



Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
26 de junio de 2019
Español
Original: inglés

Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas

Viena, 9 a 11 de septiembre de 2019

Tema 3 del programa provisional*

**El papel de los funcionarios diplomáticos y consulares
o de los oficiales de enlace en las misiones diplomáticas
y consulares en la lucha contra la trata de personas**

El papel de los funcionarios diplomáticos y consulares o de los oficiales de enlace en las misiones diplomáticas y consulares en la lucha contra la trata de personas

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

I. Introducción

1. El presente documento de antecedentes fue preparado por la Secretaría con objeto de facilitar las deliberaciones de la novena reunión del Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas. En él se plantean varias cuestiones que el Grupo de Trabajo tal vez desee examinar durante sus deliberaciones; se presenta información de antecedentes sobre el tema, en particular sobre los principales problemas, las buenas prácticas y la labor anterior del Grupo en relación con cuestiones conexas, y se enumeran referencias, recursos e instrumentos concretos que pueden utilizar los Estados para reaccionar ante la trata de personas.

II. Temas de debate

2. Al examinar el papel que pueden cumplir los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares en la lucha contra la trata de personas, el Grupo de Trabajo tal vez desee analizar, entre otras cuestiones, las que se exponen a continuación. Cabe esperar que ese análisis dé lugar a un debate sobre las mejores prácticas y las deficiencias y dificultades con que tropiezan esos funcionarios, para responder a la trata de personas. En consonancia con las buenas prácticas, las deliberaciones del Grupo de Trabajo deberían basarse en un enfoque general centrado en los derechos humanos y deberían abarcar un análisis en que se tuvieran en cuenta el género y la edad.

* [CTOC/COP/WG.4/2019/1](#).



Funcionarios y oficiales pertinentes

- a) ¿Quiénes son los miembros de las misiones diplomáticas y consulares que pueden llegar a conocer o recibir información sobre la existencia de casos de trata de personas?
- b) ¿Cuáles son sus funciones y responsabilidades con respecto a la lucha contra la trata de personas?
- c) ¿Con qué frecuencia podrían encontrarse esos funcionarios ante frente a un posible caso de trata de personas?

Prevención

- d) ¿De qué manera pueden reforzar la prevención de la trata de personas los funcionarios diplomáticos u oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares?
- e) ¿Qué clase de información específica difunden las misiones diplomáticas y consulares sobre medidas de seguridad en relación con los viajes y la estadía en un país?
- f) ¿Qué buenas prácticas existen para prevenir y combatir los abusos contra los trabajadores domésticos por parte del personal diplomático?

Identificación de las víctimas

- g) ¿Qué directrices, procedimientos de remisión de casos o procedimientos o protocolos operativos normalizados existen para que los miembros de las misiones diplomáticas y consulares determinen que una persona es una posible víctima de la trata?
- h) ¿Cuáles son las actuales limitaciones y obstáculos a que se enfrentan los miembros de las misiones diplomáticas y consulares para determinar que una persona es víctima de trata o puede llegar a serlo y remitirla a los organismos competentes?
- i) ¿Cuáles son los principales problemas y buenas prácticas correspondientes que han de tener en cuenta los funcionarios de las misiones diplomáticas y consulares que se ocupan de comunicarse directamente con víctimas o posibles víctimas de trata?

Uso indebido de documentos

- j) ¿Qué tipos de documentos objeto de uso indebido (documentos falsificados, adulterados, auténticos pero obtenidos de manera fraudulenta, o auténticos pero utilizados de manera fraudulenta) pueden presentarse a los funcionarios de las misiones diplomáticas y consulares en el contexto de la trata de personas?
- k) ¿Qué buenas prácticas se han establecido para prevenir y combatir el uso indebido de documentos en el contexto de la trata de personas, en particular por lo que atañe al uso fraudulento de documentos auténticos y al uso de documentos auténticos obtenidos de manera fraudulenta?

Medidas inmediatas de protección y apoyo

- l) ¿Cómo garantizan los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares que las víctimas de trata reciban asistencia consular, alojamiento y atención psicológica y médica?
- m) ¿Se proporciona gratuitamente a las posibles víctimas de la trata asistencia jurídica, información y asesoramiento sobre la protección y la asistencia disponibles en un idioma y una forma que comprendan?

Prestación de asistencia en atención a las necesidades de las mujeres y los niños

- n) ¿Qué medidas concretas con perspectiva de género adoptan los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares para hacer frente a la trata de personas?

o) ¿Qué medidas especiales se aplican para salvaguardar el interés superior de los niños que son víctimas de la trata?

Regreso seguro y voluntario

p) ¿De qué manera ayudan a garantizar los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares que el regreso de las víctimas de trata sea voluntario, seguro y digno y que se evite la revictimización?

Cooperación técnica

q) ¿Se imparte formación a una amplia variedad de funcionarios diplomáticos y consulares u oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares y, en caso afirmativo, se trata de una práctica establecida?

r) ¿Qué clases de actividades de fomento de la capacidad y cooperación técnica se requieren para ayudar a los Estados a aumentar urgentemente el impacto de la labor de los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares en lo concerniente a la trata de personas?

Intercambio de información y cooperación

s) ¿De qué modo cooperan los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares con los funcionarios de inmigración, las autoridades policiales y los proveedores de servicios de protección?

t) ¿Cómo se reglamenta u oficializa esa cooperación para garantizar que haya un entendimiento recíproco de las respectivas funciones y responsabilidades en la tramitación de los casos nacionales e internacionales de trata de personas?

u) ¿De qué modo cooperan los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares con otras entidades, entre ellas, organizaciones internacionales y regionales y organizaciones de la sociedad civil, para mejorar la respuesta a la trata de personas?

III. Antecedentes

3. Los Estados reconocen cada vez más la importancia de la función que puede desempeñar el personal de su servicio exterior en la lucha contra la trata de personas. Debido a las diferencias que existen entre las misiones diplomáticas y consulares de los distintos países en cuanto a su estructura y las funciones de su personal, las posibilidades que este tiene de ocuparse de la trata de personas varían considerablemente.

4. Sin embargo, los miembros del servicio exterior suelen ser los primeros en entrar en contacto con las personas necesitadas de ayuda. Para las posibles víctimas de la trata, las misiones diplomáticas y consulares tal vez sean la última oportunidad de escapar a la explotación y, para las que ya son víctimas, la única esperanza de ponerle fin. Esa ayuda puede ser aún más decisiva si las víctimas se encuentran lejos de su hogar, en un entorno cultural que les es ajeno y, como suele ocurrir, si no hablan el idioma del país. Especialmente en el caso de los Estados con grandes grupos de emigrantes en el extranjero, es imperativo que el personal consular tenga los conocimientos e instrumentos necesarios para identificar correctamente a las víctimas de la trata entre sus nacionales¹, y que pueda reaccionar de manera apropiada, en cooperación con las autoridades competentes y los proveedores de servicios del país anfitrión.

5. En ocasiones anteriores el Grupo de Trabajo subrayó la necesidad de dotar a los funcionarios diplomáticos y consulares, como mínimo, de instrumentos básicos para

¹ En consonancia con el artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, que establece que las funciones de una misión diplomática consisten, entre otras, en proteger los intereses de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

individualizar casos de trata y reaccionar debidamente. Por ejemplo, en su segunda reunión, celebrada en 2010, el Grupo formuló la siguiente recomendación: “En cuanto a los programas de capacitación, los Estados partes deberían asegurar la participación de todos los interesados, incluidos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las entidades que prestan servicios a las víctimas, los fiscales y los representantes consulares, y deberían tratar de que participen los jueces” (CTOC/COP/WG.4/2010/6, párr. 20).

6. En su cuarta reunión, celebrada en 2011, el Grupo de Trabajo formuló la siguiente recomendación: “Los Estados partes deberían estudiar la posibilidad de realizar actividades de creación de capacidad dirigidas a los funcionarios de los órganos policiales, de la fiscalía y del poder judicial, así como a los funcionarios consulares de los países de origen, de tránsito y de destino” (CTOC/COP/WG.4/2011/8, párr. 43).

7. En su sexta reunión, celebrada en 2015, el Grupo de Trabajo formuló la siguiente recomendación: “Los Estados podrían considerar la posibilidad de instruir y capacitar, en caso necesario, a su personal diplomático o consular pertinente y, si fuera posible, de establecer una red de agregados especiales para prevenir la trata de personas” (CTOC/COP/WG.4/2015/6, párr. 14).

8. En su séptima reunión, celebrada en 2017, el Grupo de Trabajo recomendó a los Estados lo siguiente: “Considerar la posibilidad de seguir fortaleciendo la capacidad del personal diplomático y consular para que pueda reconocer a las víctimas de la trata de personas y prestarles asistencia (CTOC/COP/WG.4/2017/4, párr. 8 f)). También les recomendó: “Velar por que al prestar asistencia a las víctimas se disponga de interpretación a idiomas que estas entiendan, con inclusión, en la medida de lo posible, de los dialectos locales y las lenguas de señas, cuando sea necesario en colaboración con la representación diplomática del país de la víctima, y promover un apoyo que garantice que las personas con discapacidad comprendan plenamente sus derechos jurídicos y los procesos judiciales en que participen” (párr. 8 d)).

9. Esas recomendaciones están en consonancia con una respuesta amplia a la trata de personas, que atienda a las necesidades de prevenir y combatir ese delito, prestando especial atención a las mujeres y los niños; proteger y ayudar a las víctimas, respetando plenamente sus derechos humanos, y promover la cooperación entre los Estados partes para lograr esos fines². El Grupo de Trabajo reconoció todo esto en su octava reunión, celebrada en 2018, en la que recomendó fortalecer la capacidad de los agentes de primera línea para identificar a las víctimas de la trata de personas, proporcionando suficientes recursos y capacitación (CTOC/COP/WG.4/2018/3, párr. 7 m)).

10. Los funcionarios diplomáticos y consulares y los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares son agentes de primera línea fundamentales en la lucha contra la trata de personas, como lo son también los profesionales de la justicia penal, los inspectores del trabajo, las autoridades encargadas de conceder asilo, los servicios jurídicos, médicos y psicológicos, la policía y los organismos de control de fronteras. Los marcos nacionales deberían favorecer la coordinación entre esos agentes para que los funcionarios consulares pudieran identificar a las posibles víctimas de trata y remitir información y/o a las propias personas, con rapidez y facilidad y aplicando criterios centrados en las víctimas, a los organismos y servicios especializados.

11. La sociedad civil también cumple un papel fundamental en la prevención y lucha contra la trata de personas, y debe participar en la respuesta del Estado a fin de reforzar las redes de apoyo y asistencia a las personas que se encuentren en una situación vulnerable fuera de su país de origen³.

² Véase el artículo 2 del 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 Organizada Transnacional.

³ El Grupo de Trabajo ha reiterado la importancia del papel de la sociedad civil en la lucha contra la trata en repetidas ocasiones. Véanse, por ejemplo, los documentos CTOC/COP/WG.4/2010/6,

Funcionarios pertinentes

12. Como se ha señalado, los funcionarios diplomáticos y consulares, así como los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares, tienen diversas funciones y responsabilidades en lo que respecta a la trata de personas. En las embajadas, al tramitar visados y pasaportes o prestar otros servicios conexos, los funcionarios consulares habitualmente pueden intervenir para prevenir o descubrir presuntos casos de trata de personas y remitirlos a otras instancias. Pueden recibir denuncias directas de víctimas o posibles víctimas de trata, o tal vez se pongan en contacto con ellos los familiares o amigos de una presunta víctima.

13. También pueden tramitar solicitudes de visado de extranjeros y examinarlas a fondo para encontrar indicios de trata como la presentación de documentos falsos. Además, pueden intervenir en el trámite de reexpedición de documentos nacionales de personas que sean víctimas o posibles víctimas de la trata. En todos esos casos, los funcionarios consulares pueden desempeñar un papel fundamental para descubrir a tiempo esos casos, así como para proteger y prestar asistencia a las víctimas. El Grupo de Trabajo también ha reconocido que, en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, los Estados deberían facilitar a los trabajadores el acceso a oficinas consulares en caso de problemas⁴.

14. Algunos Estados cuentan con oficiales de enlace o funcionarios diplomáticos especiales que se ocupan concretamente de cuestiones relativas a la trata de personas o delitos conexos. Otros Estados designan magistrados de enlace que enfocan la trata de personas desde la perspectiva de la aplicación de la ley y que pueden contribuir, por ejemplo, a investigaciones conjuntas entre Estados.

15. Muchos funcionarios del servicio exterior necesitan comprender el fenómeno de la trata de personas a fin de poder promover eficazmente en foros internacionales o regionales, así como en los países anfitriones, las medidas de prevención, proteger más a los nacionales vulnerables en el extranjero y promover la investigación y el enjuiciamiento de los traficantes. También es importante sensibilizar al respecto al personal del servicio exterior para velar por que ellos mismos no contribuyan a la trata, por ejemplo, en lo que respecta a sus propias empleadas domésticas o trabajadores privados.

16. Reconociendo que cada Estado estructura de manera diferente la plantilla de sus representantes en el extranjero y asigna a estos una gran diversidad de funciones, en el presente documento de antecedentes no se imparte orientación exhaustiva sobre la forma en que ese personal debe reaccionar ante la trata de personas. Por el contrario, se intenta ofrecer un punto de partida para poner de manifiesto las dificultades y las buenas prácticas de los Estados, de acuerdo con las estructuras y funciones particulares de sus representaciones en el extranjero.

Prevención

17. Es mucho lo que pueden hacer los funcionarios diplomáticos u oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares por reforzar la prevención de la trata de personas. El personal consular puede informar a los nacionales de su país y a quienes soliciten visado para entrar en él acerca de sus derechos y de cómo protegerse de la trata. Las representaciones extranjeras también pueden preparar campañas de información especiales o distribuir información sobre medidas de seguridad en relación con los viajes y la estadía en el país. También puede reforzarse la prevención en el contexto de la migración creando cauces legales y accesibles de migración, por ejemplo, a efectos de la reunificación familiar, y difundiendo información al respecto⁵.

párrs. 11, 18 y 54; CTOC/COP/WG.4/2011/8, párrs. 28 y 42; CTOC/COP/WG.4/2013/5, párr. 5; CTOC/COP/WG.4/2015/6, párr. 21; y CTOC/COP/WG.4/2018/3, párr. 7 e).

⁴ Véase el documento CTOC/COP/WG.4/2016/6, párr. 8.

⁵ Consejo de Estados del Mar Báltico, “Handbook for diplomatic and consular personnel on how to assist and protect victims of human trafficking” (Estocolmo, 2011), pág. 57.

18. Los Estados también deberían tener políticas internas para proteger a los trabajadores domésticos empleados por su personal diplomático o consular⁶. Si bien la mayoría de los funcionarios diplomáticos y consulares se ciñen a las más estrictas normas de comportamiento personal y profesional, siguen trascendiendo casos de abuso y trata de personas. Los trabajadores domésticos que llevan los diplomáticos a su país de destino pueden sentirse más aislados que otros trabajadores domésticos debido a barreras culturales y lingüísticas. Además, con frecuencia esas personas proceden de un tercer país y viven lejos de su familia y de sus redes sociales.

19. La vulnerabilidad a la trata puede ser aún mayor si los visados de trabajo están vinculados a un solo empleador. En esos casos, el titular del visado no puede ser contratado por otro empleador sin perder su permiso de residencia y su derecho a trabajar en el país. Como los diplomáticos generalmente gozan de inmunidad de jurisdicción civil y penal en su país de destino, los recursos jurídicos de que disponen los trabajadores domésticos y la respuesta penal que de otro modo podría dar el país anfitrión pueden ser bastante limitados.

20. Sin embargo, los Estados y sus embajadas y consulados pueden adoptar una variedad de medidas para prevenir la explotación de los trabajadores domésticos. Las estrategias de prevención que utilicen deberían aplicarse a todos los trabajadores domésticos que empleen, independientemente de su origen. En el manual del Consejo de Estados del Mar Báltico para el personal diplomático y consular sobre la forma de prestar asistencia y proteger a las víctimas de la trata de personas, titulado “Handbook for diplomatic and consular personnel on how to assist and protect victims of human trafficking” se recomienda que las embajadas y los consulados establezcan políticas para prevenir abusos contra los trabajadores domésticos y figuran instrucciones para los diplomáticos y el personal consular sobre el trato que se debe dar a esos trabajadores y normas para prevenir toda forma de explotación, y se establecen claramente las consecuencias de cualquier forma de abuso. Se enuncia la práctica de responsabilizar a los diplomáticos del trato que den a los trabajadores domésticos y se señala que los contratos de trabajo oficiales son obligatorios y están sujetos a revisión, y que deben contener cláusulas imperativas en relación, por ejemplo, con el sueldo mínimo, las licencias y la posibilidad de los trabajadores de ponerse en contacto con su familia y de recibir información sobre sus derechos y sobre el modo de obtener asistencia en caso necesario⁷.

21. El documento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) titulado “Prevenir la trata de personas con fines de servidumbre doméstica en las residencias de diplomáticos y proteger a los trabajadores domésticos privados”⁸ contiene orientación para los departamentos de protocolo y dependencias análogas sobre la prevención de la servidumbre doméstica y la forma de hacer frente a situaciones de explotación. Ese documento fue elaborado por la Oficina de la Representante Especial y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas tras las consultas celebradas por los jefes y oficiales de protocolo de 43 Estados participantes de la OSCE, académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales para dar a conocer sus experiencias, determinar medidas de prevención y protección y examinar la manera de superar las dificultades⁹.

⁶ Véase la recomendación anterior del Grupo de Trabajo de que en sus futuras reuniones se examinaran “las diferentes formas de explotación laboral, especialmente la servidumbre doméstica, con especial referencia a los casos en que esté involucrado personal diplomático” (CTOC/COP/WG.4/2011/8, párr. 50 d)).

⁷ Consejo de Estados del Mar Báltico, “Handbook for diplomatic and consular personnel”, pág. 58.

⁸ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Oficina de la Representante Especial y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, *Prevenir la trata de personas con fines de servidumbre doméstica en las residencias de diplomáticos y proteger a los trabajadores domésticos privados* (Viena, 2014).

⁹ A raíz de esas consultas, Polonia e Irlanda adoptaron nuevos procedimientos y directrices para prevenir y desalentar la explotación de los trabajadores domésticos en las residencias diplomáticas. Austria también ha elaborado reglamentos y medidas para apoyar y proteger al personal doméstico privado de la explotación laboral y, al mismo tiempo, seguir facilitando la contratación de personal

22. A fin de difundir más información sobre la prevención en general, la Secretaría redactó un documento de antecedentes sobre las medidas de prevención del delito que atañen a la trata de personas para la reunión en curso del Grupo de Trabajo (CTOC/COP/WG.4/2019/2). Además, en un documento relativo a prevenir la trata de personas eliminando la demanda, titulado “Preventing trafficking in persons by addressing demand”, que publicó el Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas, se imparte orientación a organizaciones y profesionales sobre un enfoque de la prevención basado en determinar la magnitud de la demanda relativa concretamente a la trata de personas con fines de explotación laboral y se destacan posibles estrategias para hacer frente a ese aspecto del problema.

Identificación de las víctimas

23. Descubrir casos de trata de personas sigue siendo difícil por muchas razones, entre ellas el hecho de que, cuando las víctimas ya no están amparadas por estructuras nacionales de apoyo, quedan expuestas a diversas formas de control y con frecuencia no pueden pedir ayuda. Además, esas personas a menudo temen por su seguridad y también a las represalias, y se sienten avergonzadas y estigmatizadas por su condición de víctimas de la trata. Por otra parte, vistas desde afuera, algunas de ellas parecen tener un contrato de trabajo legítimo, o estar realizando una actividad ilegal por voluntad propia.

24. Habida cuenta del carácter clandestino inherente a la trata, es fundamental que los funcionarios diplomáticos y consulares y los oficiales de enlace procuren determinar lo antes posible si alguien es objeto de trata a efectos de que se le pueda prestar asistencia, apoyo y protección con rapidez, y para que la policía y el ministerio público, una vez que se les haya remitido el caso, investiguen y enjuicien más eficazmente a los responsables.

25. Para una pronta identificación se requiere que el personal conozca a fondo los indicadores de la trata. En la primera reunión del Grupo de Trabajo, celebrada en 2009, se reconoció la necesidad de “elaborar, difundir a los especialistas y utilizar sistemáticamente criterios para identificar a las víctimas” (CTOC/COP/WG.4/2009/2, párr. 13 e)). En 2011, el Grupo de Trabajo reiteró, además, que “los Estados partes deberían procurar garantizar que los profesionales que podrían identificar a las víctimas de la trata de personas tengan conocimiento de la información pertinente y específica que pueda acelerar la identificación” (CTOC/COP/WG.4/2011/8, párr. 26).

26. Muchos Estados han elaborado orientación en apoyo de la identificación, que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha utilizado para producir material técnico sobre los indicadores de la trata¹⁰. Además, el “Handbook for diplomatic and consular personnel on how to assist and protect victims of human trafficking” contiene una lista de indicadores generales y directos de la trata de personas y una lista práctica de preguntas que podrían formular los funcionarios consulares para ayudar a identificar a posibles víctimas al realizar entrevistas con el fin de expedir visados u otros documentos a las personas que los solicitan para viajar al extranjero por placer o con fines de estudio o trabajo. Esas entrevistas ofrecen una posibilidad decisiva para reconocer a posibles víctimas y reducir el riesgo de que se las confunda con migrantes irregulares y sean deportadas o detenidas¹¹. No todos los indicadores estarán presentes en todas las situaciones, y el hecho de que lo esté o no uno de ellos no

por parte de diplomáticos y funcionarios de organizaciones internacionales de conformidad con las normas pertinentes del derecho internacional.

¹⁰ UNODC, “Manual sobre la lucha contra la trata de personas para profesionales de la justicia penal - Módulo 2: Indicadores de la trata de personas” (Viena, 2009), y UNODC, *Countering Trafficking in Persons in Conflict Situations: Thematic Paper* (Viena, 2018), anexo II.

¹¹ En muchos documentos de política e instrumentos de la UNODC, como el *Manual para la lucha contra la trata de personas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.06.V.11), Módulo 1.2, se explica la diferencia entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Véase, también, la publicación del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas titulada “What is the difference between trafficking in persons and smuggling of migrants?”, nota informativa núm. 1 (octubre de 2016).

demuestra ni permite descartar que sea un caso de trata de personas; más bien, por el contrario, debería dar lugar a seguir investigando o a remitir el caso a los organismos competentes.

27. Para determinar si una situación constituye un caso de trata se debería considerar que las personas afectadas son posibles víctimas y proceder como si lo fueran, independientemente de que se les haya reconocido o no oficialmente esa condición y sea cual sea su estatuto en lo relativo a la inmigración. En toda entrevista que realicen los funcionarios consulares u oficiales de enlace se debería aplicar un enfoque centrado en la víctima y en su situación traumática, así como en sus derechos y necesidades, un enfoque que restablezca su autonomía y el respeto a su dignidad, y que la faculte para decidir por cuenta propia sin temor a ser juzgada¹².

Documentos falsos

28. Los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares deberían tener especialmente presente la importancia del uso indebido de documentos en los casos de trata de personas. La manipulación de documentos puede consistir en la eliminación o adición de información, por ejemplo, sustituyendo los datos personales por otros o estampando visados y sellos de entrada y de salida falsos en pasaportes auténticos. Además, una persona puede utilizar el pasaporte legítimo de otra que se le parezca mucho físicamente para obtener documentos de identidad auténticos. La falsificación de visados también sigue siendo un método común en los casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Otra posibilidad es que en las solicitudes de visado se utilicen como respaldo documentos falsos o adulterados, como billetes de avión, tarjetas de embarque, permisos de residencia, certificados de nacimiento, cartas de patrocinio u otros¹³. Además, con frecuencia se crean historiales ficticios convincentes para las víctimas de la trata, y estas reciben adiestramiento exhaustivo sobre la forma de responder a las preguntas.

29. Así pues, los esfuerzos encaminados a garantizar que los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace de las misiones diplomáticas y consulares conozcan bien cómo descubrir documentos falsificados o adulterados y documentos auténticos obtenidos o utilizados de manera fraudulenta puede servirles igualmente para individualizar casos de trata de personas. El hecho de realizar entrevistas detalladas, de ser posible, para verificar la documentación y la información facilitada puede mejorar la labor de detección. Como se señala más adelante, el intercambio de información entre funcionarios de un mismo Estado, así como entre Estados, podría facilitar la difusión de buenas prácticas para prevenir y combatir el uso indebido de documentos en el contexto de la trata.

Medidas inmediatas de protección y apoyo

30. La protección de las víctimas es un aspecto fundamental del 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 Organizada, y, como señaló la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, garantizar a las víctimas de la trata una protección y asistencia adecuadas evitará, en último término, que vuelvan a ser víctimas y caigan una vez más en las redes de la trata ([A/69/269](#)). En consecuencia, la protección de las víctimas debe ser una consideración primordial en toda medida que adopten los funcionarios diplomáticos y consulares y los oficiales de enlace en relación con la trata de personas.

31. Si bien en la mayoría de los Estados ya existen marcos que permiten a una variedad de agentes reaccionar ante la trata de personas, sigue siendo difícil pasar de la teoría a

¹² Consejo de Estados del Mar Báltico, “Handbook for diplomatic and consular personnel”, pág. 47.

¹³ Para obtener más información sobre la forma en que se utilizan los documentos fraudulentos en casos de tráfico ilícito de migrantes, véase el documento de antecedentes preparado por la Secretaría sobre el tráfico ilícito de migrantes por aire y su facilitación mediante documentos falsos ([CTOC/COP/WG.7/2019/3](#)).

la práctica. Es importante que los Estados elaboren sistemas de identificación y remisión para posibilitar, garantizar y promover el ejercicio de los derechos de las víctimas de la trata. El hecho de evaluar correctamente los indicadores y reforzar la capacidad de los agentes de primera línea, incluidos los funcionarios diplomáticos y consulares, puede ayudar a determinar una vulnerabilidad especial y los medios de protección apropiados.

32. De esto se desprende que determinar esa vulnerabilidad es fundamental para comprender las necesidades de protección, habida cuenta de que en los casos de trata se suele abusar de una situación de vulnerabilidad. El documento temático de la UNODC titulado *Abuso de una situación de vulnerabilidad y otros “medios” en el contexto de la definición de trata de personas* (2013) y su documento temático relativo a unificar los resultados de las investigaciones y reflexionar sobre las cuestiones planteadas en relación con la definición jurídica internacional de la trata de personas, titulado “International legal definition of trafficking in persons: consolidation of research findings and reflection on issues raised”, contienen más información para ayudar a profundizar la comprensión de los factores de vulnerabilidad, lo cual puede facilitar a los funcionarios diplomáticos y consulares la detección de casos de trata.

33. Desde su creación, el Grupo de Trabajo ha destacado la importancia de la protección de las víctimas (CTOC/COP/WG.4/2009/2, párr. 13), y en su última reunión recomendó a los Estados partes que consideraran la posibilidad de informar a las víctimas de la trata de personas lo antes posible de su derecho a recibir asistencia jurídica e información, entre otras cosas, el derecho de acceso a asistencia consular para las víctimas extranjeras que lo solicitasen, y a que se tuviera en cuenta la posibilidad de indemnizarlas (CTOC/COP/WG.4/2018/3, párr. 7 b)). Esa recomendación se formuló en el contexto de los debates generales sobre la adopción de un enfoque de la cooperación internacional centrado en las víctimas, cuya importancia reafirmó el Grupo de Trabajo en 2018 (CTOC/COP/WG.4/2018/2).

34. Si un funcionario diplomático o consular o un oficial de enlace de una misión diplomática o consular sospecha que una persona está siendo objeto de trata y esa persona pide ayuda, deberá, con el consentimiento de esta y respetando su intimidad, prestarle asistencia directa y/o remitir el caso a los servicios correspondientes del país anfitrión.

35. Deberían existir procedimientos para informar de inmediato a la víctima de la clase de protección y asistencia que puede solicitar, lo que abarca el apoyo de organizaciones no gubernamentales y otros organismos, así como sobre toda actuación judicial que le afectara. Es importante que la información sobre esos servicios se comunique en un idioma que la persona comprenda y que los servicios consulares preparen documentación en los idiomas que corresponda, según el lugar en que se encuentre la representación extranjera. En ese proceso podría resultar decisivo el apoyo de organizaciones no gubernamentales y otros organismos.

36. El Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas¹⁴ también ha subrayado la importancia de prever recursos para las víctimas de trata, por ejemplo, para su rehabilitación y recuperación, que pueden comprender atención médica y psicológica, asesoramiento jurídico y servicios sociales de alojamiento, orientación, salud y apoyo lingüístico¹⁵. También se apoya ampliamente la práctica de conceder un período de reflexión incondicional durante el cual las víctimas puedan recibir asistencia en forma de servicios esenciales para su recuperación física, psicológica y social.

37. Los representantes extranjeros también deberían tener presente que las víctimas, en ocasiones, como consecuencia de la explotación que han sufrido, pueden incurrir en

¹⁴ La UNODC es la entidad coordinadora y secretaria del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas, principal mecanismo de coordinación de las Naciones Unidas en ese sector, integrado por 23 organismos de las Naciones Unidas y entidades asociadas que se ocupan colectivamente de mejorar las medidas coordinadas de lucha contra la trata. Véase <http://icat.network>.

¹⁵ Documento temático del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas sobre la facilitación de reparación efectiva para las víctimas de la trata, titulado “Providing effective remedies for victims of trafficking in persons” (2016), pág. 11.

actos que son ilegales en algunos países. Ejemplos comunes de ello son dedicarse al comercio sexual, trabajar sin autorización oficial, poseer documentos fraudulentos e ingresar en otro país transgrediendo sus leyes de inmigración. En muchos casos esas personas se han visto obligadas a cometer esos delitos. Aunque la Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo contra la Trata de Personas no contienen orientación expresa sobre las víctimas de trata que han delinquido como consecuencia directa de haber sido objeto de esta, los principios de exención de responsabilidad penal y de enjuiciamiento han pasado a ser normas internacionales reconocidas¹⁶ y también pueden vincularse al artículo 2 b) del Protocolo contra la Trata de Personas, en que se establece que uno de los objetivos del Protocolo es proteger y ayudar a las víctimas de la trata, respetando plenamente sus derechos humanos. El Grupo de Trabajo también ha recomendado reiteradamente a los Estados partes que, en consonancia con su legislación nacional, estudien la posibilidad de no sancionar ni enjuiciar a las víctimas de la trata de personas por los actos ilegales cometidos como consecuencia directa de su situación de víctimas de la trata de personas o por haberse visto obligadas a cometer esos actos ilegales¹⁷. En consecuencia, los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace deberían velar por que no se remitiera a esas personas a los servicios de protección y asistencia correspondientes con el fin de enjuiciarlas o sancionarlas, y tampoco debería condicionarse su remisión a que accedieran a cooperar con las autoridades contra los presuntos responsables de la trata.

38. Estas cuestiones también se examinarán durante las revisiones que realizará la UNODC de instrumentos legislativos amplios fundamentales como la *Ley Modelo Contra la Trata de Personas* y las *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*¹⁸ con objeto de reflejar mejor la experiencia mundial del decenio anterior y los conocimientos acumulados hasta el momento sobre la lucha mundial contra la trata. En la revisión de la Ley Modelo se subrayará la importancia de proteger los derechos de las víctimas en la legislación, por ejemplo, previendo la prestación de asistencia y apoyo a estas antes y después de haber sido reconocidas oficialmente como tales, el derecho a un período de reflexión que les permita recuperarse, el principio de exención de responsabilidad penal, el derecho a recibir información sobre las actuaciones penales y a participar en ellas y el derecho a reparación.

Prestación de asistencia en atención al género y la edad

39. A nivel mundial sigue observándose que el número de mujeres y niñas objeto de trata es desproporcionado. En cuanto a la manera de manifestarse, ese delito sigue profundamente determinado por el género y constituye una grave forma de violencia contra las mujeres y las niñas, las cuales, en conjunto, representan el 72 % de las víctimas registradas en el mundo, en tanto que las niñas representan casi el 77 % de los menores objeto de trata registrados. Además, las mujeres y las niñas, en conjunto,

¹⁶ Véanse, por ejemplo, el principio 7 y la directriz 8.3 de los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas; Organización de los Estados Americanos, Conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Autoridades Nacionales en materia de Trata de Personas (documento RTP/doc.16/06 rev.1 corr.1), tema IV, recomendación 7; art. 26 del Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos; Directiva de la Unión Europea 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas; art. 4, párr. 2, del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930. Véanse también las resoluciones del Consejo de Seguridad 2388 (2017), párr. 17; 2331 (2016), párr. 2 d); las resoluciones de la Asamblea General S-23/3 y 55/67, y la declaración política sobre la aplicación del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas (resolución 72/1 de la Asamblea General, párr. 8).

¹⁷ Recomendación contenida en el documento CTOC/COP/WG.4/2009/2, párr. 12, y reiterada por el Grupo de Trabajo en 2010, 2013, 2017 y 2018.

¹⁸ *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.05.V.2).

representan el 94 % de las víctimas registradas de trata con fines de explotación sexual¹⁹, que sigue siendo la forma de explotación más común en todo el mundo²⁰.

40. Si bien los niños siguen constituyendo un porcentaje considerable de las víctimas de trata registradas, no es muy común que se les reconozca como tales, como se señala en el documento del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas sobre la trata de niños (nota informativa núm. 6, *Trafficking in Children*). Pocos se dan a conocer, por miedo a los tratantes o por falta de información sobre sus opciones, desconfianza de las autoridades o miedo al estigma o a la posibilidad de que los hagan regresar a su país de origen sin ninguna protección y con poco apoyo material. Cuando se llega a identificarlos, no siempre eso se hace con rapidez y eficacia, y son ellos los que sufren las consecuencias si las autoridades no anteponen a todo el interés superior del niño y no actúan de manera coordinada²¹.

41. Por esa razón, es indispensable que el personal consular, al proceder a identificar y prestar asistencia a las víctimas de la trata de personas, aplique un enfoque en que se tengan en cuenta especialmente el género y la edad. Eso no significa que haya que centrarse exclusivamente en las mujeres y los niños, sino, más bien, tomar en consideración, normalmente, el género y la edad. También es necesario que se tengan presentes las distintas necesidades de protección y asistencia de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños.

42. El Grupo de Trabajo ha señalado varias veces la importancia de ese enfoque²². El Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas, integrado por 23 organismos de las Naciones Unidas y entidades asociadas, en una ponencia presentada recientemente ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer con miras a promover la formulación de una recomendación general sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial, hizo un llamamiento a que se adoptara un enfoque transformador en materia de género con respecto a la prevención de la trata, un enfoque que exigiera ir más allá de la mera sensibilización y en el que se destacara la necesidad de hacer frente a las arraigadas formas de la desigualdad de género que exponen a mujeres y niñas a la trata, como la pobreza relacionada con el género, el desempleo, la migración en condiciones de riesgo, la falta de acceso a la educación, la violencia y, en general, la discriminación por motivos de género.

43. El Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas recomienda a los Estados que adopten y apliquen enfoques transformadores en materia de género en las políticas de migración. Esos enfoques podrían tener por objeto, por ejemplo, dar a conocer medios para garantizar una migración segura e informar a las mujeres sobre sus derechos si decidieran emigrar, así como lograr que en la práctica se separaran las actividades de las autoridades de inmigración de la prestación de servicios públicos por parte de entidades estatales y no estatales, de modo que las mujeres y niñas migrantes sin residencia legal que hubieran sido objeto de violencia, incluso de trata, tuvieran acceso a servicios esenciales. Estos deberían comprender servicios de salud sexual y reproductiva, asesoramiento psicológico postraumático, asistencia social, apoyo jurídico y acceso a la justicia sin temor a sanciones, a la privación de libertad ni a la deportación. Además, los Estados deberían establecer protocolos entre las autoridades de inmigración y de justicia penal y los proveedores de servicios para garantizar que las víctimas tuvieran acceso a la justicia y recibieran asistencia (como se señala en la mencionada ponencia presentada por el Grupo Interinstitucional de

¹⁹ El documento temático de la UNODC titulado *The Concept of "Exploitation" in the Trafficking in Persons Protocol* (2015) contiene más información sobre la explotación.

²⁰ *Global Report on Trafficking in Persons* (Informe Mundial sobre la Trata de Personas) 2018 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.IV.2).

²¹ Véase el documento del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas titulado "*Trafficking in children*", nota informativa núm. 6 (julio de 2018).

²² Véanse, por ejemplo, los documentos CTOC/COP/WG.4/2018/3, párr. 7 l); CTOC/COP/WG.4/2015/6, párr. 26; y CTOC/COP/WG.4/2017/4, párr. 8 c).

Coordinación al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer). Esas medidas deberían formar parte de una respuesta amplia a la trata de personas.

44. Los funcionarios diplomáticos y consulares pueden cumplir un papel decisivo actuando de conformidad con el principio de no discriminación y tomando en consideración las distintas necesidades y vulnerabilidades de las personas con que puedan entrar en contacto. Eso significa que las medidas de protección, apoyo y asistencia a las víctimas de la trata deberían aplicarse sin discriminación por ningún motivo, ya sea de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, situación económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

45. Los funcionarios diplomáticos y consulares deben velar por que los niños sean tratados como menores, y que solo se intente determinar su edad como último recurso y de manera multidisciplinaria, científica y culturalmente apropiada, teniendo presentes siempre las necesidades de los niños y el género de estos. En caso de persistir la incertidumbre con respecto a la edad, se debería presumir que la víctima es un niño²³.

Regreso seguro y voluntario

46. Los funcionarios diplomáticos y consulares o los oficiales de enlace están en condiciones ideales para garantizar la asistencia inmediata a las víctimas con que entren en contacto. A diferencia de otros proveedores de asistencia, también pueden actuar como “intermediarios” entre dos opciones, a saber, facilitar el acceso a servicios inmediatamente disponibles en el país de llegada y apoyar a las víctimas para que obtengan reparación, pero también facilitar el regreso voluntario y seguro y la repatriación al país de origen, donde puede haber otras posibilidades de obtener reparación y apoyo. La repatriación debe organizarse con mucho cuidado para evitar que las personas vuelvan a ser objeto de trata.

47. El artículo 8 del Protocolo contra la Trata de Personas dispone que la repatriación de las víctimas debe realizarse teniendo debidamente en cuenta su seguridad, independientemente de que hayan cooperado o no en las actuaciones penales. Los funcionarios diplomáticos y consulares deberían examinar el procedimiento de repatriación tanto con la víctima como con la organización que lo supervise. Pueden ayudar a preparar los documentos y los trámites de viaje, incluso si se trata de un regreso acompañado, de ser necesario, a fin de prestar apoyo a la víctima y garantizar su seguridad. También pueden actuar como coordinadores entre el país receptor y el de retorno, aprovechando sus contactos en ambos. Para facilitar la repatriación, es importante asegurarse de que la víctima será recibida por alguna persona al llegar al país de retorno, y de que será remitida allí a proveedores de servicios especializados. Además, hay que informar plenamente a la persona sobre cada etapa del trámite de repatriación y sobre sus derechos a ese respecto.

48. En el caso de las víctimas de trata que requieran protección internacional, los funcionarios diplomáticos y consulares deberían estar en condiciones de remitirlas a las autoridades encargadas de conceder asilo, teniendo en cuenta la posibilidad de que se las reconozca como víctimas, pero también de que necesiten esa protección internacional.

Creación de capacidad y cooperación técnica

49. Como se ha indicado, el Grupo de Trabajo ha destacado sistemáticamente la importancia de impartir formación a los funcionarios diplomáticos y consulares sobre la lucha contra la trata de personas. Eso también es compatible con lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, que obliga a los Estados partes a formular, desarrollar o perfeccionar programas de capacitación para el personal encargado de la prevención, la detección y el control de los delitos

²³ Véase el documento del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas titulado “[Trafficking in children](#)”, nota informativa núm. 6, pág. 3.

comprendidos en ella, incluida la trata de personas. Ese artículo también obliga a los Estados Partes a prestarse asistencia a ese respecto (art. 29, párr. 2).

50. La UNODC se ha abocado intensamente a dotar a los diplomáticos y funcionarios consulares de medios operacionales y buenas prácticas para fortalecer su capacidad de identificar y ayudar a las víctimas de la trata de personas. Por ejemplo, en 2013 organizó seminarios previos a la partida al país de destino para representantes del servicio exterior de Filipinas, en que se les presentó un panorama general del delito de trata de personas y la función del servicio exterior al respecto, se destacó la importancia de la protección de las víctimas como pilar de la lucha contra ese delito, se examinó la forma de identificar a las víctimas y remitirlas a servicios de asistencia, haciendo hincapié en la repatriación, y se abordó la cuestión de la esclavitud y la servidumbre doméstica en las residencias de diplomáticos. Posteriormente, en 2014 y 2015 se celebró una serie de cursos prácticos regionales para el personal diplomático y consular de Filipinas que ya había sido destinado al Oriente Medio y África, América y Asia, en el marco de una iniciativa a largo plazo de la estrategia general de ese país para combatir la trata y proteger a sus ciudadanos en el extranjero.

51. En 2014 la Oficina contribuyó a un curso práctico sobre la identificación de las víctimas de la trata de personas para el personal consular de las embajadas de Indonesia en todo el mundo. En 2015 prestó apoyo a un segundo curso práctico en ese país, para el personal consular destinado en 21 países, en que se impartió capacitación integrada sobre la identificación de víctimas, en particular formación especializada relativa a las víctimas de la trata. Esos cursos prácticos se ciñeron a la legislación de Indonesia, que exige a las misiones de ese país prestar asistencia a los nacionales indonesios identificados como víctimas de la trata de personas, así como a los testigos de los casos.

52. En julio de 2017 la Organización Internacional para las Migraciones, una de las tres organizaciones de ejecución de la iniciativa llamada Acción Global contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (GLO.ACT), en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional del Reino de Marruecos, facilitó una sesión de información sobre esos dos delitos destinada a más de 100 funcionarios diplomáticos y consulares de Marruecos que cumplían los requisitos para ser trasladados²⁴. GLO.ACT es una iniciativa cuatrienal (2015-2019) de la Unión Europea y la UNODC que se ejecuta junto con la Organización Internacional para las Migraciones y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia²⁵.

53. En el Níger, en julio de 2018, la UNODC, junto con el Organismo Nacional de Lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, organizó un curso práctico de capacitación para 20 funcionarios de las oficinas diplomáticas y consulares nigerianas con objeto de ayudarlos a comprender su papel fundamental en la lucha contra la trata de personas y dotarlos de medios operacionales y buenas prácticas para fortalecer su respuesta. El curso se centró en el papel que desempeñan las representaciones diplomáticas y consulares impartiendo orientación y prestando asistencia a las víctimas de la trata, así como a los migrantes objeto de tráfico ilícito, y protegiendo sus derechos.

54. En noviembre de 2018, GLO.ACT y la División de Asistencia Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil organizaron una conferencia sobre asistencia consular con respecto a la trata de personas, la violencia de género y cuestiones conexas que tuvo por objeto impartir formación al personal consular y los psicólogos que trabajan en los consulados y embajadas brasileños sobre la identificación proactiva de víctimas de la trata de personas, así como sobre la prestación de asistencia y la atención de la salud mental. La conferencia concluyó con una declaración de la red

²⁴ UNODC, “How training diplomatic and consular personnel in Morocco will help the fight against human trafficking and migrant smuggling”, 5 de julio de 2017.

²⁵ Para obtener más información, véase la página de Global Action against Trafficking in Persons and the Smuggling of Migrants (2015–2019) (Acción Global contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (2015–2019)) **Error! Hyperlink reference not valid.** en el sitio web de la UNODC (www.unodc.org).

de asistencia a los brasileños en situación de riesgo en el extranjero en la que se contrajo el compromiso de combatir la trata de personas.

55. En marzo de 2019 la UNODC también impartió un curso informal de capacitación en la Misión Permanente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ante las Naciones Unidas (Viena), dirigido a representantes consulares de varias misiones, durante el cual se brindó asesoramiento sobre las mejores prácticas para identificar y entrevistar a posibles víctimas de trata y remitirlas a proveedores de servicios en Austria para que reciban protección y asistencia especializadas.

Intercambio de información y cooperación

56. Sigue habiendo muchos obstáculos para la cooperación nacional, regional e internacional en la lucha contra la trata de personas, entre ellos, la diversidad de estructuras de aplicación de la ley, la falta de una legislación propicia y las limitaciones de los mecanismos de comunicación o intercambio de información. Es de suma importancia que existan leyes nacionales para aplicar plenamente la Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo contra la Trata de Personas a nivel interno, así como mecanismos conexos de cooperación con ese fin en las regiones y entre ellas, y también es importante ampliar las posibilidades de cooperar y adoptar las medidas administrativas necesarias para respaldar las diversas formas de cooperación.

57. Como se ha señalado, los representantes del servicio exterior pueden cumplir una función decisiva en la cadena de asistencia que debe existir para las víctimas de la trata, desde identificar a las posibles víctimas o a quienes corran el riesgo de serlo, hasta informar a esas personas sobre el mecanismo nacional de coordinación o los proveedores de servicios especializados que pueden prestarles asistencia. Los funcionarios consulares también deberían ponerse en contacto con las autoridades competentes del país de origen y facilitar la integración en el Estado receptor o la asistencia para el regreso a ese país de origen. Además, deberían estar en contacto permanente con los organismos u organizaciones especializados del país anfitrión del consulado o la embajada.

58. Para eso es necesario que las autoridades consulares de los Estados de origen, de tránsito y de destino sigan comunicándose entre sí y también con otros agentes que se ocupan de luchar contra la trata. Además, los Estados deberían seguir elaborando planes de acción y mecanismos de remisión nacionales y mejorando los existentes a fin de coordinar las medidas contra la trata, así como realizar una autoevaluación constante de esas medidas y asignar recursos sistemáticamente a las actividades correspondientes. Si un Estado dispone de capacidad suficiente y posee una estructura adecuada, es más probable que se dé una respuesta más eficaz y amplia cuando las autoridades consulares remitan víctimas de la trata a las autoridades del Estado anfitrión.

59. La Convención contra la Delincuencia Organizada establece una base permanente -aunque poco utilizada- para la cooperación práctica entre sus 190 Estados partes respecto de la trata de personas, base que permite a las autoridades diplomáticas y consulares, en particular a los oficiales de enlace, y a las autoridades judiciales, la policía, los organismos de control fronterizo y otros agentes pertinentes, intercambiar información, coordinar operaciones y apoyar las actividades de investigación y enjuiciamiento para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional²⁶.

60. Es fundamental que exista una coordinación estrecha entre los organismos nacionales encargados de responder a la trata y las autoridades encargadas de conceder asilo, habida cuenta de la posibilidad de que una persona que solicite u obtenga asilo sea, al mismo tiempo, víctima de trata. El procedimiento que se aplica para reconocer a una persona objeto de trata no debe excluir la participación de esta en otro procedimiento encaminado a obtener asilo, y viceversa. Se recomienda impartir

²⁶ En el manual mundial de cooperación judicial internacional en casos de trata de personas que la UNODC publicará en 2019 con el título *Global Handbook on International Legal Cooperation in Trafficking in Persons Cases* se impartirá orientación sobre la manera de utilizar los principales instrumentos de cooperación internacional para investigar y enjuiciar casos de trata de personas.

capacitación sobre el vínculo entre los dos procedimientos. A modo de ejemplo, los días 16 y 17 de abril de 2019 la Oficina Europea de Apoyo al Asilo convocó en Malta una reunión sobre la trata de personas y la protección internacional en la que participaron expertos de los países en materia de lucha contra la trata de personas, expertos en inmigración y concesión de asilo y representantes de organizaciones internacionales y regionales a efectos de examinar la situación con respecto al intercambio de información entre los organismos encargados de esos asuntos.

61. Mucho puede hacerse para mejorar la cooperación entre el personal diplomático y consular. Como recomendó el Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas en su sexta reunión, celebrada en 2015, “Los Estados podrían considerar la posibilidad de instruir y capacitar, en caso necesario, a su personal diplomático o consular pertinente y, si fuera posible, de establecer una red de agregados especiales para prevenir la trata de personas” (CTOC/COP/WG.4/2015/6, párr. 14).

62. Las misiones diplomáticas y los oficiales de enlace de las misiones también pueden cumplir una función importante en lo que atañe a la coordinación de las actividades de cooperación. En marzo de 2015 se celebró en Bosnia y Herzegovina un primer curso práctico nacional sobre el análisis de casos concretos de trata de personas en Europa Sudoriental, organizado por la UNODC en colaboración con el Coordinador Nacional de Bosnia y Herzegovina para la Lucha contra la Trata de Personas, la Misión Permanente de Francia ante las Naciones Unidas (Viena) y la Embajada de Francia en Bosnia y Herzegovina. En él participaron 30 representantes de organismos policiales, el ministerio público y entidades nacionales de coordinación de la lucha contra la trata de personas y protección de las víctimas, así como de la sociedad civil, y de organizaciones internacionales y regionales. Después del curso práctico, y con el apoyo de la UNODC y Eurojust, se creó un equipo conjunto de investigación formado por Francia y Bosnia y Herzegovina. El equipo se estableció por iniciativa de un oficial de enlace de Francia destinado en Bosnia y Herzegovina. En julio de 2015 la labor coordinada de sus miembros redundó en la detención de una red de 12 personas que se dedicaban a la trata de niñas desde Bosnia y Herzegovina hacia Francia, actividad que había generado ganancias ilícitas de más de 2 millones de euros²⁷.

IV. Orientación para la adopción de medidas

63. La Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo contra la Trata de Personas establecen un marco jurídico amplio para la lucha contra la trata. Aunque en ninguno de esos instrumentos se han previsto obligaciones especiales de los funcionarios diplomáticos y consulares con respecto a la identificación de las víctimas de trata y el apoyo a estas, hay varias disposiciones generales que les son aplicables.

64. El artículo 29 de la Convención dispone que los Estados partes deben formular, desarrollar o perfeccionar programas de capacitación para el personal encargado de la prevención, la detección y el control de los delitos comprendidos en ella, incluida la trata de personas. Además, obliga a los Estados Partes a prestarse asistencia a ese respecto (art. 29, párr. 2).

65. El artículo 25 de la Convención obliga a los Estados partes a adoptar medidas apropiadas, dentro de sus posibilidades, para prestar asistencia y protección a las víctimas, y el Protocolo contra la Trata de Personas establece obligaciones más concretas. Por ejemplo, el artículo 6 exige a los Estados Partes que consideren la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas. Entre los tipos de apoyo que deberán prestarse figuran los siguientes: alojamiento adecuado; asesoramiento e información en un idioma que las víctimas puedan comprender; asistencia médica, psicológica y material; y oportunidades de empleo, educación y capacitación.

²⁷ Eurojust, “French-Bosnian human traffickers arrested”, comunicado de prensa de 10 de julio de 2015.

66. El artículo 8 del Protocolo contra la Trata de Personas establece obligaciones para facilitar el regreso de las víctimas de trata a su país de residencia permanente, entre ellas, obligaciones relativas a la expedición de los documentos de viaje necesarios.

67. La Asamblea General ha reconocido varias veces la importancia de impartir formación a los funcionarios consulares. En su resolución 71/167 instó a los Gobiernos a que impartieran o consolidaran programas de capacitación y concienciación para prevenir y combatir la trata de personas, incluida la explotación sexual de mujeres y niñas, dirigidos a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los funcionarios judiciales y de inmigración y otros funcionarios pertinentes. También exhortó a los Gobiernos a velar por que, en el trato dispensado a las víctimas de la trata, especialmente por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los funcionarios de inmigración, los oficiales consulares, los trabajadores sociales, los proveedores de servicios de salud y otros funcionarios con responsabilidades de respuesta inicial, se respetaran plenamente sus derechos humanos, se atendiera a su situación específica en función del género y la edad y se observara el principio de no discriminación, incluida la prohibición de la discriminación racial.

68. De manera similar, en el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para Combatir la Trata de Personas, aprobado por la Asamblea General en su resolución 64/293, los Estados Miembros decidieron fortalecer o seguir fortaleciendo la capacidad de los funcionarios competentes que tuvieran probabilidades de encontrar e identificar a posibles víctimas de la trata de personas, como el personal encargado de hacer cumplir la ley, los funcionarios de control de fronteras, los inspectores del trabajo, los funcionarios de consulados y embajadas, los jueces y fiscales y el personal de mantenimiento de la paz, y asegurar que se dispusiera de los recursos necesarios en los sectores e instituciones pertinentes, incluidos los de la sociedad civil.

69. En el artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas se señala que las funciones de una misión diplomática consisten, entre otras, en proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

70. En términos más generales, el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, basándose en el Protocolo contra la Trata de Personas, garantiza una serie de derechos a las víctimas de trata, en particular, a ser reconocidas como tales, a recibir protección y asistencia, a que se les conceda un período de recuperación y reflexión de al menos 30 días, a obtener un permiso de residencia renovable y a recibir indemnización por los daños sufridos.

71. El documento del Grupo Mundial sobre Migración titulado *Principios y Orientaciones Prácticas sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Vulnerabilidad* contiene varias recomendaciones importantes que son pertinentes para las personas que se encuentren en esas circunstancias, entre ellas las víctimas de la trata.

V. Instrumentos principales y recursos recomendados

1. Marco Internacional de Acción para la Aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas

72. El *Marco Internacional de Acción para la Aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas* es un instrumento de asistencia técnica que tiene por objeto prestar apoyo a los Estados Miembros para que puedan aplicar el Protocolo con eficacia. Contiene una parte expositiva y una serie de cuadros. La parte expositiva se refiere a las principales dificultades que plantea la aplicación del Protocolo y en ella se proponen medidas generales para resolverlas. En los cuadros se proporcionan más detalles mediante cinco pilares que presentan medidas prácticas en apoyo de la aplicación del Protocolo²⁸.

²⁸ Puede consultarse en el sitio www.unodc.org/documents/human-trafficking/Framework_for_Action_TIP.pdf.

2. Manual sobre la lucha contra la trata de personas para profesionales de la justicia penal

73. El Manual de la UNODC sobre la lucha contra la trata de personas para profesionales de la justicia penal es fruto de un proceso de cooperación global al que han aportado su competencia técnica y experiencia representantes de círculos académicos, organizaciones no gubernamentales e internacionales, funcionarios encargados de la aplicación de la ley, fiscales y jueces de todo el mundo. En consonancia con el Protocolo contra la Trata de Personas, la finalidad del Manual es prestar apoyo a los profesionales de la justicia penal en la prevención de la trata, la protección a sus víctimas, el enjuiciamiento de los culpables y la cooperación internacional necesaria para lograr esos objetivos²⁹.

3. Documento temático relativo a facilitar reparación efectiva a las víctimas de la trata de personas

74. El documento temático relativo a facilitar reparación efectiva a las víctimas de la trata de personas, titulado “Providing effective remedies for victims of trafficking in persons”, que fue preparado conjuntamente por los organismos miembros del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas, se basa en un examen de la bibliografía sobre la legislación y la jurisprudencia internacionales que establecen las obligaciones de los Estados de proporcionar vías de recurso eficaces a las víctimas de la trata. En él se indican las oportunidades y los obstáculos que existen para aplicar esas normas internacionales en los países y se señalan algunas dificultades comunes con que tropiezan las víctimas de la trata para obtener reparación³⁰.

4. Manual para la lucha contra la trata de personas

75. El *Manual para la lucha contra la trata de personas* tiene por objeto facilitar el intercambio de conocimientos e información entre los encargados de la formulación de políticas, agentes del orden, jueces, fiscales, proveedores de servicios a las víctimas y miembros de la sociedad civil. Concretamente, en él se imparte orientación, se señalan prácticas prometedoras y se recomiendan recursos en las distintas esferas temáticas. En el capítulo VI del *Manual* se trata el problema de la identificación de las víctimas y se ofrecen instrumentos de consulta, listas de referencia, indicadores y material didáctico sobre la identificación, incluidas las técnicas de análisis y entrevista, así como formularios, para distintos profesionales. En el capítulo VII se examina la condición de inmigrante de las víctimas, su repatriación y su reasentamiento, y el capítulo VIII se refiere a la prestación de asistencia a las víctimas³¹.

5. Manual para el personal diplomático y consular

76. El manual para el personal diplomático y consular relativo a prestar asistencia y proteger a las víctimas de la trata de personas titulado “Handbook for diplomatic and consular personnel on how to assist and protect victims of human trafficking” publicado en 2011 por la Secretaría del Consejo de Estados del Mar Báltico, tiene por objeto profundizar los conocimientos del personal diplomático y consular acerca de la trata de personas y orientarlo sobre la forma de hacer frente a presuntos casos de trata. Contiene instrumentos para que el personal consular pueda identificar, ayudar y proteger debidamente a las víctimas de trata en su trabajo cotidiano y cooperar con las instancias correspondientes. Además, indica la legislación pertinente y las mejores prácticas en la

²⁹ Puede consultarse en el sitio www.unodc.org.

³⁰ Puede consultarse en el sitio www.unodc.org/documents/human-trafficking/ICAT/ICAT_Policy_Paper_3_Providing_Effective_Remedies_for_Victims_of_Trafficking_in_Persons_2016.pdf.

³¹ Puede consultarse en [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/07-89375_Ebook\[1\].pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/07-89375_Ebook[1].pdf).

materia y puede utilizarse para elaborar programas de formación destinados al personal diplomático y consular³².

6. Directrices para la identificación de víctimas de la trata de personas, destinadas, en particular, a los servicios consulares y los guardias de fronteras

77. En las directrices de la Unión Europea para la identificación de víctimas de la trata de personas, tituladas “Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings” y dirigidas especialmente a los servicios consulares y los guardias de fronteras, figuran enlaces a recursos importantes que pueden utilizar esos funcionarios para identificar e investigar mejor los casos de trata de personas, así como para apoyar a las víctimas. Se imparte asesoramiento de alto nivel sobre la forma de identificar y entrevistar a las víctimas y remitirlas a las instancias pertinentes, así como sobre la prevención, la sensibilización y la reunión de datos³³.

³² Puede consultarse en https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/cbss_handbook_for_diplomatic_personnel_2011_en_1.pdf.

³³ Puede consultarse en https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/guidelines_on_identification_of_victims_1.pdf.