

LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS COMPONENTES PARA UNA POLÍTICA PROPIA

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO *

- I. CONSIDERACIONES INICIALES.
- II. LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS: LA ADOPCIÓN DE UNA PERSPECTIVA EUROPEA EN LA QUE PRIMA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS.
 1. UNA VISIÓN MÁS ALLÁ DE LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR.
 2. UNA PERSPECTIVA QUE DESBORDA LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.
 3. LA TRATA DE PERSONAS COMO CUESTIÓN ESPECÍFICA DE DERECHOS HUMANOS EN LA UNIÓN EUROPEA.
 4. LA INFLUENCIA DE LA LABOR DEL CONSEJO DE EUROPA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.
 5. LOS PAULATINOS ÉNFASIS EN LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS.
- III. LA POLÍTICA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TRATA DE SERES HUMANOS.
 1. EL CONSTANTE AFIANZAMIENTO DEL FUNDAMENTO «JURÍDICO-CONSTITUCIONAL» EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS.
 2. EL PAULATINO PROCESO DE ESPECIFICACIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS DESDE LA DISPERSIÓN Y LA FRAGMENTACIÓN LEGISLATIVAS.
- IV. CONCLUSIONES.

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Público II, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España.

Este trabajo se ha realizado en el marco de la labor de investigación realizada en el Proyecto: «Migraciones y Co-desarrollo en el espacio andino: articulación de mecanismos para el fortalecimiento de la cooperación hispano-ecuatoriana», C/45-10 y en el Proyecto «Promoción de los objetivos del desarrollo y la protección de los grupos vulnerables», referencia C-13/2012, ambos financiados por Convenio entre la Universidad Rey Juan Carlos y la Comunidad de Madrid.

I. CONSIDERACIONES INICIALES

No sería acertado sostener que la Unión Europea no se ocupa, con cierta intensidad, de *prevenir y erradicar la trata de seres humanos*, respondiendo, con ello, a la línea marcada en la escena internacional en relación con este fenómeno y que, como sabemos, ha dado lugar a la adopción de relevantes instrumentos jurídicos¹. La adopción y eventual eficacia de los instrumentos internacionales, no significa que haya desaparecido todo el espacio normativo que permita que la Unión Europea se encargue, también, de abordar esta cuestión y de elaborar normas que tiendan tanto a la prevención de este fenómeno como a su erradicación. Por esto, se podría hablar de que cabe *un trato específico y singular* por parte de la Unión del fenómeno de la trata de seres humanos y de sus consecuencias, complementario, eso sí, del que recibe de otras instituciones y en otros ámbitos de la escena internacional. Incluso, podría anotarse que, en función de las posiciones que se han ido adoptando en el seno de la Unión, la trata de seres humanos comienza a tener, desde la óptica jurídica, *perfiles propios*.

Está claro que un fenómeno de este tipo tiene, cada vez, una mayor trascendencia². Esta es la razón que justifica que se adopten medidas destinadas a atajar comportamientos de esta naturaleza, lo que nos lleva a situar la trata de personas, en la actualidad, *en el centro de las preocupaciones normativas de la Unión*, aunque esto haya sido el resultado de un proceso evolutivo en el que han intervenido factores de muy diversa índole. Sin duda, aunque la lucha contra la trata de seres humanos comience a perfilarse como *un sector específico de actuación por parte de la Unión Europea*, su comprensión normativa e institucional se viene haciendo, durante mucho tiempo, en el proceso de instauración de *un espacio de libertad, seguridad y justicia* (ELSJ)³ y,

¹ De mucho interés el trabajo de KAN, J., «La traite des êtres humains, un défi mondial pour le XXI^e siècle», *La traite des êtres humains, un défi mondial, Cahiers de la Sécurité*, número 9, pp. 16 ss.

² Como se ha dicho, «la trata de personas es, sin atisbo de duda, la actividad criminal de mayor crecimiento en la Unión Europea», siendo así que «las medidas tomadas hasta la fecha para reducir este fenómeno aún no han producido resultados tangibles», GARCÍA VÁZQUEZ, S., «Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas», *ReDCE*, nº 10, julio-diciembre de 2008, p. 232. También, SÁNCHEZ LINDE, M., «La trata ilegal de personas», *Noticias Jurídicas*, febrero 2012.

³ Merece la pena la lectura del trabajo de CARRERA, S. y GEYER, FL., «El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 29, 2008, pp. 133-162.

más específicamente, en el marco de la *política común en materia de inmigración y en la lucha contra la delincuencia organizada*. En buen parte, aquí cabría «situar», en perspectiva normativa e institucional, un fenómeno como la trata de seres humanos en el marco de la acción de la Unión Europea.

La consideración normativa concerniente a la trata de seres humanos se ha ido produciendo en la medida en que se consolidaban los diversos componentes del ELSJ, de tal modo que los avances que se iban produciendo en éste repercutían, también, en el sector relativo a la prevención y erradicación de la trata de personas. Así se observa, por ejemplo, en las Conclusiones de la Presidencia del *Consejo Europeo de Tampere*, de 15 y 16 de octubre de 1999, en las que se contienen diversas referencias al fenómeno de la trata de seres humanos⁴. El *encaje normativo* de la lucha contra la trata de seres humanos, en el seno de la Unión Europea, tendrá lugar, pues, dentro de los avances que se irán produciendo en la configuración de un espacio de libertad, seguridad y justicia, quizá a partir del diseño que se realiza en el *Plan de acción del Consejo y de la Comisión*, de 3 de diciembre de 1998, sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de este espacio⁵.

⁴ En particular, en sectores muy concretos que suponen la articulación y vertebración definitivas del ELSJ aparecen las referencias a la trata de seres humanos. Así, al diseñar una *política de asilo y migración* común de la Unión Europea, y de manera más específica, al abordar la «Gestión de *los flujos migratorios*». Igualmente, en el ámbito relativo a «*la lucha contra la delincuencia* a escala de la Unión», se recogen menciones específicas a este fenómeno. Se dice que deben crearse «sin demora equipos conjuntos de investigación tal como se contempla en el Tratado, como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y *la trata de seres humanos*, así como contra el terrorismo», European Council, <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions/archives-2002-1993>. Vid., también, FRATTINI, Fr., «La política de migración de la UE: del Programa de la Haya a los importantes logros actuales», *Colección Mediterráneo Económico*, nº 12, Europa en la encrucijada, pp. 191 ss.

⁵ En efecto, su «objetivo era fijar las líneas generales del nuevo espacio, entendiendo que las nociones de —libertad—, —seguridad— y —justicia— eran inseparables por contar con un denominador común: las personas». Ello significa que «la primera concibe como objetivo prioritario la libre circulación de los ciudadanos, la protección de los derechos fundamentales y la lucha contra cualquier forma de discriminación con la garantía del respeto a la vida privada y en especial la protección de los datos personales; la segunda incluye la lucha contra la delincuencia, sobre todo contra el terrorismo, la *trata de seres humanos*, los delitos contra los menores, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude; por último, el —espacio de justicia— pretende garantizar igual acceso a la justicia a los ciudadanos europeos y facilitar la cooperación entre autoridades judiciales, tanto en materia civil como en el orden penal», FERNÁNDEZ ROZAS, J. C., «El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea», *Revista Jurídica Española La Ley*, 2004, 4, D-195, p. 1876 (cursiva añadida).

En verdad, la lucha contra la trata de personas guarda muy estrechas relaciones con dos campos en los que la Unión Europea viene trabajando intensamente. Por una parte, *la lucha contra la inmigración irregular* que, como sabemos, será uno de los sectores prioritarios de acción de la Unión en el marco de la política migratoria. Por otra parte, *la lucha contra la delincuencia organizada*, que ha situado entre las materias que han de ser combatidas: la trata de seres humanos. Incluso, se pueden apreciar nexos de unión entre la lucha contra la inmigración irregular y la lucha contra la delincuencia organizada, lo que hace que compartan espacios normativos. En ocasiones, la trata de seres humanos es percibida, simultáneamente, desde las dos perspectivas. Por tanto, aunque la trata de personas comience a configurarse como un sector específico, desde la óptica normativa, en el seno de la Unión, no hay que menospreciar, ni mucho menos, las aportaciones legislativas e institucionales que provengan de los campos concernientes a la lucha contra la inmigración irregular y la erradicación de la delincuencia organizada.

En resumen, parece posible abordar, desde la óptica normativa, la labor que la Unión Europea está llevando a cabo por lo que se refiere a la prevención y erradicación de la trata de seres humanos, de tal manera que esta materia tuviera la suficiente entidad para ser considerada con independencia de sus vínculos con otras realidades fácticas y normativas que le son muy próximas pero que, en verdad, expresan realidades diferentes. Sin descuidar las estrechas relaciones que esta materia mantiene con la política migratoria de la Unión así como con las medidas encaminadas a luchar contra la delincuencia organizada, el objetivo sería, precisamente, poner el énfasis en la autonomía, en el seno de la Unión, de la trata de seres humanos. Desde ahí, resulta conveniente proceder a la identificación de los fundamentos jurídicos de la lucha contra este fenómeno y al análisis de la normativa que se ha venido elaborando, sin olvidar, en modo alguno, que la Unión Europea ha enfocado esta cuestión otorgando, sobre todo en los últimos tiempos, bastante relevancia a la defensa y protección de los derechos humanos.

II. LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS: LA ADOPCIÓN DE UNA PERSPECTIVA EUROPEA EN LA QUE PRIMA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS

En las instancias internacionales se viene sosteniendo, de forma retirada, que la lucha contra la trata de personas debe ser enfocada *desde la perspec-*

tiva de la defensa y la protección de los derechos humanos. La normativa internacional no sólo aborda la trata de personas desde esta óptica sino que, al mismo tiempo, ofrece fundamentos jurídicos para prevenir y erradicar este fenómeno desde la concepción de los derechos humanos. En la lucha contra la trata de seres humanos, la Unión Europea tampoco olvida *el enfoque correspondiente a los derechos humanos*, aunque, en el marco europeo, es verdad que será el Consejo de Europa quien desarrolló más esta visión⁶.

En su fase inicial, la Unión penetra en la lucha contra estos comportamientos básicamente desde la perspectiva de la configuración de un ELSJ en sus componentes migratorios y relativos a la delincuencia organizada. En esta primera fase, como veremos, la Unión ha adoptado numerosas posiciones político-normativas destinadas a prevenir y combatir la trata de seres humanos en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada, bien con el objetivo de poner fin a la explotación sexual de menores, bien situándolo en la lucha contra la inmigración irregular o bien como expresión de la lucha contra la pornografía o, incluso, respecto a la protección de las mujeres.

No obstante, también existen instrumentos, en este periodo, que, de manera específica, se ocupan de la trata de seres humanos. A pesar de todo, el conjunto de ellos no parte, de manera prioritaria, de que estamos en presencia de una cuestión de derechos humanos sino que, más bien, se sitúan, sobre todo, en la instauración de una política común en materia de inmigración en el seno de la Unión y de la lucha contra la delincuencia organizada.

Aunque el instrumento más relevante en esta materia, adoptado durante el citado periodo, contiene alguna referencia a los derechos humanos, ésta tendrá, sin embargo, un carácter muy marginal. La *Decisión-Marco del Consejo*, de 19 de julio de 2002, *relativa a la lucha contra trata de seres humanos* lo más que llega a afirmar es que la trata de personas «*constituye una grave violación de los derechos fundamentales de la persona y la dignidad humana*», centrandó su contenido en otras cuestiones y no haciendo que se deriven muchas consecuencias de esa afirmación⁷.

⁶ DÍAZ BARRADO, C. M., «Trafficking in human beings: a violation of Human Rights», *Proceedings of the Expert Seminar on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, Madrid, Spain, 2-3 December 2008*, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Estrasburgo, 2009, pp. 25 ss.

⁷ «E implica prácticas crueles, como el abuso y el engaño de personas vulnerables, así como el uso de violencia, amenazas, servidumbre por deudas y coacción». Lo señalaba M. Ortega Gómez al indicar que «el legislador europeo ha optado por regular la trata de seres humanos atendiendo, primero, a su condición de acto delictivo y, segundo, al

1. UNA VISIÓN MÁS ALLÁ DE LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

No nos corresponde insistir en que la Unión Europea está desarrollando, de manera paulatina, una política común en materia migratoria cada vez más coherente y consolidada y que, dentro de esta política, ocupa un lugar central *la lucha contra la inmigración irregular*⁸. Debemos partir, simplemente, de la afirmación de que será en el marco *de la política de inmigración* donde se realice buena parte de la labor normativa en materia de trata de personas. Pues bien, la trata de seres humanos aparece estrechamente vinculada al fenómeno *de la inmigración irregular* hasta el punto de que, en ocasiones, ha resultado difícil distinguir ambas figuras⁹. La instauración de una política

nexo que existe entre inmigración irregular y trata de seres humanos», lo que le ha permitido sostener a esta autora que excluir el enfoque de derechos humanos «constituye una grave omisión» que tiene consecuencias prácticas», ORTEGA GÓMEZ, M., «La trata de seres humanos en el derecho de la Unión Europea», en *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, BADIA MARTÍ, A. M. y otros (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 1200.

⁸ Es evidente que «la prevención y la reducción de la inmigración clandestina en todas sus dimensiones es un elemento vital para la credibilidad y aceptación pública de las políticas de inmigración legal». Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Una Política Común de Emigración para Europa: Principios, medidas e instrumentos*, Bruselas, 17.6.2008, COM (2008) 359 final, p. 11.

Para nosotros ahora, lo relevante es que el fenómeno de la inmigración «ha desbordado las previsiones de las leyes de Extranjería de los Estados europeos y la normativa de la Unión Europea», ya que «regular la inmigración —incluida la irregular o clandestina— coordinadamente en el plano europeo es un empeño complicado, entre otras cosas porque las nociones y categorías que se utilizan en el ámbito del Derecho son anticuadas y basadas en la dicotomía nacional/extranjero, con estatutos que son regulados por el ordenamiento de cada Estado», VALLE GÁLVEZ, A. del y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Asilo y refugio en la Unión Europea: Evolución y Tendencias», *La Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo*, cit., p. 1312.

⁹ Por esto, «aunque siempre se han separado por una ambigua línea sombreada, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son delitos distintos, pero representan problemas, en parte, coincidentes, y es por ello que sus definiciones jurídicas contienen elementos comunes. No obstante, hay que delimitar el concepto de tráfico de personas, distinguiendo entre: trata de personas y tráfico ilícito de personas», GARCÍA VÁZQUEZ, S., *loc cit.*, p. 233. No se trata ahora, sin embargo, de detenernos a analizar esta interesante cuestión sino señalar, tan sólo, aquellos rasgos más sobresalientes que expresan la vinculación entre inmigración irregular y trata de seres humanos. La diferencia entre trata de seres humanos y tráfico ilícito de personas cada vez es más clara en la legislación

común en materia de inmigración aconseja la adopción de medidas contra la inmigración irregular, a través de la cual se hace efectiva, también y de manera prioritaria, la trata de personas. Está claro que si la Unión Europea desarrolla una política coherente en materia de inmigración que ponga fin o haga difícil los supuestos de inmigración irregular, se estarán sentando bases muy sólidas para prevenir y erradicar la trata de personas¹⁰.

En la evolución que ha experimentado la política migratoria de la Unión lo que observamos es que la lucha contra la inmigración irregular ha ocupado, y ocupa, un papel muy sobresaliente, entendiéndose, en ocasiones, que la prevención y erradicación de la trata de personas era un apéndice de las medidas destinadas a acabar con la inmigración irregular¹¹. Sin llegar a tanto, es verdad que la política normativa de la Unión se hace eco de la realidad en la que inmigración irregular y la trata de personas son fenómenos, *muchas veces complementarios*¹². Por esto, no nos debe sorprender que, en muchas oca-

europea y en las normas penales de los ordenamientos jurídicos internos. Seguro que esto debería ser objeto de un análisis específico, sobre todo en la evolución normativa de cada ordenamiento de los Estados de la Unión, aunque ya ha recibido un cierto tratamiento doctrinal, también por parte de los penalistas. Desde una perspectiva diferente, resulta de interés el análisis de DAUNIS RODRÍGUEZ, A., «Sobre la urgente necesidad de una tipificación autónoma e independiente de la trata de personas», *Revista para el Análisis del Derecho*, nº 1, enero 2010. También, PLANT, R., «Trabajo forzoso, migración y trata de personas», *Educación obrera*, nº. 129, 2002, pp. 66-74,

¹⁰ En verdad, «la trata, la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes son conceptos interrelacionados», UNICEF, *Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en México y América Central: Guía Normativa*, Panamá, 2007, p. 3. *Vid.*, BADÍA MARTÍ, A., «Noción jurídica internacional de la trata de personas, especialmente mujeres y niños», *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 177-197, en particular, pp. 190-193; y ANTANA VEGA, D. M., «La lucha contra la trata de seres humanos desde la Unión Europea (de la Decisión marco 2002/629/JAI a la Directiva 2011/36/UE). Especial referencia al África Occidental», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº. 28, 2011, pp. 193-216.

¹¹ Por lo menos, «cabe indicar que la trata pone en evidencia que en la Unión Europea la lucha contra la inmigración ilegal constituye un asunto prioritario para los Estados miembros de la Unión frente a la lucha contra la trata de seres humanos, que queda relegada, prácticamente encapsulada en el fenómeno de la inmigración ilegal», ORTEGA GÓMEZ, M., «La trata de seres humanos en el Derecho de la Unión Europea», *La Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo cit.*, p.1196

¹² Como lo diría J. M. SOBRINO «en un abrumador número de los casos, el fenómeno de la trata de seres humanos aparece íntimamente ligado a *las redes de inmigración ilegal*». Más aún, para este autor, resulta claro que «la trata de seres humanos y el tráfico

siones, ambos fenómenos hayan recibido un tratamiento conjunto. Incluso, debemos considerar que la evolución normativa referente a la trata de personas se puede enriquecer por las medidas que se adopten en la lucha contra la inmigración irregular¹³.

No siempre se estableció, sin embargo, una indisoluble vinculación entre inmigración irregular y trata de personas, dejándose abierta la puerta a que este último fenómeno fuese objeto de una consideración singular, también en el plano normativo¹⁴. En esencia, no es contraproducente, por tanto, que inmigración irregular y trata de seres humanos sean abordadas, en ocasiones, conjuntamente, siempre y cuando se tenga la certeza de que ambas realidades son jurídicamente diferentes.

Más aún, la vinculación que existe entre ambas realidades no debe suponer que se equiparen, ni desde la perspectiva teórica ni desde la óptica normativa. Deben convivir en muchos espacios normativos conjuntos, con independencia de que, al mismo tiempo, dispongan de un importante grado de autonomía. Quizá lo mejor es comprender la relación entre trata de personas e inmigración irregular destacando, como se ha hecho, los aspectos de la trata de personas «vinculados a la inmigración ilegal»¹⁵.

La normativa que se ha adoptado para erradicar la inmigración irregular puede servir, también, para acabar con la trata de seres humanos, aunque resulte insuficiente y deba ser completada con la normativa propia para la pre-

ilícito de emigrantes no se excluyen necesariamente, sino que, desgraciadamente, suelen complementarse, así una persona introducida clandestinamente en el país de destino puede pasar a ser una víctima de la trata posteriormente», SOBRINO HEREDIA, J. M., *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, A. MANGAS MARTÍN (dir.), Fundación BBVA, Madrid, 2008, p. 188.

¹³ Puesto que, como se ha dicho, «la batalla contra migración ilegal es prioridad en la política migratoria de la Unión Europea», GARCIALORO, G. «Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea», *Papeles del Este* nº 17, 2008, p. 21.

¹⁴ Tiene razón, entonces, M. Ortega Gómez cuando asegura, por ejemplo, que «el nexo habitualmente existente entre al trata y la migración no está en absoluto reflejado en el articulado de la Decisión 629/2002/JAI», ORTEGA GÓMEZ, M., *loc. cit.*, p. 1198.

¹⁵ Se ha dicho que «el delito de trata de seres humanos presenta a menudo una dimensión transnacional, dado que muchas personas objeto de trata cruzan las fronteras exteriores. Por esta razón, la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos es un elemento esencial de los esfuerzos realizados por la Unión Europea para mejorar los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores y para reforzar la lucha contra la inmigración clandestina», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. *Lucha contra la trata de seres humanos-enfoque integrado y propuestas para un plan de acción*, 2005, p. 6.

vención y erradicación de la trata de personas. En otros términos, aunque algunas normas de la Unión Europea estén pensadas para luchar contra la inmigración irregular pueden ayudar, sin embargo, en la lucha contra la trata de personas. Más allá, otras normas de la Unión expresan medidas destinadas a combatir ambos fenómenos. Así sucede, como ejemplos significativos, con el *Plan global de lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos* en la Unión Europea, adoptado por el Consejo en 2002 y la *Directiva 81/2004/CE*, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes.

2. UNA PERSPECTIVA QUE DESBORDA LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Tampoco nos corresponde penetrar, de lleno, en la normativa que en *la lucha contra la delincuencia organizada* está siendo adoptada en el seno de la Unión. Pero sí interesa subrayar, sin embargo, el nexo que existe entre la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, siendo conscientes de que, en muchas ocasiones, las medidas tendentes a combatir este tipo de delincuencia repercuten en la prevención y erradicación de la trata de personas. Se puede advertir, con cierta facilidad, que en las posiciones y en la normativa adoptada por la Unión, la trata de seres humanos se explicita como *un ámbito de actuación de la lucha delincuencia organizada*.

No hay dudas, pues, de que las medidas tendentes a erradicar la trata de seres humanos están muy vinculadas *a la lucha contra la delincuencia organizada*¹⁶. Además, se aprecia, con mucha nitidez, que las acciones que se diseñan para poner fin a la delincuencia organizada señalan como *un ámbito específico de actuación*: la trata de personas. Desde luego, la erradicación de la trata de seres humanos exige, necesariamente, políticas comunes en la lucha contra la delincuencia y, en particular, contra aquella que presenta un carácter transnacional. Así sucede en todos los planos normativos¹⁷, por lo

¹⁶ SÁNCHEZ GARCÍA DE PAZ, M. I., «Tráfico y trata de personas a través de organizaciones criminales», en L. M. PUENTE ABA Y OTROS (dirs.), *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración*, Albolote, Granada, 2008, 259-292.

¹⁷ Por lo que se ha podido sostener que «la criminalidad organizada y la trata de seres humanos constituyen dos realidades criminológicas que a menudo se consideran rela-

que se puede deducir, con claridad, que los instrumentos y mecanismos de los que dispone la Unión para luchar contra la delincuencia organizada serán muy útiles a la hora de prevenir y erradicar la trata de personas.

El hecho de que estas realidades estén íntimamente vinculadas entre sí no impide que se establezcan diferencias entre ellas y, menos aún, que la trata de personas no goce de autonomía normativa. En resumidas cuentas, estamos seguros de que el fenómeno de la trata de seres humanos guarda una estrecha relación con la delincuencia organizada, pero eso no nos debe hacer pensar que el primero carezca, por ello, de un tratamiento normativo autónomo¹⁸. Por tanto, ello no es un obstáculo para que la trata de personas reciba un apoyo normativo e institucional, en el seno de la Unión, con independencia de su consideración como un ámbito específico de actuación de la delincuencia organizada. Ni que decir tiene que, al igual que sucedía en sus relaciones con la inmigración irregular, cualquier avance en la lucha contra la delincuencia organizada, repercutirá positivamente en la prevención y erradicación de la trata de personas¹⁹.

cionadas. Y ello «se patentiza ya en el hecho de que justamente el considerado instrumento internacional contemporáneo por excelencia en la lucha contra este fenómeno delictivo, el Protocolo de Palermo, constituye un protocolo complementario a la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional», VILLACAMPA ESTIARTE, C., «Trata de seres humanos y delincuencia organizada. Conexión entre ambos fenómenos criminales y su plasmación jurídico-penal», *InDret-Revista para el Análisis del Derecho*, 1/2012, p. 3.

¹⁸ Es verdad que «en el ámbito comunitario a la relación de la trata de seres humanos con la delincuencia organizada, que ha tenido su reflejo en el diseño de políticas comunitarias en la lucha contra este fenómeno criminal, le ha correspondido el conveniente reflejo normativo en aquellas disposiciones comunitarias que sucesivamente han establecido las obligaciones de incriminación para los Estados parte, en forma de necesaria previsión de agravaciones punitivas», VILLACAMPA ESTIARTE, C., *loc. cit.*, p. 7.

¹⁹ Casi todas las posiciones de la Unión Europea sobre la delincuencia organizada se refieren a la trata de seres humanos. Por ejemplo: *Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo*, de 2010; o, *Decisión del Consejo*, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención y lucha contra la delincuencia», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades», en cuyo artículo 2 se estipula que «el programa contribuirá a garantizar un elevado nivel de seguridad a los ciudadanos mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o de otro tipo, y en particular contra el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos cometidos contra niños, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude».

3. LA TRATA DE PERSONAS COMO CUESTIÓN ESPECÍFICA DE DERECHOS HUMANOS EN LA UNIÓN EUROPEA

La visión, que destinaba escasa atención a la trata de personas desde la óptica de los derechos humanos, ha ido modificándose progresivamente o, por lo menos, se está viendo complementada y «superada» por la concepción según la cual la lucha contra la trata de personas debe ser enfocada, también, desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos. Lo podemos comprobar en algunos instrumentos que han emanado de la Unión Europea²⁰ o que han sido adoptados en el marco de la acción de esta Organización²¹.

El resultado final ha sido situar, a la postre, la trata de personas en el sector concerniente a los derechos humanos en el seno de la Unión o, por lo menos, a tener en cuenta que no es posible ocuparse de este fenómeno, en la labor normativa de esta organización, sin que se señale, con trazo grueso, la pertinencia de los conceptos y normas relativos a los derechos fundamentales²².

La relevancia que los derechos fundamentales adquieren o van a ir adquiriendo en las posiciones normativas de la Unión Europea concernientes a lu-

²⁰ En el *Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla*, de 2005, se deja claro que «para hacer frente eficazmente a la trata es preciso un planteamiento integrado, cuya base sea el respeto de los derechos humanos»; siendo así que «la UE reconoce la importancia de adoptar un planteamiento focalizado en los derechos humanos y en las víctimas». Además, considera «indispensable que los Estados miembros de la UE garanticen una protección completa de los derechos humanos de las víctimas de la trata en todas las fases del proceso», 9.12.2005 - *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 311/1.

²¹ La *Declaración de Bruselas* de 2002, sostenía que la Trata suponía prácticas que «constituyen violaciones graves de los derechos humanos de las víctimas, como lo consagran el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas sobre los Derechos Fundamentales».

²² Con rotundidad, en el *Documento* orientado a la acción relativo a la intensificación de la dimensión exterior de la UE en materia de actuación contra la trata de seres humanos: *Hacia una acción mundial de la UE contra la trata de seres humanos*, se nos ofrecían las claves teóricas y prácticas que se derivan de esta posición y, además, se desgranaban los aspectos más relevantes al efecto. Sin contemplaciones se decía que «la política de la UE en materia de trata de seres humanos contiene un planteamiento basado en los derechos humanos que se centra en los derechos de las víctimas y tiene en cuenta los problemas adicionales que afrontan determinados grupos específicos, entre ellos las mujeres y los niños, así como las personas discriminadas por cualquier motivo, como las minorías y las poblaciones indígenas», Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 19 de noviembre de 2009 (26.11) (OR. en) 11450/5/09 REV 5.

cha contra la trata de personas²³, la podemos apreciar, por lo menos, *en tres perspectivas diferentes*:

Por una parte, es significativo que la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* recoja, en su articulado, una referencia específica a la trata de seres humanos. En el marco de la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, el artículo 5, en su párrafo 3, dispone, con rotundidad, que «se prohíbe la trata de seres humanos». Esta inclusión supone, desde luego, una novedad en relación con otros instrumentos europeos en materia de derechos fundamentales²⁴. La prohibición de la trata de seres humanos se vincula, en este caso, al derecho a la dignidad humana²⁵.

La *Carta* produce sus efectos en el conjunto de la labor que desarrolla la Unión Europea, por lo que es fácil deducir que las diversas iniciativas y disposiciones tendentes a combatir la trata de personas deben inspirarse, necesariamente, en el contenido de este instrumento. El influjo de este instrumento se deja sentir, por lo tanto, en el conjunto de las políticas de la Unión que inciden en el fenómeno de la trata de personas.

Por otra parte, el respeto y la promoción de los derechos humanos han quedado *plenamente establecidos* como un fundamento básico y una finalidad primordial del ELSJ. Si la trata de personas no recibiese un tratamiento específico sino, más bien, como un componente más de este espacio, también se abordaría en perspectiva de derechos humanos. La incorporación de los derechos humanos en este espacio se hace en todas sus manifestaciones y, además, abarca al conjunto de materias y actuaciones que lo configuran, en

²³ Vid., DÍAZ BARRADO, C. M., «La dispersión y sectorialización de los derechos humanos en el seno de la Unión Europea», *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Coord. por AZNAR GÓMEZ, M. J. y otros, Vol. 1, 2012 (Tomo I), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1453-1474.

²⁴ En *las Explicaciones* se nos decía que, el apartado 3 del artículo 5, «se deriva directamente del *principio de dignidad humana* y tiene en cuenta las recientes tendencias en el ámbito de la delincuencia organizada tales como la organización de redes lucrativas de inmigración clandestina o de explotación sexual *Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Texto de las explicaciones relativas al texto completo de la Carta*, en la versión que figura en el doc. CHARTE 4487/00 CONVENT 50 Bruselas, 11 de octubre de 2000 (12.10) (OR. fr).

²⁵ Así se ha dicho y se ha subrayado el carácter novedoso de esta incorporación al decir que representa no sólo una innovación en la «redacción tradicional del artículo referido a la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado, sino también un actualización de las exigencias de la sociedad moderna en estos campos», SOBRINO HEREDIA, J. M., *loc. cit.*, pp. 181 y 187.

la actualidad, incluyendo, por lo tanto, las acciones tendentes a erradicar la trata de seres humanos²⁶.

Ahora bien, la complejidad que habita en el diseño y la configuración del ELSJ se expresa, también, en la vinculación que existe entre este espacio y los derechos humanos. Cada una de las materias que lo integran incorpora, por si misma, cuestiones concernientes a los derechos humanos, tanto para la interpretación de las normas sobre la cuestión de que se trate así como a la hora de fijar los límites en la aplicación de medidas en cada uno de los sectores que lo conforman. No obstante, algunas materias son específicamente campos que podrían calificarse como ámbitos propios de actuación de los derechos humanos como sería, por ejemplo, todo lo relativo a *la trata de seres humanos*.

Por último, algunos instrumentos, adoptados por la Unión Europea, destinados a la lucha contra la trata de seres humanos, utilizan un enfoque prevalente desde los derechos humanos. Esta visión aparece tanto en la citada *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos* así como en la *Directiva 2011/36/UE* del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011 *relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas*. En el primer caso, no sólo se nos dice que la trata de personas constituye una violación grave de estos derechos²⁷, sino que el conjunto del documento rezuma referencias a la vinculación entre este fenómeno y la defensa de los derechos fundamentales. En el segundo caso, queda claro que en esta Directiva el enfoque que se adopta esta basado en *los derechos humanos*²⁸.

²⁶ En el *Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, se dice, con toda nitidez, que «la ciudadanía europea debe llegar a ser una realidad tangible. El espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser ante todo *un espacio único de protección de los derechos y libertades fundamentales*. (...) El respeto de la persona y de la dignidad humana, así como de los demás derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, constituyen un valor esencial», *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 115/1. 4.5.2010

²⁷ *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)*. Comisión Europea, Bruselas, 19.6.2012, COM(2012) 286 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 19.6.2012, COM(2012) 286 final, p. 2.

²⁸ Más aún, se pone *el énfasis en la protección de las víctimas* de este comportamiento puesto que «la Unión está comprometida con la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, y con la protección de los derechos de sus víctimas». No caben dudas de que esta Directiva ha supuesto la consagración normativa de mayor relieve en la

En resumen, la Unión Europea ha ido paulatinamente abordando el fenómeno de la trata de personas poniendo más interés en el enfoque relativo a los derechos humanos y, desde diferentes dimensiones, la acción normativa de la Unión se ha decantando por una visión de la trata de personas en la que se profundice en la protección y defensa de los derechos fundamentales. Tan es así, que esta opción *tendrá consecuencias prácticas* desde el momento en el que se indican tres componentes fundamentales de la lucha contra la trata de personas que se plasmarán en tendencias normativas²⁹:

Por un lado, es esencial disponer de mecanismos que permitan abordar la prevención y erradicación de este fenómeno *desde la perspectiva de género*³⁰. Por otro lado, la trata de personas tiene muy en cuenta *la vulnerabilidad*. La visión de los derechos humanos, que acompaña a la lucha contra la trata de personas, presta una especial atención a *determinados grupos vulnerables*. Por ello, la Unión Europea adopta instrumentos para la protección y asistencia de estos grupos³¹. Finalmente, todas las medidas tendentes a luchar con-

lucha contra la trata de personas, en el seno de la Unión, y lleva a cabo un enfoque como fenómeno propio del sector correspondiente a los derechos humanos. Por esto, se ha llegado a decir que «en las consideraciones de esta Directiva figura la preocupación de la Unión Europea por este delito, de considerable importancia por la violación de derechos humanos que implica», BALAGUER CASTELLÓN, M. L., «Crónica de Legislación Europea», *ReDCE*, año 8, número 15, enero-junio 2011, pp. 693-694.

²⁹ Así se deja dicho en *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)* cuando se afirma que «para fortalecer los instrumentos ya existentes, y aprovechar el trabajo anterior y en cursos sobre la trata de seres humanos, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales comenzará en 2014 a desarrollar una herramienta, como, por ejemplo, un manual o una guía para ayudar a los Estados miembros a abordar las cuestiones relativas a los derechos fundamentales en relación concretamente con la política de lucha contra la trata y otras acciones conexas, que tendrá en cuenta las estructuras, procesos y resultados pertinentes y se centrará en los derechos de las víctimas, *todo ello incorporando una perspectiva de género y el interés superior del menor*», *loc. cit.* p. 14 (cursiva añadida).

³⁰ En la *Declaración de Bruselas* de 2002, se deja constancia de que «un aspecto esencial de un enfoque basado en los derechos humanos hacia la Trata de Personas consiste en enfatizar *las perspectivas y enfoques de género*». Y se enfatiza mucho más en este aspecto en la *Estrategia (2012-2016)* en la que se asegura que «en 2013, la Comisión va a reforzar el conocimiento sobre *la dimensión de género* en la trata de seres humanos», *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016) cit.*, p. 16.

³¹ En particular, se afirma que «*los grupos vulnerables* corren un mayor riesgo de trata de seres humanos. Estos grupos incluyen los menores, especialmente los que abandonan la escuela a una edad temprana, los menores abandonados por sus padres, los

tra la trata de personas como veremos con más detalle, van a ir poniendo el énfasis en la *protección de las víctimas* y, todo ello, con la finalidad de que éstas puedan gozar de los derechos fundamentales que les corresponden.

No debe extrañar, entonces, que todo esto se refleje en normas específicas como es el caso de la *Directiva 2011/36/UE*, sino, también, en muchas de las posiciones que viene manteniendo la Unión Europea respecto a la trata de personas. Como se indica, por ejemplo, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, titulada «lucha contra la trata de seres humanos-enfoque integrado y propuestas para un plan de acción», de 2005³².

4. LA INFLUENCIA DE LA LABOR DEL CONSEJO DE EUROPA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

No es casual que la Unión Europea haya ido evolucionando en su percepción sobre la trata de seres humanos. Sin abandonar, en modo alguno, su

menores no acompañados y discapacitados, así como las personas de la comunidad gitana», *Ibid.*, p. 16. La consideración de la vulnerabilidad se ha tenido muy en cuenta en los diferentes instrumentos que han ido emanando de la Unión Europea en materia de trata de personas. Por esto, debemos recordar cómo la *Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea; Hacia un modelo europeo de seguridad*, adoptada en 2010, especifica que «la protección de todos los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables, en particular las víctimas de delitos, como, por ejemplo, las víctimas de trata de seres humanos o de violencia de género, incluidas las víctimas del terrorismo, que también necesitan atención especial, apoyo y reconocimiento social».

³² En efecto, «*las personas afectadas, sus necesidades y derechos* serán el foco de la política de la UE contra la trata de seres humanos. Esto supone ante todo un claro compromiso de las instituciones de la UE y de los Estados miembros para seguir un *enfoque centrado en los derechos humanos* y promoverlo en sus relaciones exteriores y políticas de desarrollo», *Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 18.10.2005 (cursiva añadida). Desbordaría nuestro análisis las consecuencias del enfoque de derechos humanos en la dimensión exterior de la Unión Europea. Pero sí corresponde recordar que «en tanto que grave violación de los derechos humanos recogida en la Carta de los Derechos Fundamentales, la trata de seres humanos continuará estando cubierta por las cláusulas sobre derechos humanos previstas en los acuerdos de la UE con terceros países, incluidos los acuerdos de libre comercio, proporcionando la base para la cooperación y la promoción de los derechos humanos», *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016) cit.*, p. 13. Imprescindible la lectura del «Documento orientado a la acción relativo a la intensificación de la dimensión exterior de la UE en materia de actuación contra la trata de seres humanos», ya citado.

consideración como un fenómeno arraigado en la delincuencia organizada y en las políticas migratorias, se ha ido decantando por una visión propia de la protección de los derechos humanos. Buena parte de este giro se debe a la influencia que ha recibido de la labor que el Consejo de Europa ha realizado en esta materia. En particular, tanto desde la óptica normativa como jurisprudencial se ha dejado sentir la influencia del Consejo de Europa en la visión que la Unión Europea tiene, en la actualidad, sobre el fenómeno de la trata de seres humanos.

En esta línea, podríamos destacar dos elementos en los que se aprecia esta influencia: el *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos*, adoptado en 2005; y algunas decisiones que han sido adoptadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por lo que se refiere a lo primero, la elaboración, adopción y efectos del *Convenio del Consejo de Europa* responden, sin duda, a la defensa y protección de los derechos humanos. Estamos en presencia de un instrumento jurídico convencional que tanto por lo que respecta al proceso y elementos conducentes a su adopción como en lo relativo a los fines, objetivos y dimensiones que lo definen podemos considerar como una expresión de la comunidad internacional en favor de la defensa de las víctimas de la trata de seres humanos y, por ende, de los derechos que les corresponde. La labor del Consejo de Europa en esta materia nos pone de relieve que la trata de seres humanos representa, por un lado, *una violación de los derechos humanos*; y que, por otro lado, se trataría de *una violación grave de estos derechos*. Esto es lo que se ha dejado sentir en la labor de la Unión Europea al hilo de los avances que se han producido en el seno del Consejo de Europa en esta materia.

Por lo que se refiere a lo segundo, no sería fácil que la trata de seres humanos fuese objeto de *posicionamientos jurisprudenciales* en el seno del Consejo de Europa ya que, por un lado, el Convenio de 2005 no prevé mecanismos de control y garantía de este tipo³³; y, por otro lado, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH/LF) de 1950 no impone, de manera explícita, la prohibición de la trata de personas, por lo que cualquier actuación en este ámbito debería hacerse a través de la interpretación de algún precepto de este Convenio. En otras palabras, a diferencia de lo que sucede en la *Carta de*

³³ Como se sabe, el mecanismo más relevante que se contempla en este instrumento va a ser: GRETA (Grupo de expertos sobre la lucha contra la trata de seres humanos), regulado a partir del artículo 36 y que no tiene un carácter jurisdiccional

Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el CEDHLF no estipula claramente la prohibición de la trata de seres humanos, por lo que habría que acudir, en cada uno de los casos, a lo dispuesto, en particular, en los artículos 2 y, sobre todo, 4 de este Convenio³⁴.

No obstante algunas *sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (TEDH) se han ido pronunciado en ámbitos muy próximos a la trata de seres humanos. En este sentido podemos recordar, quizá, la Sentencia en el caso *Osman contra Dinamarca*, de 14 de junio de 2011 (aunque este asunto se vinculaba al artículo 8 del CEDHLF) y, más aún, la Sentencia *C.N. contra el Reino Unido*, de 13 de noviembre de 2012 en la que el Tribunal afirma que el artículo 4 del CEDHLF supone para los Estados partes una obligación positiva específica de criminalizar y reprimir, de manera efectiva, todo comportamiento que tienda a mantener a una persona en una situación de esclavitud, servidumbre o trabajo forzado u obligatorio, a pesar de que, en este asunto, se establezca que la esclavitud doméstica constituye una infracción específica y que es una realidad distinta de la trata y explotación de seres humanos³⁵.

No obstante, conviene decir que el TEDH ya se aproximó a esta cuestión mucho antes cuando dictó la Sentencia en el caso *Siliadin contra Francia*, de 26 julio de 2005. En este caso, aunque no se hable, en particular, de la trata de seres humanos, sí aparecen referencias a ciertas normas del Consejo de Europa en esta materia y, lo que es más importante, el asunto se sitúa

³⁴ En esta línea, debemos señalar como se hizo en la Sentencia *Rantsev contra Chipre y Rusia*, de 2010, que la ausencia de una referencia expresa a la trata de seres humanos no es sorprendente, ya que el CEDHLF se inspiró en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que a su vez no hizo mención expresa de la trata. Lo que sí hizo esta Declaración, en su artículo 4, es prohibir «la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus formas», (Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas) lo cual se reflejará también en el Convenio. Ahora bien, cuando se quieren examinar el alcance y significado del artículo 4 de Convenio, deberemos tener en cuenta las características especiales de este Convenio así como el hecho de que es un instrumento jurídico vivo que debe ser interpretado a la luz de las condiciones y circunstancias actuales, Cfr., *European Court of Human Rights*, 2010, (*Application no. 25965/04*), § 277.

³⁵ *European Court of Human Rights*, 2012, (*Application no. 4239/08*). También, aunque en otra dirección, cabría recordar la Sentencia, de 21 de enero de 2011, dictada en el caso *M.S.S. contra Bélgica y Grecia*, aunque este caso se vincula al artículo 3 del CEDHLF, por cuanto el Tribunal consideró que al demandante se le había sometido a tratos inhumanos y degradantes. *European Court of Human Rights*, 2012, (*Application no. 30696/09*).

normativamente en el marco del artículo 4 del CEDHLF³⁶. Sin duda, la trata de seres humanos sólo puede ser vista desde la violación del artículo 4 y, aunque en este caso, no se pudieran apreciar comportamientos que implicasen un supuesto de trata, sí corresponde subrayar que será la práctica la que determine en qué supuestos se dé la trata de personas que, en todo caso, está prohibida por el contenido del citado precepto³⁷.

En cualquier caso, la práctica jurisprudencial del Consejo de Europa dispone de un asunto en el que, de manera clara, se aprecia la violación del artículo 4 del CEDHLF en cuanto *supuesto de trata de seres humanos*. Es la Sentencia en el caso *Rantsev contra Chipre y Rusia*, de 7 de enero de 2010. Conviene, en esta línea, resaltar algunos de los aspectos que se definen en esta sentencia que, como decimos, *representa un avance muy notable* en el proceso que conduce a la consideración, en Europa, de la trata de personas desde la perspectiva de los derechos humanos. Interés que aumenta si tenemos en cuenta, como se nos indica en la propia Sentencia, que es escasa la jurisprudencia sobre la interpretación y aplicación del artículo 4 del CEDHLF en el contexto de casos de trata, de tal manera que para el Tribunal resultará especialmente relevante pronunciarse sobre si el artículo 4 impone medidas positivas para proteger a las víctimas de la trata de personas³⁸.

Al hilo de la lectura de esta Sentencia cabría resaltar lo siguiente: Por un parte, se apunta, en la Sentencia, el aumento que viene experimentando el fenómeno de la trata de personas, la gravedad del mismo, así como la necesidad de adoptar medidas para combatirlo, entre las que se incluirían, con toda seguridad, *las de carácter normativo*³⁹, lo que nos lleva a pensar que,

³⁶ El Tribunal llega a sostener que «conforme a las normas y tendencias contemporáneas en la materia, procede considerar que las obligaciones positivas que recaen sobre los Estados miembros, en virtud del artículo 4 del Convenio (...), exigen la tipificación como delito y la represión efectiva de todo acto tendente a mantener a una persona en este tipo de situación», *European Court of Human Rights*, 2011, (*Application no. 73316/01*), § 112.

³⁷ En el caso que nos ocupa «el Tribunal considera que la demandante fue, como mínimo, sometida a un trabajo forzado en el sentido del artículo 4 del Convenio (...) siendo ella menor», *ibid.*, § 120.

³⁸ *European Court of Human Rights*, 2010, (*Application no. 25965/04*), § 200.

³⁹ *Ibid.*, párr. 199. En esta línea, debemos recordar que Interights destacó, a lo largo del proceso, cómo se tenía, en la sociedad internacional, mucha más conciencia de la gravedad de la trata de seres humanos y, asimismo, cómo se había procedido a la adopción de diversos instrumentos internacionales y regionales cuyo objetivo era prevenirla y erradicarla. Además, se indicó que, en ocasiones, las políticas y medidas en el plano nacional para acabar con la trata e personas resultaban insuficientes e ineficaces. Por lo que se abogaba porque se hiciera un enfoque multidisciplinario de este fenómeno, tenien-

también, en el seno de la Unión Europea, se llevará a cabo la adopción de normas en esta materia. Por otra parte, el Tribunal nos recuerda diversas iniciativas y normas adoptadas por la Unión Europea tendentes a prevenir y prohibir la trata de seres humanos. En particular, se menciona la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo de 19 de julio de 2002 así como el Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla, de 2005⁴⁰, lo que nos revela la conexión existente entre las organizaciones europeas en esta materia. Por último, importa recoger, ahora, el contenido de la afirmación que hace el Tribunal de que, sin ningún género de dudas, la trata de seres humanos es contraria al espíritu y la finalidad del artículo 4 del CEDHLF y que, por lo tanto, los comportamientos que supongan trata de personas entrarían «dentro del ámbito de aplicación de las garantías ofrecidas por dicho artículo»⁴¹.

Ello influye, con toda seguridad, en el quehacer de la Unión Europea que cada vez irá, con mayor profundidad, destacando las consecuencias que para el respeto de los derechos humanos tienen las medidas destinadas a prevenir y luchar contra la trata de personas. El Consejo de Europa ha hecho que *la persona humana se sitúe en el centro de atención* en la lucha contra la trata de seres humanos. Este empeño se ha dejado traslucir en la acción de otras organizaciones internacionales, como es el caso de la Unión Europea. Por lo tanto, una de las aportaciones más significativa del Consejo de Europa en la lucha contra la trata de seres humanos será, con toda seguridad, *la percepción, en todas sus dimensiones, de este fenómeno como una violación de los derechos humanos y la defensa, en consecuencia, de los derechos de las víctimas*⁴².

do muy en cuenta la cooperación entre los Estados y «un marco legal con un enfoque integrado de los derechos humanos», *ibid.*, § 264.

⁴⁰ *European Court of Human Rights*, 2010, (*Application no. 25965/04*), §§ 156 y 157.

⁴¹ Sin necesidad de examinar «cuál de los tres tipos de comportamientos prohibidos» estarían presentes en el caso de que se trate, *European Court of Human Rights*, 2010, (*Application no. 25965/04*), § 279. De lo que se deriva una obligación muy específica para los Estados. En efecto, «los Estados miembros están obligados a adoptar un marco legislativo y administrativo para prohibir y sancionar la trata», *ibid.*, § 285. *Vid.*, las interesantes reflexiones contenidas en la Opinion n° 6/2010 of the Group of Experts on Trafficking in Human Beings of the European Commission On the Decision of the European Court of Human Rights in the Case of *Rantsev v. Cyprus and Russia*. Es decir, el Tribunal «encontró innecesario identificar si la trata equivale a esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso y concluyó que cae dentro del alcance del artículo 4».

⁴² «La trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas es un delito muy grave que conlleva una violación de los derechos humanos y de la dignidad humana y que la Unión no puede tolerar», Programa de Estocolmo: *una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, § 4.4.2.

5. LOS PAULATINOS ÉNFASIS EN LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

La percepción de que la trata de seres humanos es una cuestión que afecta, de manera primordial, a los derechos humanos se adquiere, en nuestro caso, cuando se comprueba que, progresivamente, la Unión Europea ha ido prestando una mayor atención a *las víctimas de estos comportamientos*. La protección y asistencia a las víctimas se ha ido configurando como uno de los aspectos centrales en la prevención y erradicación de un fenómeno de esta índole y, además, ha propiciado la elaboración de instrumentos político-jurídicos al efecto.

La *Declaración de Bruselas* de 2002, no sólo abogaba porque se adoptasen «medidas concretas» y se intensificase la cooperación en todo lo relativo a «la prevención, protección y asistencia a las víctimas», sino que al mismo tiempo indicó procedimientos y mecanismos que incidían en las asistencia inmediata a la víctimas, la protección de las víctimas cuando éstas actúan como testigos y, por si fuera poco, se abordaron las cuestiones relativas a la reintegración de las víctimas. No obstante, durante ese periodo todavía la legislación de la Unión Europea no puso, de verdad, el acento en las víctimas⁴³. La situación, ciertamente, ha cambiado.

En la actualidad podemos apreciar que la *Estrategia (2012-2016)* detalla un conjunto de medidas que conducirían a contar con una política específica para detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata de seres humanos. Además, se pone el énfasis tanto en la protección de los menores como en el sistema de información sobre los derechos de las víctimas⁴⁴. Ahora bien, los avances más decisivos, en sentido normativo, en la consideración de las víctimas a la hora de abordar la prevención y erradicación de la trata de personas, los vamos a encontrar en aquellas disposiciones que establecen *un marco vinculante* para la protección y asistencia de este colectivo o que, de una u otra forma, pueden verse inmersas las víctimas de la trata de seres humanos. En esta dirección, merece la pena subrayar, por lo menos, tres instrumentos:

Primero, la *Directiva 2004/81/CE* que, aunque encuentra su fundamento en la elaboración de una política en materia de inmigración y, en particular,

⁴³ De tal modo, que se podría sostener que «el tratamiento que el Derecho de la Unión Europea concede a la víctimas de trata revela que la aproximación del legislador europeo a esta materia, lejos de responder a un enfoque global e integrado, resulta unidimensional, parcial y deficiente», ORTEGA GÓMEZ, M., *loc. cit.*, p. 1212.

⁴⁴ *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016) cit.*, p. 8.

en la lucha contra la inmigración ilegal, proporciona, también, componentes para la protección a las víctimas de la trata de personas. Esto se especifica, en particular, en el inicial párrafo 9 en el que se habla de un permiso de residencia *destinado, preferentemente, a las víctimas de la trata de seres humanos* y, asimismo, se refuerza en el párrafo 1 del artículo 3⁴⁵. Segundo, la *Resolución del Consejo, de 23 de noviembre de 1995, relativa a la protección de los testigos en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada internacional* que, sin duda, tiene una eficacia muy real sobre las víctimas de la trata de seres humanos, en cuanto manifestación sobresaliente de la delincuencia organizada⁴⁶. Por último, el avance más decisivo en materia de protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas, lo encontramos, sin ninguna duda, en la *Directiva 2011/36/UE*⁴⁷. Resultan esclarecedores, con toda seguridad, los logros que se alcanzan con esta Directiva en el proceso de conformación de una política coherente de la Unión Europea en materia de trata de personas, en la que se sitúa *el acento en la protección de las víctimas*.

La preocupación por *la protección y asistencia de las víctimas*, al tiempo que deriva de la concepción del fenómeno de la trata de personas desde un enfoque propio de defensa de los derechos humanos, adquiere, también, per-

⁴⁵ En el que se dispone que «los Estados miembros aplicarán la presente Directiva a los nacionales de terceros países *que sean o hayan sido víctimas de delitos relacionados con la trata de seres humanos*, aun cuando hayan entrado ilegalmente en el territorio de los Estados miembros», GARCÍA ÁLVAREZ, S., *loc. cit.* pp. 256 ss. (cursiva añadida)

⁴⁶ Esta Resolución, como se ha dicho, «invita a sus Estados Miembros a garantizar una protección adecuada de los testigos contra cualquier forma de amenaza, presión o intimidación directa o indirecta; antes, durante y después del proceso», Estudio sobre cooperación en materia de protección de víctimas y testigos. Reunión de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales generales de las Américas 23 marzo 2009, OEA/Ser.K/XXXIV, PENAL/INF.1/09, 23 marzo 2009. La Resolución de 1995 se ve complementada por otra *Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 1996, relativa a las personas que colaboran con el proceso judicial en la lucha contra la delincuencia internacional organizada* que, a pesar de que no se refiera a las víctimas de manera concreta, éstas pueden quedar contempladas en los diversos apartados de dicha Resolución.

⁴⁷ Es claro, como se ha dicho, que «dicha norma representa la culminación de un largo proceso de viraje de la política de la Unión en materia de trata de personas, iniciado ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», de tal modo, que «el nuevo planteamiento de la Unión aboga por un tratamiento victimocéntrico de la cuestión, que sitúa en el epicentro del tratamiento de este problema a los derechos humanos de las víctimas del proceso de trata», VILLACAMPA ESTIARTE, C., *loc. cit.*

files muy singulares y se configura como un aspecto a tener muy en cuenta en todas las acciones que se lleven a cabo para prevenir y erradicar este fenómeno⁴⁸. Comprobamos, con facilidad, cómo las víctimas de la trata de personas van a ser, en las iniciativas y acciones normativas adoptadas por la Unión Europea, un componente clave a la hora de abordar o sólo la definición y sanción de aquellos comportamientos que impliquen trata de personas sino, también, las medidas tendentes a proteger sus derechos.

III. LA POLÍTICA NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TRATA DE SERES HUMANOS

Se ha ido produciendo, en la Unión Europea, *un incremento significativo* de iniciativas, programas y normas que han ido abordando, paulatinamente, la trata de seres humanos y que, asimismo, han dado forma jurídica a la regulación de un fenómeno muy complejo y que puede ser situado, como sabemos, en diversos ámbitos normativos y competenciales⁴⁹. Claro que sí, a partir del periodo señalado será cuando la trata de personas entre en el ámbito de preocupación política y jurídica de la Unión.

El fenómeno de la trata ha sido abordado, sin embargo, desde distintos puntos de vista, incidiendo, en unos u otros casos, en algunas de las múltiples facetas que presenta, tanto en la realidad fenomenológica como en el marco jurídico. Por ello, la búsqueda de la legislación comunitaria en esta materia se hará en un contexto de fragmentación que, no obstante, poco a poco se ha ido aclarando y centrándose en la trata de personas en un sentido específico. En verdad, la dificultad para comprender y analizar la normativa de la Unión Europea en esta materia es aceptada por las propias instituciones comunitarias y por los Estados miembros⁵⁰.

⁴⁸ En el *Programa de Estocolmo* se nos dice que «es necesario que la Unión desarrolle una política reforzada de la Unión de lucha contra la trata de seres humanos», siendo así que «esta lucha debe movilizar todos los medios de actuación, aunando la prevención, la actuación policial y la *protección de las víctimas* (...)», párr. 4.4.2.

⁴⁹ Es innegable, pues, que «el compromiso político a nivel de la UE para abordar el problema de la trata de seres humanos se refleja en el *gran número de iniciativas, medidas y programas* de financiación previsto en éste ámbito, en la UE y en terceros países, que se han presentado desde la década de los noventa», *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016) cit.*, p. 3 (cursiva añadida).

⁵⁰ Por lo que no se ha dejado de reconocer que «al existir una amplia gama de medidas legislativas y políticas, se plantea un riesgo de solapamiento y de duplicación de las iniciativas», *ibid.*, p. 4.

Pese a todo, quizá convenga examinar *los fundamentos jurídicos* más claros de la posición que mantiene la Unión Europea en materia de trata de personas, con el fin de comprender los diversos aspectos normativos que están presentes. En otras palabras, identificar el fundamento o los fundamentos jurídico-constitucionales que justificarían la adopción de medidas por parte de la Unión Europea en la prevención y en la lucha contra la trata de seres humanos y, asimismo, recoger el desarrollo legislativo y normativo que se ha producido, en el seno de la Unión, en relación con esta cuestión⁵¹.

La Unión Europea ha adoptado posiciones que se han plasmado en numerosos actos de naturaleza política y jurídica cuyo fin no es otro que combatir el fenómeno de la trata de personas; y, en particular, como se recoge en *la Declaración de Bruselas* de 2002, el objetivo no era otro que profundizar en «la cooperación europea e internacional» en esta materia, adoptando todo tipo de normas, medidas, prácticas y mecanismos que estuviesen destinados a prevenir y acabar con la trata de seres humanos.

1. EL CONSTANTE AFIANZAMIENTO DEL FUNDAMENTO «JURÍDICO-CONSTITUCIONAL» EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS

De manera progresiva, pero constante, la cuestión relativa a la trata de personas ha ido penetrando en la labor que desarrolla la Unión Europea y se ha ido plasmando, como hemos dicho, en *instrumentos de muy diversa naturaleza*. Los datos que viene ofreciendo la realidad han conducido a que, cada vez más, los Estados de la Unión se vean en la necesidad de aunar esfuerzos con el fin de acabar con comportamientos que implican trata de personas y que atentan y violan principios y orientaciones básicas que inspiran el conjunto del quehacer de la Unión Europea.

⁵¹ En la actualidad, el quehacer normativo de la Unión Europea con el fin de erradicar la trata de personas, se podría resumir diciendo que «since the 1990s the EU has developed many initiatives, measures and funding programmes, and Article 5 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union prohibits specifically trafficking in human beings. A European legal framework is already in place, with the Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, to be fully transposed by the Member States by 6 April 2013, as a major step forward. In addition, the Commission has recently presented on 19 June, a strategy that defines, in this area, the major policies and measures for the period 2012-2016», AYALA SENDER, Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering (CRIM) 2012-2013. Thematic Paper on Organised Crime. *Trafficking in Human Beings in the EU*, September 2012.

Lo más sobresaliente es, sin embargo, que la lucha contra la trata de seres humanos ha quedado reflejada en las cúspides del ordenamiento jurídico de la Unión y que, aunque de forma tímida en muchas ocasiones, se ha dejado ver en instrumentos que sientan las bases par el desarrollo normativo y que, además, ofrecen el fundamento «constitucional» a los diversos ámbitos de competencias, exclusivas o compartidas, por parte de la Unión Europea. Esta materia se ha convertido *en una prioridad para la Unión*. Nos lo recordaba el *Programa de Estocolmo* al hablar de las conductas delictivas y las penas a aplicar, y se señalaba, con rotundidad, la prioridad de *la trata de seres humanos* para la Unión Europea⁵².

A lo largo de este Documento queda claro que la lucha contra la trata de seres humanos debe ser *un ámbito* de actuación *primordial* por parte de la Unión Europea y que, desde la óptica normativa, los Estados miembros y la Unión no deben cejar en los esfuerzos por ir avanzando en el desarrollo *de un marco legal* que prevenga y erradique aquellos comportamientos que supongan una violación de la prohibición y que, al mismo tiempo, se logre una mayor protección y asistencia a las víctimas de la trata⁵³.

Tenemos que reconocer, sin embargo, que no se ha alcanzado un grado muy satisfactorio que conduzca a afirmar que la Unión Europea está acabando, mediante sus normas, con el fenómeno de la trata de seres humanos en el espacio en el que actúa. Por esto, resulta de interés conocer las posiciones de la Unión Europea en esta materia, comprobando las plasmaciones que han tenido lugar tanto en el seno de *las reuniones del Consejo Europeo* y, en particular, lo que se ha reflejado en las Conclusiones de la Presidencia así como la expresión normativa que se ha ido producido *en los Tratados*, poniendo el énfasis en la evolución que ha tenido lugar al respecto.

i) Respecto a las *posiciones del Consejo Europeo*, la primera referencia específica a la trata de seres humanos nos la encontramos, salvo error, en el *Consejo Europeo de Dublín*, de 1996, cuando se pide que se llegue a un acuerdo sobre una capacidad reforzada de acción en relación con muchas materias, entre las que se incluye *la trata de seres humanos*, y , asimismo, dentro de los asuntos de justicia e interior se le dedica un pequeño apartado

⁵² Vid., AYALA SENDER, *loc. cit.*, pp. 4-5.

⁵³ En palabras textuales: «es necesario que la Unión desarrolle una política reforzada (...) de lucha contra la trata de seres humanos orientada a consolidar aún más el compromiso contraído y los esfuerzos realizados por la Unión y los Estados miembros para prevenir la trata de seres humanos y luchar contra ella», de tal modo, que se reclama, con rotundidad, que «se adopte nueva legislación en materia de lucha contra la trata de seres humanos y protección de las víctimas».

a la «Explotación sexual de los niños y *trata de seres humanos*» sin que se contengan muchas especificaciones. La importancia de estas referencias radica, precisamente, en que, por primera vez, el Consejo Europeo menciona la trata de seres humanos como un comportamiento que hay que combatir y lo pone a nivel de ámbitos tales como la lucha contra la delincuencia organizada, la lucha contra la droga o contra el terrorismo⁵⁴.

A partir de este momento, conviene distinguir diversas fases en la acción del Consejo Europeo. Por una parte, desde 1996 hasta el año 2002, podemos hablar de una *primera etapa* en la que la trata de seres humanos va penetrando dentro de las preocupaciones políticas de los Estados y de la Unión pero en la que no se puede decir que tenga singularidad política o normativa, es decir, aún no tiene perfiles propios. En realidad, este fenómeno queda vinculado, por lo menos jurídicamente, a sectores que gozan de una mayor solidez como son la lucha contra delincuencia organizada y la política migratoria de la Unión Europea, tal y como se hizo en el *Consejo Europeo de Tampere*, en 1999 y que ya tuvimos la oportunidad de comentar⁵⁵. En esta misma línea, entiendo que hay que valorar las posiciones que se asumieron en las reuniones de Santa María da Feira (2000)⁵⁶, Niza (2000)⁵⁷, y Laeken (2001)⁵⁸.

⁵⁴ *European Council cit.* Sin embargo, no se contienen referencias específicas a la trata de seres humanos en el *Consejo Europeo*, celebrado en *Amsterdam*, en 1997, a pesar de que se ocupó de cuestiones referidas a la delincuencia organizada.

⁵⁵ Con anterioridad en el *Consejo Europeo de Colonia*, en junio de 1999, aparecen diversas referencias a la lucha contra la trata de seres humanos al hilo de la *cooperación entre la Unión Europea y Rusia*, planteándose la necesidad de desarrollar el «necesario marco judicial, institucional y legal para la lucha eficaz contra la delincuencia organizada, en particular en los ámbitos del blanqueo de capitales, actividades económicas ilícitas y *trata de seres humanos*;», con lo que la trata de personas se concibe como un sector específico de la lucha contra la delincuencia organizada, *ibid.*

⁵⁶ En este caso, no se penetra en la cuestión de la trata de seres humanos sino que, simplemente, se condena este comportamiento al hilo de determinados sucesos en el Reino Unido, lo que lleva a hacer un «llamamiento a la Presidencia francesa entrante y a la Comisión para que hagan avanzar urgentemente las conclusiones de Tampere a este respecto, en especial la estrecha cooperación entre los Estados miembros y Europol para descubrir y desmantelar las redes de delincuentes involucradas en esta trata de personas, y la adopción de fuertes sanciones contra todo aquél que participe en estos delitos abominables», *ibid.*

⁵⁷ Se continúa en la línea de situar la trata de seres humanos en el marco del «asilo e inmigración» vinculándola, en particular, a la inmigración «ilegal», al expresarse el deseo de que se «resuelvan cuanto antes las últimas dificultades relacionadas con los textos destinados a luchar contra la trata de personas y la inmigración ilegal», *ibid.*

⁵⁸ En esta ocasión, se continúa con la vinculación entre trata de personas y política de inmigración al solicitarse que «se desarrolle un plan de acción basado en la comuni-

De manera natural, desde 2002, se va reflejando, *una segunda etapa*, en la que se incide en la vinculación entre la cuestión de la trata de seres humanos y *la política en materia de inmigración*, aunque, en ocasiones, se apunte la necesidad de adoptar normativa específica sobre la trata de personas. Así, podemos recordar los Consejos Europeos que tuvieron lugar en Sevilla (2003)⁵⁹, Salónica (2003)⁶⁰, y Bruselas (2003)⁶¹.

En verdad, desde entonces hasta la actualidad, las veces en las que el Consejo Europeo ha hecho referencias específicas a la trata de seres humanos, éstas se han producido, casi siempre, *en el marco de la lucha contra la inmigración irregular* y, eso, cuando dentro de la Unión ya se estaban desarrollando iniciativas, programas y acciones normativas que, de manera particular, se centraban en el fenómeno de la trata de personas. Esta estrecha vinculación entre trata de seres humanos y la inmigración irregular la podemos apreciar, por ejemplo, en el *Consejo de Bruselas* de junio de 2007⁶². Incluso,

cación de la Comisión sobre la inmigración ilegal y la trata de seres humanos», y, asimismo, con las cuestiones de seguridad, y que «una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y *la trata de seres humanos*», *ibid.*

⁵⁹ De nuevo, se insiste en la vinculación entre trata de seres humanos y la inmigración irregular, pues se entiende que «las medidas que se adopten a corto y medio plazo para la gestión conjunta de los flujos migratorios han de respetar el equilibrio necesario entre, por una parte, una política de integración de los inmigrantes legalmente establecidos y una política de asilo que respete los convenios internacionales, principalmente la Convención de Ginebra de 1951 y, por otra, la lucha decidida contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos», *ibid.*

⁶⁰ Lo mismo en el Consejo Europea de Salónica, en el que se busca establecer mecanismos en la lucha contra la inmigración ilegal, considerando fundamental «*la lucha contra la trata de seres humanos*, incluida la adopción de medidas legislativas y de otro tipo».

⁶¹ En este último, se sostiene «el carácter de máxima prioridad política atribuido a la cuestión de la inmigración» y se reitera el empeño «en un enfoque equilibrado entre la necesidad urgente de frenar la inmigración ilegal y *de luchar contra la trata de seres humanos*, por una parte, y por otra, la acogida y la integración de los inmigrantes legales (...)», *ibid.*

⁶² En esta reunión, dentro del apartado de «Justicia y asuntos de interior» se indicó que «los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto una vez más la necesidad de avanzar con rapidez en la definición de una política global europea de migración basada en unos principios políticos comunes, capaz de tener en cuenta todos los aspectos de la migración (la agenda de migración y desarrollo, así como aspectos internos como la migración legal, la integración, la protección de los refugiados, el control de las fronteras, la readmisión y la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos) basada en una auténtica asociación con los países terceros e integrada plenamente en las políticas exteriores de la Unión», *ibid.*

no se ha perdido la oportunidad de poner de relieve la relación entre ambos fenómenos, tal y como se hizo en la reunión extraordinaria de Bruselas, de marzo de ese año⁶³.

Entretanto, durante el mismo periodo, se atisban expresiones que reflejan que la trata de seres humanos se está convirtiendo, de manera paulatina, en una cuestión particular, de preocupación política y jurídica singular tanto para los Estados miembros como para la Unión Europea. A esto responden, por ejemplo, las posiciones expresadas en las reuniones que tuvieron lugar en Bruselas en noviembre de 2004⁶⁴ así como en junio de 2006. En este caso, con bastante nitidez, se asegura que son necesarios nuevos esfuerzos, en particular en lo referente al mantenimiento de la lucha contra la trata de seres humanos, basándose en el Plan de Acción de la UE y utilizando plenamente Eurojust, Europol y el Grupo especial de Jefes de Policía⁶⁵.

En resumen, el Consejo Europeo se ha hecho eco de los avances que se venían produciendo en las posiciones que, dentro de la Unión Europea, se iban expresando en torno a la trata de personas, pudiendo sostener que, de manera progresiva, se ha ido afianzando como un sector específico de actuación normativo en el seno de la Unión. Eso sí, sin desconocer que siempre ha existido una clara tendencia a situar el fenómeno de la trata de seres humanos en su relación con la lucha contra la inmigración irregular.

ii) También, debemos ocuparnos de la presencia que la lucha contra la trata de seres humanos va a tener en los Tratados. El hecho de que en los

⁶³ Se afirmó, entonces, que «es preciso propiciar un enfoque integral de la política de migración, compatible con el *Enfoque Global de la UE*. En tal sentido, la Unión Europea deberá hacer asimismo frente al reto de la movilidad y promover los contactos interpersonales, empleando instrumentos tales como las asociaciones de movilidad con todos los socios cuyos procesos de reforma estén suficientemente avanzados y cooperando en la lucha contra la trata de seres humanos y la inmigración irregular (...)\", *ibid.*

⁶⁴ En la que se sostuvo que «con vistas al desarrollo de normas comunes, mejores prácticas y mecanismos idóneos para prevenir y combatir la trata de seres humanos, el Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que desarrollen un plan en 2005». En diciembre 2005, se combina esta posición con las referencias a la inmigración irregular, puesto que deben emplearse «todos los marcos existentes de cooperación (...), a fin de prevenir y combatir la migración ilegal y la trata de seres humanos, (...)\", *ibid.*

⁶⁵ En diciembre 2006 se habla de intensificar «el trabajo concreto en las rutas de migración, en asociación con terceros países, en particular con el fin de prevenir y combatir el tráfico y la trata de seres humanos, garantizando al mismo tiempo la protección internacional efectiva de las personas que puedan necesitarla, así como de los grupos vulnerables, como las mujeres, y se dispondrán medidas particulares para los menores no acompañados», *ibid.*

«instrumentos fundamentales» de la Unión se mencione a la trata de seres humanos nos revela que estamos ante una materia que está alcanzando autonomía normativa. No obstante, cabría hacer dos precisiones que justifican que esté reflejada en los Tratados de la Unión y que, al mismo tiempo, nos revelan los momentos en los que, principalmente, se ha avanzado legislativamente en la consideración de este ámbito de actuación.

Por un lado, ocuparse de una materia así sólo puede tener lugar en el marco de un proceso de integración como el europeo, en la medida en que se alcance *un determinado grado de integración política* y que, por supuesto, se sobrepasen los límites de la mera integración económica. Habrá que esperar hasta 1992, (primer momento clave) con la adopción del *Tratado de Maastricht*, para que encontremos, a nivel de Tratados, el fundamento político y normativo que nos permita comprender la existencia de compromisos de la Unión por prevenir y erradicar este fenómeno⁶⁶. Éste será, sin duda, un momento clave en la evolución de la Unión Europea que tendrá reflejo, también, en la materia que nos ocupa.

Por otro lado, la adopción de normas destinadas a prevenir y erradicar la trata de personas tendrá mucho más sentido si en los Tratados se expresan, con claridad, *determinados valores*. Esto va a suceder, precisamente, con la adopción del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, en 2004, (segundo momento clave) en cuyo artículo I-2 se mencionaba, entre estos valores y antes que cualquier otro, «el respeto de la dignidad humana»⁶⁷. A pesar del «fracaso constitucional», las posiciones expresadas tendrán repercusiones, por lo que nos interesa, en la concepción del fenómeno de la trata de personas en la Unión Europea.

Con la reforma y entrada en vigor del *Tratado de Amsterdam*, el artículo 29 del TUE, pensando en términos de ofrecer a los ciudadanos un cierto grado de seguridad, dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia y, ade-

⁶⁶ Como se señaló hace tiempo, va a ser a partir de este tratado cuando «la naturaleza política de la integración comienza a ser visible para todos (...)», MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, en la edición cuarta, Madrid, 2004, p. 66.

⁶⁷ No le falta razón a A. MANGAS, cuando ha afirmado que «esta declaración afecta no sólo a la Unión en cuanto tal, es decir a sus Instituciones y órganos, sino a sus componentes: los Estados miembros deben respetar esos principios. Expresan la sumisión de la UE a esos valores y objetivos políticos generales y, en consecuencia, sus acciones internas y externas pueden ser contrastadas a la luz de esos principios que guían su actividad», MANGAS MARTÍN, A. «Nuevos y viejos valores de la identidad europea al hilo del Tratado Constitucional», *RGDE*, n.º 12, enero 2007.

más, llevando a cabo acciones en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, indica que «este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, *la trata de seres humanos* y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude (...)», con lo que simplemente se menciona a la trata como un comportamiento más dentro del concepto de delincuencia. Esta referencia se hace, como sabemos, dentro del Título VI, denominado «disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal». Esta situación se mantiene inalterable con la adopción del *Tratado de Niza* de 2000.

Con todo ello, se podría decir que, durante este periodo, lo que sucede es que se aborda la trata de personas con un alcance muy limitado y, en buena parte, en estrecha vinculación con las políticas migratorias de la Unión y en su relación con la lucha contra la delincuencia organizada.

No obstante, como hemos dicho, el *Tratado Constitucional*, en 2004, va a suponer un nuevo avance, y bastante significativo, en esta materia: Primero, porque el artículo II-65, en el marco de la Carta de Derechos Fundamentales, estipula la rotunda prohibición de la trata de seres humanos. Segundo, porque la lucha contra la trata de personas se sitúa en el marco de la política común en materia de inmigración, tal y como se hace en el artículo III-267⁶⁸. Por último, porque se indica, en el artículo III-271, dentro de la cooperación judicial en materia penal, que se podrán establecer normas mínimas que afecten a la definición de las infracciones penales así como a las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad, incluyendo entre los ámbitos delictivos: *la trata de seres humanos*⁶⁹.

⁶⁸ Al indicarse que «la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y *de la trata de seres humanos* y una lucha reforzada contra ambas» y, además, disponiendo que «la ley o ley marco europea establecerá las medidas en los ámbitos siguientes: «(...) d) *la lucha contra la trata de seres humanos*, en particular de mujeres y niños».

⁶⁹ En particular, este precepto decía que «la ley marco europea podrá establecer normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes. Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, *la trata de seres humanos* y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delin-

Con todas las limitaciones que se quiera, a pesar de la dependencia de la política migratoria así como respecto de la lucha contra la delincuencia organizada, se va perfilando la trata de personas como un comportamiento autónomo que debe ser objeto, necesariamente, de una regulación específica en el seno de la Unión. Ello es así, porque se adopta el criterio de colocar la acción normativa en materia de trata de seres humanos en dos sectores en los que la cooperación e integración en la Unión Europea está avanzando decisivamente, como son la política de inmigración y la cooperación judicial en materia penal. Ésta va a ser, en el fondo, la situación normativa actual porque, más allá de que desaparezcan las referencias a las Leyes Marco europeas (lo que no deja de tener su trascendencia), el *Tratado de Lisboa* mantiene, en los artículos 79 y 83 respectivamente, lo que se estipuló en el Tratado Constitucional en materia de trata de seres humanos.

En resumidas cuentas, advertimos que se ha logrado un cierto avance normativo en materia de prevención y erradicación de trata de personas. A finales del decenio de los noventa del siglo pasado, la Unión comenzó a interesarse por esta cuestión y a plasmarla, de un modo u otro, en determinados instrumentos político-jurídicos. Desde entonces se ha llegado a una situación en la que este fenómeno *es observado jurídicamente con cierta singularidad*. Lo que resulta más notable, sin embargo, es que se ha llegado a incorporar la preocupación por la trata de seres humanos en los tratados de la Unión y, asimismo, a considerar esta materia con cierta autonomía, con las necesarias vinculaciones que tenga que tener con determinadas políticas de la Unión o con otros ámbitos de actuación.

2. EL PAULATINO PROCESO DE ESPECIFICACIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS DESDE LA DISPERSIÓN Y LA FRAGMENTACIÓN LEGISLATIVAS

Todo lo anterior, se ve reflejado en las diversas iniciativas, acciones y normas que la Unión Europea ha venido realizando en materia de trata de seres humanos. No es de extrañar, sin embargo, que resulte difícil articular jurídicamente la lucha contra la trata de personas en el seno de la Unión, porque, en el fondo, los comportamientos que suponen trata de personas pue-

«...cuencia organizada». Es importante recordar que, en 2005, se aprobó el *Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla*, cuya lectura no tiene desperdicio.

den ser enfocados desde muy diversas perspectivas⁷⁰. Pero podemos aproximarnos a los esfuerzos que se han realizado en la Unión con el fin de combatir, en el plano normativo, la trata de seres humanos, más allá de lo que se dispone en los Tratados.

La dispersión y la fragmentación estarán, pues, presentes en el proceso que lleva a cabo la Unión tendente a la elaboración de una normativa específica en materia de trata de seres humanos⁷¹. Diversos instrumentos y de muy diferente naturaleza⁷² contribuirán a conformar un marco normativo que establezca medidas y dispongan acciones para erradicar el fenómeno de la trata de personas así como prevenir comportamientos delictivos en esta materia. Por lo menos, quizá, corresponda reseñar aquellas iniciativas normativas que más sobresalen:

En primer lugar, no hay que menospreciar los instrumentos de la Unión Europea que han contribuido a que la lucha contra la trata de seres humanos

⁷⁰ Así, en la Comunicación citada, de 2005, se nos decía, con razón, que «(...) para abordar de forma eficaz el tráfico de seres humanos, es necesario un enfoque integrado, que tenga como fundamento el *respeto de los derechos humanos* y que tenga en cuenta su naturaleza global. Este enfoque exige una respuesta política coordinada especialmente en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, las relaciones exteriores, la cooperación al desarrollo, el empleo, la igualdad de sexos y la no discriminación», *Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 18.10.2005. Algo que vendrá avalado, más recientemente, en el *Programa de Estocolmo*, cuando se sostiene que «el Consejo Europeo considera necesario reforzar y aumentar la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas. Esto requiere una respuesta política coordinada y coherente que va más allá del espacio de libertad, seguridad y justicia y, teniendo en cuenta las nuevas formas de explotación, implica a los sectores de relaciones exteriores, cooperación para el desarrollo, asuntos sociales y empleo, educación y salud, igualdad de sexos y no discriminación».

⁷¹ Todo ello, sobre la base de que, en parte, sigue siendo cierto, y no sólo para prevención, que «la Unión Europea no dispone de una auténtica política de prevención de la trata de seres humanos, sino de instrumentos diversos que únicamente proporciona una prevención fragmentaria frente al problema de la trata», ORTEGA GÓMEZ, M., *loc. cit.*, p. 1205.

⁷² No analizamos en este trabajo los Programas comunitarios que, de un modo u otro, afectan a la trata de personas, tales como el Programa STOP y STOP II, el Programa DAPNE (II y III); el Programa ODYSSEUS; y el Programa FALCONE. También se debe tener en cuenta a FRONTEX, como agencia europea. Ver, en concreto, un trabajo reciente, de mucho interés: QUINDIMIL LÓPEZ, J. A., «La Unión Europea, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de *seguridad humanizada* en el mar?» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 41, Madrid, enero/abril (2012), pp. 57-118.

sea un ámbito de actuación cada vez más prioritario, aunque, de manera precisa, no se puedan catalogar como instrumentos o acciones normativas específicas en esta materia. Como sabemos, *los grupos vulnerables*, en particular mujeres y niños, serán los principales perjudicados por comportamientos que implican la trata de personas. Por esto, determinadas normas de la Unión se ocupan de supuestos tales como *la lucha contra la prostitución infantil o la trata de mujeres* que no contemplan el fenómeno de la trata de personas en toda su amplitud, pero que han contribuido y contribuyen a perfilar una política legislativa propia en esta materia.

En esta línea podemos citar, como un verdadero precedente, la *Acción común 97/154/JAI*, de 24 de febrero de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños; y, con menor valor, la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 1996*, sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual⁷³. Quizá convenga destacar, también la reciente *Directiva 2011/92/UE* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo»⁷⁴.

En segundo lugar, no está de más recordar algunos instrumentos que son útiles en la prevención y en la lucha contra la trata de seres humanos pero que, al mismo tiempo, *actúan en otros sectores* y que forman parte de la coopera-

⁷³ Quizá convenga destacar, también la reciente *Directiva 2011/92/UE* del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo. También se pueden citar instrumentos anteriores como la Resolución del Parlamento Europeo sobre explotación de la prostitución y comercio de seres humanos de 1989; y la Resolución del Parlamento Europeo sobre trata de mujeres de 1993.

⁷⁴ Más allá, en estos mismos ámbitos, nos encontramos con normas sobre aspectos muy relaciones con la trata pero que, en realidad, no suponen una aproximación completa e integrada de este fenómeno pero que, con seguridad, cabe recordar por su contribución a la prevención y erradicación de la trata de personas. En concreto, la Decisión del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet; la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil; y la Comunicación de la Comisión, de 27 de noviembre de 1996, sobre la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños.

ción general entre los Estados miembros de la Unión. Nos referimos, en particular, a la Decisión marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al *estatuto de la víctima* en el proceso penal; o a la Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 23 de noviembre de 1995, relativa a la *protección de los testigos* en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada internacional. Estos instrumentos no tienen como destinatarios únicos los supuestos de trata de personas pero son muy útiles para asegurar la eficacia de las medidas destinadas a erradicar o prevenir comportamientos de trata⁷⁵.

Por último, *los instrumentos* que el legislador europeo ha adoptado en materia de trata de seres humanos, de manera específica, no son muchos. Pretendemos subrayar, ahora, tan sólo aquellos instrumentos que, con mayor o menor valor jurídico, más han contribuido y están contribuyendo a perfilar un marco normativo coherente y más completo en la prevención y erradicación de la trata de seres humanos. En esta línea habría que reseñar, por lo menos, lo siguiente:

Por una parte, es pertinente recordar la *Resolución del Parlamento Europeo*, de 18 de enero de 1996, sobre la trata de seres humanos puesto que supuso un primer paso, y muy significativo, a la hora de abordar este fenómeno, en términos legislativos, en la Unión. En esta Resolución, a pesar de su escaso valor jurídico, se partía de la afirmación de que la trata de personas resultaba incompatible con la dignidad y se consideraba «una grave violación de los derechos humanos»⁷⁶.

Por otra parte, aunque ya no esté en vigor, la *Decisión marco 2002/629/JAI* aseguraba *el inicio normativo más notable* en la lucha contra la trata de personas y se fueron poniendo los énfasis en los campos que, desde entonces, van a merecer una mayor atención a la hora de combatir este fenómeno. En el fondo, se abogaba porque se establecieran definiciones, tipificaciones y sanciones comunes que permitieran abordar, con posibilidades de éxito, la lucha contra la trata de personas. Aunque no corresponde

⁷⁵ También se podría recoger, en esta dirección, la citada Directiva 2004/81/CE, que, como podemos apreciar, repercute más directamente en el fenómeno de la trata de personas pero que, sobre todo, establece medidas concretas que favorecen a la víctimas

⁷⁶ Esta materia se situaba parcialmente en el ámbito específico de los derechos humanos o, por lo menos, se incidía, aunque no mucho, en esta dimensión. La Resolución contenía algunas afirmaciones con bastante relevancia. Así, destaca la petición de que se añadiera «la cuestión del tráfico de personas a las materias previstas actualmente en el artículo K.1 del Tratado de la Unión Europea y se incluya en el *ámbito de competencias comunitarias*.

valorar y examinar, ahora y con detalle, el contenido de este instrumento, sí parece oportuno subrayar la voluntad de buscar *elementos comunes que puedan ofrecer una definición de la trata de seres humanos*, no sólo con base en los ordenamientos jurídicos internos sino también, por qué no, de derecho de la Unión⁷⁷.

Pero más allá, esta Decisión Marco ha sido sustituida, como se sabe, por la *Directiva 2011/36/UE* que, con toda seguridad, es *el instrumento jurídico más notable* que se ha elaborado, hasta la fecha, en materia de trata de personas en la Unión Europea. Ni que decir tiene que no sólo se avanza en la lucha contra la trata de personas sino que, además, se va singularizando este fenómeno en la legislación de la Unión⁷⁸.

Entre los rasgos más característicos de esta norma, los acentos se ponen en *la perspectiva de los derechos humanos*, en la defensa de *los derechos de las víctimas* así como en la instauración de unas normas mínimas en materia de *definición de delitos y sanciones* que pueden contribuir a la prevención y erradicación de la trata de personas, siendo así que, conlleva la ampliación de «la definición de trata de seres humanos»⁷⁹ y se pretende hacer más efectiva la protección de las víctimas. La participación de los Estados miembros en la implementación de esta Directiva será decisiva y, con seguridad, comenzaremos a ver resultados tangibles en muy poco tiempo. El giro que ha proporcionado esta Directiva es lo más sobresaliente⁸⁰. Con seguridad, esta norma no

⁷⁷ En particular, cuando se indica, que «es necesario abordar la grave infracción penal que constituye la trata de seres humanos no sólo mediante la acción individual de cada Estado miembro, sino con un enfoque global, caracterizado por una definición de los elementos constitutivos de Derecho penal comunes a todos los Estados miembros que incluya sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias». Respetando «los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» siendo así que «la presente Decisión marco se limita a lo mínimo necesario para alcanzar estos objetivos a escala comunitaria y no excede lo que es necesario a tal efecto».

⁷⁸ Con razón, se ha dicho que: «This is a very important step towards a *comprehensive and more effective European anti-trafficking policy*. (...). The new ambitious rules adopted today will keep the EU at the forefront of the international fight against human trafficking by protecting the victims and punishing the criminals behind this modern slavery» Palabras de Cecilia Malmström, EU Commissioner for Home Affairs, en *Together against Trafficking in Human Beings*. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/section.action?sectionPath=Legislation+and+Case+Law%2FEU+Legislation%2FCriminal+Law>.

⁷⁹ R. LACUEVA BERTOLACCI, R., *loc. cit.*

⁸⁰ Con su aprobación «no puede sostenerse ya que la política de la Unión se limite a la mera pretensión de resolución del problema mediante el exclusivo recurso a la normativa penal», VILLACAMPA ESTIARTE, C., *loc. cit.*, p. 1.

supone el final del camino en la persecución de la trata en la Unión Europea, pero va mucho más allá de las normas anteriores en esta materia⁸¹.

IV. CONCLUSIONES

Enfocar jurídicamente el fenómeno de la trata de seres humanos presenta cierta complejidad. Los esfuerzos que se ha realizado, en esta dirección, son muy relevantes y han dado sus frutos. Pero, sobre todo, se está produciendo la *progresiva autonomía conceptual y normativa de la trata de seres humanos en la Unión Europea*. En verdad, la prevención y erradicación de la trata de personas está alcanzado un grado muy aceptable de autonomía tanto conceptual como normativa, lo que, a la postre, conducirá a contar con un número suficiente de instrumentos jurídicos en esta materia⁸². Sin embargo, no resulta fácil cerrar, en poco tiempo, *un marco normativo completo* en esta materia que, como es natural, guarda muy estrechas relaciones con otros ámbitos de actuación tanto de la Unión como de sus Estados miembros.

La trata de personas aparece mencionada, con frecuencia, en las posiciones y en la normativa generada por la Unión Europea, cuando se aborda el sector concerniente a la lucha contra la inmigración irregular o clandestina. Ahora bien, existe un amplio acuerdo en que nos encontramos en presencia de *dos realidades diferentes*, sobre todo, en su definición y, en consecuencia, en el tratamiento normativo que deben recibir. Por esto, comienza a vislumbrarse que la trata de seres humanos debería ser objeto de una normativa específica y singular, ya que la prevención y la lucha contra la trata de personas, y sus efectos, van más allá de la política migratoria de la Unión en

⁸¹ Está claro que «no sólo se centra en el componente represivo, sino que tiene también como objetivo prevenir la delincuencia y garantizar que las víctimas de la trata de seres humanos puedan recuperarse y reintegrarse a la sociedad». Cabe recordar que esta Directiva deberá ser transpuesta por los Estados miembros antes del 6 de abril de 2013 y que se espera que tenga «un considerable impacto», *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016) cit.*, p. 5. También se ha dicho, con razón, que «This Directive establishes minimum rules concerning the definition of criminal offences and sanctions in the area of trafficking in human beings. It also introduces common provisions, taking into account the gender perspective, to strengthen the prevention of this crime and the protection of the victims thereof», *Vid.*, AYALA SENDER, *loc. cit.*, p. 6.

⁸² GIAMMARINARO, M. G. «La politique européenne en matière de traite des êtres humains», *La traite des êtres humains, un défi mondial cit.*, pp. 42 ss.

sentido estricto. Todo ello, viene avalado porque el enfoque que hace que primen los aspectos concernientes a los derechos humanos otorga autonomía a este sector en el marco normativo de la Unión⁸³.

Aunque se ha avanzado bastante en la lucha contra la trata de personas y, buena muestra de ello, serán los instrumentos que la Unión Europea ha adoptado, es verdad, sin embargo, que no debemos dejar de reconocer que «la legislación europea en la materia admite mejoras»⁸⁴. Lo que sí se puede subrayar es que la Unión ha comenzado a enfocar el fenómeno de la trata de personas como una materia que no sólo afecta a los derechos humanos sino que, debe ser examinada a la luz del respeto y protección de los derechos fundamentales y que se ha desarrollado una normativa tendente a la protección y asistencia de la víctimas.

Se está abriendo el camino para que la trata de personas sea *un ámbito específico de actuación* en el seno de la Unión Europea. Es difícil que los Estados miembros, por sí mismos, erradiquen la trata de seres humanos y precisen, por lo tanto, la acción legislativa e institucional de la Unión Europea. Estamos en el comienzo de un nuevo enfoque normativo, destinado a abordar el fenómeno de la trata de personas y, en esta línea, se están construyendo los escalones que conduzcan a la conformación de un espacio propio y singular relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos en el seno de la Unión.

La adopción de la directiva 2011/36/UE supone un avance decisivo en la dirección de otorgar autonomía narrativa a la cuestión de la trata de seres humanos en la Unión Europea. Al mismo tiempo, señala los aspectos centrales que deben ser abordados por la Unión y por sus Estados miembros a la hora de enfocar jurídicamente tanto la prevención como la erradicación de este fenómeno. La lucha contra la trata de seres humanos es mucho más, en la narrativa de la Unión Europea, que una dimensión particular de la política migratoria o la lucha contra la delincuencia organizada.

⁸³ ROMÁN PORTAS, J. M., «El tráfico de seres humanos y la trata de personas en la Unión Europea», *Seminario internacional: perspectivas de los derechos humanos en el siglo XXI*, Fundación Ciudadanía y Valores, México, 28 de mayo de 2009.

⁸⁴ ORTEGA GÓMEZ, M., *loc. cit.*, pp. 1215-1216.

LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS EN LA UNIÓN EUROPEA: LOS COMPONENTES PARA UNA POLÍTICA PROPIA

RESUMEN: La lucha contra la trata de seres humanos es uno de los objetivos que se ha marcada la Unión Europea y ha encontrado, desde hace tiempo, plasmaciones normativas muy relevantes. Los avances que se han venido produciendo en esta materia resultan significativos y tienden a crear un marco coherente y más completo sobre la trata de personas. La perspectiva de los derechos humanos adquiere, paulatinamente, más relevancia en las medidas a adoptar para prevenir y erradicar la trata de personas. Las normas de la Unión inciden, cada vez más, en los derechos de las víctimas, en su asistencia y protección. Aunque la trata de seres humanos se comprenda en el marco de la lucha contra la inmigración irregular y la delincuencia organizada, se apunta la creación de un espacio normativo propio y singular.

PALABRAS CLAVE: Trata de seres humanos y derechos fundamentales. Lucha contra la inmigración irregular. Lucha contra la delincuencia organizada. Asistencia y protección de las víctimas. Normativa de la Unión Europea en materia de trata de personas.

THE FIGHT AGAINST TRAFFICKING IN PERSONS IN THE EUROPEAN UNION: COMPONENTS FOR A PARTICULAR POLICY

ABSTRACT: The fight against trafficking in persons is one of the European Union's aims and relevant progress in its regulation has been made for a while. Significant advances have been taking place in this area and they tend to create a more comprehensive and coherent legal framework on trafficking in persons. Thus, the human rights perspective is acquiring gradually more relevance in the adoption of measures to prevent and eradicate trafficking. The European Union regulations affect, increasingly, on the rights of the victims, as well as in their assistance and protection. Although human trafficking is included in the context of the fight against smuggling of migrants and transnational organized crime, its own and unique regulatory framework it's been created.

KEY WORDS: Trafficking in persons and human rights. Fight against Smuggling of Migrants. Fight against transnational organized crime. Assistance and protection of the victims. European Union Regulations on trafficking in persons.

LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES PERSONNES DANS L'UNION EUROPÉENNE: LES COMPOSANTS POUR UNE POLITIQUE AUTONOME

RÉSUMÉ: La lutte contre la traite des personnes est l'un des objectifs que l'Union Européenne s'est fixé et qui vient de trouver son reflet dans ses normes. Il y a déjà des progrès significatifs dans ce domaine qui ont tendance à la création d'un cadre cohérent et plus complet. L'approche des droits de l'homme devient de plus en plus importante pour l'éradication et la prévention de la traite des personnes. Les normes de l'Union mettent

de plus en plus l'accent sur la protection des droits de victims. Bien que la traite de personnes reste encadré dans la lutte contre la immigration illégale et le crime organisé, la creation d'un espace unique et propre apparaît comme une possibilité proche.

MOTS CLÉS: Lutte contre la traite de personnes et droits de l'homme. Lutte contre l'immigration illégal. Lutte contre le crime organisé. Assistance et protection des victims. Droit de l'Union Européenne dans le domain de la traite des personnes.