



**ACNUR
UNHCR**

**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
United Nations High Commissioner for Refugees**

POLÍTICAS LEGALES Y DE PROTECCIÓN

SERIES DE INVESTIGACIÓN

**Identificación y derivación de las personas víctimas de trata
a los procedimientos para la determinación de las necesidades de
protección internacional**

Jacqueline Bhabha y Christina Alfirev

Consultoras externas

DIVISIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

**PPLAS/2009/03
Octubre de 2009**

**SECCIÓN DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN Y ASESORÍA LEGAL (PPLAS)
DIVISIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL
ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS
CP 2500, 1211 Ginebra 2
Suiza**

E-mail: hqpr02@unhcr.org

Sitio web: www.unhcr.org

www.acnur.org

Este informe fue preparado a petición del ACNUR por Jacqueline Bhabha y Christina Alfiev, consultoras externas del Comité de Estudios en Derechos Humanos de la Universidad de Harvard (Cambridge, MA, EE.UU.).

Las opiniones expresadas en este informe son las de las autoras y no reflejan necesariamente aquellas del ACNUR. Este informe se puede citar y copiar libremente para propósitos académicos, educativos u otros no comerciales sin el permiso previo del ACNUR a condición de que se reconozca la fuente. El informe está disponible en línea en <http://www.unhcr.org/protect>.

© Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados 2009



**ACNUR
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
United Nations High Commissioner for Refugees

POLÍTICA LEGAL Y DE PROTECCIÓN

SERIES DE INVESTIGACIÓN

**Identificación y derivación de las personas víctimas de trata
a los procedimientos para la determinación de las necesidades de
protección internacional**

Jacqueline Bhabha y Christina Alfirev
Consultoras externas

DIVISIÓN DE SERVICIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

PPLAS/2009/03
Octubre de 2009

Índice

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
1.1	RAZONES DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.....	12
1.2	METODOLOGÍA	13
2.	MODALIDADES EXISTENTES DE IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA A LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO – EL EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS DE NORUEGA.....	16
2.1	PROCEDIMIENTOS GENERALES.....	16
2.1.1	<i>¿Existe un marco jurídico que apoye un enfoque coherente con la identificación y protección de las víctimas de trata?.....</i>	16
2.1.2	<i>¿Cuáles son los procedimientos para la identificación de las víctimas de trata?</i>	17
2.1.3	<i>¿Cuál es el procedimiento para la derivación al procedimiento del asilo?.....</i>	18
2.2	RESULTADOS DE LA IDENTIFICACIÓN Y/O DERIVACIÓN	19
2.3	MECANISMOS EXISTENTES DE RECOPIACIÓN DE DATOS PARA IDENTIFICAR A PERSONAS VÍCTIMAS DE TRATA	21
2.4	PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS PARA LOS MENORES	22
2.4.1	<i>Aspectos procedimentales</i>	22
2.4.2	<i>Estatus jurídico.....</i>	23
2.5	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA NORUEGO	23
3.	MODALIDADES EXISTENTES DE IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN DE LAS PERSONAS VÍCTIMAS DE TRATA A LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO EN LOS OTROS PAÍSES OBJETO DEL ESTUDIO – PRINCIPALES HALLAZGOS	25
3.1	PROCEDIMIENTOS GENERALES	25
3.1.1	<i>Marco legal</i>	25
	i) sistemas de protección dual, pero mecanismos débiles de derivación.....	25
	ii) Sistemas de protección contra la trata en proceso de ser establecidos	28
	iii) Ningún sistema de asilo establecido en el ordenamiento interno.....	28
3.1.2	<i>Identificación de las víctimas de trata</i>	30
3.2	CONSECUENCIAS DE LA IDENTIFICACIÓN Y/O LA DERIVACIÓN.....	33

3.2.1	<i>Protección internacional</i>	33
3.2.2	<i>Protección contra la trata</i>	34
3.3	MECANISMOS EXISTENTES PARA LA COMPILACIÓN DE DATOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS VÍCTIMAS DE TRATA	35
3.4	PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS PARA MENORES	35
3.4.1	<i>Aspectos legales</i>	35
3.4.2	<i>Aspectos procedimentales</i>	36
4.	CONCLUSIÓN: OBSTÁCULOS PARA UNA DERIVACIÓN FIABLE AL PROCESO DE ASILO	39
4.1	OBSTÁCULOS ORGANIZATIVOS	39
4.1.1	<i>Para todas las víctimas de trata</i>	39
4.1.2	<i>Problemas específicos de la infancia</i>	41
4.2	OBSTÁCULOS CONCEPTUALES A UNA DERIVACIÓN PREDECIBLE.....	42
5.	RECOMENDACIONES	44
5.1	MEDIDAS LEGALES	44
5.2	INNOVACIONES INSTITUCIONALES.....	44
5.3	CAMBIOS ADMINISTRATIVOS	45
6.	BIBLIOGRAFÍA	47
6.1	MARCO LEGAL	47
6.1.1	<i>Instrumentos jurídicos internacionales y regionales</i>	47
i)	Trata de personas	47
ii)	Protección de los refugiados	47
iii)	Derechos humanos	48
6.1.2	<i>Legislaciones nacionales</i>	48
6.2	PUBLICACIONES	50
7.	ANEXOS	53
	ANEXO I: CUESTIONARIO.....	53
	ANEXO II: RESPUESTAS Y ENTREVISTAS TELEFÓNICAS.....	62
	ANEXO III: RECONOCIMIENTOS.....	63

1. Introducción

1. Este trabajo de investigación fue comisionado por la División de Servicios de Protección Internacional, Sección de Operaciones de Protección y Asesoría Legal, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en Ginebra. Su propósito general es identificar los actuales vacíos en los mecanismos de protección de las personas víctimas de trata¹, en particular los menores de edad, así como las formas de afrontar tales vacíos. El estudio proporciona una investigación preliminar e información sobre tres temas vinculados:

- i) Desafíos de protección que surgen de los mecanismos existentes planteados para identificar personas víctimas de trata;
- ii) Creación de un sistema nacional de derivación² que garantice la evaluación de las necesidades de protección internacional³ de las personas identificadas como víctimas de trata (incluyendo su derecho a la protección contra la devolución en virtud del derecho internacional de los refugiados y/o de los derechos humanos); y
- iii) Procedimientos adoptados para afrontar las necesidades especiales de protección de menores víctimas de trata.

2. Este estudio será utilizado, entre otras cosas, para guiar la discusión durante la reunión de expertos sobre este asunto que se convocará como parte de los compromisos pendientes del Objetivo 2 de la Meta 2 de la Agenda para la Protección. También será utilizado para las discusiones sobre el capítulo V del Plan de 10 puntos del ACNUR sobre protección de refugiados y migración mixta, que discute mecanismos para identificar perfiles y derivar casos.

3. La trata de personas, en particular como medio para incitar la explotación sexual de mujeres y niñas, ha llamado considerablemente la atención en estos últimos años. Los esfuerzos internacionales para combatir la trata culminaron en la adopción de un tratado

¹ [En la versión original, en inglés, del presente estudio *N.d.T.*] se prefirió referirse a las personas afectadas por la trata de seres humanos con la expresión “personas tratadas”, en particular “menores tratados”, para evitar la referencia a la victimización de esas personas, en contraste con el término “víctimas de trata” (VOT, por su sigla en inglés) usado más frecuentemente entre las organizaciones internacionales y las agencias estatales. [En la traducción al español se prefiere recurrir a los términos “personas víctimas de trata” o “víctimas de trata”. *N.d.T.*]

² Este estudio no aborda los mecanismos de derivación entre organizaciones internacionales.

³ Ya que el Estado es el principal responsable de proporcionar protección a sus ciudadanos, la necesidad de protección internacional se presenta cuando no existe tal protección teniendo como resultado que los derechos humanos básicos se encuentran en grave riesgo. Tal situación ocurre generalmente en relación con amenazas de persecución contra la vida y la seguridad personal, el conflicto armado, el grave desorden público u otros desastres provocados por el hombre, véase Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, *Protección Internacional mediante formas complementarias de protección*, 2 de junio de 2005, EC/55/SC/CRP.16, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4192.pdf>.

internacional que recibió un amplio apoyo: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (de aquí en adelante: "Protocolo sobre trata"). Este protocolo complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, un tratado exhaustivo de la ONU que aborda diversos aspectos del crimen transnacional, tales como la corrupción, el lavado de dinero y el tráfico de drogas. Así que la primera legislación integral contra la trata se desarrolló en el contexto de la prevención del crimen.

4. Con la adhesión al Protocolo sobre trata, los Estados Partes expresaron su compromiso de tomar medidas para el cumplimiento de tres objetivos: la prevención de la trata, el procesamiento de los tratantes y la protección de las víctimas de trata⁴. Hasta la fecha, las acciones judiciales en contra de los tratantes y, en un grado inferior, la prevención de la trata han sido los componentes más prominentes de la lucha contra la trata de humanos. Sin embargo, los esfuerzos para proporcionar protección a las personas víctimas de trata están ganando terreno, aunque fundamentalmente desde la perspectiva de su condición de víctimas del crimen. La creación gradual durante los últimos años de sistemas de protección nacionales dirigidos específicamente a las víctimas de trata, es la muestra más evidente de este desarrollo.

5. Tales sistemas de protección nacionales se orientan en su mayoría a proporcionar protección a corto plazo y auxilio a víctimas de trata ya identificadas. Algunos de los sistemas más efectivos son liderados por una unidad general de coordinación interdepartamental que reúne agencias estatales, organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil. Para las víctimas de trata que no salen de las fronteras nacionales (generalmente de zonas rurales a las zonas urbanas), obviamente no surge ninguna cuestión sobre la regularización del estatuto migratorio. Sin embargo, ésta puede ser la preocupación principal de las personas víctima de trata que son trasladadas fuera de las fronteras internacionales, quienes corren el riesgo de ser retornadas a sus lugares de origen. Para ellas, las medidas de protección, en general a corto plazo, incluyendo albergue, asesoría y permisos temporales de residencia, pueden ser herramientas de protección insuficientes. Las personas víctimas de trata que corren riesgo de persecución y/o de violaciones graves a los derechos humanos en su país de origen pueden, por lo tanto, beneficiarse muy significativamente del acceso a los procedimientos que pueden determinar si tienen el derecho a la condición de refugiado y/o a la protección contra la devolución en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Muchos Estados reconocen la condición de refugiado⁵ o formas complementarias/subsidiarias de

⁴ Véase: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante "Protocolo sobre trata").

⁵ La definición de las personas consideradas refugiadas se precisa en el art. 1 A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967 (en adelante "Convención de

protección⁶ para cumplir con sus obligaciones internacionales. La protección a los refugiados y la protección complementaria representan los pilares de la puesta en práctica de las obligaciones internacionales de protección de los Estados.

6. El Protocolo sobre trata contiene una cláusula de salvaguardia que reza: "*Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, [...], en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de non-refoulement consagrado en dichos instrumentos*".⁷ El ACNUR ha publicado directrices que indican las circunstancias en las cuales la trata de personas puede caer bajo el ámbito de aplicación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante "Convención de 1951").⁸ Para que el estatuto de refugiado sea reconocido, una persona que ha sido objeto de trata debe cumplir las condiciones establecidas en la definición de refugiado de la Convención de 1951.⁹ Esto incluye demostrar "un temor fundado de persecución" por uno de los cinco motivos previstos en la Convención, es decir, la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social. Además, para beneficiarse de la condición de refugiado, el solicitante debe estar fuera de su país de nacionalidad o residencia habitual (esto es relevante para los apátridas) y debe demostrar que el gobierno del país de origen no quiere o no puede proporcionar protección. Las víctimas de trata pueden beneficiarse de la condición de refugiado por razones diferentes, incluidas aquellas relacionadas con la experiencia de la trata. La necesidad de protección internacional puede surgir cuando, por

1951"). El Protocolo de 1967 elimina las limitaciones temporales y geográficas de la Convención de 1951.

⁶ Para simplificar las referencias, este estudio usará la expresión "protección complementaria" para referirse tanto a la protección complementaria, como a la protección subsidiaria (específica de la Unión Europea). La Directiva de Calificación de la Unión Europea provee una definición más detallada y jurídicamente vinculante de la protección subsidiaria. Una persona en necesidad de protección subsidiaria es definida como "nacional de un tercer país o apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves [...], y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país"; véase art. 1 (2) E Directiva del Consejo Europeo 2004/83/EC del 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5039.pdf>; véase también *UNHCR Annotated Comments on the Directive* (Comentarios puntuales del ACNUR sobre la Directiva) del 28 de enero de 2005, disponible en inglés en http://www.unhcr.org/refworld/publisher.UNHCR.COMMENTARY_4200d8354_0.html.

⁷ Véase art. 14 (1) del Protocolo sobre trata.

⁸ Véase: ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional, N° 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata (7 de abril de 2006). <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf>.

⁹ Véase art. 1 A (2) de la Convención de 1951.

ejemplo, a su regreso en el país de origen, las personas víctimas de trata enfrentan el riesgo de represalias o de ser nuevamente objeto de trata, contra lo cual el Estado no puede proporcionar protección.¹⁰ No hay cifras que documenten cuantas personas víctimas de trata no pueden retornar a causa de tales riesgos, sin embargo, se presume razonablemente que ésta situación involucra a un número considerable de personas. Es probable, por lo tanto, que la protección internacional siga siendo una herramienta de protección seriamente subutilizada en el caso de las personas víctimas de trata.

7. Se han realizado algunos avances sobre dos obstáculos tradicionales para la obtención de asistencia y protección a las personas víctimas de trata. Uno de los obstáculos ha sido la ausencia de una clara comprensión del término “trata”. Uno de los logros más importantes del Protocolo sobre trata fue establecer una definición internacional común del término “trata”.¹¹ Después de años de desacuerdo sobre los límites precisos del término, en particular sobre la naturaleza de la coerción necesaria para que se configure la trata (¿Era la fuerza física necesaria? [no]; ¿Eran suficientes la presión psicológica o el engaño? [sí]) y el alcance del concepto (¿La explotación para fines no sexuales cabía en la definición de trata? [sí] ¿La prostitución se consideraba automáticamente explotación? [no] ¿Los hombres podrían ser objeto de trata o el concepto sólo se aplicaba a las mujeres y los menores? [también a los hombres]).

8. A pesar de esta importante aclaración de definiciones y el consenso establecido alrededor de estas, la identificación de las personas víctimas de trata sigue siendo un desafío.¹² Algunas de las dificultades más comunes son las siguientes:

- i) Falta de voluntad de las personas víctima de trata de denunciar a la policía debido a su situación precaria o a la ausencia de estatus en el país de destino, a causa de

¹⁰ ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional; 6-7.

¹¹ El artículo 3 del protocolo sobre trata incluye la siguiente definición:

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

b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.

¹² Una reciente investigación llevada a cabo por la OIM en América Central ha confirmado las dificultades en la identificación de las víctimas de trata; OMI, Investigaciones de la OIM en Centroamérica y la República Dominicana confirman que es prioritario mejorar la normativa para combatir la trata de personas, Comunicado de prensa de la OIM, 13 de febrero de 2009. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAM/cache/offonce/lang/es?entryId=22346>.

la corrupción entre los agentes del orden público en sus países de origen, debido a las malas condiciones en los países de origen que las llevan a aceptar tales condiciones en el país de destino. La renuencia de las personas víctimas de trata de denunciar, a veces, también se debe a las diferencias culturales en cuanto a la actitud frente a la autoridad, a la lealtad hacia los empleadores o a su condición de mujer. Su renuencia a presentarse también se puede deber al hecho de que han violado las leyes locales.

- ii) Dificultades de las personas víctimas de trata para explicar, incluso a sí mismas, por qué sienten que han sido víctimas de un crimen.
- iii) Fenómenos conectados con el Síndrome de Estocolmo, cuando las víctimas de trata de personas se identifican con sus captores.
- iv) Las dificultades experimentadas por los organismos gubernamentales para distinguir a las personas víctimas de trata de los trabajadores extranjeros en general.
- v) Algunos aspectos del comportamiento de las personas víctima de trata pueden parecer contradictorios con el hecho de que son víctimas de explotación, esto incluye: regresar con los abusadores; seguir en situaciones de horribles abusos durante largos períodos de tiempo; ausencia de violencia física evidente; cierta limitada libertad de movimiento lejos del lugar de trabajo; no escapar, aún cuando esto parece posible sin que existan posteriores sanciones; sus familias las animan a continuar en la situación de opresión; no pretender ser un trabajador legal, quien no correría riesgos migratorios si denuncia; considerar al agresor como un buen amigo o no verse a sí misma como una víctima.
- vi) La insuficiente capacidad del público en general de reconocer signos de victimización.

9. Una correcta identificación de las víctimas de trata es aún más complicada debido al hecho de que es difícil juzgar si una persona ha sido transportada a través de la frontera con el propósito de ser explotada (un riesgo futuro), especialmente si no hay evidencia de una explotación previa. Ni las mismas víctimas pueden saberlo. Además, el cruce de la frontera es uno de los momentos clave de encuentro con una autoridad estatal. Otro desafío más práctico se presenta por la carencia de recursos, voluntad política, o ambos, dirigida a allanar burdeles e investigar los potenciales lugares de explotación de las víctimas. Un problema específico relacionado con los menores es la dificultad de establecer si alguien es el tratante o uno de los padres u otro legítimo tutor. Por supuesto, los dos papeles se pueden sobreponer.

10. Además de la identificación, un segundo obstáculo significativo para la protección de las víctimas de trata ha sido la falta de la claridad sobre la aplicación de la definición del refugiado a estas personas. ¿Se aplica la definición de refugiado a todas las víctimas de trata que son trasladadas a través de una frontera? ¿Se aplica sólo a algunas de ellas?

¿A ninguna? ¿Y por qué? Estas preguntas van más allá del alcance de este estudio. Un cierto progreso en este tema se realizó en las Directrices del ACNUR.¹³ Sin embargo, quedan por resolver varias complejas cuestiones legales sobre la aplicación de la definición de refugiado a las víctimas de trata. ¿Por ejemplo, en qué medida la explotación de una víctima de trata constituye “persecución” a efectos de la protección de los refugiados? ¿Cómo se puede determinar si existe persecución en contra de un menor víctima de trata, dado que todo niño trasladado a través de una frontera con el propósito de ser explotado se considera una víctima de trata en derecho internacional, aún cuando no haya sufrido ningún tipo de coerción?

11. La coordinación entre los sistemas de protección existentes continúa presentando dificultades y la complejidad de los procedimientos continúa complicando la tarea de establecer si una víctima de trata podrá considerarse elegible para la condición de refugiado o para las formas de protección complementaria. ¿Los dos marcos legales (el Protocolo sobre trata, por un lado, y el régimen internacional de protección de los refugiados, por otro) funcionan paralelamente o interactúan entre sí para crear un sistema orgánico? Una vez que se identifique una víctima de trata, ¿existe un sistema para derivar el caso a las autoridades competentes en materia de asilo u otros entes nacionales encargados de los procedimientos a seguir en materia de protección internacional, cuando sea necesario? Si no existe un sistema nacional del asilo, ¿las autoridades que identifican a víctimas de tratas pueden derivar los casos de aquellas personas en posible necesidad de protección internacional al ACNUR para que los examine?

1.1 Razones del proyecto de investigación

12. Hay tres razones por las que este estudio abarca el tema de la identificación y derivación de víctimas de trata a los procedimientos de asilo para la evaluación de sus necesidades de protección internacional. En primer lugar, es evidente que existe un significativo contraste entre la profunda preocupación de la opinión pública por el problema de la trata de personas, a menudo definida como una forma contemporánea de esclavitud, y el limitado alcance de las operaciones efectivamente realizadas para afrontar el problema y para proteger a las víctimas de daños adicionales. Parece, por lo tanto, existir un imperativo urgente para investigar maneras de hacer más de lo que se hace actualmente. En segundo lugar, y estrechamente relacionado con el primer punto, parece existir un significativo vacío en la doctrina sobre el tema específico de una reseña de los procedimientos existentes para la identificación y la derivación de las víctimas de trata al procedimiento de asilo. En el estado del arte no se destacan evidencias de una investigación sistemática o de una recopilación confiable de información sobre este

¹³ Véase nota 8.

tema.¹⁴ Este estudio trata de llenar ese vacío. En tercer lugar, y relacionado con el primer punto, la observación en el terreno sugiere que algunos aspectos de la actual práctica de los Estados con respecto a la identificación y derivación de las personas víctima de trata a los mecanismos de protección internacional son insatisfactorios y podrían merecer atención y cambios.

1.2 Metodología

13. Nuestra estrategia para este estudio ha sido examinar la extensa literatura existente sobre la trata de personas para identificar las cuestiones más relevantes y después analizar un grupo variado de Estados notoriamente afectados por el problema de la trata de personas. Luego procedimos a analizar los datos recogidos, llegando a algunas conclusiones y recomendaciones provisionales. Al finalizar la investigación, entrevistamos a una amplia gama de interlocutores, incluyendo funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en el tema y expertos profesionales internacionales (el apéndice II contiene una lista de los entrevistados).

14. Para facilitar la recopilación de información, se diseñó un cuestionario sobre obligaciones legales y prácticas actuales. El cuestionario incluía preguntas sobre los siguientes asuntos:

- i) El marco legal nacional sobre la trata de personas.
- ii) La operatividad de la protección a las víctimas de trata, es decir, cómo se ejecutaba en la práctica la protección de las víctimas de trata.
- iii) La derivación de las víctimas de la trata internacional de personas a procedimientos de asilo y las consecuencias de esa derivación, es decir, si la identificación llevaba a alguna consideración sobre las necesidades de protección internacional.

¹⁴ Sin embargo, se han realizado trabajos sobre la insuficiencia de los sistemas actuales para una efectiva identificación de los niños víctimas de trata. Véase: E. Gozdziaik y M. MacDonnell, “*Closing the Gaps: The Need to Improve Identification and Services to Trafficked children*”, Human Organization 66 (2007): 171-184. Existen también varios trabajos sobre los sistemas de asilo en diferentes Estados y los sistemas nacionales de protección de las víctimas de trata, que incluyen el tema de la remisión a tales mecanismos nacionales de las víctimas de trata identificadas. Véase, en particular, el capítulo 7 del Manual para la Lucha contra la Trata de Personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés), Viena, 2008; Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR, por su sigla en inglés) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Mecanismos nacionales de derivación, Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de trata de personas, Manual práctico, Varsovia, 2004; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, 2002; UNICEF, *Reference Guide on Protecting the Rights of Trafficked children in Europe*, New York, 2006, capítulo 7, New York, 2006; UNICEF, *Guidelines on the Protection of Trafficked children*, New York, 2006. Sin embargo, no es de nuestro conocimiento que se haya conducido anteriormente alguna investigación sobre la relación entre los dos sistemas.

- iv) Existencia de mecanismos de protección específicos para los menores de edad, incluyendo aspectos específicos de los sistemas de derivación, capacitación específica para el personal responsable, detalles sobre el estatuto jurídico asignado, y supervisión de los procedimientos de asilo.

El texto completo del cuestionario se adjunta a este estudio (véase el anexo I).

15. Se seleccionaron diez países¹⁵ de cinco diferentes regiones, abarcando una variedad de perfiles y problemas (véase anexo II). Los países examinados se eligieron con base en los siguientes criterios:

- i) Países notoriamente afectados por el problema de la trata internacional de personas.
- ii) Países que presentaban diferencias con respecto a los siguientes indicadores: países desarrollados y en desarrollo; países en los que se considera que existe un sistema de identificación y derivación altamente articulado y eficiente y países con sistemas menos desarrollados; democracias antiguas y recientes; países con una presencia consolidada y madura de ONG y países con una pequeña participación de la sociedad civil en temas de trata; países que son evidentemente de origen o tránsito de víctimas de trata y países que son esencialmente de destino.¹⁶ De modo sucinto intentamos ser lo más exhaustivos y representativos posible, considerando las severas limitaciones presupuestales de nuestra investigación.

16. El cuestionario se envió a funcionarios públicos, de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales, de organizaciones no gubernamentales, así como a expertos independientes. Se recibieron en total 32 respuestas, tanto telefónicamente, como por escrito. Diez entrevistados respondieron por teléfono; 22 por email. Las entrevistas fueron conducidas entre el 11 de septiembre y el 6 de noviembre de 2008. A pesar de los enérgicos esfuerzos de los investigadores, resultó difícil encontrar entrevistados capaces de contestar completamente a todas las preguntas del cuestionario; la mayoría se concentró en solamente una o dos preguntas y no pudo proporcionar una descripción completa de todos los mecanismos de identificación, derivación y protección internacional disponibles en el país examinado. Algunos cuestionarios se recibieron cuando la encuesta ya estaba terminada y, cuando fue posible, se incorporaron al estudio. Además de la recopilación de datos empíricos, se llevó a cabo un estudio riguroso de la legislación internacional e internacional pertinente y se examinó una amplia variedad de literatura académica sobre trata de personas con respecto a los temas de nuestro interés. Sin embargo, los datos empíricos sobre la trata de personas siguen siendo escasos e

¹⁵ Irlanda, Israel, Italia, Kirguistán, México, Nigeria, Noruega, Serbia, Sudáfrica y Tailandia.

¹⁶ Nótese que el intento de dividir rigurosamente los países en estas tres categorías conlleva algunos problemas, ya que los tratantes normalmente explotan a sus víctimas en todas las fases del traslado, convirtiendo así a los países de origen y tránsito en países de destino; asimismo, los países que se definen “de destino” se convierten a menudo en nuevos países de origen para aquellas víctimas de trata que son nuevamente tratadas.

incompletos, y eso afectó las conclusiones de nuestra investigación.

17. El estudio examina cómo diferentes sistemas estatales manejan la identificación y derivación a los sistemas de asilo de las personas víctima de trata que pueden estar en necesidad de protección internacional. Comienza con Noruega, que tiene un sistema de identificación y derivación altamente desarrollado. Debido a su naturaleza ejemplar, la descripción de los sistemas de este Estado es considerablemente detallada. El mismo enfoque, en forma más sintética, se usó para analizar los datos recopilados sobre los otros países objeto del estudio.

18. Después del análisis de los datos empíricos, el estudio enumera algunos obstáculos por superar para desarrollar sistemas de derivación previsibles y coherentes en la lucha contra la trata, tanto para los adultos como para los menores. El estudio termina con algunas recomendaciones sobre cambios legales, institucionales y administrativos que podrían mejorar los sistemas de identificación y derivación de las víctimas de la trata internacional de personas a los procedimientos de asilo. Éstos incluyen la creación de una clara obligación interna de entrelazar los sistemas de protección contra la trata y de asilo, de modo que cese la práctica actual de no derivar las víctimas de trata identificadas para que se examinen sus necesidades de protección internacional, independientemente de si hay indicios de que tales necesidades puedan existir. Otra recomendación es que los Estados establezcan cuadros profesionales encargados de la toma de decisiones bien capacitados. Finalmente, el documento recomienda la institucionalización de una recolección de datos regular y sistemática, de un mecanismo de supervisión y de la capacitación del personal.

2. Modalidades existentes de identificación y derivación de víctimas de trata a los procedimientos de asilo – El ejemplo de buenas prácticas de Noruega

2.1 Procedimientos generales

2.1.1 *¿Existe un marco jurídico que apoye un enfoque coherente con la identificación y protección de las víctimas de trata?*

19. Noruega ha ratificado todos los instrumentos internacionales y regionales relativos a la trata.¹⁷ El país también es parte de la Convención sobre refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y todos los principales tratados de derechos humanos a nivel internacional y regional.¹⁸ Noruega ha establecido sistemas de protección tanto para el asilo como para la trata. La Ley de Inmigración de 1988 crea un marco legal para el reconocimiento del asilo basado en las obligaciones de Noruega en virtud de la Convención de 1951 y el derecho internacional de los derechos humanos (que incluye la residencia a largo plazo y otros beneficios relacionados con ese estatus).¹⁹ En la Ley de Inmigración de 2008, que entrará en vigor en 2010, se incluyen dos importantes aclaraciones.²⁰ La primera, presentada en la sección 30 d), estipula que una persona víctima de trata es un miembro de un determinado grupo social, uno de los motivos de persecución de la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951. Si la persona víctima de trata no es elegible para el estatuto de refugiado por una u otra razón, él o ella puede calificar aún para una forma “subsidiaria” de protección, que incluye la

¹⁷ Estos incluyen, particularmente, la Convención Suplementaria de la ONU sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de 1956, el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949, el Protocolo sobre trata de 2000 (véanse las referencias en el anexo). A nivel regional, Noruega es uno de los veinte países que ha ratificado el Convenio Europeo sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos de 2005.

¹⁸ Incluyendo, entre otros, la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante “CDN”) de 1989, su Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía de 2000, el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación de 1999 y el Convenio sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979.

¹⁹ Ley relativa al ingreso de nacionales extranjeros en el Reino de Noruega y su permanencia en él (Ley de Inmigración) (última enmienda de 28 de julio de 2008) (Nº 64) [Noruega], 24 de junio de 1988, capítulo 3.

²⁰ Ministerio de Trabajo e Inclusión Social de Noruega, Proyecto de Ley sobre el ingreso de nacionales extranjeros en el Reino de Noruega y su permanencia en él (Ley de Inmigración).

“protección complementaria”, conforme a la sección 15, y el “permiso de residencia por razones humanitarias”, conforme a la sección 8 (2) de la Ley de Inmigración.²¹

20. El segundo sistema de protección, relevante para la protección contra la trata de personas, distinto y paralelo respecto al sistema de protección internacional apenas descrito, es el marco interno para la protección de toda persona que sea víctima de trata. El sistema de protección contra la trata se fundamenta tanto en la sección 224 del Código Penal Civil General, actualizado en 2003, como en el Plan de Acción Nacional que aborda las necesidades específicas de protección de las personas víctimas de trata.²² En Noruega también existe una Ley sobre el Bienestar del Niño que incluye las medidas de protección para los menores relativas a la trata de niños.²³ Esta Ley está integrada por una circular gubernamental dirigida a las organizaciones e instituciones interesadas y está destinada a llamar la atención sobre las necesidades específicas de los niños víctimas de trata (incluyendo las necesidades de protección internacional).²⁴

2.1.2 ¿Cuáles son los procedimientos para la identificación de las víctimas de trata?

21. En cumplimiento del Plan de Acción Nacional, Noruega creó una **Unidad de Coordinación Nacional** para la asistencia y la protección de personas víctimas de trata (KOM).²⁵ La KOM es administrada por la Dirección Nacional de Policía y está organizada en dos grupos: el grupo de proyectos, que reúne a los representantes de los pertinentes organismos gubernamentales que trabajan con migración, justicia, niños, familia, trabajo y bienestar, salud y policía; y el grupo de referencia, que reúne a las ONG que prestan asistencia y protección a las víctimas de trata, tal como el proyecto ROSA,

²¹ La protección subsidiaria se otorga a aquellos que no son refugiados, pero que necesitan protección por razones similares a aquellas contenidas en la definición de refugiado.

²² Ministerio de Justicia y Policía de Noruega, *Stop Human Trafficking: The Norwegian Government's Plan of Action to Combat Human Trafficking [2006-2009]*, 2006, sección 224 del Código Penal Civil general, que entró en vigor en julio de 2003; Ministerio de Trabajo e Inclusión Social, *Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å vaere utsatt for menneskehandel*, circular N° AI-10/06, 15 de mayo de 2008; disponible en noruego en: <http://www.regjeringen.no/en/dep/aid/doc/rundskriv/2008/ai-1006.html?id=511459>.

²³ Ministerio de Infancia e Igualdad, Ley de 17 de julio de 1992 sobre los servicios de bienestar para la infancia (Ley de Bienestar de la Infancia).

²⁴ Ministerio de Infancia e Igualdad de Noruega, *Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater*, circular N° Q-11/2006, 3 de julio de 2006, disponible en noruego en: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2006/Barnevernets-ansvar-for-mindreareige-som-.html?id=109626>.

²⁵ KOM, *Guide to Identification of Possible Trafficked persons*, Politiet, November 2008, 8-9; Birgitte Ellefsen, *Responses to Child Trafficking at Local Level in Norway*, Politiet, 2008; disponible en inglés en: http://www.osce.org/documents/pdf_documents/2008/05/31313-5.pdf.

una ONG financiada por el gobierno que proporciona principalmente albergue,²⁶ e iglesias. La KOM ha desarrollado directrices de identificación de personas víctimas de trata para asistir a las organizaciones socias en su labor; también organiza cursos de formación sobre temas de trata dirigidos principalmente a la policía y los funcionarios públicos.

22. La KOM distingue entre la identificación de las posibles víctimas de trata y la verificación de las víctimas. Todas las organizaciones, las instituciones, la policía y los individuos tienen la responsabilidad de derivar a las posibles víctimas de trata a las agencias y ONG que proporcionan asistencia, de modo que puedan ser identificadas. Posteriormente, la policía, la Dirección de Inmigración (UDI), el Ministerio Público o el Servicio de Protección a la Infancia verifican la afirmación del individuo sobre su condición de víctima de trata en el curso de los procedimientos administrativos ordinarios, que incluyen la evaluación sobre la elegibilidad para un permiso de trabajo, sea por parte de la UDI o durante las investigaciones penales adelantadas por la policía.

23. Los servicios están disponibles para todas las personas identificadas como posibles víctimas de trata.²⁷ Estos incluyen albergue, servicios de salud y asistencia psicológica, servicios sociales, asesoría jurídica gratuita, orientación, formación vocacional y asistencia para la repatriación.²⁸ Aunque en los albergues no existen reglamentos que discriminan con base en el género, en la práctica estos se destinan principalmente a mujeres víctimas de trata. Estos servicios se prestan durante los seis meses que constituyen el período de “reflexión” (permiso temporal de residencia) proporcionado por el Gobierno noruego a todas las víctimas de trata.

2.1.3 ¿Cuál es el procedimiento para la derivación al procedimiento de asilo?

24. En Noruega, todas las víctimas de trata identificadas reciben automáticamente asesoría jurídica. Esto incluye hasta cinco horas de asistencia jurídica gratuita que cubre cuestiones tales como la posibilidad de hacer una denuncia a la policía y de solicitar asilo.

25. Si la persona víctima de trata decide solicitar asilo, él o ella es inmediatamente registrado como solicitante de asilo. Un funcionario del ente encargado de las decisiones sobre el asilo, capacitado en casos de trata, llevará a cabo las entrevistas para el reconocimiento de la condición de refugiado y determinará si se concede el asilo o el permiso temporal de residencia. Alternativamente, la víctima de trata puede aplicar a la UDI para un permiso de residencia temporal durante el período de reflexión de seis meses, una vez que la policía haya confirmado que la presencia de la víctima de trata en el país es indispensable para la investigación penal. Ambos tipos de permiso son

²⁶ ROSA es un acrónimo noruego que significa: restablecimiento, organización de lugares seguros donde quedarse y asistencia.

²⁷ KOM, Guide to Identification of Possible Trafficked persons, 8.

²⁸ ROSA, Guide to Assisting, Oslo, abril de 2007, 2-3.

evaluados por la UDI. Las víctimas de trata tienen la opción de aplicar primero para el período de la reflexión y luego presentar la solicitud de asilo, al final de tal período; sin embargo, no es posible hacer lo contrario, puesto que una vez que un solicitante de asilo es rechazado no puede aplicar para el período de reflexión.²⁹

2.2 Resultados de la identificación y/o derivación

26. Si bien los procedimientos dirigidos a las víctimas de trata o a la protección de refugiados son complementarios y coordinados a través de la KOM y la UDI, existen diferencias en el grado de protección jurídica que ofrecen los dos sistemas.

27. Las víctimas de trata tienen que cooperar con las autoridades suministrando pruebas contra los tratantes para recibir un permiso temporal de residencia de seis meses, después del período de reflexión. Una vez que han pasado los seis meses, la víctima de trata tiene que continuar colaborando para ser elegible para un permiso de residencia renovable por un año, aprobado por la UDI. Sin embargo, la residencia temporal puede ser negada si el Ministerio Público considera que la presencia de la víctima de trata no es necesaria para continuar el proceso penal. Aunque el Gobierno noruego sigue considerando la repatriación como la solución duradera más apropiada para las víctimas de trata, éste ha comenzado a prestar más atención al riesgo de que la persona repatriada vuelva a ser víctima de trata. Reflejando esta preocupación, **el 1 de noviembre de 2008 fue aprobado un decreto³⁰ que permite a las víctimas de trata recibir la residencia permanente al amparo del sistema de protección contra la trata, siempre que convengan testificar en procesos penales.** La OIM participa en este sistema mediante la realización de evaluaciones en el país de origen de la persona víctima de trata y la supervisión de los albergues provisionales donde las víctimas de trata repatriadas pueden permanecer temporalmente.

28. En el marco del sistema de asilo, cuando una solicitud de asilo es aprobada conduce al reconocimiento de la condición de refugiado, la residencia a largo plazo y, eventualmente, a la naturalización, esto sin ninguna obligación de presentar pruebas contra los tratantes en los procesos penales. Como ya se indicó, el sistema de asilo también puede conducir a la protección subsidiaria y a un permiso de residencia a largo plazo.

²⁹ Cuestionario, Oficina regional del ACNUR para los países nórdicos y del Báltico, Estocolmo, septiembre de 2008.

³⁰ Dirección de Inmigración de Noruega (UDI), Circular sobre residencia o permiso de trabajo para extranjeros que han testificado en procesos penales sobre trata de personas (*Instruks om oppholds-eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel*), AI-2008-064, 1 de noviembre de 2008.

29. Bajo ambos sistemas de protección si las solicitudes de las víctimas de trata son aprobadas pueden eventualmente calificar para la residencia permanente. El proceso hacia la integración en la comunidad local es un poco **más directo** a través del asilo que a través del sistema de protección contra la trata, porque el primero no incluye la obligación de solicitar repetidas prórrogas del permiso de residencia antes de conseguir un estatuto permanente.³¹ El procedimiento de asilo también presiona menos a las víctimas que el sistema interno de protección contra la trata, porque no se requiere que la víctima de trata colabore con las autoridades suministrando pruebas contra acusados de trata de personas en un proceso penal.

30. Mientras que una persona víctima de trata puede solicitar asilo después de la expiración del período de reflexión inicial (incluso si se denegó una prórroga porque la cooperación como testigo ya no era necesaria), no puede suceder lo contrario: las víctimas de trata que no han sido reconocidas como refugiados no son elegibles para el período de reflexión. Esta política ha sido criticada por ignorar las necesidades especiales de las personas víctimas de trata, simplemente porque no se deriva ninguna ventaja de la presencia de la víctima en el proceso penal. Sin embargo, la víctima de trata puede retirar una solicitud de asilo pendiente y luego aplicar para el período de reflexión, así como para la protección en el marco del sistema nacional de protección contra la trata.

31. Por lo tanto, el sistema nacional de protección contra la trata y el sistema de asilo no son ni paralela, ni mutuamente excluyentes.³²

32. Nuestra investigación muestra que, entre 2006 y 2008, de un total de 40 solicitantes de asilo víctimas de trata, 13 fueron reconocidos como refugiados, tres se beneficiaron de protección complementaria (dos de los cuales recibieron un permiso de residencia por razones humanitarias). Casi la mitad de las solicitudes de asilo de personas víctimas de trata fueron rechazadas y, por lo tanto, algunas necesidades de protección internacional derivadas de la situación de trata pudieron haber sido obviadas. Respondiendo a la necesidad de mejorar el acceso al asilo de las víctimas de trata, Noruega aprobó una ley en 2008 que establece que las víctimas de trata constituyen un determinado grupo social, para los fines de la definición de refugiado de la Convención de 1951.³³

³¹ Sin embargo, el nuevo decreto establece un procedimiento más expedito para las víctimas de trata que cooperan en los procesos penales en el marco del sistema de protección contra la trata.

³² Cuestionario, Oficina regional del ACNUR para los países nórdicos y del Báltico, Estocolmo, septiembre de 2009.

³³ Sección 30 d) de la Ley de Inmigración de Noruega de 2008.

2.3 Mecanismos existentes de recopilación de datos para identificar a personas víctimas de trata

33. La recopilación de datos y las estadísticas se recogen de manera desigual dependiendo del sistema de protección operante. Dentro del sistema de protección contra la trata, de conformidad con la práctica establecida, la KOM es responsable de la recopilación y evaluación de los datos estadísticos y de la comunicación de estos al ministerio pertinente. Además, se instituirá un nuevo sistema de recopilación por el cual Noruega presentará informes periódicos al mecanismo de control creado en virtud del Convenio Europeo contra la Trata.³⁴ De conformidad con el sistema de protección internacional, las estadísticas son recopiladas por la UDI en Noruega. Sin embargo, las estadísticas sobre el número de personas víctimas de trata a quienes se ha reconocido la condición de refugiado deben ser abordadas con precaución porque el registro no especifica las razones por las cuales se reconoció la condición de refugiado. Las víctimas de trata pueden ser reconocidas como refugiados por motivos que no están vinculados con la experiencia de la trata.³⁵

Año	Número de solicitantes de asilo víctimas de trata en Noruega	Reconocidos como refugiados	Beneficiarios de protección subsidiaria o permiso de residencia por razones humanitarias	Ninguna medida de protección
2008	32	3	0	29
2007	16	9	1	6
Total	59	16	3	40

Fuente: Estadísticas de la UDI, Noruega, proporcionadas por la Oficina regional del ACNUR para los países nórdicos y del Báltico, Estocolmo, septiembre de 2008.

34. Es ilustrativo comparar los procedimientos de recopilación de datos en Noruega con los que existen en otros países desarrollados de destino. Según nuestra investigación, las estadísticas de asilo en Irlanda e Italia tampoco están clasificadas con base en los motivos de persecución. Por lo tanto, no es posible determinar si la condición de víctima de trata contribuyó al reconocimiento de la condición de refugiado.

³⁴ Cuestionarios, OIM Noruega y Oficina regional del ACNUR para los países nórdicos y del Báltico, Estocolmo, septiembre de 2008.

³⁵ Cuestionario, Oficina regional del ACNUR para los países nórdicos y del Báltico, Estocolmo, septiembre de 2008.

35. Por otro lado, existen evidencias publicadas en países fuera del alcance de nuestra investigación que detallan el acceso de víctimas de trata al sistema de asilo. Un estudio estadounidense encontró que de 93 solicitantes de asilo en los Estados Unidos víctimas de trata, 23 fueron reconocidos como refugiados, 39 no fueron reconocidos, y los resultados de las otras 41 personas no fueron publicados. En la mayor parte de los casos, el motivo del rechazo fue que las mujeres no fueron consideradas miembros de un determinado grupo social.³⁶

36. En el Reino Unido, un estudio encontró que entre las 32 mujeres víctimas de trata que han solicitado asilo en un período de dos años, sólo una fue reconocida como refugiada en el procedimiento de primera instancia. Entre aquellas que posteriormente apelaron, el 80 por ciento fue reconocido como refugiado o se le reconoció la protección humanitaria. Esta cifra fue seis veces superior a la tasa de aceptación general en las apelaciones de asilo. Esta positiva inversión de tendencia en los procedimientos de apelación se atribuyó, en parte, a la prestación de asistencia jurídica gratuita y a la mejor preparación de los recursos de apelación.³⁷

37. A pesar del admirable papel de coordinación y formación de la KOM, sus responsabilidades en la recopilación de datos y el monitoreo no parecen haber alcanzado el mismo nivel de competencia o coherencia. Así, en la actualidad, no existe un mecanismo sistemático para determinar el número total de víctimas de trata en el país. En cambio, los datos estadísticos actuales se basan principalmente en el número de certificados legales procesados (como los permisos de residencia) o el número de repatriados con la asistencia de la OIM.

2.4 Procedimientos específicos para los menores

2.4.1 Aspectos procedimentales

38. Además de la KOM y la UDI, el Servicio de Protección de la Infancia tiene la responsabilidad principal en la identificación de los menores víctimas de trata y de su derivación al procedimiento de asilo en caso necesario. Save the Children en Noruega también desempeña un papel de coordinación en relación con la trata de niños,

³⁶ Según Stephen Knight, dentro de los reconocimientos de asilo, siete involucraron a solicitantes que se acercaron a las autoridades directamente para obtener protección como refugiados, cuatro se referían a solicitantes que enfrentaban la deportación, quienes apelaron a su experiencia de trata como una defensa contra la expulsión de los Estados Unidos; véase “*Asylum from Trafficking: a Failure of Protection*”, Immigration Briefings 7.7 (Julio de 2007): 5-6.

³⁷ Sarah Richards, *Hope Betrayed: An Analysis of Women Trafficked persons and Their Claims for Asylum*, incl. Mel Steel and Debora Singer Refugee Women’s Resource Project at Asylum Aid (Londres: POPPY Project, febrero de 2006): 1.

complementando las actividades de la KOM. La mayoría de las medidas dirigidas a los niños víctimas de trata están diseñadas para satisfacer sus necesidades específicas. Por ejemplo, **los niños víctimas de trata tienen derecho a la tutela legal, así como a la educación y a los servicios de salud adecuados en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño** (en adelante "CDN"). El Servicio de Protección de la Infancia tiene una amplia gama de competencias para la determinación del interés superior del niño.

39. **Los niños tienen acceso a los mismos servicios de asistencia jurídica de los adultos víctimas de trata pero también tienen los mismos derechos de los menores nacionales en virtud de la Ley de Bienestar de la Infancia.** El Ministerio de la Infancia e Igualdad recomienda medidas adicionales específicas para los menores y reconoce que los trabajadores sociales tienen que recibir una capacitación especial para conducir una evaluación efectiva para detectar a los niños víctimas de trata.

2.4.2 *Estatuto jurídico*

40. **Los niños víctimas de trata que no son reconocidos como refugiados no son deportados sino que se les concede un permiso de residencia por razones humanitarias.** En particular, la Ley de Inmigración de 2008 establece que, teniendo en cuenta el principio del "interés superior del niño", a los niños se les podrá conceder un permiso de residencia por razones que, en el caso de los adultos, no se considerarían suficientemente graves.³⁸ Sin embargo, para la integración de los niños, a menudo es preferible el asilo respecto al sistema de protección contra la trata, porque el asilo garantiza a los niños amplios privilegios. Por ejemplo, debido a la naturaleza temporal de la protección a las víctimas de trata, un niño puede sobrepasar la edad (es decir, cumplir 18 años) y así perder el acceso a los privilegios que se reservan a los niños dentro del proceso. Según nuestros interlocutores, los niños víctimas de trata aplican cada vez más al reconocimiento de la condición de refugiado, y el asilo se reconoce más fácilmente a los niños que a los adultos.³⁹ La mayoría de los niños víctimas de trata identificados han recibido una protección a largo plazo, la repatriación sólo se considera una opción en un limitado número de casos donde los padres/tutores en el país de origen están claramente identificados.

2.5 **Características principales del sistema noruego**

41. El sistema noruego para la identificación de las personas víctimas de trata y su derivación al sistema de asilo presenta significativas características positivas. Entre ellas se incluyen:

³⁸ Sección 38 de la Ley de Inmigración de 2008 de Noruega.

³⁹ Cuestionario, OIM Noruega, septiembre de 2008.

- i) Una unidad de alto nivel, integrada e interdisciplinaria vinculada con los distintos organismos que se ocupan de las víctimas de trata.
- ii) Un cuadro de funcionarios del ente encargado de tramitar las solicitudes de asilo que trabajan en los casos y entrevistan a las víctimas de trata, siendo especialmente capacitados en este tema.
- iii) El continuo diálogo con todas las personas víctima de trata, poco después de haber sido identificadas, sobre sus posibles necesidades de protección internacional.
- iv) Las víctimas de trata que estén de acuerdo con testificar en los procesos penales son elegibles para recibir la residencia permanente en el marco del sistema de protección contra la trata.
- v) Los niños tienen acceso a los mismos servicios de asistencia jurídica de los adultos víctimas de trata pero también tienen los mismos derechos (por ejemplo, a la tutela legal, a la educación y a los servicios de salud adecuados) que los menores nacionales en conformidad con la Ley de Bienestar de la Infancia.
- vi) Los niños víctimas de trata que no son reconocidos como refugiados no son deportados, sino que se les otorga la residencia por razones humanitarias.

3. Modalidades existentes de identificación y derivación de las personas víctimas de trata a los procedimientos de asilo en los otros países objeto del estudio – Principales hallazgos

3.1 Procedimientos generales

3.1.1 Marco legal

42. Los sistemas de derivación y protección en todos los demás países objeto de estudio estaban un poco menos desarrollados en el momento de la investigación que el sistema analizado en el caso de Noruega. De hecho, en la mayoría de los países estudiados, los sistemas de derivación de las víctimas de trata a los procedimientos de asilo o a otros mecanismos de protección internacional son inexistentes o inadecuados. El problema principal es que los tres elementos esenciales de un mecanismo de derivación efectivo, a saber, un procedimiento interno eficiente para la identificación y registro de las personas víctimas de trata que incluya la prestación de asesoría jurídica gratuita, un sistema adicional efectivo para atender las necesidades de protección internacional, y un mecanismo coherente y competente para remitir a las víctimas de trata desde el primero hasta el segundo procedimiento, no parecen estar en pleno funcionamiento. Si un país no reúne los tres elementos, entonces es probable que el acceso de las víctimas de trata a la protección internacional no sea plenamente eficaz. La aplicación de una protección efectiva a las víctimas de trata supone poner en marcha un sistema de identificación de la trata. Sólo una víctima de trata que ha sido identificada dentro de un sistema nacional de protección contra la trata puede ser derivada a los procedimientos de protección internacional. Asimismo, una persona víctima de trata sólo puede ser derivada al procedimiento de asilo si tal mecanismo es operativo.

43. Para facilitar el resumen y la explicación de los resultados de nuestra investigación, identificamos tres categorías de países mutuamente excluyentes: (i) aquellos con sistemas de protección tanto para las personas víctimas de trata como para las personas con necesidades de protección internacional, pero con mecanismos de derivación débiles entre los dos sistemas, (ii) aquellos con un procedimiento de asilo, pero sin mecanismos establecidos de protección contra la trata y, por lo tanto, sin ninguna capacidad real para derivar a las personas víctimas de trata al procedimiento de asilo, (iii) y finalmente aquellos con protección contra la trata, pero sin ningún sistema de asilo establecido.

i) Sistemas de protección dual, pero mecanismos débiles de derivación

44. Algunos países del estudio⁴⁰ tienen tanto legislación contra la trata de personas como sobre asilo, pero los dos sistemas no están conectados. En otras palabras, no existe un mecanismo de derivación sistemática que remita las víctimas de trata que han sido identificadas a una estructura donde sus necesidades de protección internacional puedan ser evaluadas. Como resultado, a pesar de la loable promulgación de un marco jurídico general, las personas víctimas de trata tienen dificultades en la práctica para acceder al sistema de asilo.

45. Dentro de este grupo de países analizados, existen diferencias en el alcance de la protección suministrada. En un extremo del espectro, la protección está estrechamente vinculada con el objetivo primordial del Estado, que es el enjuiciamiento penal efectivo de los tratantes: a las personas víctimas de trata sólo se les conceden visas temporales en caso de colaboración en el proceso penal. La legislación de Kirguistán sobre la penalización de la trata de personas,⁴¹ por ejemplo, muestra este enfoque orientado hacia la acción judicial. Aunque se concedan visas temporales a las víctimas de trata que cooperen en los procesos penales,⁴² quienes se niegan a asistir al juicio corren el riesgo de ser sancionados por el ingreso ilegal al país.⁴³ Irlanda y Serbia también condicionan el estatuto de protección temporal a la asistencia en la investigación penal contra los tratantes; sus legislaciones prevén períodos de reflexión de 60 días⁴⁴ y tres meses, respectivamente,⁴⁵ y durante ese tiempo la persona víctima de trata puede considerar sus opciones para el futuro. En el otro extremo del espectro, la protección temporal para las víctimas de trata no depende de un acuerdo para colaborar con el enjuiciamiento penal de los tratantes. Italia, por ejemplo, ha promulgado una legislación que concede a las personas víctimas de trata un estatuto de protección temporal que no tiene relación alguna (al menos en teoría) con el ejercicio de cualquier función de testigo. Este estatuto puede

⁴⁰ Irlanda, Italia, Serbia, Nigeria y Kirguistán.

⁴¹ Ley de Kirguistán para la prevención y la lucha contra la trata, no. 55, 17 de marzo de 2005; disponible en: http://www.mz.kg/ru/law_human_traffic.

⁴² *Ibid.* art. 28 (3).

⁴³ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Informe sobre trata de personas – *Kyrgyz Republic, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons*, junio de 2008; disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484f9a248.html>.

⁴⁴ Las disposiciones vigentes prevén 45 días, aunque en la práctica el plazo se ha ampliado a 60 días; correspondencia por correo electrónico con un representante del Consejo Irlandés para los Refugiados, mayo de 2009, véase también Servicio de Inmigración y Naturalización de Irlanda (INIS), *Administrative Immigration Arrangements for the Protection of Victims of Human Trafficking*, junio de 2008.

⁴⁵ En 2004 el Ministerio del Interior de Serbia emitió las “Instrucciones sobre las condiciones para obtener permisos de residencia temporales para los ciudadanos extranjeros víctimas de trata de seres humanos”; véase Sladjana Jovanovic, *Victim Protection in the SEE in a Mirror of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Atina, septiembre de 2007.

incluso, en determinadas condiciones, conducir a la concesión de un permiso de residencia a largo plazo.⁴⁶

46. También hay diferencias considerables entre los países de este grupo en el marco legal en materia de asilo. Por ejemplo, mientras la ley de asilo de Serbia sólo entró en vigor en 2008 y todavía está en proceso de ejecución,⁴⁷ algunos países, como Irlanda, cuentan con un sistema de asilo consolidado que prevé protección para los refugiados y complementaria, así como permisos de residencia por razones humanitarias.⁴⁸

47. En síntesis, los países de este grupo han establecido el marco legal para un sistema de protección contra la trata y un sistema de protección internacional, pero, según nuestras conclusiones, estos sistemas no están sistemáticamente relacionados. Como resultado, no existe un sistema de derivación eficaz de las víctimas de trata a una estructura de toma de decisiones donde se pueda otorgar protección internacional. Italia e Irlanda, por ejemplo, han realizado parciales avances hacia la creación de un mecanismo sistemático de protección dual que, en la práctica, ya está disponible (los únicos países objeto de estudio, además de Noruega, que lo han hecho). En Irlanda, donde el sistema nacional de protección contra la trata incluye un período de reflexión y una visa temporal por 6 meses,⁴⁹ las necesidades de protección internacional no pueden ser examinadas si la víctima de trata no solicita asilo directamente en la Oficina del Comisionado para las Solicitudes de Asilo (ORAC, por su sigla en inglés). La asistencia jurídica sólo se concede a los adultos que se declaren solicitantes de asilo.⁵⁰ Sólo en el caso en que una víctima de trata sea identificada en una frontera estatal, el funcionario responsable tiene la obligación de informarle sobre el derecho a solicitar asilo.⁵¹

48. Tanto Italia como Irlanda parecen carecer de un sistema de derivación claro o de instrucciones para los funcionarios sobre cómo activar tal procedimiento de derivación, a pesar de contar con sistemas de asilo bastante desarrollados. Como resultado, la

⁴⁶ Decreto Legislativo 25 de julio de 1998, N° 286, Texto único de las disposiciones concernientes a la regulación de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero, Gazzetta Ufficiale, N° 191, 18 de agosto de 1998.

⁴⁷ Ley sobre asilo [Serbia]. 1 de abril de 2008.

⁴⁸ Una vez promulgado, el Proyecto de ley de Irlanda sobre inmigración, residencia y protección de 2008 establecería un procedimiento único para las diferentes formas de PI, sin embargo, si el proyecto de ley fuera aprobado en su forma actual, ya no sería posible solicitar el permiso de residencia; véase: *Immigration, Residence and Protection Bill*, 2008; y Irish Refugee Council, *Submission on Section 124 of the Immigration, Residence and Protection Bill and Other Provisions Related to the Protection for Suspected Trafficked persons*, marzo de 2008.

⁴⁹ INIS, *Administrative Immigration Arrangements for the Protection of Victims of Human Trafficking* (Disposiciones administrativas de inmigración para la protección de las víctimas de trata de personas), párr. 5 y 11 respectivamente.

⁵⁰ Cuestionario conjunto del ACNUR y representantes del Gobierno de Irlanda, septiembre de 2008.

⁵¹ Art. 3 (1) de la Ley de Refugiados de Irlanda, 1996 (última enmienda de 2003), 15 de julio de 2003.

derivación es de alguna forma impredecible, ad hoc y poco metódica, una mejora con respecto a un sistema sin ningún procedimiento de derivación, pero aún muy distante del cumplimiento satisfactorio de las obligaciones de protección internacional.

ii) Sistemas de protección contra la trata en proceso de ser establecidos

49. Algunos países están en proceso de establecer mecanismos duales para la protección de las víctimas de trata y su acceso a la protección internacional, pero en el momento de la realización de nuestro estudio estos sistemas no eran aún plenamente operativos. Tanto México como Sudáfrica, por ejemplo, aspiran a tener sistemas efectivos para las víctimas de trata y la protección internacional, pero aún no han completado el proceso de establecimiento de procedimientos operativos. En México funciona un sistema de asilo que brinda tanto protección a los refugiados como protección complementaria.⁵² Además, México ha aprobado una legislación federal contra la trata con los respectivos reglamentos de ejecución.⁵³ Debido a su estructura federal, algunos Estados de México también han adoptado leyes estatales contra la trata.⁵⁴ Si bien estas medidas son importantes, son relativamente recientes y se necesitan acciones adicionales para aplicar plenamente la protección prevista en la legislación y para que los reglamentos sean completamente operativos. Esto sólo será posible una vez que todos los Estados mexicanos adopten reglamentos específicos para la armonización de las leyes estatales y federales.⁵⁵ Sudáfrica también tiene un sistema de asilo eficiente, pero no cuenta con un marco de protección contra la trata de personas, ya que su marco legislativo sobre trata se encuentra aún en fase de proyecto.⁵⁶ Sin embargo, ya se puede brindar protección a los niños víctimas de trata en virtud del capítulo 18 de la Ley de Menores de 2005.⁵⁷ Una vez que México y Sudáfrica hayan creado un sistema funcional de protección contra la trata que permita la identificación de las víctimas, podrán establecer procedimientos sistemáticos de derivación a los procedimientos de asilo.

iii) Ningún sistema de asilo establecido en el ordenamiento interno

⁵² Art. 165 y 166 del Reglamento de la Ley General de Población, 2000 [México]. 14 de abril de 2000.

⁵³ En noviembre de 2007, México aprobó la Ley federal contra la trata; véase: *Ley para prevenir y sancionar la trata de personas* [México]. 26 de noviembre de 2007.

⁵⁴ Por ejemplo, el Distrito Federal de México ha aprobado una ley contra la trata de niños en octubre de 2008 (*Ley para prevenir y erradicar la trata de personas, el abuso sexual y la explotación sexual comercial infantil para el Distrito Federal*).

⁵⁵ Debido al deber de transposición de las leyes federales por parte de los 31 Estados y del Distrito Federal, la armonización de las leyes a nivel nacional es un proceso gradual. Por lo tanto, el nivel de protección brindado a las víctimas de trata cambia en función del Estado; Véase ECPAT International, *Informe Global de Monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes – México*, Bangkok, 2006, 17.

⁵⁶ Cuestionario, OIM Sudáfrica, octubre de 2008.

⁵⁷ Capítulo 18 de la Ley de Menores (*Children's Act*) (No. 38 of 2005) [Sudáfrica]. 19 de junio de 2006, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46b82aa62.html>.

50. En los otros países estudiados, no existe un sistema de derivación para las víctimas de trata debido a que no se ha establecido un sistema de protección internacional plenamente operativo. En ausencia de tal sistema, el ACNUR ha trabajado con los gobiernos para establecer un mecanismo *ad hoc* de asilo para llenar parcialmente los vacíos de protección existentes.

51. Tailandia, por ejemplo, no es parte en la Convención sobre Refugiados de 1951 y no ha aprobado ninguna legislación de asilo a nivel nacional. Si bien el Estado tiene obligaciones en virtud del derecho de los derechos humanos, no se ha establecido un sistema que las ejecute. Sin embargo, Tailandia, reconoció la competencia del ACNUR en áreas determinadas, por lo general en los campos mencionados en varios acuerdos firmados desde el final de la guerra de Vietnam en 1975. Tailandia no utiliza el término "refugiado", sino que se refiere a los refugiados como "personas desplazadas",⁵⁸ definidos como aquellos que "escapan de peligros debido a levantamientos, enfrentamientos o guerras, y que entran al país violando la Ley de Inmigración". En 1998, el Gobierno de Tailandia autorizó al ACNUR a abrir oficinas en el terreno a lo largo de la frontera con Myanmar, donde el ACNUR trabajó con las autoridades para registrar a la población de refugiados y solicitantes de asilo procedentes de Myanmar presentes en los campamentos.⁵⁹ El ACNUR también puede registrar a los refugiados y conducir las entrevistas para la determinación de la condición de refugiado (RSD) de los solicitantes de asilo procedentes de otros países que residen en Bangkok. Sin embargo, el reconocimiento por parte del ACNUR no implica para los refugiados en Tailandia una protección a largo plazo. La única solución duradera que se ofrece es el reasentamiento,⁶⁰ que sólo está disponible para un número limitado de refugiados.

52. En contraposición con Tailandia, Israel ha ratificado la Convención sobre Refugiados de 1951. Sin embargo, no ha aprobado o aplicado ninguna legislación nacional en materia de asilo. En consecuencia, los solicitantes de asilo en Israel corren el riesgo de detención y expulsión. En conformidad con la legislación nacional, las personas que entran en Israel sin autorización se consideran ilegales y son sometidos a detención inicial y sólo son puestos en libertad si aceptan dejar el país inmediatamente.⁶¹ A la luz de

⁵⁸ Reglamento concerniente a las personas desplazadas provenientes de los países vecinos emitido por el Ministerio del Interior en 1954.

⁵⁹ En los campamentos de refugiados de Myanmar, el Centro de Operaciones para las Personas Desplazadas (OCDP, por su sigla en inglés) del Ministerio del Interior (MOI, por su sigla en inglés), está formalmente a cargo del registro de los refugiados; Correspondencia electrónica con el ACNUR en Tailandia, mayo de 2009; véase también W. Courtland Robinson, *Thailand: Background Paper on Human Rights, Refugees and Asylum Seekers*, un informe de Writenet comisionado por ACNUR, julio de 2004, 22-23.

⁶⁰ El reasentamiento se refiere a la reubicación de un refugiado reconocido en un tercer país.

⁶¹ Véase Human Rights Watch, *Sinai Perils: Risks to Migrants, Refugees, and Asylum Seekers in Egypt and Israel* (noviembre de 2008): 73-74.

este vacío de protección, el ACNUR y el Gobierno de Israel han creado un procedimiento de asilo *ad hoc*.

53. En Israel, el ACNUR es responsable en primera instancia de la determinación del estatuto de refugiado (RSD) de los solicitantes de asilo no judíos⁶² y remite su recomendación a la autoridad gubernamental competente para la revisión y decisión final. En el caso de los inmigrantes detenidos que solicitan asilo, las autoridades de los centros de detención contactan al ACNUR para que lleve a cabo las entrevistas, una condición previa para su liberación. Las dificultades surgen del hecho que son relativamente pocos los casos de solicitudes de asilo tramitadas cada año de esta manera y aún menos son las personas reconocidas como refugiados. Según el ACNUR, de 5.000 personas que solicitaron asilo en 2007, menos de 500 casos han sido resueltos. Además, menos del 1 por ciento de los solicitantes de asilo ha sido reconocido como refugiado, y el proceso puede tomar hasta 3 años.⁶³ Además, los refugiados reconocidos no reciben un estatuto legal permanente en Israel. En el mejor de los casos reciben permisos de residencia temporal en espera de su reasentamiento a un tercer país. Otras posibilidades son el retorno voluntario al país de origen o la cancelación del estatuto de refugiado debido a un cambio en la situación del país de origen, una opción que incluso podría terminar en la repatriación forzada.⁶⁴ Según nuestro conocimiento, ninguna persona víctima de trata se ha beneficiado hasta la fecha del limitado sistema de protección internacional de Israel, aunque en un caso, el ACNUR, en colaboración con el Coordinador Nacional sobre la Trata de Seres Humanos, recomendó que el Gobierno israelí reconociera el estatuto de refugiado a una víctima de trata.⁶⁵

3.1.2 Identificación de las víctimas de trata

54. En contraste con la ausencia de sistemas efectivos de asilo, todos los países analizados han aprobado algunas leyes formales creando sistemas nacionales de protección contra la trata (aunque, aparte de las disposiciones relativas a la trata de niños, el sistema de protección contra la trata de Sudáfrica todavía está en fase de proyecto). Su aplicación es otra cuestión. Como se señaló anteriormente, Sudáfrica y México están en proceso de implementar sus sistemas, por lo que sus mecanismos de protección no eran completamente funcionales en el momento de escribir este artículo.

⁶² Los inmigrantes judíos califican para la ciudadanía en virtud de la Ley de Retorno de 1950 y no deben valerse de mecanismos de PI.

⁶³ ACNUR, Estadísticas 2007, anexos, disponible: <http://www.unhcr.org/statistics.html>; véase también Human Rights Watch, notas 61, 74.

⁶⁴ Human Rights Watch, véase nota 61, 76, en la nota N° 242.

⁶⁵ Finalmente el Gobierno no reconoció a la víctima de trata como refugiado porque las implicaciones de una residencia de tan larga duración no estaban claras. Entrevista telefónica con el ACNUR, Oficina de Enlace en Tel Aviv, Israel, noviembre de 2008.

55. En el marco del sistema de protección contra la trata de Israel, el Coordinador Nacional del Ministerio de Justicia instituyó una herramienta de identificación de víctimas de trata para todos los agentes implicados en actividades de lucha contra la trata, como la policía, las autoridades gubernamentales y los representantes de la sociedad civil. Los profesionales que prestan servicios a las personas víctimas de trata, como las enfermeras y los médicos, están obligados a reportar cualquier sospecha del delito de trata, una medida destinada a mejorar la identificación de las personas víctimas de trata. El Coordinador Nacional también se reúne regularmente con la policía, las ONG y otros actores competentes para supervisar el mecanismo de identificación y protección. Una vez identificadas, las víctimas de trata en Israel tienen acceso a amplios servicios como la asistencia legal gratuita por un período ilimitado, albergue, servicios psicosociales y médicos, visas humanitarias y permisos de trabajo que normalmente se conceden por un año, así como evaluaciones del riesgo que enfrentarían las personas víctimas de trata en el caso que regresaran al país de origen. La protección contra la trata no está supeditada a la cooperación de la víctima con las autoridades. Si la persona víctima de trata decide participar en la investigación penal, se aplican una serie de medidas para garantizar la protección de las víctimas, como las audiencias a puerta cerrada.⁶⁶

56. La mayoría de los países que cuentan con sistemas efectivos de protección contra la trata de personas, entre ellos Irlanda, Serbia, Nigeria, Israel, Italia y Tailandia, tienen procedimientos similares a los descritos anteriormente en el caso de Noruega. Normalmente, una agencia del gobierno coordina las funciones entre la policía, los ministerios competentes, las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones. El proceso de identificación es a menudo llevado a cabo por la policía, los proveedores de servicios u otras autoridades nacionales. En los países donde los migrantes son normalmente considerados como migrantes irregulares, a menudo las personas víctimas de trata sólo son identificadas en los centros de detención donde se enfrentan a la expulsión. Por ejemplo, mientras que Israel garantiza amplios servicios a las personas víctimas de trata identificadas (incluido el traslado del centro de detención a un albergue o apartamento), las víctimas de trata no identificadas, especialmente aquellas que son víctimas de trata con fines laborales, corren el riesgo de ser detenidas y deportadas como quienes se consideran trabajadores migrantes irregulares.⁶⁷ En estos casos, la capacitación y la voluntad de ayudar a la víctima son de importancia fundamental para garantizar la protección a las personas víctimas de trata. En Tailandia, por ejemplo, los funcionarios de inmigración a veces acompañan a la policía en las redadas. Los extranjeros identificados en estas incursiones suelen ser señalados como migrantes irregulares y existe cierta preocupación de que en estas situaciones, ni la policía ni los

⁶⁶ Entrevista telefónica y correspondencia electrónica con un representante del gobierno en noviembre de 2008 y mayo de 2009, respectivamente; véase también Ministerio de Justicia *Trafficking in Persons in Israel*, octubre de 2008.

⁶⁷ Hotline for Migrant Workers, *Annual Report 2007*, Tel Aviv, 15.

funcionarios de inmigración tengan la capacidad de identificar a las posibles víctimas de trata. Para mitigar este problema, la Unidad de Protección de Mujeres y Niños del Departamento de la Policía Real de Tailandia ha recibido formación con el apoyo de los Estados Unidos; una útil iniciativa de capacitación dirigida a mejorar la comprensión de los funcionarios sobre las dinámicas de la trata de seres humanos y la importancia de un enfoque de derechos humanos relativo a la protección contra la trata.⁶⁸ En países con gran afluencia de solicitantes de asilo y con sistemas de asilo consolidados, tales como Sudáfrica e Italia, las personas víctimas de trata tienden a solicitar asilo antes de que sean identificadas o consideradas para un estatuto de protección en el marco del sistema interno contra la trata. En Italia, muchas posibles víctimas de trata llegan a territorio italiano en barco y son trasladadas desde la costa a los centros de recepción, donde solicitan asilo.⁶⁹ En Sudáfrica, se informa que los tratantes normalmente dejan a sus víctimas en las oficinas del ACNUR en el terreno a lo largo de la frontera de Sudáfrica con Zimbabwe, por lo que pueden inscribirse como solicitantes de asilo.⁷⁰ Esta es una estrategia para garantizarles un estatuto legal en espera de la determinación de su caso. Teniendo en cuenta el considerable retraso en los trámites de asilo en Sudáfrica (más de 49.000 casos a principios de 2008 y 80.000 recursos pendientes contra el rechazo a principios de 2007),⁷¹ ingresar a los procedimientos de asilo confiere beneficios importantes aunque precarios. Una vez que la solicitud de asilo es presentada y mientras se espera su determinación, las víctimas de trata, en teoría, también puede solicitar el estatuto de víctima de trata en virtud de las disposiciones nacionales de protección. Dado que la legislación sudafricana contra la trata se encontraba aún en fase de proyecto al momento de escribir este estudio, es demasiado pronto para evaluar la eficacia de este sistema de protección dual.

57. En todos los países encuestados, excepto Noruega, los sistemas de protección internacional y de protección contra la trata son, en el mejor de los casos, mecanismos sin vínculos sistemáticos, aunque en muchos casos atienden a la misma población. Existe la derivación *ad hoc* en los países que han establecido un mecanismo de identificación de la trata y un sistema dual de protección. En la actualidad, tales procedimientos *ad hoc* existen en Irlanda, Italia y (dependiendo de la interpretación de los datos), en Serbia, Nigeria y Kirguistán, aunque la evidencia es insuficiente y provisional. A pesar de los rudimentarios procedimientos de asilo en Israel, hay señales de prometedores avances en la derivación de las personas víctimas de trata a la protección internacional. Por ejemplo,

⁶⁸ ECPAT International, *Global Monitoring Report on the Status of Action Against Commercial Sexual Exploitation of Children – Tailandia*, 2006, 17-18; 31; entrevista telefónica con un representante del Proyecto interagencial de la ONU sobre la trata de personas en la subregión del Gran Mekong (UNIAP), septiembre de 2009.

⁶⁹ Entrevista telefónica con un representante de ACNUR Italia, septiembre de 2008.

⁷⁰ Entrevista telefónica con un representante de ACNUR Sudáfrica, noviembre de 2008.

⁷¹ ACNUR, Estadísticas 2007.

en reuniones con los funcionarios de los albergues y los jueces del tribunal de detención, el Coordinador Nacional ha hecho hincapié en la importancia de facilitar el acceso al procedimiento de asilo a las víctimas de trata y de garantizar una capacitación adecuada a quienes prestan asesoría jurídica, de modo que las víctimas reciban información sistemática sobre su derecho a solicitar asilo.⁷²

58. Como se dijo anteriormente, sólo Italia y Noruega ofrecen protección a largo plazo en el marco del sistema de protección contra la trata. Para mejorar en el corto plazo (si fuera prorrogable) la asistencia disponible en los demás países estudiados, es urgente crear procedimientos sistemáticos de derivación al sistema de asilo para las víctimas de trata que enfrentan riesgos a su regreso.

3.2 Consecuencias de la identificación y/o la derivación

3.2.1 Protección internacional

59. En la Unión Europea (UE), Noruega y México el sistema de protección internacional incluye tanto el estatuto de refugiado, como diferentes formas de protección complementaria/subsidiaria. En los países europeos objeto de estudio y en México, el reconocimiento de asilo generalmente proporciona una base jurídica para un estatuto legal permanente y la posibilidad de integración local, incluyendo la naturalización.

60. En los otros países estudiados, la protección internacional no garantiza el acceso sistemático a medidas de protección de largo plazo. Por ejemplo, en Nigeria, el estatuto de refugiado implica el derecho a quedarse en el país hasta que se encuentre una solución duradera o el estatuto de refugiado cese por uno de los motivos previstos en la Convención de 1951. En la práctica, los refugiados reconocidos en Nigeria permanecen en el país durante años sin tener acceso a una solución duradera.⁷³ En Sudáfrica, en teoría, el estatuto de refugiado es sometido a revisión después de dos años y puede ser retirado si se considera que la situación en el país de origen ha mejorado suficientemente.⁷⁴ En la práctica, las revisiones periódicas se están retrasando debido a la acumulación de casos pendientes.

61. En Tailandia, debido a la ausencia de procedimientos formales de asilo, los refugiados reconocidos por el ACNUR siguen siendo técnicamente considerados "ilegales" y pueden ser arrestados por la policía y reclusos en centros de detención para inmigrantes. El ACNUR busca prevenir los arrestos y detenciones ofreciendo

⁷² Correspondencia electrónica con representantes del Gobierno, Israel, mayo de 2009.

⁷³ Cuestionario y correspondencia electrónica, ACNUR Nigeria, octubre de 2008, y correspondencia electrónica en mayo de 2009.

⁷⁴ Entrevista telefónica, ACNUR Sudáfrica, octubre de 2008.

capacitaciones itinerantes a los agentes de policía; Un número telefónico de emergencia permite a los refugiados arrestados llamar al ACNUR para que los asista en la liberación. Sólo en 2008, el ACNUR intervino exitosamente en 65 casos. En algunos casos, las víctimas de trata que son reconocidas como refugiados pueden ser internadas en albergues estatales hasta por 6 meses, en espera de reasentamiento.⁷⁵

3.2.2 *Protección contra la trata*

62. La mayoría de los mecanismos de protección contra la trata en los países estudiados establece un sistema de protección a corto plazo, tanto por razones humanitarias, como con el fin de mejorar la aplicación de la ley penal. En Italia, Israel y Nigeria se proporcionan visas temporales independientemente de si la persona víctima de trata decide cooperar con las autoridades. En todos los demás países, incluido Noruega, se requiere explícitamente que la víctima de trata participe en las investigaciones penales. En estos países existen períodos de reflexión oficiales durante los cuales la víctima de trata tiene tiempo para recuperarse y considerar las opciones para el futuro en Europa y México, y son previstos en Sudáfrica una vez que se apruebe la legislación sobre trata. Estos períodos van desde 60 días en Irlanda, a seis meses en Noruega. Al terminar el período de reflexión, se aplican más o menos estrictamente unas condiciones adicionales que vinculan el permiso de permanencia en el país al consentimiento a cooperar por parte de la víctima de trata. Por ejemplo, si el Ministerio Público en Noruega considera que no es necesario que la persona víctima de trata testifique, ésta podría perder su estatuto legal.

63. Tales condiciones también existen en algunos países fuera de Europa, especialmente en Asia (Tailandia y Kirguistán), pero aquí no se aplican tan estrictamente. Por ejemplo, en Tailandia, el Ministerio Público puede eximir a la víctima de trata de la obligación de cooperar y ésta aún puede acceder a la protección contra la trata.⁷⁶ Según un informe sobre Italia, existen condiciones informales relacionadas con la corrupción, especialmente en el momento de la solicitud del permiso de residencia.⁷⁷

64. Así como las medidas limitadas de protección temporal son el estatuto jurídico más común para la protección concedida a corto plazo en el marco del sistema de protección contra la trata, la repatriación es la solución a largo plazo que se prefiere especialmente en los países no europeos. Por ejemplo, Nigeria y Tailandia han firmado Memorandos de Entendimiento (MOU, por su sigla en inglés) con los países vecinos que

⁷⁵ Correspondencia electrónica, ACNUR Tailandia, mayo de 2009.

⁷⁶ Sección 33 de la Ley contra la trata de personas, N° B.E 2551, 2008.

⁷⁷ Anti-Slavery International, *Human Traffic, Human Rights: Redefining Victim Protection*, 2002, 143-144.

aceptan la repatriación de sus nacionales.⁷⁸ Como resultado, Nigeria ha repatriado a niños víctimas de trata de sus canteras de piedra a Benín en varias ocasiones.⁷⁹ Algunos países europeos, por el contrario, ofrecen posibilidades de protección a largo plazo, como por ejemplo la integración local, aunque estas opciones están sometidas también a condiciones. En Italia, por ejemplo, la extensión del permiso de residencia depende de si se prueba que se posee un puesto de trabajo y solvencia financiera.⁸⁰

3.3 Mecanismos existentes para la compilación de datos para la identificación de personas víctimas de trata

65. Los mecanismos de recopilación de datos siguen siendo débiles en todos los países analizados. Al igual que en Noruega, las estadísticas más fiables se derivan de la emisión de permisos legales o de la publicación de decisiones sobre asilo. Si esos mecanismos no funcionan, esto tiene un impacto negativo en la recopilación de datos en general.

3.4 Procedimientos específicos para menores

3.4.1 Aspectos legales

66. Irlanda fue el único país, además de Noruega, que proporcionó a los investigadores información detallada sobre los procedimientos de evaluación de las necesidades de protección internacional de los menores. A diferencia de las evaluaciones *ad hoc* de las necesidades de protección internacional de los adultos víctimas de trata, aquellas de los niños se abordan de una manera bastante sistemática. El marco jurídico relativo a los niños víctimas de la trata es el siguiente. Irlanda ha promulgado en 1991 la Ley de Atención a la Infancia, en 1998 la Ley contra la Trata y la Pornografía Infantil y en 2004 la Ley contra la Trata y la Pornografía Infantil (enmienda). Al igual que la Ley Penal de 2008 (Trata de Personas), las leyes sobre la trata de niños son orientadas hacia el enjuiciamiento y no comprenden medidas de protección para los niños víctimas de trata.⁸¹ El Proyecto de Ley de 2008 sobre Inmigración, Residencia y Protección (IRP, por su sigla en inglés), que se espera sea aprobado en 2009, tiene como objetivo consolidar en una sola ley las diferentes leyes de protección referentes a los extranjeros. Un avance

⁷⁸ UNESCO, *Human Trafficking in Nigeria: Root Causes and Recommendations*, Policy Paper Poverty Series, N° 14.2 (E) (Paris, 2006): 47; ECPAT International, *Global Monitoring Report – Tailandia*, Bangkok, 2006, 18.

⁷⁹ Terre des Hommes, *Little Hands of the Stone Quarries*, diciembre de 2005, 20.

⁸⁰ Art. 18 (5) del D. Lgs. 25 de julio de 1998, n. 286, Texto único de las disposiciones concernientes la regulación de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero, publicado en la G.U. 1998, n. 191, S.O.

⁸¹ Jyothi Kanics, “*Child Trafficking and Ireland*,” *Studies* 97.388 (2008): 390

positivo, será que los procesos de aplicación para los niños podrían ser acelerados y el tiempo de espera para la decisión reducido. Por ejemplo, mientras que los niños actualmente solicitan asilo, protección complementaria y permiso de permanencia por razones humanitarias a través de tres diferentes procedimientos individuales, todas las necesidades de protección serán en el futuro consideradas en un solo procedimiento. Un aspecto negativo señalado por los críticos es que, a diferencia de las disposiciones administrativas de inmigración, el IRP no se refiere al interés superior del niño.

3.4.2 Aspectos procedimentales

67. Las normas procedimentales varían considerablemente entre los países estudiados. En Irlanda, por ejemplo, existe un procedimiento de identificación y derivación, aunque no sea muy sistemático. Los niños no acompañados identificados como víctimas de trata por la policía son ubicados bajo el cuidado de la Dirección de Servicios de Salud (HSE, por su sigla en inglés) en virtud de la Ley de Atención a la Infancia de 1991. El HSE hace una evaluación legal sobre si el menor víctima de trata puede solicitar asilo (el menor no es elegible para la asistencia legal hasta que se haya tomado una decisión sobre la presentación de la solicitud de asilo). Si se solicita el asilo, un trabajador social de la HSE (o en su defecto, un trabajador de proyecto no especializado) acompaña al niño a través de todo el proceso. Si la HSE se pronuncia en contra de la presentación de la solicitud de asilo, el niño, en teoría, está en riesgo de deportación. En la práctica, esto no les sucede a los menores, pero corren el riesgo de ser expulsados, una vez que hayan cumplido los 18 años.⁸²

68. Sudáfrica no ha aprobado aún el proyecto de ley marco sobre trata de personas, sin embargo, el capítulo 18 de la Ley de Infancia de 2005⁸³ incluye disposiciones para la asistencia a niños víctimas de trata. Además, el art. 289 (2) establece que si un “niño extranjero ilegal es llevado ante el Tribunal de Menores, el Tribunal puede ordenar que el niño sea asistido en la solicitud de asilo, de conformidad con la Ley de Refugiados de 1998 [...]”. Según nuestra investigación, la repatriación al país de origen es, en la práctica, la solución más factible para un menor víctima de trata, aunque algunos niños también pueden tener acceso a soluciones diferentes. Dos niñas víctimas de trata remitidas al ACNUR, por ejemplo, fueron sucesivamente reasentadas en un tercer país.⁸⁴

69. La protección específica de los menores es incompleta también en otros Estados por una serie de razones. En algunos países, como Nigeria, se brinda protección a las víctimas solamente en virtud de la legislación sobre la infancia, sin prestar atención a sus

⁸² Cuestionario Conjunto ACNUR Irlanda, representante del Gobierno irlandés y Consejo Irlandés para Refugiados, septiembre de 2009.

⁸³ Ley de Infancia (N° 38 de 2005) [Sudáfrica]. N° 38 de 2005, 19 de junio de 2006.

⁸⁴ Cuestionario, OIM Sudáfrica, octubre de 2008; entrevista telefónica con ACNUR Sudáfrica, noviembre de 2008.

necesidades o vulnerabilidades especiales como víctimas de trata. En otros países, como Serbia e Israel, los niños víctimas de trata sólo se mencionan en relación con los agravantes de las penas para los tratantes condenados por trata de menores.⁸⁵ En México, a pesar de la existencia de un elaborado sistema de protección de los niños víctimas de trata, la protección se brinda con el entendimiento de que los niños eventualmente serán repatriados. En cuanto a la protección internacional, los menores, incluyendo a los niños no acompañados y separados, pueden solicitar asilo en México, pero no está claro si se les proporciona toda la información necesaria para que su acceso al procedimiento de asilo sea genuino. El gobierno mexicano lanzó recientemente una iniciativa para designar algunos funcionarios de inmigración como Oficiales de Protección de la Infancia también con el propósito de aumentar el acceso de los niños al procedimiento de asilo. Por lo tanto, los niños víctimas de trata en México deberían poder beneficiarse de la protección internacional, siempre que sean reconocidos como refugiados.

70. Las respuestas a las preguntas sobre los procedimientos específicos para los menores en el cuestionario elaborado para esta investigación fueron escasas e incompletas. Al parecer, algunos países se ocupan de los niños víctimas de trata por medio de leyes nacionales específicas sobre la protección de la infancia, mientras que en otros países (apenas) se hace mención a los niños víctimas de trata en su legislación contra la trata, enfocada en los adultos. En la práctica, los funcionarios nacionales que atienden a niños víctimas de trata son expertos en bienestar de la infancia con poco conocimiento de temas relacionados con la trata de personas o la migración, o expertos en migración y trata sin capacitación específica en temas de infancia. Por lo tanto, parece necesario realizar más capacitaciones que abarquen las dos disciplinas.

71. Del estudio emerge que uno de los problemas que los países analizados están tratando de solucionar es cómo involucrar a los niños en el amplio marco de la acción penal y de la protección, teniendo en cuenta que se pueden manifestar problemas particulares, como revivir los traumas y la intimidación, al llevar a los niños al tribunal para que testifiquen contra sus tratantes. También se podría plantear una cuestión con respecto a la política de algunos países, como por ejemplo Israel, de esperar que los niños cumplan la mayoría de edad (a los 18 años pierden su estatuto de protección especial). Aunque Israel no tiene un sistema formal de asilo y no siempre diferencie entre víctimas de trata identificadas e inmigrantes irregulares, suministra a los menores no acompañados y separados educación y cuidados hasta que cumplan los 18 años. Sin embargo, debido a que su estatuto jurídico a largo plazo queda sin resolverse, se enfrentan a la deportación una vez que lleguen a la mayoría de edad. La ley sobre la regularización de la situación de los menores indocumentados es severa: por ejemplo, una de las condiciones es que los

⁸⁵ Sección 377 A. (b) de la Ley de Prohibición de la Trata de Personas de Israel, N° 5766, 2006 en Derecho Penal enmendado, 5737 de 1977; art. 388 (3) del Código Penal de Serbia, N° 85/2005, 88/2005, 107/2005.

padres del menor hayan ingresado a Israel de forma legal.⁸⁶ Este requisito es actualmente objeto de un recurso judicial interpuesto por una mujer que de niña fue víctima de trata y vivió en Israel durante años, quien está solicitando un permiso de residencia de largo plazo que reemplace sus permisos temporales de residencia y trabajo, de corto plazo.⁸⁷

⁸⁶ Véase: Hotline for Migrant Workers, *Annual Report 2006*, Tel Aviv, 16.

⁸⁷ Al momento del estudio no se ha llegado a una decisión sobre el caso: entrevista telefónica con funcionarios gubernamentales, noviembre de 2008.

4. Conclusión: Obstáculos para una derivación fiable al proceso de asilo

4.1 Obstáculos organizativos

4.1.1 Para todas las víctimas de trata

72. **La ausencia de un marco legal efectivo:** Como ya hemos comentado, los prerequisites para la ejecución de un sistema de derivación sistemática incluyen una legislación nacional integral contra la trata que promueva la identificación y protección de las víctimas, un sistema de asilo funcional consagrado en un marco legal interno y un sistema de derivación coherente y rápido que vincule estos dos sistemas. Según los hallazgos de nuestra investigación, es necesario crear un sistema de protección contra la trata porque las víctimas solamente son correctamente identificadas si existe un sistema nacional de protección contra la trata preparado para asumir la complejidad de esta tarea. Dado que las víctimas de trata raramente se identifican como tales, se requiere una pericia especializada para realizar las preguntas apropiadas y sacar las conclusiones adecuadas de las pruebas disponibles. Además, como se señaló anteriormente, la identificación de una víctima de trata a menudo requiere la evaluación de algo que podría no haber ocurrido aún (por ejemplo, la explotación). El sistema de asilo es necesario para que las víctimas de trata sean derivadas a un sistema consolidado y funcional que se ocupe de cuestiones de protección internacional. Todos los países investigados en este estudio han establecido o están por establecer un marco jurídico para la protección nacional contra la trata. A pesar de que está involucrada la protección internacional, varios países analizados aún no han adoptado una legislación sobre asilo, no obstante que en algunos casos se haya ratificado la Convención de 1951 hace bastante tiempo.⁸⁸ Aunque todos los países han establecido algún tipo de procedimiento de asilo y su disposición de trabajar con el ACNUR refuerza considerablemente la protección de los solicitantes de asilo y refugiados, los mecanismos de protección internacional que no están respaldados por la legislación adecuada son deficientes, sobre todo por su capacidad limitada para procesar las solicitudes de asilo pendientes.

73. **Competencia del ente para la derivación:** A pesar de que todos los países estudiados han establecido o están en proceso de ejecutar un sistema nacional de protección contra la trata, **nuestra conclusión general es que las derivaciones de este sistema para el sistema de asilo son, en el mejor de los casos, *ad hoc*.** Sólo en Noruega la opción de solicitar la protección internacional se explica de forma sistemática a las personas víctimas de trata como parte del servicio de asesoría jurídica gratuita para todas las víctimas de trata identificadas. Irlanda podría adoptar pronto un enfoque similar, pero todavía esto es algo incierto debido que la legislación pertinente sobre protección

⁸⁸ Israel ratificó la Convención de 1951 en 1954, mientras que Tailandia no la ha ratificado.

internacional es aún objeto de debate (véase el proyecto de ley IRP descrito anteriormente). Sólo el tiempo dirá si se abordarán los significativos problemas relativos a la consideración del interés superior del niño y la disponibilidad de asistencia jurídica gratuita. Claramente, la decisión final tomada por una víctima de trata sobre cual sistema responde mejor a sus necesidades de protección depende en gran medida de la asesoría brindada en la primera etapa inmediatamente después de la identificación. Sin embargo, nuestra conclusión es que **la ausencia de experiencia o conocimiento adecuado sobre los beneficios y desventajas de los diferentes sistemas de protección por parte de los asesores jurídicos que trabajan en el sistema nacional de protección contra la trata tiene un impacto gravemente perjudicial sobre el mecanismo de derivación y, por consiguiente, en el acceso a la protección internacional de todas las personas víctimas de trata.**

74. **Coordinación:** La mayoría de los sistemas nacionales de protección contra la trata son supervisados por una oficina de coordinación que conecta a todas las instituciones y organizaciones que se ocupan de la trata a nivel nacional. Sin embargo, rara vez existe una conexión con el procedimiento de asilo. Por otra parte, los expertos en protección de los refugiados no siempre están incluidos en las consultas de la oficina de coordinación contra la trata, una medida que mejoraría considerablemente la comunicación y la confianza entre los organismos. Como resultado, en la mayoría de los países donde existen los dos sistemas de protección, **el sistema de protección contra la trata y el sistema de asilo siguen estando totalmente separados**, ignorando el hecho de que las víctimas de trata pueden necesitar el apoyo de los dos sistemas para tener acceso a una protección sólida y duradera.

75. **Capacitación:** En el sistema de protección contra la trata se organizan capacitaciones y talleres permanentes para mejorar la identificación de las víctimas, para facilitar su acceso a la vivienda y a los servicios y para aumentar los conocimientos técnicos del personal que trabaja con las víctimas de trata. Sin embargo no hemos detectado ningún caso de capacitaciones continuas dirigidas específicamente a aumentar la concienciación del personal del organismo, en particular de quienes participan en la identificación y la prestación de asesoría jurídica, relativas a la necesidad de algunas víctimas de trata de su derivación a la protección internacional. Además, la ausencia de coordinación entre los sistemas de protección contra la trata y de asilo implica que no hay capacitaciones conjuntas de los funcionarios que trabajan en los dos sistemas, ni tampoco existen capacitaciones diferenciadas por organismo sobre las opciones ofrecidas por el otro ente. Esta puede ser una afirmación inesperada, dado que varios manuales emitidos por organizaciones incluyen referencias a la potencial elegibilidad de las víctimas de trata a la protección internacional. Por ejemplo, la OIM publicó recientemente un folleto para los Estados del Caribe proporcionando orientación a los Estados sobre legislación interna

contra la trata.⁸⁹ El ACNUR también ha subrayado repetidamente la importancia del acceso de las personas víctimas de trata a la protección internacional, por ejemplo, durante una reunión de ministros y expertos de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS, por su sigla en inglés), en abril de 2009.⁹⁰

76. **Recopilación de datos:** Los datos sobre la trata de personas son notoriamente imprecisos y escasos. Nuestra conclusión es que en ninguno de los países estudiados se recopilaban metódicamente datos sobre las víctimas de trata identificadas y ni se enviaban a un ente central de procesamiento de datos, como el organismo nacional de coordinación para las víctimas de trata. No es sólo un problema de coordinación y recopilación; rara vez están disponibles los datos no procesados correspondientes a cada etapa del proceso de identificación de las víctimas de trata.

4.1.2 *Problemas específicos de la infancia*

77. **Marco legal:** La protección de la infancia se basa en diversos instrumentos internacionales y legislaciones internas que vinculan a cada país objeto de estudio. Por un lado, la existencia de estos compromisos formales claramente refuerza la obligación de cada Estado de respetar en sus decisiones el interés superior del niño. Por otro lado, sin una correlación efectiva, las diferentes disposiciones no se suman a un sistema integral de protección. De hecho, la existencia de diferentes instrumentos y organismos puede reducir la responsabilidad asumida por una determinada institución, especialmente si se supone que la responsabilidad final para los casos que involucran a menores tenga que ser asumida por otros organismos. También se encontró que, incluso dentro del sistema de protección contra la trata, la falta de instrucciones claras y detalladas confundía a los funcionarios acerca de sus reales responsabilidades y de los procedimientos a seguir. En algunos países, como Serbia e Israel, la legislación nacional sobre trata sólo considera a los menores en función de la acción penal (como una agravante en los procesos contra los tratantes) y no menciona las necesidades de protección de los niños víctimas de trata.

78. **Procedimientos prolongados:** Es bastante positivo que los niños víctimas de trata a menudo estén exentos de la deportación y tengan derecho a la educación y, como menores no acompañados, también a los beneficios previstos por las legislaciones nacionales para el bienestar de la infancia y conforme a las obligaciones internacionales que consideran prioritario el interés superior del niño. Sin embargo, con mucha frecuencia estas salvaguardas dejan a los niños víctimas de trata en un prolongado limbo legal. **Sin un estatuto jurídico cierto y definido, los niños víctimas de trata corren el**

⁸⁹ En particular, véase anexo B sobre el acceso de las víctimas de trata a la PI; OIM *Caribbean Counter-Trafficking Model Legislation and Explanatory Guidelines: A Booklet*, Ginebra y Washington D.C., diciembre de 2008, 75-77.

⁹⁰ Correspondencia electrónica, ACNUR Nigeria, mayo de 2009.

riesgo de ser deportados al cumplir la mayoría de edad. Este es un defecto grave en muchos de los Estados estudiados.

79. **Soluciones a largo plazo:** La mayoría de los sistemas de protección contra la trata se basan en la suposición de que el retorno es la única solución a largo plazo y que otros mecanismos para alcanzar una protección de largo plazo no están disponibles y no son deseables. En este proceso, la opinión del niño rara vez es tomada en cuenta.⁹¹ En cambio, la unidad familiar y la repatriación hacia la familia son consideradas las soluciones naturales. Por ejemplo, Nigeria ha firmado memorandos de entendimiento con países vecinos, como Benín, con el compromiso de repatriar a los menores tan pronto como se les identifica como víctimas de trata. En la práctica, sin embargo, la repatriación puede no ser la solución más apropiada para los niños víctimas de trata. La evidencia disponible sugiere que el enfoque de simple “rescate y retorno” para los niños víctimas de trata genera con frecuencia una nueva trata, especialmente si el entorno familiar concurrió a la trata la primera vez (sucede lo mismo con los adultos, sin embargo con los niños aún más). Las personas que entrevistamos en Sudáfrica, por ejemplo, nos informaron que muchos padres de Zimbabue se oponían al retorno de sus hijos desde Sudáfrica por temor a que las condiciones de extrema pobreza en las que vivían en su país los volvieran a exponer al riesgo de trata.⁹² Aparte de las medidas de protección establecidas por los mecanismos de lucha contra la trata y las autoridades de asilo, sólo Noruega instituyó procedimientos para brindar una protección a largo plazo a los menores en el marco del sistema nacional de protección de la infancia. El ACNUR, por ejemplo, señala que un grave factor de riesgo para los niños desplazados es la falta de acceso a mecanismos jurídicos e institucionales internos.⁹³

4.2 Obstáculos conceptuales para una derivación previsible

80. **Distinción entre protección y beneficios relacionados con la acción penal:** Dado que la mayoría de las legislaciones contra la trata relacionan la acción penal contra los tratantes con la protección de las víctimas, muchos de los beneficios destinados a

⁹¹ Tanto la Observación General N° 6 del Comité de los Derechos del Niño (párrafos 37;40) como las Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor (páginas 59-63) resaltan la importancia de tomar en consideración las opiniones del menor; véase Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC), Observación General N° 6 (2005): Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 1 de septiembre de 2005, CRC/GC/2005/6, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3886.pdf>; y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor, mayo de 2008, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf>.

⁹² Entrevista telefónica, ACNUR Sudáfrica, noviembre de 2008.

⁹³ Véase párrafo c) i) de la Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR, N° 107 (2007, 58° Período de Sesiones), sobre los niños en situación de riesgo, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5642.pdf>.

éstas se vinculan a los que obtiene el Estado. Por lo tanto, la concesión de protección a corto plazo y residencia no se considera tanto como una medida de protección, sino que como un instrumento para mantener en el país a testigos de procesos penales. Una de las consecuencias de esta situación, como sucede en Noruega, es que este estatuto de corto plazo no es renovado si el ministerio público decide que la presencia de las víctimas de trata ya no es necesaria. Por la misma razón, los sistemas de protección contra la trata privilegian las soluciones de corto plazo respecto a las de largo plazo.

81. **Considerar las víctimas de trata como inmigrantes ilegales:** La protección contra la trata se ve obstaculizada si el país de destino considera a todas las personas que cruzan la frontera sin autorización como migrantes irregulares, independientemente de las circunstancias. Este problema se plantea en dos circunstancias. La primera es el caso de los países sin una legislación nacional sobre asilo, como Tailandia e Israel, que en el mejor de los casos cuentan con procedimientos de asilo limitados. Estos países tienden a considerar a los solicitantes de asilo y las víctimas de trata como trabajadores migrantes, ya que no verifican la eventual necesidad de protección internacional. La segunda es el caso de los países que reciben amplios flujos migratorios mixtos, como Italia y Sudáfrica, que pueden reconocer el estatuto de refugiado o la protección complementaria a algunas categorías de solicitantes de asilo, de las cuales, sin embargo, pueden estar excluidas las víctimas de trata. Esto se convierte en un problema particular cuando, en lugar de reconocer las experiencias de explotación y coerción de las víctimas de trata, los países de destino consideran a las víctimas como migrantes irregulares (por ejemplo, trabajadores sexuales voluntarios).

82. **Es difícil construir un consenso político a favor de un gasto público para migrantes en necesidad de protección internacional, incluyendo a las víctimas de trata.**

83. En algunos países el sistema de protección contra la trata es una alternativa al sistema de asilo, en lugar de ser un sistema complementario. Por ejemplo, en Israel el sistema de protección contra la trata cuenta con un amplio apoyo gubernamental, contrariamente a lo que sucede con el sistema de asilo.

5. Recomendaciones

5.1 Medidas legales

La relación entre la trata de personas y las obligaciones de protección internacional debe ser explícita en las legislaciones nacionales, en las normas procedimentales y en las directrices oficiales. Especial atención debe prestarse a la institución de sistemas de protección para los niños víctimas de trata. Estas medidas fomentarían avances en la comunicación y colaboración entre los dos sistemas y, por consiguiente, su transparencia y previsibilidad.

Más específicamente, la aplicabilidad de la definición de refugiado a la situación de personas víctimas de trata, incluidos los niños, debe ser desarrollada. Una vez más, las normas pueden esclarecer este punto. Éstas garantizarían que en los países que cuentan con sistemas efectivos de determinación de la condición de refugiado, las víctimas de trata no tendrían dificultades para argumentar su elegibilidad para la protección. Lo mismo valdría para la elegibilidad a las formas complementarias de protección. La capacitación es esencial para que estos cambios sean institucionalizados de manera efectiva, y debería incluir a jueces, funcionarios de inmigración y asilo, personal administrativo y de asistencia social. Particular atención debe ser puesta en cubrir la significativa distancia entre los expertos en protección de la infancia y los expertos en trata de personas.

5.2 Innovaciones institucionales

Evaluación inicial y derivación al organismo competente: Deberían incluirse cuestiones relativas a la identificación de posibles necesidades de protección internacional en el módulo o el cuestionario utilizado por todos los organismos involucrados en la identificación de las víctimas de trata, incluidos los niños, como sucede actualmente en Noruega. Esto debería aplicarse a todos los lugares donde son identificadas las víctimas de trata, por ejemplo en la frontera, en los centros de detención, en los albergues y lugares de trabajo, hogares infantiles, en las comisarías, en la calle, y en las redadas de la policía. Una evaluación inicial integral también presupone la competencia del organismo que lleva a cabo las entrevistas y podría facilitar el acceso de las víctimas de trata a los organismos de protección pertinentes.

Integración interdepartamental de alto nivel: Se deberían sostener reuniones periódicas con un riguroso componente de capacitación para establecer vínculos de confianza y compañerismo entre los diversos organismos involucrados en el bienestar de la infancia, los sistemas nacionales de protección contra la trata y la protección internacional. Debería existir un consejo de administración común con representación interinstitucional. Si se mantienen responsabilidades separadas entre los ministerios de justicia y del interior, debería haber una coordinación de alto nivel para facilitar derivaciones fiables entre los dos ministerios.

Evaluaciones casuísticas para soluciones a largo plazo: Para institucionalizar una protección efectiva y de largo plazo para las víctimas de trata, el estrecho vínculo entre la víctima de trata y los intereses del ministerio público se debe reemplazar por un enfoque integral sobre los derechos humanos y las necesidades de protección de las víctimas de trata. En otras palabras, la protección efectiva de las víctimas de trata, más allá de las medidas a corto plazo, requiere un sistema que evalúe meticulosamente las soluciones duraderas apropiadas en cada caso, considerando la repatriación, el asilo y la protección complementaria.

Flexibilidad en relación con el contexto: Los países en proceso de implementación de sistemas duales de protección, como México y Sudáfrica, deben establecer un sistema de derivación una vez que los nuevos procedimientos de protección contra la trata estén en pleno funcionamiento. En el caso de las víctimas identificadas en Sudáfrica, dado el enorme retraso en la tramitación de las solicitudes de asilo (actualmente exacerbada por la crisis en Zimbabue), podría ser más sensato propiciar las derivaciones del sistema de protección internacional al sistema nacional de protección contra la trata, en vez de hacerlo a la inversa, ya que este sistema nacional ofrece generosas condiciones de residencia. Este procedimiento permitiría acelerar el acceso de las víctimas de trata a un estatuto que les garantice derechos socioeconómicos que van desde la educación gratuita y atención básica de salud a una vivienda adecuada y seguridad social.⁹⁴ Este sistema también reduciría el riesgo de las víctimas de trata de ser devueltas o expuestas de nuevo a sus tratantes.⁹⁵

5.3 Cambios Administrativos

Capacitaciones conjuntas sobre las características y necesidades de las víctimas de trata, incluidos los niños y sus derechos legales: Estas deberían ser proporcionadas periódicamente y la asistencia debería ser obligatoria para el personal de todos los departamentos que se encargan de los diferentes aspectos de la identificación y protección de las víctimas de trata. Las capacitaciones deberían incluir material que abarque la relación entre la trata y la elegibilidad al asilo y (si procede) la protección al menor.

Recopilación de datos: Todos los países deben garantizar un registro integral sobre fecha y lugar de la identificación de la víctima de trata, el albergue donde la víctima de trata se está alojando, incluyendo los servicios a su disposición, el organismo de derivación encargado del caso, o las razones por las que, en última instancia, fue reconocida o negada la condición de refugiado o una forma complementaria de protección.

Evaluación de soluciones a largo plazo para niños víctimas de trata de acuerdo con el interés superior del niño: A pesar de que actualmente se asume que la repatriación y la reunificación familiar son las mejores soluciones para los niños víctimas de trata, su

⁹⁴ Consortium for Refugees and Migrants in South Africa, *Protecting Refugees, Asylum Seekers and Immigrants in South Africa*, Johannesburgo, junio de 2008, 37.

⁹⁵ Human Rights Watch, *Neighbors in Need: Zimbabweans Seeking Refuge in South Africa*, 19 de junio de 2008.

interés superior debe guiar los procedimientos de evaluación de la solución duradera más adecuada.⁹⁶ La repatriación y la reunificación familiar pueden responder al interés superior del niño en muchos casos, especialmente cuando el sistema de asilo no suele ser adaptado a los niños o se enfrenta a un gran retraso de casos, como sucede en Sudáfrica. Sin embargo, en otros casos, la protección internacional puede garantizar mejor la protección a largo plazo. Además, todas las medidas disponibles de protección a largo plazo deben ser consideradas, incluidas las concedidas por los sistemas nacionales de protección, como es el caso de Noruega. Además de mejorar la red de protección integral de los niños víctimas de la trata, tal planteamiento es requerido por la cláusula de no discriminación de la Convención (art. 2).

Asignación de recursos y voluntad política: Para ejecutar un sistema de derivación sistemático, la voluntad política debe propiciar la creación de ambos sistemas para establecer líneas de comunicación y asignar los recursos necesarios para un sistema de protección integral.

Seguimiento y evaluación: Todos los casos de trata deben ser cuidadosa y coherentemente documentados, desde el momento de la identificación y durante todo el procedimiento hasta que se produzca la decisión final, sea que se trate de asilo o de protección a corto plazo seguida de repatriación o deportación. Los casos de niños víctimas de trata deben ser clasificados o registrados por separado.

⁹⁶ Véase sección 3 de las Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor.

6. Bibliografía

Nota: Todos los sitios Web fueron visitados en septiembre de 2009, salvo indicación diferente. [En la traducción al castellano, cuando fue posible, se reemplazaron los enlaces a documentos y publicaciones en inglés a sus respectivas versiones en español; N.d.T.]

6.1 Marco legal

6.1.1 Instrumentos jurídicos internacionales y regionales⁹⁷

i) Trata de personas

Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 30 de abril de 1957, 266 U.N.T.S. 3; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2178.pdf>

Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, 2 de diciembre de 1949, A/RES/317; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/01136.pdf>

Convenio No.182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado el 17 de junio de 1999, 2133 U.N.T.S. 161; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2176.pdf>

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional, U.N. GAOR, 55ª Sesión, U.N. Doc. A/RES/55/25 (2000); disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1305.pdf>

Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, 16 de mayo de 2005, CETS 197; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6020.pdf>

ii) Protección de los refugiados

Convención sobre el estatuto de los refugiados, 28 de julio de 1951, 19 U.S.T. 6259, 189 U.N.T.S. 137; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>

Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, 31 de enero de 1967, 606 U.N.T.S. 267; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf>

⁹⁷ Para una recopilación más detallada de instrumentos jurídicos sobre trata, véase, en inglés: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Refugee Protection and Human Trafficking. Selected Legal Reference Materials*, diciembre de 2008, disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/498705862.html>.

Directiva 2004/83/EC de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida, 19 de mayo de 2004, 2004/83/EC; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5039.pdf>

iii) **Derechos humanos**

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 18 de diciembre de 1979, 1249 U.N.T.S. 13, 19; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0031.pdf>

Convención sobre los derechos del niño, 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0021.pdf>

Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 25 de mayo de 2000, A/RES/54/263; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1272.pdf>

6.1.2 *Legislaciones nacionales*

Act Concerning the Entry of Foreign Nationals into the Kingdom of Norway and Their Presence in the Realm (Immigration Act) (last amended 28 July 2002) (No. 64) [Noruega]. 24 de junio de 1988; disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b4fd14.html> (en inglés)

Anti-Trafficking in Persons Act [Tailandia], No. *B.E 2551*, 2008; disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a546ab42.html> (en inglés)

Children's Act (No. 38 of 2005) [Sudáfrica]. 19 de junio de 2006; disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46b82aa62.html> (en inglés)

Coordinación de Regulación Migratoria [México]. *Circular No. CRM/016/2007*, julio de 2007; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6012.pdf>

Criminal Code [Serbia]. no. *85/2005*, *88/2005*, *107/2005*; disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48ff404a2.html> (en inglés)

Decreto Legislativo [Italia], 25 de julio de 1998, no. 286. *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, Gazzetta Ufficiale, no. 191, 18 de agosto de 1998; disponible en:

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm> (en italiano)

Immigration, Residence and Protection Bill [Irlanda], 2008; disponible en:

<http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2008/0208/B0208D.pdf> (en inglés)

Irish Naturalisation and Immigration Service (INIS), Administrative Immigration Arrangements for the Protection of Victims of Human Trafficking, junio de 2008.

Irish Refugee Act, 1996 (last amended in 2003). 15 de julio de 2003; disponible en:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b60e0.html> (en inglés)

Law on Asylum [Serbia]. 1 de abril de 2008; disponible en:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b46e2f9.html> (en inglés)

Law on the Prevention and Fight against Trafficking [Kirguistán]. no. 55, 17 de marzo de 2005; disponible en:
http://www.mz.kg/ru/law_human_traffic (in ruso)

Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas [México]. 26 de noviembre de 2007 ; disponible en:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4846a6452.html>

Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil Para el Distrito Federal [México]. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de octubre 2008.

Ministerio para la Infancia y la Igualdad [Noruega]. *Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater*, Circular, No. Q-11/2006, 3 de julio de 2006; disponible en:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2006/Barnevernets-ansvar-for-mindrearige-som-.html?id=109626> (en noruego)

Ministerio para la Infancia y la Igualdad [Noruega], Ley de 17 de Julio de 1992, no. 100, sobre los servicios de bienestar de la infancia (*Ley de Bienestar de la Infancia*).

Ministerio de Trabajo e Inclusión Social [Noruega]. *2008 Draft Bill on the Entry of Foreign Nationals into the Kingdom of Norway and Their Stay in the Realm (Immigration Act)*; disponible en:
<http://www.regjeringen.no/en/dep/aid/Topics/Immigration/midtspalte/new-immigration-act-from-january-2010/draft-bill-on-the-entry-of-foreign-natio.html> (en inglés)

Ministerio de Trabajo e Inclusión Social [Noruega]. *Instruks om midlertidig arbeids- eller oppholdstillatelse for utlendinger som antas å vaere utsatt for menneskehandel*, Circular no. AI-10/06, 15 de mayo de 2008; disponible en:
<http://www.regjeringen.no/en/dep/aid/doc/rundskriv/2008/ai-1006.html?id=511459> (en noruego)

Dirección de Inmigración de Noruega (UDI). *Circular on Residence or Work Permits to Aliens who Have Been a Witness in Criminal Cases of Human Trafficking (Instruks om oppholds-eller arbeidstillatelse til utlendinger som har vitnet i straffesak om menneskehandel)*, AI-2008-064, 1 de noviembre de 2008.

Prohibition of Trafficking in Persons Law [Israel]. no. 5766, 2006 in Amended Penal Law [Israel], 5737 de 1977.

Reglamento de la Ley General de Población, 2000 [México]. 14 de abril de 2000, disponible en:
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0172.pdf>

6.2 Publicaciones

Anti-Slavery International. *Human Traffic, Human Rights: Redefining Victim Protection*. Londres, 2002.

Consortium for Refugees and Migrants in South Africa. *Protecting Refugees, Asylum Seekers and Immigrants in South Africa*. Johannesburgo, junio de 2008.

ECPAT International. *Global Monitoring Report on the Status of Action Against Commercial Sexual Exploitation of Children – Tailandia*, Bangkok, 2006.

ECPAT International. *Informe Global Monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes – México*, Bangkok, 2006.

Ellefsen, Birgitte. *Responses to Child Trafficking at Local Level in Norway*, Politiet, 2008; disponible en: http://www.osce.org/documents/pdf_documents/2008/05/31313-5.pdf (en inglés)

Gozdziak, E. and M. MacDonnell. *Closing the Gaps: The Need to Improve Identification and Services to Child Trafficked persons*. Human Organization 66 (2007): 171-184.

Hotline for Migrant Workers. *Annual Report 2006*, Tel Aviv.

Hotline for Migrant Workers. *Annual Report 2007*, Tel Aviv.

Human Rights Watch. *Neighbors in Need: Zimbabweans Seeking Refuge in South Africa*. 19 de junio de 2008. ISBN:1-56432-343-9; disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/485a184a2.html> (en inglés)

Human Rights Watch. *Sinai Perils: Risks to Migrants, Refugees, and Asylum Seekers in Egypt and Israel*. Nueva York, noviembre 2008.

Organización Internacional par alas Migraciones (OIM). *Caribbean Counter-Trafficking Model Legislation and Explanatory Guidelines: A Booklet*. Geneva and Washington D.C., diciembre de 2008.

OIM, *Investigaciones de la OIM en Centroamérica y la República Dominicana confirman que es prioritario mejorar la normativa para combatir la trata de personas*, Comunicados de prensa, 13 de febrero de 2009; disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAM/cache/offonce/lang/es?entryId=22346>

Irish Refugee Council. *Submission on Section 124 of the Immigration, Residence and Protection Bill and Other Provisions Related to the Protection for Suspected Trafficked Persons*. Dublín, marzo de 2008.

Jovanovic, Sladjana. *Victim Protection in the SEE in a Mirror of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. Atina: Belgrade, septiembre de 2007.

Kanics, Jyothi. *Child Trafficking and Ireland*, *Studies* 97.388 (2008): 387-399.

Knight, Stephen. *Asylum from Trafficking: a Failure of Protection*. *Immigration Briefings* 7.7 (Julio de 2007).

Ministerio de Justicia [Israel]. *Trafficking in Persons in Israel*, octubre de 2008.

Ministerio de Justicia y Policía [Noruega]. *Stop Human Trafficking: The Norwegian Government's Plan of Action to Combat Human Trafficking [2006-2009]*, Oslo, 2006.

Unidad de Coordinación Nacional para la asistencia y la protección de personas víctimas de trata (KOM) [Noruega]. *Guide to Identification of Possible Trafficked persons*. Oslo, Politiet, noviembre de 2008.

Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de trata de personas, Manual práctico*, Varsovia, 2004; disponible en:

http://www.osce.org/publications/odihhr/2004/05/13591_131_es.pdf

Ribando, Clare M., *Congressional Research Service Report for Congress: Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.: Congressional Research Service, 8 de enero de 2007.

Richards, Sarah. *Hope Betrayed: An Analysis of Women Trafficked persons and Their Claims for Asylum, incl. Mel Steel and Debora Singer*, Refugee Women's Resource Project at Asylum Aid. Londres: POPPY Project, febrero de 2006.

Robinson, W. Courtland. *Thailand: Background Paper on Human Rights, Refugees and Asylum Seekers, Writenet report commissioned by UNHCR*, julio de 2004; disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/415c0f414.html> (en inglés)

ROSA. *Guide to Assisting*. Oslo, abril de 2007.

Terre des Hommes. *Little Hands of the Stone Quarries*. Lausanne, diciembre de 2005.

Comité de los Derechos del Niño de la ONU (CRC), *Observación General N° 6 (2005): Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, 1 de septiembre de 2005, CRC/GC/2005/6; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3886.pdf>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Trafficked persons in Europe*, Nueva York, 2006.

UNICEF. *Guidelines on the Protection of Child Trafficked persons*, New York, 2006.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). *Human Trafficking in Nigeria: Root Causes and Recommendations. Policy Paper Poverty Series, No. 14.2 (E)*. Paris, 2006.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 de enero de 2005; disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4200d8354.html> (en inglés)

ACNUR, *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor*, mayo de 2008; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf>

ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional, N° 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata*, 7 de abril de 2006; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf>

ACNUR, *Protección Internacional mediante formas complementarias de protección. EC/55/SC/CRP.16*, 2 de junio de 2005; disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4192.pdf>

ACNUR, *Anuario Estadístico 2007*, Anexos, disponible en:

<http://www.unhcr.org/statistics.html> (en inglés)

Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC). *Toolkit to Combat Trafficking in Persons*. Viena, 2008.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. E/2002/68/Add.1*, 20 de mayo de 2002, E/2002/68/Add.1, disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4045.pdf>

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, *Trafficking in Persons Report – Kyrgyz Republic*, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, junio de 2008; disponible en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/484f9a248.html> (en inglés)

Anexo I: Cuestionario

CUESTIONARIO

La identificación y derivación de las víctimas de trata, en particular niños, con necesidad de protección internacional

Existen dos importantes sistemas paralelos de protección de las personas víctimas de trata en muchos países: un sistema nacional enfocado específicamente en las necesidades de las víctimas de trata, y un sistema más genérico basado en el derecho internacional, enfocado en las necesidades de los refugiados y otras personas que necesitan protección subsidiaria, temporal o permanente. Los dos sistemas brindan diferentes tipos de protección. Esta investigación, encargada por el ACNUR, tiene por objeto descubrir si las personas identificadas como víctimas de trata (personas tratadas) son atendidas con respecto a sus necesidades y derechos de protección internacional.

Información de contacto del encuestado

Nombre del encuestado (Respuesta)

Organización/Institución del encuestado (Respuesta)

País de competencia (Respuesta)

I. MARCO LEGAL NACIONAL

a) **¿Existe una definición nacional de víctima de trata? En caso afirmativo, ¿en cuál ley?**

(Respuesta)

b) **¿Su país aprobó alguna ley relativa a la protección de las víctimas de trata, especialmente niños víctimas de trata? ¿La protección de las personas víctimas de trata está restringida a la protección de testigos o va más allá?**

(Respuesta)

c) **¿Existen disposiciones específicas para las personas víctimas de trata relativas al género? Por ejemplo, ¿los hombres y las mujeres víctimas de trata son elegibles para diferentes tipos de protección? ¿Existen diferencias en los procedimientos que se siguen para los hombres y las mujeres víctimas de trata? En caso afirmativo, sírvase especificar.**

(Respuesta)

- d) **¿Su país ha aprobado alguna ley sobre refugiados/asilo? ¿Existe alguna disposición específica en la ley sobre la protección internacional a las víctimas de trata?**

(Respuesta)

- e) **¿Existe un estatuto jurídico específico accesible a las personas víctimas de trata (por ejemplo, visa de protección temporal)? ¿Cuáles son los criterios de elegibilidad? ¿Cuáles, si existen, son las diferencias legales en el estatuto y en las condiciones para la elegibilidad entre los niños y los adultos?**

(Respuesta)

II. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA PROTECCIÓN para las personas víctimas de trata

2.1. *Identificación de las víctimas de trata:*

- a) **¿Existe algún sistema para identificar a las víctimas de trata en el territorio de su país?**

(Respuesta)

- b) **En caso afirmativo, ¿cuál es el organismo/agencia que se encarga de la identificación de las víctimas de trata? Si son varios, ¿hay un mecanismo de coordinación entre ellos?**

(Respuesta)

- c) **¿En qué circunstancias son identificadas las víctimas de trata? (Por favor, especifique en qué circunstancia, por ejemplo, control fronterizo, inspección del lugar de trabajo, redadas, redes comunitarias, albergues, otros)**

(Respuesta)

- d) **¿Existe algún mecanismo de control para supervisar el proceso de identificación de las víctimas de trata?**

(Respuesta)

2.2. *Sistemas de protección contra la trata relativos a la trata internacional de personas y sus consecuencias:*

- a) **¿Qué estatuto legal está disponible para las víctimas de trata dentro del sistema de protección?**

(Respuesta)

- b) **¿Qué proporciona el sistema (Albergue/alojamiento, asesoría, servicios sociales/subsidios, asistencia legal, empleo/educación/oportunidades de formación vocacional, búsqueda de familiares, etc.)?**

(Respuesta)

- c) **¿Cuál es el principal organismo/agencia (gubernamental o no gubernamental) a cargo de la protección de las víctimas de trata?**

(Respuesta)

- d) **¿Quién es responsable de la coordinación de la protección de las víctimas de trata entre los diferentes organismos/agencias involucrados (es diferente de la agencia principal)?**

(Respuesta)

- e) **¿Cómo es capacitado el personal? ¿Por quién?**

(Respuesta)

- f) **¿La protección de las víctimas de trata está condicionada a algún tipo de acuerdo para participar en procedimientos legales/penales o existen otras condiciones (por ejemplo, participar en programas de orientación, vivir en determinados albergues, acordar una fecha para la salida, retirar la solicitud de asilo)? ¿O la protección para las víctimas de trata es accesible a todos, sin condiciones previas?**

(Respuesta)

- g) **¿Qué consecuencias enfrenta una víctima de trata que NO está de acuerdo con las condiciones (por ejemplo, prestar testimonio en procedimientos legales/penales)?**

(Respuesta)

- h) **¿Existen otros medios de protección? En caso afirmativo, ¿por cuánto tiempo?**

(Respuesta)

- i) **¿Qué tipo de soluciones son accesibles para las víctimas de trata dentro del sistema de protección contra la trata (sólo la repatriación, la residencia a largo plazo, la naturalización, el reasentamiento)?**

(Respuesta)

- j) **¿Quién, si existe, supervisa la aplicación del sistema?**
(Respuesta)
- k) **¿Existen otros aspectos relevantes con respecto al sistema de protección contra la trata?**
(Respuesta)

III. IDENTIFICACIÓN, DERIVACIÓN Y EVALUACIÓN PARA LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA INTERNACIONAL DE PERSONAS

3.1. *Mecanismos de identificación para la PI:*

- a) **¿En qué momento se identifican las necesidades de PI de las víctimas de trata?**
(Respuesta)
- b) **¿Qué organismo/agencia está a cargo de la identificación de las necesidades de PI de las víctimas de trata? ¿Es el mismo que se encarga de evaluar las solicitudes de asilo de personas que no son víctimas de trata (es decir, el sistema de asilo)? ¿O es la misma agencia que se encarga de la evaluación de las solicitudes no relacionadas con el asilo de las víctimas de trata (es decir, el sistema de protección contra la trata)?**
(Respuesta)
- c) **¿Cómo funciona el mecanismo de identificación?**
(Respuesta)
- d) **¿Qué tipo de capacitación, si existe, reciben los responsables de la identificación de las necesidades de PI de las víctimas de trata?**
(Respuesta)
- e) **¿Qué papel, si así fuera, tiene el ACNUR en el mecanismo de identificación?**
(Respuesta)

3.2 *Mecanismo de derivación a la PI:*

- a) **¿En qué momento las víctimas de trata se derivan a un mecanismo de PI?**
(Respuesta)

- b) **¿Qué organismo/agencia se encarga de la derivación de las víctimas de trata al sistema de PI?**
(Respuesta)
- c) **¿Cómo funciona el mecanismo de derivación?**
(Respuesta)
- d) **¿Qué tipo de capacitación, si existe, reciben los responsables del sistema de derivación?**
(Respuesta)
- e) **¿Qué papel, si fuera el caso, tiene el ACNUR en el mecanismo de derivación?**
(Respuesta)

3.3. *Evaluación de las necesidades de PI:*

- a) **¿En qué momento, son evaluadas las necesidades de PI de las víctimas de trata?**
(Respuesta)
- b) **¿Qué organismo/agencia se encarga de la evaluación de las necesidades de PI de las víctimas de trata?**
(Respuesta)
- c) **¿Cómo funciona el mecanismo de evaluación de PI?**
(Respuesta)
- d) **¿Qué papel, si fuera el caso, tiene el ACNUR en el mecanismo de evaluación de la PI?**
(Respuesta)
- e) **¿Cuántas veces se han evaluado las necesidades de PI de las víctimas de trata?**
(Respuesta)

3.4. *Consecuencias de la identificación, derivación y evaluación de las necesidades:*

- a) **¿Qué servicios están a disposición de una víctima de trata derivada hacia la evaluación de sus necesidades de PI (por ejemplo, representación legal,**

tutela, intérprete, evaluación psicológica)? ¿Hay servicios específicos a disposición de la víctima de trata además de los servicios para todos los solicitantes de asilo?

(Respuesta)

b) ¿Qué estatuto migratorio recibe la víctima de trata en espera de recibir la evaluación de sus necesidades de PI?

(Respuesta)

c) ¿Qué red interagencial de coordinación o colaboración existe para las derivaciones? ¿Es ad hoc o está institucionalizada?

(Respuesta)

d) ¿Existe algún mecanismo de seguimiento que supervise la identificación, derivación y evaluación de las necesidades de la PI?

(Respuesta)

e) Si no todas las víctimas de trata son evaluadas, sea para la protección contra la trata como para la PI, ¿cuáles son los criterios para la elección de uno u otro sistema?

(Respuesta)

f) ¿La derivación está sujeta a condiciones (por ejemplo, la obligación a declarar contra el tratante, la obligación de alojarse en albergues, la obligación de dar detalles sobre la familia para permitir la localización)?

(Respuesta)

g) ¿Qué consecuencias enfrenta la víctima de trata que no está dispuesta a cumplir con las condiciones? ¿La protección de la víctima sigue estando disponible o la repatriación (voluntaria/forzada) es la única opción?

(Respuesta)

h) Si tanto la PI como la protección para víctimas de trata son accesibles desde el principio, ¿la protección para víctimas de trata sigue disponible una vez que se haya denegado la PI?

(Respuesta)

i) ¿Qué tipo de estatuto migratorio recibe una víctima de trata a la que se reconoció la PI (por ejemplo, el estatuto de refugiado, la protección subsidiaria, la protección temporal)?

(Respuesta)

- j) **¿Cuáles son las consecuencias de la denegación de cualquier tipo de PI?**
(Respuesta)
- k) **¿Qué tipo de soluciones conlleva el reconocimiento de la PI (por ejemplo, el estatuto de refugiado permanente, la repatriación, el reasentamiento, la residencia y naturalización)?**
(Respuesta)
- l) **¿Existen directrices específicas sobre la identificación, derivación y evaluación para la PI de las víctimas de trata?**
(Respuesta)
- m) **¿Cuál es la tasa de reconocimiento? ¿Cuántas víctimas de trata derivadas a la PI reciben PI?**
(Respuesta)
- n) **¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes de elegir entre la protección para víctimas de trata o la PI?**
(Respuesta)

IV. PROTECCIÓN ESPECÍFICA DE LA INFANCIA

4.1 Identificación de niños para la protección a las víctimas de trata

- a) **¿Existen procedimientos específicos para los niños para identificar a menores víctimas de trata?**
(Respuesta)
- b) **En caso afirmativo, ¿cuál organismo/agencia se encarga de la identificación de los niños víctima de trata? ¿Es diferente de aquella que se encarga de la identificación de las otras víctimas de trata y/o existe una unidad específica dentro del mismo organismo? ¿Cuál es el papel del ACNUR?**
(Respuesta)
- c) **Si estuvieran involucrados niños, ¿hay diferencias en el procedimiento de identificación? En caso afirmativo, ¿en qué sentido?**
(Respuesta)

- d) **¿Existe algún mecanismo de seguimiento para supervisar la identificación de los niños víctimas de trata?**
(Respuesta)
- e) **¿Se brindan servicios específicos para la infancia a los niños víctimas de trata, además de los que son prestados a todas las víctimas?**
(Respuesta)
- f) **¿La protección de los niños víctimas de trata está sujeta a alguna condición y, si así fuera, cuál?**
(Respuesta)
- g) **¿Qué estatuto jurídico es accesible a los niños víctima de trata dentro del sistema de protección? ¿La repatriación la única opción (que sucede si la víctima no quiere retornar)? ¿Existen otras posibilidades, como un estatuto de protección temporal?**
(Respuesta)
- h) **¿Qué tipo de soluciones duraderas son accesibles a los niños víctimas de trata dentro del sistema de protección para víctimas de trata (sólo la repatriación, la residencia a largo plazo, la naturalización, el reasentamiento)?**
(Respuesta)

4.2 *Derivación de los niños víctimas de trata internacional a la PI*

- i) **¿La PI (asilo, protección subsidiaria o protección temporal) es accesible a los niños víctimas de trata?**
(Respuesta)
- j) **¿Las necesidades específicas de PI de los niños son evaluadas en el procedimiento de identificación? En caso negativo, ¿En qué momento son evaluadas?**
(Respuesta)
- k) **¿Qué organismo/agencia está a cargo de evaluar las necesidades de PI relativas a los niños víctimas de trata? ¿Es el mismo que se encarga de evaluar las otras solicitudes de asilo? ¿O es el mismo organismo que se encarga de examinar las solicitudes de las víctimas de trata? ¿Cuál es el papel del ACNUR?**
(Respuesta)

l) ¿Qué tipo de capacitación (si existe) se proporciona al personal que evalúa las necesidades de PI de las víctimas de trata?

(Respuesta)

m) ¿Los procedimientos para la identificación y derivación a la PI de los niños víctima de trata son los mismos o existen procedimientos específicos para la infancia?

(Respuesta)

n) ¿La derivación de los niños víctimas de trata está sujeta a algún tipo de condición? En caso afirmativo, ¿Cuál?

(Respuesta)

o) ¿Qué estatuto migratorio recibe el menor víctima de trata mientras se evalúan sus necesidades de PI?

(Respuesta)

p) ¿Cuáles redes interagenciales de coordinación y colaboración existen? ¿Son ad hoc o institucionalizadas?

(Respuesta)

q) ¿Existe algún mecanismo de seguimiento que supervise la derivación de los niños víctimas de trata a la PI?

(Respuesta)

r) ¿Existen otros aspectos de la derivación de las víctimas de trata a la PI que son específicos para la infancia?

(Respuesta)

¿Tiene alguna sugerencia sobre cómo podría mejorarse el actual sistema de protección/identificación/derivación de las víctimas de trata?

(Respuesta)

Fecha: (DD / MM / AÑO)

¡Muchas gracias por su tiempo y su valiosa contribución a este proyecto!

Anexo II: Respuestas y entrevistas telefónicas

		Organizaciones Internacionales	Gobierno	Sociedad civil: ONG y expertos independientes	Total
		Correo electrónico/ conversaciones telefónicas	Correo electrónico/ conversaciones telefónicas	Correo electrónico/ conversaciones telefónicas	Correo electrónico/ conversaciones telefónicas/ total
Europa					
	Irlanda	1/0	1/0	1/0	3/0/3
	Italia	0/1	-	1/0	1/1/2
	Noruega	2/0	2/0	0/1	4/1/5
	Serbia	1/2	1/0	1/0	0/3/3
Medio Oriente					
	Israel	0/1	0/1	0/1	0/3/3
Américas					
	México	2/0	-	1/0	3/0/3
África					
	Nigeria	1/0	1/0	1/0	3/0/3
	Sudáfrica	1/1	-	2/0	3/1/4
Asia					
	Kirguistán	1/0	-	-	1/0/1
	Tailandia	2/1	-	-	2/1/3
Total		11/6=17	Gobierno:5 /1=6	Sociedad civil 7/2=9	32
		Correos electrónicos: 23	Conversaciones telefónicas: 9		32

Anexo III: Agradecimientos

Lina Albihn, ACNUR, Oficina regional para los países nórdicos y bálticos, Estocolmo, Suecia

Mike Alford, ACNUR, Israel

Marija Andjelkovic, Presidente de Anti-Sex Trafficking Action (ASTRA), Serbia

Christina Bain, Carr Center for Human Rights Policy, Universidad de Harvard, EE.UU.

Peter Bryant: Consultor, OIM Jamaica

Zosa De Sas Kropiwnicki, PhD, Save the Children, Sudáfrica

Mike Dottridge, Consultor de derechos humanos, Reino Unido.

Leith Dunn, PhD, Universidad de West Indies, Jamaica

Monique Ekoko, ACNUR, Sudáfrica

Patience Elabor-Idemudia, PhD, Universidad de Saskatchewan, Experta en Nigeria y Ghana

Birgitte Ellefsen, Unidad de Coordinación Nacional para la Asistencia y la Protección de Personas Víctimas de Trata, Noruega

Fernanda Ezeta, OIM, México

Salvatore Fachile, Asociación On the Road, Italia

Donna Fraser, Bureau of Women's Affairs, Jamaica

Rahel Gershuni, Coordinador nacional para la lucha contra la trata, Ministerio de Justicia, Israel

Sharon Harel, ACNUR, Israel

Lukas Heim, ACNUR, Oficina regional para los países nórdicos y bálticos, Estocolmo

Jurgen Humburg, ACNUR, Italia

Patrick Hurley, ACNUR Oficina regional para Tailandia, Camboya, Laos y Vietnam, Tailandia

Guri Iochev, OIM, Noruega

Jyothi Kanics, Irish Refugee Council, Irlanda

Matthew Kelleher, Unidad contra la Trata de Personas (AHTU, por su sigla en inglés) del Departamento de Justicia, Igualdad y Reforma Jurídica, Irlanda

Mariam Khokar, OIM, Sudáfrica

Unni Kiil, Proyecto ROSA, Noruega

Anja Klug, ACNUR, División de Servicios de Protección Internacional, Ginebra, Suiza

Hélène Le Goff, OIM, México

Nomi Levenkron, Israel

Keisha Livermore, OIM, Jamaica

Juan Lopez, Sin Fronteras, México

Carolina Mateos, ACNUR, México

Maria Corinna Miguel-Quicho, ACNUR, Oficina regional para Tailandia, Camboya, Laos y Vietnam, Tailandia

Jovana Mihajlovic, OIM, Serbia
Ljubimka Mitrović, ACNUR, Serbia
Varaporn Naisanguansri, OIM, Tailandia
Joan Niekerk, Childline, Sudáfrica
Helen Nilsson, OIM, Turquía
Grainne O'Hara, ACNUR, Oficina regional para los Estados Unidos de América y el Caribe, Washington D.C., EE.UU.
Okechukwu Ogbonna, Agencia nacional para la prohibición de la trata de personas, Nigeria
Olubinmi Olaonipekun, ACNUR, Nigeria
Rebecca Pursell, Khulisa Management Services, Sudáfrica
Mick Quinn, Unidad contra la Trata de Personas (AHTU, por su sigla en inglés) del Departamento de Justicia, Igualdad y Reforma Jurídica, Irlanda
Lisa Rende Taylor, Agencia interagencial de la ONU para la trata de personas en la región del Gran Mekong (UNIAP, por su sigla en inglés), Tailandia
Elena Rozzi, ex Save the Children, Italia
Janna Salieva, OIM, Kirguistán
Tone Salthe, Centro de asilo para menores de Hvalstad, Noruega
Hera Shanaj, OIM, Tailandia
Vijaya Souri, OIM, Ginebra, Suiza
Gry Sørli, Ministerio de Trabajo e Inclusión social, Departamento de Migración, Noruega
Hila Tene, Ministerio de Justicia, Israel
Madis Vainomaa, OSCE, Serbia
Emilie Wiinblad Mathez, ACNUR, Irlanda
Biljana Zoranović-Avlijas, Agencia estatal para la coordinación de la protección de las víctimas de trata, Serbia