hayan sido objeto de violencia, abuso de autoridad o amenazas, en el origen de su entrada en el proceso que lleva a su explotación sexual, o durante el mismo;
- Personas que hayan sido engañadas por los organizadores/traficantes, y hayan creído que tenían un contrato atractivo de trabajo no relacionado con la industria del sexo, o simplemente un trabajo ordinario;
- Personas que conocían las verdaderas intenciones de los organizadores/traficantes y aceptaron de antemano su explotación sexual por la *situación vulnerable* en la que se encontraban. El abuso de la situación de vulnerabilidad de las víctimas queda así expresamente incluido como componente del tráfico. Una situación de vulnerabilidad de las víctimas significa *cualquier tipo de*

vulnerabilidad, ya sea psicológica, afectiva, familiar, social o económica. En una palabra, cubre toda la situación problemática que puede llevar a un ser humano a aceptar la explotación sexual. Las personas que abusan de esta situación cometen una violación flagrante de los derechos humanos y de la dignidad e integridad de la persona, a los que no puede renunciarse válidamente.

Las situaciones así contempladas son muy diversas: puede tratarse del transporte de mujeres con fines de explotación sexual, la seducción de niños para utilizarlos en las redes de pedofilia o prostitución, la violencia cometida por los proxenetas para mantener a las prostitutas bajo control, el abuso de la situación de vulnerabilidad de un adolescente o adulto, víctima o no de agresión sexual, o simplemente el abuso de la situación de precariedad y pobreza de un adulto que espera mejorar la situación para él mismo y su familia. Pero estos diferentes casos representan más una diferencia de grado que de naturaleza de un fenómeno que puede denominarse siempre tráfico, y que se basa en el uso de tales procedimientos.

La investigación y la persecución judicial deben dirigirse a los traficantes y no a las víctimas de dichas prácticas. La disposición de las víctimas afectadas para denunciar los hechos a la policía y actuar como testigos es una condición crítica para una eficaz investigación y acusación de los traficantes. La práctica demuestra que las víctimas se abstienen frecuentemente de acudir a las autoridades públicas, ya que se enfrentan a un posible arresto, detención y expulsión como extranjeros ilegales y/o prostitutas. En consecuencia, existe la necesidad de medidas que animen y ayuden a las víctimas a acudir a la policía contra los que abusan de ellas, y actuar como testigos, y que aseguren la adecuada respuesta de "trato justo" por parte del sistema penal de justicia.

El tráfico de seres humanos puede tener consecuencias graves para las víctimas afectadas, tanto materiales como psicológicas, que a menudo no son tenidas en cuenta por la investigación criminal y en el enjuiciamiento de los criminales. La asistencia y el apoyo adecuados a las víctimas que deseen cooperar como testigos, revelando información, pueden servir para eliminar o reducir las consecuencias del tráfico, y contribuir a la prevención y disuasión del mismo.

III. Base para la acción y procedimientos

Párrafos 6 y 7

El tráfico con fines de explotación sexual es un delito internacional perpetrado por redes organizadas, que se caracterizan por su movilidad y su rápida adaptación al cambio (por ejemplo, los cambios en la legislación de un Estado) por medio de una reorganización de sus estructuras. Así, se ha comprobado que ciertas organizaciones dedicadas al tráfico disponen de un sistema de rotación de las mujeres que explotan, de un país a otro, para evitar la posible vigilancia. En consecuencia, para que la acción contra estas organizaciones sea efectiva debe estar coordinada. El texto de la recomendación subraya la necesidad de esta coordinación, tanto en lo que se refiere a los actores como a los niveles de intervención.

El párrafo 6 propone un enfoque multidisciplinar en que intervienen todos los sectores cuya acción es esencial para contrarrestar las actividades de los traficantes o ayudar a las víctimas. Entre ellas se incluyen a las autoridades de inmigración, aduanas, policía, sociales, sanitarias, judiciales y administrativas así como a las ONGs.

Es preciso tener al corriente a las autoridades de todos los niveles, tanto nacionales como internacionales. El objetivo del párrafo 7 es el de fomentar la cooperación internacional entre autoridades nacionales y ONGs, con el fin de permitir el intercambio efectivo de información y la ejecución de acciones coordinadas. Para alcanzar este objetivo, se pueden utilizar varios procedimientos, tales como el establecimiento de redes y la cooperación policial.

La recomendación anima en particular a adoptar acuerdos bilaterales y multilaterales. Se trata de instrumentos particularmente adecuados en la medida en que las mismas partes redactan las cláusulas, que pueden ser muy precisas y modificarse a medida que pasa el tiempo. Además, una determinada red de tráfico, por lo general, sólo afecta a un número limitado de países, y un acuerdo entre estos países podría mejorar notablemente la eficacia de las medidas introducidas a nivel nacional (por ejemplo, este acuerdo podría establecerse entre países vecinos tales como Austria, Eslovaquia y Hungría).

Párrafo 8

Los redactores quisieron pedir a los gobiernos el apoyo a la investigación relacionada con la lucha contra el tráfico, un factor vital para el desarrollo de medidas efectivas que prevengan y combatan el fenómeno.

Se mencionan en particular tres campos de investigación, aunque son meramente indicativos (9):

- La influencia de los medios de comunicación y, sobre todo, las nuevas tecnologías de la información y comunicación sobre el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual.

Las imágenes estereotipadas de los sexos que transmiten los medios de comunicación tienden a menudo a reforzar la desigualdad entre mujeres y hombres. Los autores subrayaron el hecho de que el enfoque de ciertos medios de comunicación que presentan imágenes erróneas, o incluso degradantes, de mujeres (por ejemplo, la trivialización de la venta de sus cuerpos por parte de las mujeres, que implica la pérdida del respeto a sí mismas y de su dignidad) podría tener cierta influencia en el tráfico de seres humanos, haciendo que determinadas mujeres fuesen más vulnerables.

El desarrollo de las nuevas tecnologías de información ha añadido una nueva dimensión al fenómeno del tráfico. Internet ofrece oportunidades sin precedentes y los traficantes se han apresurado a aprovecharse de ellas. En la actualidad, el tráfico de seres humanos se efectúa frecuentemente en forma de ofertas de trabajo o al amparo de agencias de matrimonio por e-mail, venta de material pornográfico y servicios de prostitución. Según los redactores, el estudio de estos fenómenos es urgente debido a la rapidez con la que se están desarrollando (10).

- Los clientes del comercio sexual: tendencias en la demanda y sus consecuencias para el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual.

Se trata ciertamente de una de las causas principales de la existencia del tráfico de seres humanos, un fenómeno que responde a una demanda precisa por parte de "clientes", cuyos comportamientos siguen muy de cerca la evolución de las sociedades europeas. Se observa, pues, que los clientes del comercio sexual desempeñan un papel vital en el tráfico (lo que intentan los traficantes es, por encima de todo, satisfacer esta "demanda" (11)).

Se han realizado muy pocos estudios sobre estos temas, aunque los investigadores suecos y noruegos han recogido ciertas estadísticas e identificado y clasificado algunos de los motivos que inducen a los hombres a la compra de servicios sexuales (12).

Aparte de los estudios existentes, muchos de ellos realizados en Escandinavia, lo cierto es que el cliente (básicamente masculino) del comercio sexual permanece anónimo o totalmente invisible, mientras que esta demanda es una de las que guía a los traficantes y a sus redes. Apoyándose en las conclusiones de los Grupos de Especialistas del Consejo de Europa que analizaron este aspecto (13), los autores quisieron animar a los gobiernos a iniciar o continuar la investigación sobre las tendencias en el modelo de demanda como causa estructural del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual.

- El origen del fenómeno del tráfico y los procedimientos utilizados por los traficantes.

Preocupados aún por el desarrollo de estrategias para prevenir y combatir el tráfico, es importante conocer el modo en que se inicia y desarrolla este fenómeno. Se utilizan varias técnicas, especialmente en cuanto al "reclutamiento" de mujeres y jóvenes (14) y es fundamental conocerlas plenamente para poder entender las medidas efectivas contra el tráfico, tales como campañas informativas (véanse las disposiciones de la recomendación bajo el epígrafe de *Prevención*).

Párrafos 9 y 10

Hasta ahora, la falta de datos o estadísticas fiables ha impedido medir la magnitud del fenómeno y actuar eficazmente contra el tráfico de seres humanos. Es importante mejorar la recopilación de datos y adoptar procedimientos que permitan realizar comparaciones tanto a nivel nacional como internacional. Además, se necesita una continua supervisión, control y evaluación de las actividades de la investigación, con el fin de asegurar su eficacia.

Se invita a los gobiernos a tomar medidas en este sentido, a ser posible creando unidades de investigación u otras entidades que se especialicen exclusivamente en estas tareas. Establecidos sobre una base pluridisciplinar, estos organismos podrían trabajar en cooperación con la policía, las instituciones legales y las ONGs, así como con las organizaciones internacionales involucradas (por ejemplo, Europol, Interpol, OIM, etc.).

IV. Prevención

Se ha efectuado una distinción entre las medidas de prevención a corto y medio plazo, por un lado (párrafos 11 a 22) y las medidas a largo plazo, por otro (párrafos 23 a 25).

i. *Concienciación e información*

Párrafo 11

Las campañas informativas son importantes medidas de prevención a corto plazo. Basándose en el concepto de la igualdad de los sexos, estas acciones pueden tener un efecto importante en los países de origen. Lo cierto es que, en estos países, el público, y en particular las mujeres, tienen muy poca información sobre las condiciones reales en las que vivirían en el país de destino. Las imágenes que transmiten los medios de comunicación de Occidente, que pueden ser exageradas o sacadas fuera de contexto, engañan a menudo a las personas que desean emigrar, y ciertas profesiones aparecen teniendo unas ventajas financieras y un prestigio que no siempre se encuentran en la realidad (15). Las personas que intervienen en las redes de tráfico aprovechan a menudo esta falta de información objetiva para seducir a sus víctimas y atraerlas con promesas de dinero fácil y un nivel de vida muy superior.

En estas circunstancias, la recomendación subraya la necesidad de organizar campañas de información que alcancen a todos los que puedan resultar afectados, especialmente a las mujeres tentadas por la emigración y a sus familias y amigos.

Se trata de informarles sobre las posibilidades de emigración legal y sus límites, llamando la atención sobre los riesgos de explotación asociados a la emigración ilegal, y los efectos negativos del tráfico de seres humanos. El objetivo de estas campañas debería ser el de permitir a las posibles víctimas tomar sus decisiones con pleno conocimiento de los hechos, y poder pedir ayuda en caso de abuso. Las personas afectadas podrían recibir también información sobre los lugares en los que pueden obtener asistencia una vez que se encuentran en el país de destino, y las direcciones y números de teléfono de los centros de acogida de estos países, donde existan.

El texto subraya la necesidad de proporcionar información específica para las mujeres refugiadas, que a menudo se encuentran en situaciones muy vulnerables: hablando el idioma del país de acogida muy escasamente, si es que hablan algo, separadas de sus familias, a veces sin documento de identidad alguno, pueden sentirse tentadas a aceptar las propuestas u ofertas de trabajo en el extranjero realizadas por los traficantes, convirtiéndose así en víctimas del tráfico.

Párrafo 12

Los autores han considerado conveniente llamar la atención sobre la necesidad de organizar campañas de información que desacrediten el turismo sexual. La información "*ad hoc*" podría ponerse a disposición (en forma de folletos y vídeos y en páginas de Internet, por ejemplo) de agencias de viaje, consulados y en los servicios aduaneros, en el contexto de las formalidades necesarias para obtener los visados, y en los aviones con determinados puntos de destino.

Párrafo 13

Con el fin de conseguir una mayor eficacia, el texto identifica a los actores que podrían ponerse en contacto con las posibles víctimas del tráfico y desempeñar así un papel clave en la prevención. Se invita a los gobiernos de los Estados miembros a que proporcionen a estas personas y/o instituciones información adaptada a su papel específico.

A este respecto, las ONGs tienen un papel particularmente importante que jugar, alertando a la opinión pública sobre los riesgos asociados al tráfico de seres humanos, ya sea en general, proporcionando información, o en el contexto del sistema educativo, entre jóvenes u otras personas que soliciten visados y permisos de trabajo.

El texto menciona específicamente las ONGs humanitarias, haciendo así referencia a situaciones de conflicto. En este contexto, las ONGs humanitarias, que se encuentran en contacto directo con los refugiados, pueden proporcionarles información sobre los riesgos asociados al tráfico (los redactores han tenido presente, en particular, la crítica situación de los refugiados de Kosovo que tuvieron que abandonar su país como resultado de la crisis de marzo de 1999) (16).

Párrafo 14

En cuanto a la salud, se invita a los gobiernos de los Estados miembros a difundir lo más ampliamente posible información sobre los riesgos sanitarios asociados a la explotación sexual. Es evidente que las víctimas del tráfico corren un riesgo superior a la media de embarazos no deseados y de contagio de enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA.

Párrafo 15

El texto de este párrafo es la respuesta a un fenómeno que se ha desarrollado durante los últimos años. El aumento y la expansión del tráfico de seres humanos ha despertado el interés de los medios de comunicación, que han empezado a tratar este tema (así ocurre tanto en la prensa como en la radio y la televisión). En muchos casos, se adopta un enfoque "sensacionalista", subrayando los aspectos relacionados con el comercio sexual, sin explicar las verdaderas razones que incitan a las mujeres afectadas a querer abandonar su país de origen. Preocupados principalmente por la rentabilidad y la necesidad de vender sus productos, ciertos medios se centran en estos aspectos. Esto se debe igualmente a la imagen parcial que los medios presentan a veces de las mujeres, reduciéndolas frecuentemente a meros objetos sexuales.

Y, lo que es aún peor, son frecuentemente los medios de comunicación los que transmiten información que dan a las personas que desean emigrar la impresión de que podrán encontrar fácilmente un trabajo bien pagado en el extranjero (17).

Para intentar aliviar dichos problemas, este párrafo anima a los gobiernos de los Estados miembros a organizar acciones que, sin dejar de respetar la libertad de prensa (18), consigan que los profesionales de los medios de comunicación sean más conscientes sobre las cuestiones relacionadas con el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, y los problemas que este fenómeno representa, no sólo para las víctimas, sino también para el conjunto de las sociedades europeas.

ii. Educación

Las medidas para prevenir el tráfico de seres humanos nunca podrán ser plenamente efectivas sin la difusión de información y su integración en el sistema educativo, justamente desde el comienzo de la escolarización. Las víctimas del tráfico son cada vez más jóvenes, siendo a menudo menores de edad, y la difusión de información adecuada es de gran importancia para la prevención.

Párrafos 16, 17 y 18

La Recomendación N° R (91) 11 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa sobre la explotación sexual, la pornografía y la prostitución, así como sobre el tráfico de niños y jóvenes adultos, contiene

medidas que se refieren a la educación e información de los niños y adultos jóvenes sobre los riesgos del tráfico.

El texto de la recomendación actual consolida este enfoque, invitando a los gobiernos de los Estados miembros a promover la igualdad entre los sexos y el respeto de los derechos humanos en los programas escolares. Una mejor asimilación de estos conceptos por parte de los alumnos haría menos probable que se convirtieran más tarde en víctimas de fenómenos tales como el tráfico, basados en el equilibrio desigual de las fuerzas entre hombres y mujeres, traficantes y víctimas, que constituye una flagrante violación de diversos derechos humanos.

La información sobre los riesgos del tráfico y la explotación sexual que corren los niños y adultos jóvenes debe difundirse lo más ampliamente posible, y desarrollarse un esfuerzo particular para alcanzar a las personas especialmente marginadas (a los niños, adolescentes y adultos jóvenes fuera del sistema educativo podría llegarse en los centros de acogida juvenil, por ejemplo).

De acuerdo con las disposiciones previstas en textos internacionales (la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) y la Convención del Consejo de Europa sobre el Ejercicio de los Derechos del Niño (1996)), las medidas contempladas en este campo deben respetar los derechos del niño, así como los derechos y obligaciones de los padres o de cualquier otra persona legalmente responsable.

iii. Formación

Párrafo 19

Aquí, el objetivo principal es el de dar a conocer a todos los grupos afectados la existencia del tráfico y las consecuencias que pueden tener en su campo de actividad. Esto es fundamental para conseguir un conocimiento de todos los aspectos del fenómeno y poder reconocer los casos de tráfico. Se pide a los Estados que organicen una "formación especial", es decir, una formación que trate específicamente las cuestiones del tráfico. Convendría señalar, sin embargo, que los términos utilizados en la recomendación son de naturaleza general, para permitir a cada Estado organizar esta formación de acuerdo con sus propias necesidades y estructuras.

Párrafos 20, 21 y 22

Los autores han querido subrayar la importancia de los programas de formación y capacitación para el personal de la policía y los funcionarios de inmigración y de la policía de frontera. Estas categorías de personal desempeñan evidentemente un papel preventivo crucial, ya que son los primeros que se ponen en contacto con las víctimas. Deben estar en condiciones de reconocer a las víctimas del tráfico y tomar las medidas necesarias, siempre que sea adecuado, en cooperación con las ONGs especializadas en el tema. Algunos de los autores contemplaron la posibilidad de que se establecieran unidades especializadas en la policía que trataran estas cuestiones del tráfico sexual, y de proporcionar una formación continuada (al ser el tráfico sexual un fenómeno en constante evolución, es importante mantenerse al corriente de los cambios que ocurren en las redes e identificar las rutas seguidas).

iv. Acción a largo plazo

Párrafos 23 y 24

Existe una gran variedad de factores que contribuyen al desarrollo del tráfico de seres humanos, cuyas causas subyacentes podrían describirse sin duda alguna como "estructurales". En particular, convendría mencionar los siguientes:

- *Las disparidades entre países en términos de desarrollo económico*, que impulsan a las personas a abandonar su país de origen a fin de buscar en otro lugar un trabajo mejor retribuido;
- *Los cambios graduales en los flujos migratorios*: en el pasado, las mujeres tendían a acudir con sus hijos para unirse al cabeza de familia que había emigrado a un país más rico, sin embargo, en la actualidad, existen ciertos indicios de cambio. Muchas mujeres se han convertido en cabezas de familia, e intentan emigrar con el fin de encontrar trabajo y poder enviar dinero a casa para sus hijos y su familia. Es muy habitual el hecho de que las mujeres ya no duden en buscar puestos de trabajo en el extranjero;
- *La condición de las mujeres*: la condición de las mujeres tanto en los países de origen como en los países de destino es otro factor que influye en el tráfico. En los países de origen, las mujeres no siempre tienen las mismas oportunidades profesionales o económicas que los hombres, y están más seriamente afectadas por la pobreza, lo cual

puede impulsarlas a intentar emigrar. En los países de destino, las actitudes de algunos sectores de la población masculina juegan un papel impulsor: los prejuicios sexistas, combinados a veces con una actitud racista, crean incluso, en algunos países, una demanda de mujeres de otros países, porque piensan que son "sumisas", "menos sofisticadas" o "exóticas" (véase nota 11).

- *Situaciones de crisis y/o conflicto*: cualquier caso de este tipo crea una situación de anarquía (desaparición o ausencia de estructuras legales tradicionales) que conduce particularmente al desarrollo del tráfico de todo tipo, incluido el tráfico de seres humanos (19).

Se pide a los gobiernos que tengan en cuenta el tráfico de seres humanos y sus consecuencias, en sus esfuerzos por combatir la pobreza y ayudar al desarrollo (20).

Párrafo 25

Se considera que el modo más efectivo para prevenir el tráfico y desanimar a los que desean mejorar su suerte aceptando las ofertas de los traficantes, consiste en mejorar la situación económica y social en los países de origen. No obstante, dada la situación actual, sería conveniente que las personas que deseen emigrar fuesen informadas plenamente sobre las posibilidades de emigración legal, lo cual les permitiría identificar más fácilmente las ofertas de los traficantes y, si es posible, evitar aceptarlas.

V. Ayuda y protección a las víctimas

Bajo el título de "asistencia y protección", la recomendación presenta cuatro tipos de acción en favor de las víctimas y de sus derechos.

i. Apoyo a las víctimas

Párrafo 26

Se trata de proporcionar apoyo a las víctimas del tráfico para favorecer su reintegración en la sociedad. El texto fomenta la creación o desarrollo de centros de acogida u otras instalaciones en las que las víctimas puedan disfrutar de diversos servicios esenciales para su reintegración a la sociedad.

Esta reintegración podría contemplarse en el país de origen o en el país receptor, ya que las medidas mencionadas se aplican a víctimas en los países de origen así como al derecho al retorno y a la reintegración (véanse los párrafos iii. y iv. siguientes).

Además de centros de acogida especializados, debería contribuir a este apoyo toda la infraestructura existente, administrativa, médico-social y legal, incluida la colaboración con asociaciones, siempre y cuando estos servicios puedan integrar la dimensión específica de los problemas de las víctimas del tráfico con fines de explotación sexual.

Las medidas de apoyo en general (información a las víctimas sobre sus derechos, asistencia psico-médico-social y administrativa) son la expresión concreta de la necesidad de colaboración entre múltiples disciplinas expuesta en la sección C, *Bases para la acción y métodos*.

Párrafo 27

El texto subraya la importancia de prestar ayuda a las víctimas en su lengua materna. Este aspecto es esencial para asegurar la efectividad del acceso a la ley, una condición previa necesaria para el acceso de las víctimas a la justicia. Esto es diferente del derecho a la asistencia de un intérprete en los procedimientos legales.

ii. Acción legal

Párrafo 28

Se invita a los Estados, siempre que sea posible, a proporcionar a las víctimas del tráfico, en particular niños, y a los testigos, servicios especiales de acogida e interrogatorios (grabaciones en audio y vídeo), con el fin de evitar en la medida de lo posible la repetición de audiencias y ciertas confrontaciones, y atenuar de ese modo los efectos traumatizantes de los procedimientos judiciales. En los últimos años, muchos Estados han desarrollado el uso de estos recursos técnicos en el contexto legal, cuando ha sido necesario adaptar las reglas de procedimiento aplicables a la grabación de las pruebas y del interrogatorio de las víctimas. Así ocurre, en particular, con las víctimas de agresiones sexuales. No obstante, por una parte, esto no sucede así en todos los Estados miembros del Consejo de Europa y, por otra, las víctimas del tráfico están lejos de beneficiarse de dichas medidas de protección, incluso en países

en los que el sistema jurídico nacional reconoce la validez de estos procedimientos.

Párrafos 29, 30 y 32

Como se indica en los principios generales, el tráfico debería ser considerado como una forma de delito organizado, por lo que exige el tratamiento y medidas correspondientes. Los párrafos 29 a 32 señalan las conclusiones adecuadas, pidiendo a los Estados que tomen medidas, particularmente en el caso de redes criminales, para proteger a las víctimas, los testigos y sus familias, con el fin de evitar actos de intimidación y represalias. Se trata de poner a disposición de los servicios judiciales unos programas de protección de víctimas y testigos, lo cual implica contar con los medios efectivos para combatir las amenazas reales a la seguridad de estas personas, tanto en el país de acogida, como en el país de origen.

Cuando se trata de proteger a las personas afectadas en un país distinto a aquel en el que se desarrollan los procedimientos judiciales, es también importante contar con medidas de coordinación y cooperación como las contempladas en la sección G. Así mismo, la recomendación anima a los Estados a ampliar, en caso necesario, estos programas de protección a los miembros de asociaciones u organizaciones que asistan a las víctimas durante los procedimientos civiles o penales, que puedan estar particularmente expuestos a las redes criminales.

En el párrafo 32, los redactores subrayaron el papel de las organizaciones de defensa de las víctimas a este respecto. Al igual que su papel tradicional de prestar asistencia, estas organizaciones pueden a veces, respetando los principios y tradiciones legales nacionales, estar facultadas para iniciar demandas judiciales (como ocurre en ciertos Estados miembros del Consejo de Europa).

Párrafo 31

En algunos casos, las víctimas dudan en iniciar procedimientos legales en el país de destino, debido al temor a las represalias de los traficantes contra miembros de la familia que han quedado en el país de origen. Para facilitar la acción legal es, pues, importante poder proporcionar, en ciertos casos, la protección adecuada a la familia de las víctimas.

Esto exige una estrecha cooperación entre el país de origen y el país de destino de la víctima, que podría establecerse, por ejemplo, a través de la firma de convenios bilaterales y/o multilaterales entre los países afectados. Los autores eran conscientes de las dificultades que representa establecer esta maquinaria, pero deseaban subrayar su importancia, dado que es una garantía que permite a las víctimas iniciar actuaciones legales. Se invita a los gobiernos a tener presente este factor y tomar las medidas necesarias siempre que sea posible.

Párrafo 33

Aparece aquí el aspecto de la compensación, que pretende asegurar que las víctimas puedan obtener una compensación monetaria por el perjuicio que han sufrido. En caso de que los tribunales que desarrollan procedimientos contra los traficantes no tengan la facultad de pronunciarse también sobre la responsabilidad civil de los acusados con relación a las víctimas, es preciso asegurarse de que las víctimas puedan llevar también su demanda ante los tribunales civiles competentes para decidir sobre esta cuestión y concederles daños y perjuicios.

Párrafos 34 y 35

Estos párrafos extienden las garantías indicadas anteriormente, que tratan del estatuto temporal de las víctimas durante los procedimientos legales. Dado que, en su mayoría, son residentes ilegales en el país de destino, las víctimas del tráfico son tratadas a menudo como tales y tienen siempre el riesgo de ser expulsadas del país antes de poder iniciar cualquier acción judicial. Para evitar esto, la Recomendación anima a los países de destino a que concedan, en caso necesario y de acuerdo con las leyes nacionales vigentes, permisos temporales de residencia que permitan a las víctimas testificar contra los delincuentes. Estos testimonios son esenciales para poder acusar a los traficantes, ya que éstos, a menudo, constituyen la única prueba tangible contra ellos.

El texto recomienda que, durante su período temporal de residencia, las víctimas tengan acceso a cualquier asistencia médica y social necesaria. Dadas las condiciones sumamente precarias en las que se encuentran muchas víctimas, se anima también a los países de destino a que consideren, en caso necesario, la concesión a las víctimas de un estatuto más protector de residente temporal por razones humanitarias. Esto podría ser necesario, por ejemplo, en los casos en que la víctima haya sido amenazada por los delincuentes (antes, durante o después de los procedimientos judiciales) y

cuando ella o su familia se encuentran en peligro en caso de regresar a su país de origen.

iii. Medidas sociales a favor de las víctimas del tráfico en los países de origen

Párrafos 36 y 37

Algunas víctimas del tráfico preferirán volver a su país de origen, y otras podrán ser obligadas a hacerlo (si no consiguen un permiso de residencia en el país de destino).

En cualquier caso, las víctimas pueden necesitar apoyo de diversos tipos (asistencia social, reintegración profesional, etc.) que podría ser facilitado por los servicios de acogida y, sobre todo, por organizaciones no gubernamentales, que desempeñan un papel clave en este campo.

iv. Derecho al retorno y rehabilitación

Párrafo 38

De acuerdo con el enfoque adoptado desde el principio por los autores, que fue el de dar prioridad a los aspectos relativos a la protección de las víctimas, el texto pide a los gobiernos que permitan a las víctimas del tráfico decidir el regreso a su país de origen. Debido a la naturaleza del trauma sufrido, esta decisión debe ir acompañada por una serie de medidas (que se detallan en los párrafos siguientes) y cuya ejecución exige una estrecha cooperación entre los países de origen y destino, como se subrayó ya en la sección anterior.

Párrafos 39, 40 y 41

El regreso de las víctimas a su país de origen, y su reintegración, exigen la superación de determinados obstáculos.

Desde el punto de vista puramente económico, las víctimas a menudo han suscrito préstamos con el fin de anticipar importantes sumas de dinero para las formalidades administrativas que sus "empleadores" debían realizar en su nombre. Estas deudas constituyen frecuentemente una de las principales barreras para la reintegración en el país de origen. Otro problema práctico es el coste del viaje de regreso.

Independientemente de los aspectos materiales, la explotación sexual puede hacer mucho daño a las víctimas del tráfico, tanto física como mentalmente, para el resto de sus vidas. Debemos tener también presente que, a su regreso, las víctimas corren el riesgo de ser rechazadas por su familia o por la comunidad, no poder encontrar un empleo viable, ser expulsadas de la sociedad, ser objeto de acoso sexual, represalias o persecución por parte de los traficantes, etc.

Para superar estas dificultades, los autores han preparado una serie de medidas que se exponen en los párrafos 39, 40 y 41. Se trata de medidas mínimas. Si es preciso, los gobiernos podrían completarlas con otras medidas. Por ejemplo:

- Además de la ayuda económica para pagar el coste del viaje de regreso y una suma de dinero para ayudarles a la reintegración, se podría proporcionar a las víctimas los medios para liquidar sus deudas, en forma de un plan de compensación o cualquier otro sistema adecuado para la liquidación de deudas (basado si es posible en la confiscación de los fondos producto del tráfico, como se establece en el párrafo 44);
- El apoyo social proporcionado a su regreso al país de origen podría incluir el acceso a los servicios de asesoramiento y a la atención médica especializada (los trabajadores sociales responsables de atender a las víctimas a su regreso deberán estar familiarizados con las cuestiones relativas al tráfico sexual);
- Las medidas de reintegración laboral a su regreso al país de origen podrían incluir, en particular, cursos de capacitación y ayuda para encontrar empleo.

VI. Legislación penal y cooperación legal

Aunque la protección de las víctimas se ha convertido expresamente en el enfoque principal de la recomendación, lo cual explica la prioridad dada a las medidas de prevención y asistencia, no puede haber lucha efectiva contra el tráfico sin una legislación, ejecución y cooperación legal adecuadas.

Como hemos visto, existen notables diferencias en la legislación sobre el tema de los diversos Estados miembros del Consejo de Europa y, lo que es aún peor,

el fenómeno del tráfico se extiende bastante más allá de los límites del continente europeo.

Párrafo 42

Según la legislación de algunos Estados miembros no todas las actividades definidas y condenadas por esta recomendación son delitos penales. La recomendación invita, pues, a los países en cuestión a que promulguen o refuercen su legislación y, cuando sea necesario, penalicen determinadas actividades específicas.

No se trata necesariamente de adoptar un sistema concreto de penalización de las actividades afectadas, a través de la creación de un delito de "tráfico con fines de explotación sexual", sino más bien de asegurarse de que pueden iniciarse procedimientos penales contra todos los actos o delitos en cuestión. Esto podría conseguirse a través de delitos ya existentes en la legislación penal del país, y en caso necesario eliminando determinadas condiciones de dichos delitos que podrían constituir un obstáculo legal para su penalización, o bien, por el contrario, añadiéndose a la definición de los delitos existentes una descripción de las actividades correspondientes, con el fin de aclarar las condiciones en las que se aplican. Así mismo existe la posibilidad de introducir delitos específicos, siendo esta posibilidad expresamente concebida por los redactores, acompañada por la expresión "cuando sea necesario".

Párrafos 43 y 47

Además de la penalización de las actividades en cuestión, estos párrafos tratan el asunto de las sanciones penales y tienen dos objetivos.

En primer lugar, se trata de introducir o aumentar las sanciones penales existentes, a fin de hacerlas proporcionadas a la gravedad de los delitos. Los delitos contra personas físicas, los actos criminales asociados al fenómeno del tráfico sexual deberían ser considerados, tal como se reafirma solemnemente en la recomendación, como flagrantes violaciones de los derechos humanos y una ofensa a la dignidad e integridad del ser humano, y deberían ser tratados como tales en el ordenamiento legislativo.

En segundo lugar, es cuestión de asegurarse de que las sentencias que puedan imponerse permitan la cooperación legal internacional efectiva y la extradición de las personas procesadas o convictas. Debido a la dimensión transnacional

del tráfico sexual, los jueces de instrucción de un país deberían poder enviar comisiones rogatorias internacionales solicitando información, con el fin de poder desarrollar mejor sus investigaciones en uno o varios países, interrogar a testigos, realizar investigaciones, proceder a embargos, etc. De la misma manera, cuando las personas sospechosas o convictas se encuentren dentro de la jurisdicción de un Estado distinto al Estado donde se desarrollan los procedimientos penales, es importante que este último, en el cumplimiento de los principios y disposiciones aplicables, obtuviera su extradición. Antes de que cumplan tales peticiones de asistencia o extradición, algunos Estados exigen que la sentencia con que se enfrenta un sospechoso o la dictada contra un convicto se encuentre por encima de un determinado umbral fijado por su ley nacional. Es, pues, importante que este umbral se tenga al menos en cuenta cuando se dictan las sentencias respecto a los diversos delitos relacionados con el tráfico de seres humanos.

En cuanto a la cuestión de la extradición de los traficantes, el párrafo 43 debería contemplarse en relación con el párrafo 47, que anima a los Estados a proporcionar medidas que permitan la extradición de los traficantes, en cumplimiento de las normas internacionales vigentes, preferentemente a un país en el que puedan encontrarse prueba de los delitos. Los criterios de jurisdicción vigentes podrían indicar varios Estados en los que pueden hallarse pruebas de tales delitos; países en los que las víctimas son "reclutadas", países de tránsito, países en los que son explotadas, países en los que tienen su domicilio los criminales o en los que se encuentran registradas las compañías que intervienen, etc. La probabilidad de encontrar pruebas debería ser, pues, el criterio fundamental.

Párrafo 44

Al tiempo que recomiendan la adopción de medidas que autoricen el embargo y confiscación de los instrumentos y de los fondos producto del tráfico, los redactores recordaron la necesidad de defender los derechos de terceros que actúan de buena fe. En el caso del desmantelamiento de las redes de tráfico, como ocurre con el delito organizado en general, es a menudo difícil establecer el origen de los productos y fondos objeto de la disputa. Algunas compañías y personas físicas dedicadas a actividades perfectamente legales podrían encontrarse, sin saberlo, en el laberinto de una red criminal, como parte de los esfuerzos de los criminales para tapar sus huellas. De este modo, existe la posibilidad de que se violen los derechos de terceros que actúan de buena fe.

Además de la necesaria prudencia de las autoridades administrativas o judiciales que deben proceder a la confiscación de los bienes en cuestión, es necesario contar con medidas legales que permitan a los terceros que actúan de buena fe, cuyos productos hayan sido confiscados o embargados, recuperarlos o al menos recibir una compensación por su pérdida, de acuerdo con el derecho al disfrute de posesiones que establece el Artículo 1 del Protocolo N° 1 de la CEDH.

Párrafo 45

Autorice o no la legislación nacional la existencia de los establecimientos en los que son generalmente explotadas las víctimas del tráfico, lo cierto es que estos establecimientos existen, y pueden ser identificados por la policía. Es, pues, necesario facilitar la investigación y vigilancia, por parte de la policía, de los establecimientos en cuestión, y ordenar su cierre en caso necesario.

Párrafo 46

Tal como se indica en la definición de tráfico adoptada, los traficantes actúan a veces a través de personas jurídicas. El texto anima a los Estados a establecer reglas que regulen la responsabilidad de estas entidades, así como sanciones específicas para las mismas. Evidentemente podría tratarse de una cuestión de responsabilidad civil de estas personas jurídicas. Sin embargo, en el caso de aquellos Estados cuyo sistema legal recoge la responsabilidad penal de dichas entidades, deberán tomarse medidas para su aplicación a los delitos relacionados con el tráfico sexual.

Párrafo 48

Se invita a los Estados a que aprueben normas que regulen la jurisdicción extra-territorial, para permitir la persecución y condena de personas que hayan cometido delitos relacionados con el tráfico, independientemente del país en el que se hayan cometido los delitos, así como en aquellos casos en los que los actos constitutivos de delito hayan sido perpetrados en varios países diferentes. La jurisdicción extra-territorial es una herramienta legal particularmente necesaria en la lucha contra cualquier forma de delito que se extienda a través de las fronteras o que las utilice, como por ejemplo, el tráfico con fines de explotación sexual.

Las normas que rigen la jurisdicción extra-territorial facilitan la persecución de los autores de delitos. Estas normas, recomendadas en el plan de acción

aprobado por los Estados, en el Congreso de Estocolmo sobre medidas contra la explotación sexual de niños con fines comerciales, fueron igualmente introducidas en la acción conjunta aprobada en la Unión Europea en 1997. Es importante que los Estados miembros del Consejo de Europa que aún no han incorporado dichas normas a su ordenamiento penal, o lo hayan hecho sólo para determinados delitos, las estudien y extiendan a todos los actos criminales relacionados con el tráfico.

Párrafo 49

El último instrumento para la lucha contra el tráfico es la creación y actualización continuada de sistemas, tales como bases de datos y ficheros informatizados, para ayudar a las investigaciones y a la persecución judicial de los autores de tales delitos. Tal y como ocurre con otras formas del crimen organizado y con los delitos sexuales en general, las medidas contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual es un campo en el que es particularmente necesario el uso de estos instrumentos. En el uso de la tecnología de la información, sin embargo, es necesario cumplir la legislación nacional sobre la protección de datos personales así como los textos internacionales relevantes (tales como la Convención del Consejo de Europa para la protección de las personas en cuanto al proceso automático de datos personales, 1981).

VII. Medidas de coordinación y cooperación

Como han subrayado los autores a lo largo del texto, el tráfico es un fenómeno multiforme e intersectorial, cuyas implicaciones afectan a diversos sectores de la sociedad. A la vista de la naturaleza del fenómeno, si se desea que la actuación contra el tráfico sea efectiva deberá estar coordinada a escala tanto nacional como internacional.

i. A escala nacional

Párrafos 50, 51 y 52

El texto recomienda específicamente el establecimiento de un mecanismo nacional que actúe al mismo tiempo:

- Como centro para definir una estrategia nacional para combatir el tráfico;

- Y también como centro para enlace con otros países o entidades que intervienen en la lucha contra el tráfico.

La forma que podría adoptar el mecanismo nacional debe decidirla cada Estado. Algunos países han tomado ya medidas en esta dirección (a título de ejemplo, podríamos mencionar los Países Bajos, en donde, de acuerdo con las decisiones adoptadas en la Conferencia Ministerial de La Haya de los días 24 y 26 de abril de 1997, se está preparando el nombramiento de un relator nacional responsable de los asuntos relacionados con el tráfico; este relator, a modo de "defensor del pueblo" será una persona independiente responsable de informar al gobierno).

ii. A nivel internacional

Párrafos 53, 54 y 55

También a nivel internacional, es fundamental la coordinación de las acciones emprendidas por los diferentes actores. Tal como se describió detalladamente al comienzo de este memorando explicativo, varias organizaciones (la ONU, la Interpol, la Unión Europea, el Consejo de Europa, etc.) han tomado medidas para combatir el tráfico. Aunque reconocen la utilidad de estas diferentes acciones, los redactores han querido subrayar la necesidad de asegurar su coordinación a través del establecimiento de un organismo internacional especializado, que actúe como responsable de diversas tareas relacionadas específicamente con la lucha contra el tráfico.

Párrafos 56 y 57

La recomendación invita a los gobiernos a firmar y ratificar, si no lo han hecho ya, o al menos tener en cuenta, una serie de instrumentos internacionales aplicables, relativos a la guerra contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual.

1. Se han tomado una serie de comentarios y datos del "Plan de Acción contra el tráfico de mujeres y la prostitución forzada", preparado por la Sra. Michèle Hirsch, Procuradora de Bruselas (Bélgica) y consultora del Consejo de Europa.

2. Véase, en particular: "El Tráfico y la Prostitución: la explotación creciente de las mujeres que emigran de la Europa Central y del Este", mayo 1995; "El Tráfico de Mujeres en Italia para su explotación sexual", junio 1996; " El Tráfico de Mujeres hacia Austria para explotación sexual", junio 1996; "El Tráfico de mujeres hacia países de la Unión Europea: características, tendencias y cuestiones políticas", artículo presentado por la OIM ante la Conferencia sobre el Tráfico de Mujeres para su explotación sexual, Viena, junio 1996.

3. Véase la Declaración de Estocolmo de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE (Estocolmo, 9 de julio de 1996) y las intervenciones realizadas por diversos Estados y ONGs que participaron en la Cuarta Reunión para la Aplicación de la OSCE sobre Cuestiones de Dimensión Humana (Varsovia, 26 de octubre-6 de noviembre de 1998) y en las reuniones posteriores.

4. El informe final de esta campaña está disponible y puede solicitarse al Consejo de Europa, Dirección General de Derechos Humanos, Secretaría del Comité Director para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (CDEG), F-67075 Estrasburgo Cedex.

5. Los términos de referencia del EG-S-TS eran los siguientes:

"Bajo la autoridad del CDEG, la tarea del Grupo es la de planificar y preparar acciones que podría emprender el Consejo de Europa en el campo de la lucha contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, y en particular el tráfico de mujeres y jóvenes. El Grupo deberá emprender el seguimiento del trabajo de la CDEG sobre la actuación contra el tráfico de mujeres y la prostitución forzada. Véase la nota 1, teniendo en cuenta el trabajo realizado por otros organismos nacionales e internacionales (Unión Europea, Naciones Unidas, Organización Internacional para la Migración, Grupo de Budapest, INTERPOL/ EUROPOL, etc.). En particular, la tarea del Grupo es la de:

- i. Determinar los campos prioritarios de acción para el Consejo de Europa sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y estudiar y evaluar, en particular sobre la base de las opiniones de los diferentes Comités ya consultados por el CDEG, la necesidad y viabilidad de las diversas acciones que el Consejo de Europa podría considerar emprender;
- ii. En el marco de las posibles acciones contempladas, determinar las modalidades de cooperación que deben establecerse con otros organismos internacionales y ONGs competentes;
- iii. Sobre la base del trabajo anteriormente realizado por el CDEG, y teniendo en cuenta los instrumentos legales internacionales vigentes, preparar un borrador de Recomendación que incluya principios básicos y sugerencias para la acción a escala nacional sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual.

6. Sus diez miembros fueron nombrados por los Comités siguientes, en consulta con la Secretaría, teniendo en cuenta la necesidad de un equilibrio geográfico equitativo: el CDEG; el Comité Director sobre Medios de Comunicación de Masas (CDMM); el Comité Director sobre Política Social (CDPS); el Comité Director para Derechos Humanos (CDDH); el Comité Europeo sobre Cooperación Legal (CDCJ); el Comité Europeo sobre Migración (CDMG); el Comité Gubernamental de la Carta Social Europea (T-SG); el Comité Europeo sobre Problemas Criminales (CDPC).

7. Concretamente, las recomendaciones adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa: Recomendación N° R (91) 11 sobre explotación sexual, pornografía y prostitución de niños y jóvenes adultos, y el tráfico con los mismos; Recomendaciones adoptadas por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; Recomendación N° R (96) 8 sobre la política frente al delito en Europa en una época de cambio, y Recomendación N° R (97) 13 sobre la intimidación de los testigos y los derechos de la defensa; Recomendación 1065 (1987) sobre el tráfico de niños y otras formas de explotación infantil; Recomendación 1211 (1993) sobre migración clandestina; Recomendación 1099 (1996) sobre explotación sexual de los niños, y Recomendación 1325 (1997) del Consejo de Europa sobre el tráfico de mujeres y la prostitución forzada en Estados miembros del Consejo de Europa;

8. El término "menor" debe entenderse como "cualquier ser humano de menos de dieciocho años de edad", tal como se define en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (1989).

9. Además de los campos de investigación mencionados en la recomendación, los autores recomendaron igualmente que se efectuaran en el futuro estudios sobre temas específicos tales como las estrechas relaciones existentes entre el tráfico de seres humanos y el tráfico de droga; el blanqueo del dinero relacionado con la explotación sexual; el turismo sexual; el tráfico y explotación sexual de menores. Véase el informe final de actividad del grupo multisectorial sobre acción contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual (EG-S-TS), documento EG-S-TS(99)8.

10. Véase, a este respecto, la contribución del Consejo de Europa al estudio de estos fenómenos: Actas del Seminario sobre prácticas "buenas" y "malas" en relación con la imagen de las mujeres en los medios de comunicación: el caso del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, organizado en Estrasburgo los días 28 y 29 de septiembre de 1998.

11. La proliferación de redes de tráfico corresponde a diferentes tipos de demanda. Así, mientras las redes llevan ya mucho tiempo "suministrando" mujeres asiáticas al mercado occidental, la prensa tailandesa informó en 1998 de la reciente organización de una red que traficaba con mujeres eslavas (rusas y ucranianas) para clientes varones asiáticos, con preferencia por mujeres con determinadas características físicas (piel muy clara, pelo rubio, ojos azules).

12. Véanse, en particular, los estudios de Sven-Axel MANSSON, Universidad de Lund, Facultad de Ciencias Sociales (Suecia), y PRIØR y TAKSDAL (Noruega) sobre "El hombre en el comercio sexual". Sobre la base de varias entrevistas con hombres que compran sexo, Mansson identifica tres conjuntos de motivos para este comportamiento: la curiosidad, la variación sexual y la comodidad; la soledad y el problema de establecer contacto; los problemas en las relaciones con su pareja estable. Un estudio de los investigadores noruegos Priør y Taksdal sitúa la compra de sexo en el

contexto actual de las relaciones entre hombres y mujeres. Según ellos, mientras que, en el pasado, la compra de sexo por parte del hombre era una confirmación del dominio del mismo, en la actualidad, dados los cambios que han tenido lugar en la sociedad, esta compra puede aparecer como un intento para recuperar ese dominio perdido. Consideran que han cambiado las razones para la compra de sexo. Lo cierto es que las mujeres, situadas en una situación similar a la de los hombres, no reaccionan de la misma manera, y no se sienten inclinadas a acudir a la compra de sexo.

13. Véase el informe final del Grupo de Especialistas sobre el tráfico de mujeres y la prostitución forzada, Consejo de Europa, Estrasburgo, diciembre de 1993, y el informe final del Grupo Multisectorial sobre Acción contra el Tráfico de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, Consejo de Europa, Estrasburgo, marzo de 1999.

14. Mientras que la práctica más extendida es la de insertar anuncios en la prensa ofreciendo trabajos ficticios en el extranjero (Ucrania), algunos traficantes no dudan en raptar a jóvenes o mujeres, que simplemente desaparecen sin dejar rastro (Albania).

15. A título de ejemplo, una encuesta realizada en 1998 entre jóvenes moscovitas de escuelas secundarias reveló que las dos profesiones en que se sentían más interesadas para trabajar al término de sus estudios eran las de "modelo" y "prostituta".

16. Sobre el papel de las ONGs en la lucha contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, véanse las Actas y Conclusiones del Seminario Internacional organizado por el Consejo de Europa en Estrasburgo los días 29 y 30 de junio de 1998 (referencia EG/NGO/SEM (98) 8).

17. Sobre la influencia de los medios de comunicación en el campo de la lucha contra el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, véanse las Actas del Seminario organizado por el Consejo de Europa los días 28 y 29 de septiembre de 1998.

18. De conformidad con el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y la jurisprudencia correspondiente.

19. Los redactores pensaban en particular en las situaciones posteriores al conflicto, en las que el tráfico y la explotación sexual han adquirido proporciones considerables, como en Bosnia y Herzegovina después del Acuerdo de Dayton de 1995.

20. A este respecto, véase la Plataforma para la Acción aprobada en la 4ª Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing, 4-15 de septiembre de 1995), y en particular sus Capítulos IV.A y F.