

RESUMEN

Relaciones entre redes y programas

1.1 **Coordinación de redes e iniciativas: un balance de redes e iniciativas conjuntas (tanto regionales como por áreas temáticas). ¿Hay un plan o una lógica de armonización detrás de estos proyectos o su coexistencia se debe al azar?**

Quizá en materia de trata la principal red *debería* ser el ICAT. En ella participan 23 agencias¹ (no sólo de la familia de Naciones unidas) y actualmente está presidida por ONUDD. Su función principal consiste en elaborar pautas y un discurso común que pueda ser útil a la hora de elaborar las agendas de las agencias que la conforman. Como foro de diálogo es positiva.

Además de esta red de carácter general, existen otros esfuerzos para intentar armonizar las políticas en materia de trata y/o tráfico en un plano más reducido. Este sería el caso, por ejemplo de GLO.ACT en inglés, *Global Action against trafficking in persons and the Smuggling of Migrants*)². Se trata de un proyecto en el que participan 4 agencias (UNODC; UNICEF, IOM, Unión Europea) con el objetivo de asistir a los estados participantes en la elaboración e implementación de una estrategia nacional de lucha tanto contra la trata como contra el tráfico. Eso permite fomentar un enfoque común en los tres grandes ejes: prevención, protección y persecución. Sin embargo, el proyecto se ha encontrado con dificultades a la hora de desplegar todo su potencial debido a las dificultades de implementación de las medidas previstas en el terreno. La práctica ha puesto de manifiesto que, aunque las agencias en sus líneas generales compartan una misma perspectiva, cuando se baja al ámbito local para la puesta en marcha del proyecto depende mucho de cada oficina nacional, su agenda y prioridades. De aquí que no siempre participen las mismas agencias en todos los países.

Esta idea fue ratificada por la representante de la OIM. Su experiencia en Libia pone de manifiesto que las prioridades de los distintos actores hace difícil una mayor armonización. En las operaciones sobre el terreno cada misión tiene autonomía en función, por un lado, de las necesidades y posibilidades del territorio en el cual actúa y por otro de las prioridades establecidas por la agencia. Por ejemplo, en el caso de la OIM en Libia su prioridad son las víctimas. En consecuencia la agencia dedica sus esfuerzos a la asistencia a las víctimas, aportando sus conocimientos en la “gestión de casos concretos”, ayudando a su identificación e incluso en algunos casos al retorno.

Por su parte, Frontex señaló algunos ámbitos en donde existe una mayor coordinación entre agencias europeas, como por ejemplo en materia de identificación de víctimas con el programa PEDRA, compartido con Europol o cooperación con Eurojust. Ahora bien, esta cooperación se restringe sólo a los ámbitos que queden dentro de su mandato y son de naturaleza muy operativa, como la propia agencia.

Por último cabe destacar también los esfuerzos para alcanzar un cierto consenso en diciembre de 2018 en Marraquech mediante los compromisos incluidos en *el Global Compact on*

¹ <http://icat.network/about-us#the-icat-membership>

² Para más información, consultar: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/glo-act/index.html> [Recurso electrónico, consultado por última vez el 23 de noviembre de 2018].

Migration. Su importancia queda reflejada, precisamente en la fuerte oposición que recibió por parte de algunos estados, a pesar de no ser un documento con efectos jurídicos vinculantes.

1.2 Solapamientos. ¿Qué se está haciendo para evitar solapamientos entre redes/organizaciones?

Sin duda los solapamientos existen, prueba de ello son los más de 150 manuales dedicados a la identificación de víctimas. La coincidencia en los mandatos (todos ellos relacionados con los derechos humanos y la seguridad) lo hace prácticamente inevitable. Ahora bien, eso no significa una coincidencia en las perspectivas desde las que se abordan las problemáticas, a lo que se debe añadir las prioridades de los estados que financian cada proyecto. Por ejemplo, en el caso de Libia, los estados europeos están financiando proyectos de diversas agencias relacionados con el tráfico y la trata que van desde la capacitación de personal libio (incluido guarda costas y policía) hasta la asistencia a los inmigrantes, víctimas del trato de dichos agentes. Sin duda eso da lugar a solapamientos difícilmente evitables, dadas las diferentes perspectivas desde las que se abordan. Por otro lado, puede incluso suceder a la inversa, es decir, las prioridades de las agencias sobre el terreno pueden llevar como consecuencia que determinadas situaciones se queden sin “cubrir” mientras que otras se hallen doblemente abordadas.

Ya a nivel europeo, se destaca también ciertos solapamientos entre Frontex y Europol que sería conveniente evitar. Quizá la participación de cada agencia en las reuniones del Consejo de administración de la otra ayudaría a evitar esta situación.

1.3 Problemas relacionados con las bases de datos. Su fiabilidad, la armonización, utilización de otras bases de datos y la cuestión específica relacionada con las divergencias entre distintas bases: ¿Se podría afirmar que la divergencia existente es un problema de utilización de distintos datos o se debe más bien a un problema conceptual (conceptos diferentes)?

Es verdad que existen muchas bases de datos sobre cuestiones similares, lo que no está tan claro es la utilidad de las mismas, por diversos motivos:

1) La heterogeneidad de los datos y sus fuentes. Las bases de datos se nutren de las informaciones que proporcionan los estados y estas no proceden de las mismas fuentes: por ejemplo no se puede analizar estadísticamente la información que procede del ámbito judicial con la que procede del ámbito policial y sin embargo, eso sucede en algunas bases de datos de la ONUDD. En otras ocasiones, como sucede con la OIM, las estadísticas se elaboran a partir de estimaciones basadas en los trabajos de la organización sobre el terreno.

2) La plasmación de la información no sigue unos criterios armonizados. Ello anula la posibilidad de ser utilizados para realizar estudios y prospectivas. Esto es especialmente relevante cuando la información se plasma en porcentajes sin especificar el total numérico. Una sentencia condenatoria puede equivaler al 100% dando una imagen equivocada de la actuación judicial de ese país respecto de la temática analizada.

Por otro lado, se han hecho esfuerzos para intentar armonizar al menos los indicadores. Con este fin desde Portugal y con financiación de la Unión Europea se diseñó una plataforma para tener datos armonizados a nivel europeo pero, desgraciadamente, no se ha mantenido.

A todo ello se debe añadir la especificidad de la problemática relacionada a las bases de datos personales desde la perspectiva de la persecución que se aborda en el segundo bloque

2. Cooperación en la Persecución

2.1. ¿Por qué la persecución tiene un nivel de éxito tan bajo? ¿hasta qué punto las distintas “visiones2 de los gobiernos impiden una mayor eficacia?

Todos los ponentes coincidieron en la idea de la necesidad (y carencia) de confianza mutua. Cuando ésta existe se dan logros. En este sentido, la fiscal española puso como ejemplo positivo su propia experiencia personal tanto en su cooperación con Eurojust como con otros estados de la UE con quienes colaboró para conseguir condenas.

Ahora bien, lo cierto es que, en general, la ausencia de dicha confianza mutua hace que cada estado u organismo impulse sus propias iniciativas o actividades que muy a menudo se solapan con las de otros estados o instituciones. Esta ausencia de coordinación se refleja por ejemplo, en la gran cantidad de 500 agentes (liason officers) de los estados miembros de la UE en terceros estados que informan a sus respectivos países sin que exista un mecanismo global de coordinación entre ellos, algo imprescindible cuando de lo que se trata es de la persecución de grupos organizados transnacionales.

Junto a la necesidad de confianza mutua, los representantes de Frontex y Europol añadieron, además, la problemática específica de las bases de datos personales. En relación a este tipo de información de cara a la persecución de los delitos de trata y tráfico, ambos destacaron la existencia de múltiples bases de datos (por ejemplo, Europol tiene registrados más de 90.000 sospechosos) que contrasta con la ausencia de un único banco para toda la Unión Europea, aunque se está trabajando en conseguir la interoperabilidad de todas las bases existentes. Ahora bien, al respecto, recalcaron el hecho de que los Estados (y las propias agencias) son recelosos a la hora de compartir su información (incluso a nivel nacional), de manera que es muy difícil poder sistematizarla, sobre todo teniendo en cuenta que las agencias de la UE acceden a información recogida por otras agencias o gobiernos, cada una de ellas con su propio sistema de protección de datos. En definitiva, no basta con tener una plataforma útil (algo más que recomendable) sino que es fundamental crear también una relación de confianza entre todos los actores implicados basada en un correcto uso de los datos recogidos.

A todo ello se añade el problema de tener que contar también, con la cooperación de terceros estados. En este ámbito, las actuaciones son muy desiguales, ya que, para obtener información de su parte es preciso actuar con la intermediación de un estado miembro que tenga fuertes conexiones con él. Es el caso, por ejemplo, Nigeria y Reino Unido en donde esta cooperación es muy efectiva. En una línea similar se podría señalar también el caso de Senegal y España. Ahora bien, existen otras situaciones con países terceros en donde aún no se ha conseguido una cooperación tan eficiente, como es el caso de China o Marruecos. Con ambos países se están efectuando contactos e impulsando acuerdos operacionales pero aún no se puede hablar de grandes éxitos. En opinión de los ponentes hay un problema de

burocratización y confianza mutua que hace que todos estos procesos sean demasiado lentos y por tanto, en relación con muchos países, poco efectivos.

2.2.) ¿Qué papel han desempeñado los Protocolos de Palermo en la persecución de los delitos de trata y el tráfico de personas?

La representante de ONUDD señaló que el Protocolo es una herramienta útil pero que se debe dimensionar en su justa medida y dentro de lo que es una norma internacional multilateral, esto es, con un impacto positivo pero lento y a largo plazo. En su opinión, la existencia de los protocolos ha supuesto una mejora respecto a la situación anterior, porque con ellos se está consiguiendo una cierta armonización. Es más, se ha podido constatar que en los países en que el protocolo se ha implementado ha habido un aumento de actuaciones policiales y judiciales. Ahora bien, como ya se ha dicho, no se puede perder de vista su dimensión internacional y por tanto los objetivos a alcanzar con estos mecanismos requieren de diversas fases previas: la primera es, simplemente, obtener su ratificación (171 estados). Sólo una vez se ha asumido el compromiso, se activa una segunda fase que es fomentar su implementación y aplicación en los diversos foros domésticos. Para ello no es suficiente con el acto formal del compromiso sino que requiere una acción propositiva integral que pasa desde incluirlo en sus marcos normativos hasta dotar a las estructuras policiales y judiciales de las capacidades necesarias para su efectiva aplicación. Es precisamente con esta finalidad que los estados finalmente han decidido crear un comité que se encargue de hacer el seguimiento de dichos protocolos, siempre, eso sí, desde el sometimiento voluntario de las partes.

Por último no se puede obviar tampoco el papel que está desempeñando en materia de cooperación, tan necesaria (como ya se ha señalado⁹ para combatir estos delitos).

2.3. Existe una proliferación de Memorándums de entendimiento (MOUs en inglés) y acuerdos interinstitucionales para la cooperación en materia de trata de personas y tráfico de migrantes. ¿La formalización de esta cooperación a través de memorándums de entendimiento ha brindado una ayuda efectiva en materia de persecución del crimen? Si es así, ¿qué aportan?

Según el representante de Europol los MOUs, efectivamente son instrumentos útiles, sobre todo para estructurar y formalizar la cooperación tanto entre agencias u organismos y estados como entre las diversas agencias. De hecho son especialmente útiles para dar una base jurídica al intercambio de datos. En esta línea se debe ver, efectivamente, el reciente acuerdo firmado con Ameripol o el acuerdo entre Erupol y la operación Sophia de 2017-18.

Ahora bien. Igual o más importante sería contar con una legislación o acuerdos de cooperación con representaciones diplomáticas y empresas privadas ampliamente utilizadas por la delincuencia organizada y que, en esa medida, disponen de datos que serían claves para la investigación y persecución de la delincuencia organizada en el caso de la trata de seres humanos. Con ello se refiere, por ejemplo, a agencias de viajes, empresas de transferencia de

dinero, las compañías aéreas, e incluso consulados. Todo ello sería deseable pero aún hay mucho camino por recorrer.

3. Víctimas

3.1 Los problemas de su identificación. Teniendo en cuenta la ola de inmigrantes que está llegando a Europa en condiciones infrahumanas y en general después de haber sido víctimas de mafias ¿Por qué el número de identificaciones de víctimas de trata es tan bajo?

En relación a las víctimas, las grandes damnificadas, todos los ponentes coincidieron en que un problema grave es el de su identificación, la cual se deriva de diversos motivos:

Uno de ellos es la dificultad de distinguir entre víctima de trata y migrantes objeto de tráfico pues, a pesar de que en el plano teórico-jurídico la distinción sea muy clara, en la práctica, no es tan claro, especialmente cuando la mayoría de ellos caen en las manos de mafias y grupos de delincuencia organizada. De hecho se ha constatado que un número importante de personas empiezan buscando o consintiendo la intervención de un tercero para poder cruzar fronteras pero en el largo periplo hacia su destino final, acaban siendo víctimas de trata. Ello es especialmente lacerante en el caso de las mujeres y los menores no acompañados que sistemáticamente se ven engañados y sometidos a tratos inhumanos. En esta misma línea, la representante de la OIM en Libia dijo que, de hecho, en ese *hub* hacia Europa todos los migrantes eran víctimas de trata por lo que la distinción entre una y otra figura queda totalmente desdibujada. Por eso, desde el punto de vista de la protección, su organización y en general todas las instituciones que se dedican a atender a víctimas en esa zona no hacen esta distinción y las asisten a todas por igual, independientemente del tipo de abuso del que hayan sido víctima (violación, esclavitud sexual, trabajo forzoso, torturas, etc...)

En este mismo orden de ideas, otro argumento que apunta a las dificultades a la hora de identificar a las víctimas de la trata y del tráfico de migrantes es el que la trata de seres humanos, es un fenómeno que, en la mayoría de los casos, se esconde detrás de otras conductas delictivas, como la prostitución o el trabajo ilegal. Esta situación hace que las víctimas se sientan especialmente vulnerables y extremadamente recelosas de las autoridades con lo que difícilmente cooperarán con ellas. Dicho miedo se ve aumentado y justificado por las posibles represalias que ellas o sus familiares puedan sufrir en caso de cooperar. En este sentido el papel de las ONGs, como se señala más adelante, es vital.

Otro motivo señalado a lo largo de la sesión fue el de las diferencias culturales entre los estados y las sociedades a la hora de percibir la situación de la inmigración irregular según su procedencia. Desde las propias autoridades – como los guardacostas o los vigilantes de los centros de detención- hasta el resto de la ciudadanía, en cada lugar, según el origen de la persona inmigrante la simpatía o animadversión variará y con ello su percepción de “víctima”. La mujer ¿es víctima de trata o prostituta?, el maltrato al menos ¿es un abuso o educación? Esto se hace especialmente evidente en los centros de detención tanto en las zonas de tránsito como en los de destino. A propósito de dichos centros, tanto Europol como Frontex se encargaron de resaltar que son los estados y no las agencias, los únicos competentes para actuar en dichos centros, lo cual, de hecho, dificulta su capacidad operativa.

3.2 ¿Ha habido algún avance significativo en materia de identificación?

Sobre este tema, de las mesas se deduce que existen dos líneas de trabajo por parte de los organismos nacionales e internacionales:

La primera de ellas es la elaboración de indicadores que ayuden a armonizar y mejor identificar a las posibles víctimas. En esta línea, entre los más de 150 manuales ya señalados en la primera mesa, durante la sesión se destacaron dos: el recientemente elaborado por el Consejo general del Poder judicial en España y el de Frontex. Una labor similar se encuentra también, entre otras, en la ONUDD.

La segunda guarda relación con la formación. También aquí el representante de Frontex señaló que esta agencia lleva a cabo diversos programas y actividades de capacitación, dirigidas especialmente a los guardacostas de los estados miembros.

3.3 El papel de las ONGs. ¿Qué papel cree que desempeñan las ONGs en el campo de la cooperación internacional en la lucha contra la trata y el tráfico ilícito de inmigrantes?

Todos los ponentes coincidieron en el importante papel que las ONGs juegan en la lucha contra el tráfico y la trata de personas, sobre todo por su presencia sobre el terreno. Así, desde este punto de vista, quizá lo más destacable es la proximidad que estas organizaciones tienen con las víctimas, lo cual resulta útil cuando no imprescindible para las organizaciones internacionales y los estados a la hora de llevar a cabo su labor. Por ejemplo, la confianza que las víctimas tienen en ellas permite acceder a información sobre su situación personal y obtener datos que ni la policía ni las agencias gubernamentales tendrían de otra manera. De aquí que se intente establecer canales de dialogo más o menos formalizados y se les incluya en los debates sobre las estrategias y campañas sobre el terreno. Ahora bien, no se debe perder de vista, tampoco que hay muchas diferencias entre las ONGs. Esta calificación engloba demasiados actores no siempre homologables entre ellos.

Ideas clave a modo de conclusión:

1) Es imprescindible ahondar en la cooperación tanto entre agencias como entre/con estados, pero ello requiere una mayor confianza mutua. Ahora bien, ello pasaría quizá no tanto por generar más planes o acciones sino por empezar a coordinar los existentes y hacer un mejor seguimiento de los mismos para evitar fraudes que generan recelos.

2) Para tener más éxito en la persecución de los delitos de trata y tráfico es imprescindible, nuevamente sobre la base de la confianza mutua, una mayor y mejor armonización de las bases de datos existentes, así como la dotación de mejores instrumentos jurídicos de cooperación tanto con organismos públicos como privados

3) A pesar de existir un ingente material de soporte para ayudar a la identificación de víctimas, lo cierto es que ésta sigue siendo una de las grandes tareas pendientes en la lucha contra la trata y el tráfico. Los motivos que provocan esta situación van desde la distorsión que supone la delincuencia organizada en la distinción de ambos delitos, hasta problemas culturales de percepción de las personas rehenes de dichas mafias como víctimas. En este sentido la labor de las ONGs es fundamental pero no suficiente. Hace falta un cambio estructural (de sensibilidad) en las autoridades y la sociedad para mejorar en este ámbito.

4) Más allá de la persecución y asistencia a las víctimas luchar contra la trata y el tráfico exige que se sea mucho más efectivo en el tercer pilar (que de hecho es el primero): la prevención. El tráfico y la trata de personas no sólo guardan relación con el crimen organizado sino también con la pobreza, el subdesarrollo y los conflictos. Por ello para una efectiva política de lucha contra estos crímenes es imprescindible ofrecer oportunidades para una vida digna en el lugar de origen que desincentiven a la potencial víctima de iniciar su viaje al horror.