



Bruselas, 3.12.2018  
COM(2018) 777 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Segundo informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2018) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas**

{SWD(2018) 473 final}

## **I. CONTEXTO**

La trata de seres humanos es una forma de delincuencia (principalmente organizada) en constante evolución. Proporciona beneficios sustanciales a sus autores, quienes se aprovechan de las vulnerabilidades de las personas y explotan la demanda de los servicios que prestan las víctimas. Produce un daño irreversible a sus víctimas, y a nuestras sociedades y economías.

Cada vez se conoce mejor el vínculo entre la trata de seres humanos y otros delitos graves. La compleja interacción entre oferta y demanda que existe entre los perpetradores, los explotadores, los beneficiarios y los usuarios crea una larga cadena de actores, que participan de manera consciente o inconsciente. Una cadena que es preciso romper para detener y prevenir eficazmente este atroz delito.

En este contexto, la Comisión introdujo la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)<sup>1</sup> («la Estrategia de la UE»). Además, en diciembre de 2017, en su Comunicación Informe de seguimiento de la estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos y determinación de nuevas acciones concretas («la Comunicación de 2017»)<sup>2</sup>, la Comisión identificó una serie de acciones específicas dirigidas a mejorar la prevención. La Comisión continúa llevando a cabo un seguimiento de la aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas<sup>3</sup> («la Directiva contra la trata de seres humanos»).

El presente informe de la Comisión es el segundo que elabora sobre los avances logrados en la lucha contra la trata de seres humanos. Está basado en una amplia variedad de fuentes, entre las que cabe citar las siguientes:

- la información recogida por los ponentes nacionales o mecanismos equivalentes y presentada ante el Coordinador de la UE para la lucha contra la trata<sup>4</sup> por los Estados miembros de conformidad con los artículos 19 y 20 de la Directiva contra la trata de seres humanos<sup>5</sup>;
- las medidas adoptadas por la Comisión y otras partes interesadas en virtud de la Estrategia de la UE y la Comunicación de 2017;
- las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil participantes en la Plataforma de la Sociedad Civil de la UE y en la plataforma electrónica contra la trata de seres humanos<sup>6</sup>;
- y la información de las agencias pertinentes de la UE y de las organizaciones internacionales y regionales.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 286.

<sup>2</sup> COM(2017) 728.

<sup>3</sup> Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (DO L 101 de 15.4.2011).

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en)

<sup>5</sup> Con arreglo al artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, las tareas de los ponentes nacionales o mecanismos equivalentes deben incluir, como mínimo, «la evaluación de las tendencias de la trata de seres humanos, la cuantificación de los resultados de las acciones de la lucha contra la trata, incluida la recopilación de estadísticas en estrecha cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil presentes en este ámbito, y la información». El artículo 20 de la misma Directiva establece además que «los Estados miembros remitirán [al Coordinador de la UE] la información a que hace referencia el artículo 19, sobre cuya base el Coordinador efectuará su contribución a los informes que cada dos años elaborará la Comisión sobre el progreso en la lucha contra la trata de seres humanos».

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en)

Este informe, junto con el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña, presenta una serie de patrones emergentes basados en datos y tendencias, y expone las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia de la UE y el progreso en la aplicación de la Comunicación de 2017, en consonancia con el compromiso recogido en ella. En el informe se analizan asimismo los datos estadísticos proporcionados por los Estados miembros y se actualiza la información relativa a la aplicación de la Directiva 2004/81/CE<sup>7</sup> relativa a la expedición de un permiso de residencia a víctimas de la trata de seres humanos. La información narrativa presentada por los Estados miembros abarca principalmente el período de 2014 a 2016, mientras que el informe y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión recurren a información procedente de fuentes tales como los Estados miembros, la sociedad civil, organizaciones internacionales y publicaciones de la Comisión.

## **II. PATRONES Y TENDENCIAS EMERGENTES**

El cuarto ejercicio de recopilación de estadísticas sobre la trata de seres humanos (centrado principalmente en el período 2015-2016) que se expone en este segundo informe de situación<sup>8</sup> aporta una mayor cantidad de datos que los anteriores. Todos los Estados miembros han aportado datos estadísticos, aunque con un nivel de detalle variable. Eurostat ha publicado dos documentos de trabajo con datos estadísticos de la UE relativos a 2013 y 2014, que se actualizaron en 2015 tras un ejercicio limitado de recopilación de datos por parte de la Comisión para el período 2013-2014, y que se incluyeron en el primer informe de situación<sup>9</sup>.

Los datos correspondientes al periodo 2015-2016 muestran patrones similares entre las víctimas registradas y los traficantes de personas en contacto con el sistema policial y de justicia penal a los observados en anteriores períodos de presentación de información. Dichos datos se refieren a personas que están en contacto con las autoridades y con otras organizaciones. Hay motivos para creer que muchas víctimas y traficantes de personas no se detectan, por lo que no aparecen reflejados en los datos que aquí se presentan. Existen diferencias sustanciales en la forma en que los Estados miembros recopilan y registran datos, por lo que es necesario extremar la cautela a la hora de efectuar comparaciones entre ellos y a lo largo del tiempo.

En el período 2015-2016:

- Se registraron 20 532 víctimas de la trata en la UE.
- Se notificaron 5 979 enjuiciamientos y 2 927 condenas por trata de seres humanos.
- 7 503 personas tuvieron contacto formal con el sistema policial o de justicia penal, es decir, fueron consideradas sospechosas, detenidas o amonestadas por un delito relacionado con la trata de seres humanos.
- Más de la mitad (un 56 %) de los casos de trata de seres humanos tenía por finalidad la explotación sexual, que continúa siendo la modalidad más extendida. En torno a una cuarta parte de los casos de trata (26 %) era con fines de explotación laboral, y el resto (un 18 %) perseguía otros objetivos, tales como la mendicidad forzada o la extracción de

---

<sup>7</sup> Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes (DO L 261 de 6.8.2004).

<sup>8</sup> Puede obtenerse más información al respecto en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe y en el estudio analítico asociado a este, que contiene estadísticas actualizadas e información detallada sobre la metodología empleada.

<sup>9</sup> COM(2016) 267.

órganos. La mayoría de las víctimas registradas de la trata de seres humanos destinadas a la explotación laboral (un 61 %) se encontraban en el Reino Unido, por lo que los datos correspondientes a este país alteran de un modo significativo la proporción de la trata con fines de explotación laboral a escala de la UE. Si no se incluyeran los datos del Reino Unido, las proporciones cambiarían del siguiente modo: explotación sexual: 65 %; explotación laboral: 15 %; otros: 20 %;

- las mujeres y niñas representaban más de dos terceras partes (68 %) de las víctimas registradas (un 77 % si no se incluyen los datos referentes al Reino Unido);
- casi la cuarta parte de las víctimas registradas (23 %) eran menores de edad;
- un 44 % de las víctimas registradas eran ciudadanos de la UE.
- Los cinco primeros países de la UE según la nacionalidad de las víctimas registradas eran Rumanía, Hungría, los Países Bajos, Polonia y Bulgaria. Esta lista no ha variado desde el período 2010-2012 y coincide con el primer informe de situación de la Comisión.
- Los cinco primeros países no pertenecientes a la UE según la nacionalidad de las víctimas registradas eran Nigeria, Albania, Vietnam, China y Eritrea.

La Comisión ha trabajado con los Estados miembros, con Eurostat y con las autoridades estadísticas para mejorar los datos disponibles. Se ofrece información nueva y más detallada sobre las diferentes formas en que los servicios estatales se implican en este problema, apoyan a las víctimas y actúan para reducir la impunidad de los traficantes. Este trabajo incluyó solicitudes de información en relación con las víctimas, como la utilización del estatuto de protección internacional y, en lo referente a la reducción de la impunidad, la penalización del uso de los servicios que prestan las víctimas de la trata. Sin embargo, continúan apreciándose deficiencias en la provisión de datos por parte de los Estados miembros, lo que limita la fiabilidad y la comparabilidad de la información.

**Los Estados miembros deben mejorar la anotación y el registro, la fiabilidad, la disponibilidad y la comparabilidad de los datos, pero también cerciorarse de que pueden desglosarlos por género, edad, forma de explotación, nacionalidad de las víctimas y de los traficantes de personas, así como según el tipo de asistencia y protección. La disponibilidad de datos fiables constituye un requisito previo para un adecuado seguimiento y para garantizar una mejor formulación de políticas.**

## **1. Formas de explotación**

La trata de personas es un delito muy complejo que a menudo evoluciona en función de la demanda y de la inventiva de los traficantes; la explotación en la que se centra puede adoptar numerosas formas.

### **• Trata con fines de explotación sexual**

La trata de seres humanos con fines de explotación sexual sigue siendo la forma más frecuente. En 2015-2016 hubo 9 759 víctimas registradas de explotación sexual, lo que supone más de la mitad (un 56 %) de las víctimas registradas que fueron objeto de algún tipo de explotación constatada; la inmensa mayoría de ellas (el 95 % de las víctimas registradas de explotación sexual) eran mujeres y niñas. Se observa un acusado incremento del número de mujeres y niñas víctimas de la trata en la ruta del Mediterráneo central con fines de explotación sexual en la UE<sup>10</sup>. Las víctimas sufren explotación en la industria del sexo y el entretenimiento. Dicha explotación se ve facilitada por el rápido desarrollo tecnológico y el uso de internet para publicitar los servicios y para captar a las víctimas. Los patrones

<sup>10</sup> [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2018.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf)

emergentes constatados incluyen la pornografía, el uso de cámaras web y el abuso sexual de menores en directo y a distancia.

La conclusión de Europol<sup>11</sup> de que «hay Estados miembros en los que la prostitución es legal, lo que facilita en gran medida la actividad de los traficantes de personas que desean ampararse en un entorno legal para explotar a sus víctimas» encuentra eco en diversos informes de los Estados miembros, según los cuales los traficantes tienden a conducir a sus víctimas hacia países en los que la prostitución se encuentra regulada y se practica legalmente. En este sentido, Europol<sup>12</sup> constata que en algunos Estados miembros en los que la prostitución es una actividad legal, los sospechosos podían explotar a menores junto a víctimas adultas en negocios legales, como burdeles, barrios de prostitución o clubes de sexo, a menudo con el apoyo de los administradores de dichos negocios, dado que la prostitución infantil puede resultar muy rentable, pues los «clientes» suelen estar dispuestos a pagar más por mantener relaciones sexuales con menores.

Pese a que los informes de la mayoría de los Estados miembros mencionan la trata con fines de explotación sexual como tipo más frecuente, la información sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros muestra una tendencia a concentrarse en otras formas de explotación.

**Los Estados miembros deben intensificar sus esfuerzos en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, y convertir este tipo de trata en una prioridad. Deben establecer medidas que mejoren su capacidad para detectar a las víctimas de todas las formas de explotación, si bien estas medidas no deberían ir en detrimento de las víctimas de explotación sexual.**

- **Trata con fines de explotación laboral**

La trata con fines de explotación laboral afectó a alrededor de una cuarta parte (un 26 %) de las víctimas registradas. Este tipo de explotación afecta principalmente a hombres (que representan un 80 % de las víctimas registradas), aunque en determinados sectores (como en el trabajo doméstico) predominan las mujeres. Varios Estados miembros han informado de que se observa una tendencia creciente en la trata con fines de explotación laboral.

Según Europol<sup>13</sup>, «los grupos criminales organizados responden a la creciente demanda de mano de obra barata en muchos Estados miembros, y aprovechan las discrepancias en la legislación laboral para organizar la explotación de las víctimas en la zona gris que existe entre el empleo legal y la explotación laboral».

Las víctimas son explotadas en los sectores de la construcción, la agricultura y la silvicultura, la industria, la restauración, los servicios asistenciales, los servicios de limpieza y el trabajo doméstico, el entretenimiento, la pesca, la hostelería, el comercio al por menor y el transporte. Numerosos informes elaborados por los Estados miembros y la sociedad civil hacen referencia al papel de los inspectores de trabajo en la detección de las víctimas, así como a la

---

<sup>11</sup> Europol, informe de situación *Trafficking in Human Beings in the EU*, febrero de 2016.

<sup>12</sup> Europol, *Situation Report on Criminal networks involved in the Trafficking and Exploitation of Underage Victims in the European Union*, 2018.

<sup>13</sup> <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

necesidad de fortalecer la cooperación entre los servicios policiales y las inspecciones de trabajo.

**Es alentador observar los progresos realizados en la identificación de las víctimas de la trata de personas con fines de explotación laboral, sobre todo teniendo en cuenta los fondos que destina la Comisión a luchar contra esta modalidad de trata. La Comisión continuará supervisando la aplicación de la Directiva sobre sanciones a los empleadores y la Directiva contra la trata de seres humanos.**

La Comisión señala, no obstante, que no todas las situaciones de explotación que se producen en el mercado de trabajo de la UE son atribuibles a la trata de seres humanos.

- **Otras formas de explotación**

En 2015-2016, otras formas de explotación representaron en torno a una cuarta parte (18 %) de las víctimas registradas. Esta proporción incluye la trata con fines de matrimonio forzado, la mendicidad forzada y la delincuencia forzada, entre otros fines. Estas «otras formas» de trata están asociadas con delitos leves, delitos contra la propiedad y fraudes en la percepción de prestaciones sociales. De acuerdo con la información disponible, la trata de seres humanos con fines de delincuencia forzada y mendicidad forzada va en aumento.

Los Estados miembros señalan un incremento del número de víctimas que se ven obligadas a contraer matrimonio contra su voluntad o de conveniencia. Dichas víctimas también sufren explotación sexual, reproducción forzada y/o explotación laboral, además de verse compelidas a casarse con ciudadanos de terceros países para regularizar su estancia. Europol<sup>14</sup> vincula estos hechos con el aumento en los últimos años del número de migrantes irregulares que tratan de legalizar su situación de residencia tras ver desestimadas sus solicitudes de asilo. Las víctimas de esta forma de trata suelen verse forzadas a suscribir préstamos o a solicitar prestaciones sociales.

**Los Estados miembros deben intensificar sus actuaciones dirigidas a combatir todas las formas de explotación, incluidas campañas de información y sensibilización. Además, deben introducir una formación dirigida específicamente a registradores civiles y otros funcionarios que tengan una elevada probabilidad de entrar en contacto con víctimas de la trata de seres humanos.**

## **2. Patrones emergentes de la trata**

La trata interna, es decir, la que se produce dentro del territorio de un Estado miembro, está aumentando. Los Estados miembros informan asimismo de que la edad de las víctimas identificadas está disminuyendo. Los niños de los países de Europa Oriental y las comunidades romaníes continúan siendo particularmente vulnerables; los traficantes de personas explotan el parentesco.

Otros patrones emergentes incluyen casos de mujeres embarazadas que son objeto de trata con el fin de vender a sus recién nacidos, la trata con fines de extracción de órganos o tejidos humanos y el matrimonio infantil. Las personas con discapacidad física o problemas de desarrollo también se están convirtiendo en un objetivo cada vez más frecuente de los traficantes de seres humanos.

---

<sup>14</sup> <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

### **3. La trata de personas en el contexto de la migración**

Según los informes disponibles, la crisis migratoria ha agudizado el riesgo de trata. En su análisis de riesgos para 2018, la Guardia Europea de Fronteras y Costas indicó que «pese a que, durante décadas, la trata de personas procedentes de Nigeria ha surtido el mercado europeo del sexo, el aumento del número de mujeres nigerianas que llegan a Italia (y, en menor medida, a España) en el marco de flujos migratorios mixtos ha hecho que salga a la luz el problema de la trata de seres humanos procedentes de Nigeria»<sup>15</sup>.

Los Estados miembros informan sobre víctimas de la trata detectadas en los sistemas de solicitud de asilo y en grupos criminales organizados que tratan de explotar los procedimientos de asilo. Además, los Estados miembros también señalan que tienen conocimiento de que los traficantes de seres humanos exigen a las víctimas que soliciten protección internacional, en un intento de regularizar la condición de las mismas.

**La trata de seres humanos debe abordarse en el contexto de la migración teniendo en cuenta los nuevos patrones observados, como el desproporcionado número de mujeres y niñas que son objeto de trata con fines de explotación sexual. Se debe continuar trabajando para garantizar la identificación de todas las víctimas, y que reciban una protección adecuada según su género, su edad y la forma de explotación que sufran.**

### **4. Perfil y métodos de trabajo de los traficantes de seres humanos**

Los Estados miembros informan de que los traficantes de personas modifican constantemente sus métodos de trabajo; recurren menos a la fuerza física, pero utilizan en mayor medida la violencia psicológica y emocional. Además, señalan que el número de sus propios nacionales que son tratados como sospechosos por los Estados miembros, así como el de mujeres víctimas que se convierten en traficantes, va en aumento. Las redes delictivas presentan una elevada movilidad y, a menudo, son transnacionales; existen células de estas redes en los países de origen, de tránsito y de destino de las víctimas. De acuerdo con los Estados miembros, los traficantes de personas utilizan internet y las redes sociales para captar a sus víctimas, pero también con fines logísticos, para posibilitar la explotación de las víctimas y como plataforma comercial para la prostitución. Los Estados miembros indican además que el uso de tecnologías de cifrado plantea dificultades a las autoridades encargadas de la investigación. También destacan la existencia de vínculos con el tráfico de drogas, la falsificación de documentos y monedas, los delitos contra la propiedad, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico ilegal de armas y el contrabando de tabaco.

**En vista de la constante evolución de los métodos que emplean los traficantes, los Estados miembros deben impartir formación especializada a los profesionales que tengan probabilidad de entrar en contacto con las víctimas —una formación que debería estar adaptada al papel de las nuevas tecnologías de la información— y llevar a cabo iniciativas encaminadas a prevenir la trata de seres humanos.**

## **III. LUCHA CONTRA LA CULTURA DE IMPUNIDAD Y PREVENCIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS**

Combatir la cultura de impunidad y prevenir la trata de seres humanos son las prioridades fundamentales de la Comisión, de acuerdo con su Comunicación de 2017. La Comisión

<sup>15</sup> [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2018.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf)

seguirá centrándose en desarticular el modelo de negocio de la trata, llevar a cabo un seguimiento de los fondos y romper la cadena de la trata. En esta sección se analiza el progreso realizado en la investigación, enjuiciamiento y condena de los traficantes, así como las medidas adoptadas para mejorar la prevención y reducir la demanda.

### **1. Fomentar la tipificación penal del uso de los servicios prestados por las víctimas**

Alentar más a esos Estados miembros de la UE, en la medida en que no lo hayan hecho aún, a que tipifiquen como delito el uso consciente de los servicios de las víctimas es una de las principales prioridades de la Comisión para prevenir la trata de seres humanos, tal como se establece en la Comunicación de 2017. El artículo 18, apartado 4, de la Directiva contra la trata de seres humanos anima a los Estados miembros a estudiar la adopción de medidas para tipificar penalmente el uso de servicios de las víctimas de la trata de seres humanos a sabiendas de que se trata de tales víctimas. Además, el análisis de la Comisión recogido en el «Informe sobre los usuarios»<sup>16</sup>, que evalúa la incidencia de la legislación nacional vigente que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos, revela un panorama jurídico muy diverso en el seno de la UE.

Solo tres Estados miembros pudieron proporcionar datos estadísticos sobre contactos con la policía, enjuiciamiento de casos y condenas relacionadas con la tipificación penal de los usuarios de estos servicios. De acuerdo con dichos datos, en 2015-2016 se notificaron dos sospechosos (personas que entraron en contacto formal con las autoridades), 135 enjuiciamientos y 18 condenas en la UE en relación con el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos.

Los Estados miembros informaron principalmente sobre medidas relacionadas con el uso de los servicios prestados por víctimas de la trata con fines de explotación sexual y laboral. También informaron sobre las medidas adoptadas para combatir la impunidad de los usuarios de las víctimas de la trata con fines de explotación laboral, dirigidas, entre otros agentes, contra subcontratistas, intermediarios y cadenas de suministro.

Pese a que las organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por la falta de voluntad política para aplicar las leyes pertinentes, los Estados miembros informaron sobre nuevas leyes relativas a la tipificación penal del uso consciente de los servicios que prestan las víctimas de la trata.

**Como ya se señaló en anteriores informes de la Comisión, es necesario intensificar los esfuerzos para combatir la impunidad, garantizando que quienes explotan a las víctimas y abusan de ellas sean puestos a disposición de la justicia. La Comisión sigue animando a los Estados miembros que aún no lo han hecho a tipificar penalmente el uso consciente de los servicios prestados por las víctimas de la trata.**

### **2. Intensificar el enjuiciamiento y condena de los casos de trata y la eficacia de dichas actuaciones**

En 2015-2016, los Estados miembros notificaron 5 979 enjuiciamientos y 2 927 condenas por trata de seres humanos. En términos generales, la cooperación transfronteriza a través de los canales de Europol y Eurojust ha aumentado. En 2016-2017 se registraron 2 476 nuevos casos

---

<sup>16</sup> COM(2016) 719, [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report\\_on\\_impact\\_of\\_national\\_legislation\\_related\\_to\\_thb\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_impact_of_national_legislation_related_to_thb_en.pdf)

de trata de personas y se remitieron a Europol 8 411 nuevos mensajes operativos. En 2014-2015 se creó un elevado número de equipos conjuntos de investigación en el seno de Eurojust.

A pesar del aumento que se ha producido en los últimos años, el nivel global de enjuiciamientos y condenas por trata de seres humanos continúa siendo muy bajo. Debido a la compleja naturaleza de este tipo de investigaciones, a menudo no se dispone de suficientes pruebas que sustenten un enjuiciamiento y llevar un caso ante el tribunal. En consecuencia, los cargos contra los traficantes de personas se formulan por otros delitos, como el blanqueo de capitales o por delitos relacionados con la prostitución.

Se ha observado un aumento del conocimiento y recurso a las investigaciones financieras, y se han adoptado medidas para mejorar la eficacia de las investigaciones. En un análisis de veintiocho casos, Eurojust señala<sup>17</sup> que el 75 % de ellos fueron abordados por equipos conjuntos de investigación, y estaban relacionados con temas como investigaciones sobre blanqueo de capitales y el seguimiento de flujos monetarios. Eurojust informó asimismo de un mayor y mejor uso de la congelación, confiscación e incautación de los beneficios procedentes de actividades delictivas, así como de la utilización de dichos beneficios para ayudar a las víctimas.

En los informes presentados por la sociedad civil se hace hincapié en la necesidad de priorizar las investigaciones y el enjuiciamiento de la trata de personas con fines de explotación sexual y de abordar la excesiva carga impuesta a las víctimas y sus testimonios, así como la duración de los procedimientos penales.

**La Comisión ayuda activamente a las autoridades nacionales a centrarse en mejorar la eficiencia y eficacia de las investigaciones y el enjuiciamiento a través de medidas que les permitan llevar a cabo un seguimiento de los fondos y los beneficios de la trata, y tipificar penalmente el uso de los servicios prestados por las víctimas.**

### **3. Acciones conjuntas y cooperación transfronteriza**

Es frecuente que la cadena de grupos delictivos organizados se extienda más allá de las fronteras nacionales, lo que exige una cooperación transnacional en las investigaciones.

Las agencias de la UE y los Estados miembros informan de un aumento de la cooperación transfronteriza y de las investigaciones conjuntas, así como del número de equipos conjuntos de investigación creados con terceros países, sobre todo en la región de los Balcanes Occidentales. Los Estados miembros subrayan la necesidad de fortalecer la cooperación y coordinación internacionales entre las autoridades de inteligencia, procesales y judiciales pertinentes, a fin de intensificar el intercambio de información y optimizar las investigaciones.

**Los Estados miembros deben seguir mejorando la cooperación transnacional entre los servicios policiales y las autoridades judiciales. También es preciso continuar mejorando la cooperación con terceros países mediante la capacitación de los equipos conjuntos de investigación.**

---

<sup>17</sup> Eurojust, *Implementation of the Eurojust action plan against trafficking in human beings 2012-2016*, 2017.

#### **4. Sensibilización, formación y la cadena de la trata**

En los Estados miembros se llevan a cabo numerosas iniciativas, que incluyen acciones de sensibilización, cursos de formación, medidas legislativas y otros tipos de orientación<sup>18</sup>. Los Estados miembros cooperan con las organizaciones de la sociedad civil en la impartición de cursos de formación, pero también utilizan las redes de la UE, como la Red Europea de Formación Judicial o la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL).

Las campañas de sensibilización que se llevan a cabo en los Estados miembros van dirigidas a combatir la demanda de servicios de víctimas de la trata, si bien se ha ofrecido escasa información sobre la incidencia de dichas campañas. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil se centran en la necesidad de realizar campañas o programas educativos dirigidos a desalentar la demanda de explotación sexual, y exigen campañas de concienciación dirigidas a los clientes.

Los Estados miembros señalan que han adoptado medidas legales y de otro tipo para abordar la responsabilidad de las personas jurídicas en el conjunto de la cadena de la trata, incluida la cooperación con el sector privado.

**Las campañas de concienciación y las medidas de formación deben estar orientadas a lograr resultados concretos, sobre todo a prevenir la delincuencia. Se alienta a los Estados miembros a que evalúen mejor su impacto. Defender la responsabilidad hacia las víctimas implica también que se deben exigir responsabilidades a las empresas por sus actos o por su inacción.**

#### **IV. ACCESO A LA JUSTICIA Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS**

En virtud del Derecho de la UE se ha creado un completo marco para ayudar, apoyar y proteger a las víctimas a la hora de ejercer sus derechos, si bien continúan existiendo obstáculos que dificultan su aplicación<sup>19</sup>.

Los Estados miembros señalan que están cooperando más estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil, aunque la sociedad civil destaca la necesidad de establecer procedimientos formales para facilitar, promover y mejorar los intercambios de información entre todos los agentes implicados.

La Directiva contra la trata de seres humanos refuerza las normas sobre protección y asistencia a las víctimas recogidas en la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de permisos de residencia temporales. No obstante, los Estados miembros han adoptado únicamente un número limitado de iniciativas legislativas en esta materia desde el último informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva, elaborado en 2014<sup>20</sup>. Dichas iniciativas han ido dirigidas fundamentalmente a fortalecer la seguridad jurídica para las

<sup>18</sup> Obligación legal de los Estados miembros en virtud del artículo 18, apartado 3, de la Directiva contra la trata de seres humanos.

<sup>19</sup> El «Informe sobre la transposición» elaborado por la Comisión concluyó que las autoridades nacionales han realizado esfuerzos sustanciales, pero que sigue existiendo un importante margen de mejora, sobre todo en lo referente a las medidas de protección y apoyo. Informe de la Comisión Europea sobre la adopción por los Estados miembros de las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2011/36/UE, de conformidad con su artículo 23, apartado 1, COM(2016) 722 final.

<sup>20</sup> COM(2014) 635.

víctimas y mejorar el funcionamiento del mecanismo de expedición de permisos de residencia<sup>21</sup>.

### **1. Identificación de las víctimas de la trata de seres humanos**

El primer informe de situación señala que las posibilidades que tienen las víctimas para ejercer sus derechos se ven menoscabadas por su falta de identificación o su incorrecta derivación. De acuerdo con los Estados miembros, el umbral aplicado para la identificación inicial de las víctimas y la duración de los procesos varían en el conjunto de la UE. Los Estados miembros destacan asimismo el papel de las autoridades locales en la identificación de las víctimas. Surgen dificultades particulares a la hora de identificar a las víctimas en los flujos migratorios mixtos y los procedimientos de protección internacional, entre otros casos aquellos en los que las víctimas han sido objeto de explotación fuera de la jurisdicción de un Estado miembro.

Existe información limitada sobre los efectos de las medidas encaminadas a identificar, asistir, apoyar y proteger a las víctimas. Las organizaciones de la sociedad civil señalan dificultades en relación con los procedimientos de asilo y la expedición de permisos de residencia a víctimas de la trata que son ciudadanos de terceros países.

A pesar de estos desafíos, los Estados miembros consideran que se han realizado progresos en la identificación de las víctimas, entre otros factores gracias a una mayor cooperación entre las diferentes autoridades nacionales y sectores involucrados, así como a la cooperación transfronteriza.

**La identificación temprana de las víctimas de la trata a través de los sistemas de derivación nacionales, que deberían incluir sistemas de asilo, resulta crucial para prevenir la delincuencia y proteger a las víctimas.**

### **2. Mecanismos de derivación nacionales y transnacionales**

En los Estados miembros se han establecido numerosos mecanismos de derivación nacionales, formalizados o no, y se están invirtiendo esfuerzos para garantizar un funcionamiento más fluido y eficaz de estos mecanismos.

Los Estados miembros informan de un aumento de la cooperación transnacional, incluso con terceros países, organizaciones internacionales y la sociedad civil. Además, reconocen que la cooperación y las redes creadas han acortado la duración de los procedimientos, poniendo de relieve la importancia del apoyo de los fondos de la UE.

Las organizaciones de la sociedad civil apuntan la existencia de deficiencias persistentes a la hora de garantizar un enfoque pluridisciplinar. Asimismo, señalan la falta de participación de la sociedad civil y la ausencia de una formación adecuada para todos los agentes implicados, así como la falta de uniformidad en las decisiones relativas a la derivación de las víctimas.

En consonancia con la Comunicación de 2017, la Comisión ha iniciado un estudio para analizar el funcionamiento de los mecanismos de derivación nacionales y transnacionales de los Estados miembros.

---

<sup>21</sup> Puede obtenerse más información sobre la aplicación de esta Directiva en el anexo I del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

### **3. Asistencia y protección a las víctimas de la trata**

Pese a que los Estados miembros informan de mejoras en la asistencia, el apoyo y la protección que se proporcionan a las víctimas, y a que los procedimientos se están agilizando, no siempre está garantizado el acceso incondicional y efectivo de las víctimas a tales derechos. Las mejoras incluyen la utilización de tecnologías modernas para evitar la victimización secundaria en los procedimientos penales, así como el establecimiento de refugios y alojamientos adecuados para las víctimas.

La identificación de las víctimas menores de edad y la prestación de ayuda a estas para acceder a sus derechos, con independencia de su país de origen, sigue constituyendo un desafío. Los Estados miembros señalan que cuentan con procedimientos específicos —incluso en virtud de la legislación vigente— para combatir la trata de menores, también en el contexto de flujos migratorios mixtos. Las organizaciones de la sociedad civil hacen hincapié en la necesidad de centrarse en garantizar que todos los agentes implicados —incluidos los vigilantes, los trabajadores sociales y los profesionales sanitarios— dispongan de experiencia, formación y desarrollo de capacidades adecuados.

La Comisión ha formulado recomendaciones a los Estados miembros para fortalecer la protección de los menores migrantes.

### **4. Compensación a las víctimas y el principio de exención de responsabilidad penal**

La compensación a las víctimas se ve dificultada a menudo por la complejidad y diversidad de los mecanismos de compensación nacionales y por las diferencias que existen entre los Estados miembros en lo referente a los pagos compensatorios. Algunos Estados miembros informan de que las víctimas han recibido compensación. Sin embargo, los informes presentados por la sociedad civil señalan las dificultades que afrontan las víctimas, en particular las que sufren trata con fines de explotación sexual, que no pueden presentar pruebas de gastos verificables o de pérdida de empleo.

En lo tocante al principio de exención de responsabilidad penal, los Estados miembros proporcionaron escasa información a la Comisión. En particular, las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y para la comisión de actividades delictivas forzadas corren un alto riesgo de ser castigadas por delitos que se han visto obligadas a cometer, según manifiestan las organizaciones de la sociedad civil en los informes presentados.

**Se anima a los Estados miembros a aplicar la legislación nacional garantizando el establecimiento de herramientas que permitan a las víctimas acceder a compensaciones; dichas herramientas deberán incluir una formación y capacitación adecuadas de los profesionales pertinentes.**

## **V. UNA RESPUESTA COORDINADA Y CONSOLIDADA EN LA UE Y FUERA DE ELLA**

El Coordinador de la UE para la lucha contra la trata proporciona orientaciones estratégicas para garantizar la coherencia de las políticas en el seno de la UE y con terceros países. La Comunicación de 2017 estableció como prioridad el desarrollo de una respuesta coordinada y consolidada, tanto dentro como fuera de la UE<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Este objetivo se consigue a través de las interacciones con la Red de ponentes nacionales o mecanismos equivalentes de la UE; la Plataforma de la Sociedad Civil de la UE contra la trata de seres humanos; las instituciones de la UE (en el seno de la Comisión Europea, con el Parlamento Europeo y el Consejo de la

Fruto de la Comunicación de 2017, diez agencias de la UE firmaron una declaración de compromiso conjunta para unirse en la lucha contra la trata de seres humanos<sup>23</sup>. Las autoridades nacionales invitaron al coordinador de la UE para la lucha contra la trata a realizar visitas a diferentes países, y se han celebrado numerosos intercambios con partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales. Además, se han puesto en marcha tres estudios previstos en la Comunicación de 2017<sup>24</sup>.

Existen numerosas políticas, asociaciones y conversaciones externas con terceros países en las que se aborda el problema de la trata de seres humanos, como los procesos de Jartum y Rabat, el seguimiento del Plan de Acción Conjunto de la Valeta y el grupo de trabajo conjunto de la Unión Africana, la Unión Europea y las Naciones Unidas, así como a través de sus misiones y operaciones sobre política común de seguridad y defensa (PCSD). Además, la UE ha financiado numerosas acciones de lucha contra la trata en terceros países a través de sus instrumentos de financiación exterior.

La asignación de fondos de la UE en la esfera de la política de lucha contra la trata se ha examinado en el marco de la revisión amplia de la política de la Comisión<sup>25</sup>. La Comisión continúa publicando convocatorias de propuestas para combatir la trata de seres humanos en el marco del Fondo de Seguridad Interior y del Fondo de Asilo, Migración e Integración. También se han dotado fondos de la UE para programas nacionales en régimen de gestión compartida y concesión de subvenciones directas. En sus informes, muchos Estados miembros hacen referencia a fondos nacionales y de la UE para iniciativas de lucha contra la trata en el período 2014-2017. Se han incluido disposiciones relativas a la financiación de la UE para apoyar la política de lucha contra la trata en las propuestas de reglamento presentadas por la Comisión en relación con el marco financiero plurianual 2021-2027<sup>26</sup>. También se utilizan fondos nacionales para acciones como la prestación de asistencia y apoyo a las víctimas, si bien los Estados miembros señalan que resulta complicado estimar la cuantía exacta de dichos fondos. Las organizaciones de la sociedad civil denuncian la escasez de apoyo financiero para programas de apoyo a las víctimas a escala nacional, así como la falta de sostenibilidad.

**La Comisión alienta a los Estados miembros a destinar recursos suficientes para servicios de apoyo a las víctimas y a combatir la trata como un delito grave y organizado. En este contexto, se anima además a los Estados miembros a aprovechar al máximo la financiación disponible en régimen de gestión compartida y a través de las subvenciones directas que proporcionan los diversos instrumentos de financiación de la Comisión.**

---

Unión Europea) y las agencias de la UE, incluidas las agencias de justicia y asuntos de interior, así como con socios internacionales estratégicos en el marco de procesos multilaterales.

<sup>23</sup> Disponible en: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en)

<sup>24</sup> 1) Estudio sobre el funcionamiento de los mecanismos de derivación nacionales y transnacionales de los Estados miembros, 2) estudio sobre los costes económicos, sociales y humanos de la trata de seres humanos, y 3) estudio sobre el impacto del planteamiento de la UE para la lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. La convocatoria está disponible en: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932>

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study\\_on\\_comprehensive\\_policy\\_review.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf)

<sup>26</sup> [https://publications.europa.eu/es/web/general-publications/eu\\_budget\\_for\\_the\\_future](https://publications.europa.eu/es/web/general-publications/eu_budget_for_the_future) y [https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en)

## **VI. CONCLUSIONES**

La información en la que se basa este informe demuestra que se han registrado algunas mejoras, especialmente en lo que se refiere a la cooperación transfronteriza, la cooperación con la sociedad civil, el uso de investigaciones financieras, la creación de equipos conjuntos de investigación y el desarrollo de mecanismos de derivación nacionales y transnacionales.

Sin embargo, la trata de seres humanos continúa siendo un delito caracterizado por la impunidad de los traficantes y de quienes explotan a las víctimas. Las conclusiones de este informe no indican que la trata haya descendido. Es más, el análisis de los datos disponibles revela una tendencia a identificar a las víctimas de determinadas formas de explotación consideradas prioritarias, lo que provoca que se preste una especial atención a determinadas categorías de víctimas y no tanta a otras. La información aportada por los Estados miembros revela complejidades persistentes y la falta de avances en áreas clave. En consecuencia, los Estados miembros deben priorizar la adopción de todas las medidas necesarias.

Además, se alienta a los Estados miembros a adoptar medidas firmes y a aplicar una estrategia integral que abarque todos los aspectos de la cadena de la trata, a fin de combatir la impunidad y fomentar la reducción de la demanda, entre otros elementos mediante la tipificación penal del uso consciente de los servicios que prestan las víctimas de la trata. Las víctimas continúan teniendo un acceso limitado a los derechos de protección, apoyo, compensación y exención de responsabilidad penal que les asisten al amparo de la legislación de la UE.

El bajo número de condenas y procedimientos judiciales, unido al número de víctimas en la UE, sugiere que sigue siendo necesario continuar trabajando para mejorar la identificación de las víctimas, la investigación, el enjuiciamiento, la recopilación y la mejora del registro de datos, la cooperación transfronteriza y la sensibilización.

La Comisión ha adoptado una amplia variedad de medidas para luchar contra la trata de seres humanos, ha ejecutado muchas de las acciones concretas previstas en la Comunicación de 2017 y continuará prestando asistencia de todas las formas posibles, incluso mediante la prestación de apoyo financiero al desarrollo de políticas y medidas operativas dirigidas a erradicar la trata de seres humanos.