



## Guía de Preparación Consejo de la UE

### **Distinguidos/as Ministros/as:**

En nombre de la mesa directiva del Consejo de la Unión Europea reciban una cordial bienvenida a esta 6ta edición del Modelo de la Unión Europea: MUE 2014. Un espacio de investigación, análisis y debates que tiene por objetivo cultivar en los/as jóvenes capacidades y actitudes de liderazgo.

Les anticipo que nuestras aspiraciones respecto a esta Conferencia y en particular, sobre esta comisión, se sintetizan en (I) lograr el mayor éxito en los documentos que emanen a propósito de nuestras reuniones de trabajo, (II) alcanzar una calidad insuperable en los debates y (III) compartir con ustedes una experiencia académica inolvidable.

En este órgano ustedes trabajarán como *Ministros/as de Estado* de los Estados Miembros de la Unión Europea y de acuerdo a su política exterior, conocimiento de causa de las normas e instrumentos internacionales, marcarán su propia postura como naciones soberanas. En esta ocasión tenemos la tarea exclusiva de deliberar y de emitir decisiones respecto de los siguientes tópicos de la agenda del Consejo de la Unión Europea como son:

- Protección de Refugiados y solicitantes de asilo en Europa.
- Lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños en Europa.

Es necesario que dirijan su estudio, pero sin limitarse, a los puntos de análisis que aparecen al final de cada tópico, puesto que alrededor de estos deberán elaborar sus documentos de trabajo y evidentemente constituirán las discusiones primordiales a desarrollarse en la fase oral del MUE 2014.

Por último, no duden en contactarnos vía e-mail ([dgo.melenciano@hotmail.com](mailto:dgo.melenciano@hotmail.com)) en caso de tener alguna duda o inquietud.

Respetuosamente,

*Mesa Directiva  
Consejo de la Unión Europea.*

## Unión Europea

La Unión Europea (UE) es una comunidad singular de veintisiete Estados Europeos que fue establecida el 1 de noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado de la Unión Europea (TUE), siendo la sucesora de facto de las Comunidades Europeas, creadas en los años 50 del siglo XX<sup>1</sup>.

En sólo medio siglo de existencia, la Unión Europea (UE) ha alcanzado notables logros, como garantizar la paz entre sus miembros y la prosperidad de sus ciudadanos; ha creado una moneda europea única, el euro, y un denominado “Mercado único” sin fronteras donde las mercancías, las personas, los servicios y los capitales pueden circular libremente. La Unión Europea ha crecido de 6 a 27 países y se prepara para incorporar a más. Se ha convertido en una potencia comercial importante y en líder mundial en ámbitos tales como la protección del medio ambiente y la ayuda al desarrollo.

El éxito de la Unión Europea se debe mucho a su naturaleza única y a su forma de trabajo. Los países que constituyen la Unión Europea, sus «Estados miembros», siguen siendo naciones soberanas independientes pero que comparten su soberanía para ser más fuertes y tener una influencia mundial que ninguno de ellos podría ejercer individualmente.

Compartir la soberanía significa, en la práctica, que los Estados miembros delegan algunos de sus poderes decisorios a las instituciones europeas creadas por ellos para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto.<sup>2</sup>

Las tres principales instituciones de mayor peso en las tomas de decisiones de la UE son:

- El Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos;
- El Consejo de la Unión Europea, que representa a los Estados miembros individuales;
- La Comisión Europea, que defiende los intereses de la Unión en conjunto.

Este «triángulo institucional» decide las políticas y leyes directivas, reglamentos y decisiones que se aplican en la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> Pagina Oficial de la Unión Europea [http://europa.eu/about-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/index_es.htm)

<sup>2</sup> 12 lecciones sobre Europa <http://bookshop.europa.eu/es/doce-lecciones-sobre-europa-pbNA3110652/>

Las normas y procedimientos que las instituciones deben seguir se establecen en los Tratados, instrumentos regionales negociados por los Primeros Ministros y por los Presidentes y/o Jefes de los Estados Miembros, los mismos, sometidos a ratificación por sus parlamentos.<sup>3</sup>

En principio la Comisión Europea propone las nuevas leyes de la Unión Europea, pero son el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea los que las adoptan.

El Tribunal de Justicia vela por el cumplimiento de la legislación europea, y el Tribunal de Cuentas controla el financiamiento de las actividades de la Unión Europea.

Otros cinco organismos que complementan el funcionamiento del sistema, lo constituyen:

- El Comité Económico y Social Europeo representa a organizaciones sociales e industria;
- El Comité de las Regiones representa a las autoridades regionales y locales;
- El Banco Central Europeo es responsable de la política monetaria europea;
- El Banco Europeo de Inversiones financia proyectos de inversión de la UE;
- El Defensor del Pueblo Europeo defiende a ciudadanos y organizaciones de la Unión Europea contra la mala gestión. Además, se han creado órganos especializados para determinados ámbitos técnicos, científicos o de gestión.

---

<sup>3</sup> El proceso de toma de decisiones de la Unión Europea <http://www8.madrid.org/gema/fmm/monogra9.htm>

## **Consejo de la Unión Europea**

El Consejo de la Unión Europea es la principal instancia decisoria de la Unión Europea. Como el Parlamento, fue creado por los Tratados Fundacionales en los años cincuenta. Representa a los Estados miembros y a sus reuniones asiste un ministro de cada uno de los gobiernos nacionales de la Unión Europea.<sup>4</sup>

Los ministros cambian en función de los temas del orden del día. Por ejemplo, si el Consejo aborda asuntos medioambientales a la reunión, asisten los Ministros de Medio Ambiente de cada país de la Unión Europea y entonces se le denomina «Consejo de Medio Ambiente».

Las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo son tratadas por el «Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores», pero esta configuración del Consejo también tiene una responsabilidad más amplia con respecto a los problemas de política general, por lo que a sus reuniones asiste cualquier Ministro o Secretario de Estado designado por su respectivo gobierno.

Todo el trabajo del Consejo es preparado o coordinado por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), compuesto por los Representantes Permanentes de los Estados miembros que trabajan en Bruselas y sus ayudantes. El trabajo de este Comité es preparado a su vez por más de 150 comités y grupos de trabajo compuestos por delegados de los Estados miembros<sup>5</sup>.

En total hay nueve formaciones distintas del Consejo de la Unión Europea:

- Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.
- Asuntos Económicos y Financieros («Ecofin»).
- Justicia y Asuntos de Interior.
- Empleo, Política Social, Salud y Consumidores.
- Competitividad (Mercado Interior, Industria e Investigación).
- Transporte, Telecomunicaciones y Energía.
- Agricultura y Pesca.
- Medio Ambiente.
- Educación, Juventud y Cultura.

---

<sup>4</sup> Consejo de la Unión Europea [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm)

<sup>5</sup> Formaciones del Consejo de la Unión Europea <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=es>

No obstante, el Consejo sigue siendo una única institución.

Cada ministro participante puede comprometer a su gobierno, es decir, que su firma es la firma de todo el gobierno, y también es responsable ante su Parlamento Nacional y los ciudadanos a quienes dicho Parlamento representa. Esto garantiza la legitimidad democrática de las decisiones del Consejo.

### **El Consejo de la Unión Europea tiene seis responsabilidades básicas<sup>6</sup>:**

- Aprobar leyes europeas. En muchos ámbitos legisla en común con el Parlamento Europeo.

El Consejo y el Parlamento comparten la decisión definitiva sobre la legislación de la Unión Europea propuesta por la Comisión.

- Coordinar las políticas económicas generales de los Estados Miembros.

Los países de la Unión Europea han decidido que quieren una política económica global para Europa, coordinada por los Ministros de Economía y Hacienda de los distintos países.

Otro objetivo es crear más empleo y mejorar los sistemas de educación, sanidad y bienestar. Aunque cada país es responsable de su propia política, se pueden acordar objetivos comunes y aprender de la experiencia de los demás.

- Concluir acuerdos internacionales entre la Unión Europea y una o más organizaciones de Estados o Internacionales.

El Consejo firma acuerdos en nombre de la Unión Europea sobre temas tan diversos como medio ambiente, comercio, desarrollo, productos textiles, pesca, ciencia, tecnología o transporte.

- Aprobar el presupuesto de la Unión Europea, junto con el Parlamento.

El Consejo y el Parlamento deciden conjuntamente el dinero que la Unión Europea puede gastar cada año.

- Desarrollar la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (PESC) basándose en las directrices decididas por el Consejo Europeo.

Los gobiernos nacionales son independientes en estos ámbitos, pero colaboran en el desarrollo de la llamada [Política Exterior y de Seguridad Común](#). El Consejo es el foro principal de esta cooperación.

---

<sup>6</sup> Responsabilidades del Consejo de la Unión Europea [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm)

La Unión Europea no posee un ejército propio pero, para responder más rápidamente a los conflictos internacionales y las catástrofes naturales, algunos países miembros envían tropas que participan en una fuerza de reacción rápida, cuya función se limita a la ayuda humanitaria, el rescate y el mantenimiento de la paz.

- Coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia penal.

Los ciudadanos de la Unión Europea deben tener igualdad de acceso a la justicia en cualquier lugar de la Unión Europea. En el Consejo, los Ministros de Justicia procuran garantizar que las sentencias pronunciadas en un país de la Unión Europea —en casos de divorcio, por ejemplo— se reconozcan en todos los demás.

Los Ministros de Justicia y de Interior coordinan la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada internacional.

La mayoría de estas responsabilidades se refieren a ámbitos «comunitarios», es decir, aquellos en los que los Estados Miembros deciden poner en común su soberanía y delegar sus poderes de toma de decisiones a las instituciones de la Unión Europea. Estos ámbitos constituyen el «primer pilar» de la Unión Europea.

Sin embargo, las dos últimas se refieren en gran parte a áreas en que los Estados Miembros no han delegado sus poderes, sino que simplemente trabajan juntos. Esto se llama «cooperación intergubernamental» y cubre el segundo y tercer «pilar» de la Unión Europea (política exterior y de seguridad común policial y la cooperación judicial en materia penal).

### **Presidencia del Consejo**

La Presidencia del Consejo es rotatoria y tiene una duración de seis meses. Es decir, cada país de la Unión Europea se hace cargo de la agenda del Consejo y preside todas las reuniones durante un semestre, promoviendo las decisiones legislativas políticas y trabajando en pro de acuerdos entre los Estados miembros.

### **Secretaría General**

La Presidencia es ayudada por la Secretaría General, que prepara y garantiza el buen funcionamiento de la institución a todos los niveles.

En 1999 Javier Solana fue nombrado Secretario General del Consejo y también Alto Representante de la PESC, y en esta calidad ayuda al Consejo a elaborar y aplicar decisiones políticas. También desarrolla el diálogo político, en nombre del Consejo, con países no pertenecientes a la UE.

El secretario general está asistido por un vicesecretario general responsable de los asuntos corrientes de la Secretaría General.

### **Porcentaje de votos por país.**

Por regla general, las decisiones del Consejo de la UE se adoptan por mayoría cualificada. Cuanto mayor es la población de un país, más votos tiene, pero de hecho los números están ponderados en favor de los países con menor población.

Alemania, Francia, Italia y Reino Unido: 29 votos

España y Polonia: 27

Rumanía: 14

Países Bajos: 13

Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría y Portugal: 12

Austria, Bulgaria y Suecia: 10

Croacia, Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia: 7

Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo y Eslovenia: 4

Malta: 3

TOTAL: 352

En las votaciones del Consejo rige la "mayoría cualificada", que se alcanza cuando: una mayoría (a veces incluso dos tercios) de los 28 países de la UE votan a favor se emiten como mínimo 260 votos de los 352 posibles.

Además, un país miembro puede solicitar que se compruebe si la mayoría representa como mínimo al 62% de la población total. De no ser así, la propuesta no puede adoptarse.

En las votaciones referentes a temas sensibles, como seguridad, asuntos exteriores o impuestos, las decisiones del Consejo tienen que adoptarse por unanimidad. Esto significa que un solo país puede vetar una decisión.

A partir de 2014 se introducirá un sistema conocido como "doble mayoría". Para que una propuesta se apruebe, necesitará el apoyo de dos tipos de mayoría: una mayoría de países (por lo menos 15) y una mayoría de la población total de la UE (los países a favor deberán representar como mínimo al 65% de la población de la UE).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_es.htm)

# Protección de Refugiados y solicitantes de asilo en Europa

## Tema I

### 1. Contexto

Usualmente los términos “solicitante de asilo” y “refugiado” son confundidos. Cuando nos estamos refiriendo a “solicitante de asilo” hablamos de quien solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva<sup>1</sup>. De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él"..<sup>2</sup>

En la actualidad se puede contabilizar la existencia de alrededor de 1,5 millones de refugiados reconocidos que viven en los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea, además de Noruega y Suiza. Esto se compara con una cifra global de unos 16 millones de dólares.

La situación y la definición legal de refugiado figura en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, que ha sido firmado y ratificado por todos los Estados miembros de la UE. Las disposiciones de la Convención de Ginebra se aplican a través de la legislación nacional de cada país.

El artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE establece que: "El derecho de asilo se garantiza el debido respeto a las reglas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y el Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea".<sup>3</sup>

En un contexto global, la preocupación de la comunidad internacional acerca de los refugiados y buscadores de asilo en Europa, es salvaguardar los derechos fundamentales de cada una de las personas que están bajo estas condiciones.

---

<sup>1</sup><http://www.acnur.es/a-quien-ayudamos/solicitantes>

<sup>2</sup><http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>

<sup>3</sup>[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)



Un refugiado tiene derecho de asilo en condiciones de seguridad. Sin embargo, la protección internacional incluye algo más que la propia seguridad física. Los refugiados deberían recibir al menos la ayuda básica y los mismos derechos que cualquier otro extranjero que sea residente legal. Así, los refugiados tienen derechos civiles básicos, incluyendo la libertad de pensamiento, de movimiento, y el derecho al respeto como persona.

De igual forma, los derechos económicos y sociales se aplican a los refugiados al igual que a otros individuos: derecho a asistencia médica, derecho a trabajar para los adultos, y derecho a la escolarización para los niños.

En ciertas circunstancias, tales como grandes afluencias de refugiados, los países de asilo se pueden sentir obligados a restringir ciertos derechos, tales como la libertad de movimiento, la libertad para trabajar o a una escolarización adecuada para todos los niños. Estos huecos deberían ser cubiertos siempre que sea posible por la comunidad internacional.

Los refugiados tienen también ciertas obligaciones, en particular, el respeto de las leyes de sus países de asilo.

## **2. Acción Internacional:**

Generalmente los gobiernos garantizan los derechos humanos básicos y la seguridad física de sus ciudadanos, pero cuando las personas se convierten en refugiados esta red de seguridad desaparece. Los refugiados que huyen de la guerra o de la persecución a menudo están en una situación muy vulnerable, ellos no tienen la protección de su propio Estado.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) promociona los acuerdos internacionales sobre los refugiados, colabora con los Estados en el establecimiento de estructuras de asilo y actúa en calidad de observador internacional en relación a los asuntos relacionados con derecho de asilo y refugiados.

La protección internacional de los refugiados comienza por garantizar su admisión en un país de asilo seguro, garantizar el reconocimiento del asilo y asegurar el respeto de sus derechos fundamentales, incluyendo el derecho a no ser regresado forzosamente a un país donde su seguridad o supervivencia estén amenazadas (principio de no devolución, o non refoulement). La protección termina sólo con la obtención de una solución duradera, como la repatriación voluntaria y en condiciones dignas y seguras al país de origen, la integración local en el país de acogida, o el reasentamiento a un tercer país de asilo.

### **3. Acción de la Unión Europea en relación a la Protección de Refugiados y solicitantes de asilo:**

A pesar de los esfuerzos para establecer el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) para finales de 2012, inmigrantes y solicitantes de asilo siguen sufriendo carencias en el acceso al asilo y la acogida, así como malas condiciones de detención incluso para los niños no acompañados.

La UE adoptó la estrategia de Acción sobre las Presiones Migratorias que detalla una amplia gama de medidas, entre ellas el fortalecimiento de la capacidad de los países fuera de la UE para controlar sus fronteras y para proporcionar protección humanitaria o asilo a las personas que de otra forma podrían tratar de viajar a otros países de la UE.

Las migraciones en barco por el Mediterráneo disminuyeron, aunque, entre enero y noviembre, más de 300 personas perdieron la vida en el mar. En abril, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) adoptó un informe que documenta un "catálogo de fracasos" de los Estados miembros de la UE, Libia, y la OTAN que resultaron en la muerte de 63 inmigrantes en barco en abril de 2011. Las negociaciones continuaron para crear el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) en medio de preocupaciones de que carecía de directrices claras y mecanismos para asegurar el rescate de inmigrantes y solicitantes de asilo en el mar.

En septiembre, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) anuló las normas que rigen la vigilancia marítima por la agencia de las fronteras exteriores de la UE, incluyendo dónde deben desembarcar los inmigrantes en barco rescatados, debido a que el Parlamento Europeo no las había aprobado. Las normas siguen en vigor hasta que se adopten nuevas. Una investigación que el Defensor del Pueblo Europeo abrió en marzo sobre el cumplimiento de Frontex de los derechos fundamentales seguía en proceso en el momento de redactarse este informe. En septiembre, Frontex nombró al nuevo agente encargado de los derechos fundamentales.

Los esfuerzos por revisar normas comunes de asilo de la UE avanzaron, con cambios en la Directiva sobre los Requisitos de la UE, acordados en diciembre de 2011, que aportan un reconocimiento más claro de formas de persecución específicas, según género e identidad de género, como condición para la protección. Se esperaba que el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo dieran su aprobación definitiva a los cambios en la Directiva de Acogida y el Reglamento Dublín II a finales de 2012. Los cambios en las condiciones mínimas de acogida podrían mejorar el acceso a empleos y obligar a los Estados a identificar a los grupos

vulnerables, pero todavía permitiendo la detención de solicitantes de asilo, incluso de niños no acompañados.<sup>4</sup>

Cambios en el reglamento Dublín II bloquearían las transferencias a países en los que un solicitante de asilo corre el riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes, a raíz de un fallo judicial en diciembre de 2011 por el TJUE en Grecia. También mejorarían las garantías pero dejarían intacta la regla general de que el primer país de entrada a la UE se hace responsable de las reclamaciones. En septiembre, el TJUE dictaminó que los Estados miembros deben establecer normas mínimas de acogida para los solicitantes de asilo que esperan ser transferidos bajo el reglamento Dublín II.

En septiembre, la Comisión Europea emitió su evaluación intermedia del Plan de Acción para Menores No Acompañados, destacando las mejoras en la coordinación, la financiación que le dedica Europa y el positivo papel de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Aun así, también destacó problemas con la recolección de datos. Las discrepancias en los procedimientos para la evaluación de la edad continuaron, con insuficientes procedimientos en Grecia, Italia y Malta, que obstaculizan el acceso a los servicios apropiados. Niños no acompañados fueron detenidos en Estados miembros de la UE, incluyendo Grecia y Malta. En julio, Malta inició una revisión de la detención de inmigrantes, incluidas las políticas que afectan a los niños cuya edad está en disputa.

En septiembre, Dinamarca se unió a los esfuerzos de Noruega, el Reino Unido y Suecia —a través de la Plataforma de Retorno para los Menores no Acompañados (ERPUM), financiada con fondos comunitarios— para iniciar el retorno a Afganistán de los menores no acompañados, pese a serios riesgos de violencia, reclutamiento militar e indigencia.

En marzo, la UE adoptó un marco para facilitar el reasentamiento de refugiados, incluyendo un aumento de los fondos disponibles. Cinco países de la UE anunciaron formalmente programas nacionales de reasentamiento en 2012, pero el reasentamiento de refugiados desplazados por el conflicto en Libia el año anterior progresó lentamente. En septiembre, Alemania reasentó a 195 solicitantes de asilo que se habían refugiado en Túnez.

En junio, los ministros de Interior de la UE aprobaron una propuesta que permite a los Estados miembros restablecer los controles fronterizos dentro del espacio Schengen (una zona de libre circulación que comprende los 25 miembros de la UE y otros países), si un país no puede controlar las fronteras exteriores de la UE. Había persistentes temores de que países, entre ellos Francia, Alemania, Países Bajos e Italia, recurrieran al uso de perfiles raciales para llevar a cabo inspecciones en las fronteras interiores. En respuesta a un aumento de 73 por ciento respecto al año pasado en las solicitudes de asilo de los países balcánicos (principalmente por parte de romaníes y albaneses étnicos de Serbia y Macedonia, la gran mayoría de ellas

rechazadas), algunos Estados miembros, como Alemania y Francia, presionaron para que se renovaran las restricciones de visado a los ciudadanos balcánicos. En octubre, la Comisión Europea pidió a los Estados balcánicos que tomaran medidas para acabar con la tendencia.

---

<sup>4</sup>[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133153\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_es.htm)

## **1- Preguntas de análisis**

- ¿Qué medidas ha adoptado su nación en cuanto a las políticas de protección de refugiados y solicitantes de asilo?
- ¿De qué manera su país ha regularizado a la población de refugiados y solicitantes de asilo?
- ¿Ha velado su nación para garantizar los derechos fundamentales de los refugiados y solicitantes de asilo?
- ¿Cuáles han sido los principales progresos del tema en relación a las políticas y legislaciones?
- ¿Cuáles son los desafíos que debe enfrentar la Unión Europea para buscar una salida a este flagelo?

## **2- Enlaces de Interés:**

<http://www.ecre.org/refugees/refugees/refugees-in-the-eu.html>

<http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/european-union>

<http://www.bbc.com/news/world-europe-24636868>

<http://www.un.org/apps/news/story.asp/html/story.asp?NewsID=46503&Cr=syria&Cr1=#.UzSARvldViM>

<http://www.dw.de/european-court-boosts-asylum-seekers-rights/a-17228901>

<https://www.amnesty.org/en/news/cyprus-abusive-detention-migrants-and-asylum-seekers-flouts-eu-law-2014-03-18>

<http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/el-asilo-en-la-union-europea/>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33176\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33176_es.htm)

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm)

<http://fra.europa.eu/en/publication/2010/access-effective-remedies-asylum-seeker-perspective>

<http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/fortaleza-europa-vergonzosa-situacion-refugiados-sirios-2013-12-13>

<http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/reasentar-refugiados-sirios-reinounid-inspirar-accion-amplia-2014-01-29>

<http://www.amnesty.org/es/library/info/EUR15/001/2014/es>

<http://www.dw.de/eu-court-examines-if-gay-is-grounds-for-asylum/a-17454674>

### **3- Otras fuentes de interés:**

- Carta De Los Derechos Fundamentales De La Unión Europea
- Reglamento (UE) n o 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo
- Reglamento de Dublín II

## Lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños en Europa

### Tema II

#### 1. Contexto:

La trata de seres humanos o la esclavitud del siglo XXI, cualquiera que sea su motivo, constituye una violación fundamental de los Derechos Humanos y a las Libertades Fundamentales de las personas. Está expresamente prohibida por el artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente en Mujeres y Niños, mejor conocido como Protocolo contra la trata de personas, contiene una definición de ese fenómeno convenida por la comunidad internacional. En el apartado a) del artículo 3 de dicho Protocolo se define tal delito de la siguiente manera: Se entiende por ‘trata de personas’ como 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”.

Europa estaba a punto de lograr que la esclavitud se elimina antes en su región que en cualquier otro continente. Sin embargo, la esclavitud está volviendo bajo formas igualmente repulsivas.<sup>8</sup>

Los expertos consideran que cada año más de cien mil personas son víctimas de la trata de seres humanos dentro de las fronteras de la Unión Europea, y los últimos estudios realizados por UNICEF indican que más dos tercios de los Estados miembros de la Unión Europea son países de origen y destino de rata. Sin duda, los países receptores, por excelencia, son Alemania, Holanda, Bélgica, Suiza, Italia y España; y las zonas de origen más comunes: Colombia, Filipinas, Ecuador, República Dominicana, Thailandia, Balcanes y Este de Europa, Guinea, Nigeria, Sierra Leona, Cabo Verde y el Sudeste asiático.

Dado que afecta en particular a grupos vulnerables como las mujeres y los niños, la Unión Europea ha definido su acción en torno a objetivos destinados a proteger a estos grupos y a prevenir y combatir este fenómeno, en particular, reforzando la cooperación y la coordinación entre las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros.

---

<sup>8</sup> Sobre este particular, M. GARCÍA ARÁN, *Esclavitud y tráfico de seres humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 356 y ss.

De acuerdo con las estimaciones disponibles de la Organización Internacional del Trabajo de junio de 2012 relativas al período 2002–2011, el número de víctimas del trabajo forzoso, incluida la explotación sexual, asciende a 20,9 millones a nivel mundial<sup>9</sup>, con aproximadamente 5,5 millones de menores, objeto de trata cada año.

Dado que afecta en particular a grupos vulnerables como las mujeres y los niños, la Unión Europea ha definido su acción en torno a objetivos destinados a proteger a estos grupos y a prevenir y combatir este fenómeno, en particular, reforzando la cooperación y la coordinación entre las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros.

Desde que las acciones contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños constituyen prioridades de la Unión Europea, se observan progresos en las políticas y legislaciones de los Estados miembros. Sin embargo, a pesar de esta evolución positiva, las disparidades y divergencias existentes dificultan, en la práctica, la aplicación de una cooperación judicial y policial eficaz en estos ámbitos.

La trata de seres humanos es un complejo fenómeno transnacional que hunde sus raíces en la vulnerabilidad ocasionada por la pobreza, la falta de cultura democrática, la desigualdad entre hombres y mujeres, y la violencia contra las mujeres, las situaciones de conflicto y de postconflicto, la falta de integración social, la carencia de oportunidades y empleo, la imposibilidad de acceso a la educación, el trabajo infantil y la discriminación.

## 2. Acción internacional

Se ha prestado ya una gran atención a la trata de seres humanos a nivel internacional. Los instrumentos más importantes son el Protocolo de Palermo de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, y el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos<sup>10</sup>. **No todos los Estados miembros han ratificado, como deben, ambos instrumentos legales.** La Comisión insta encarecidamente a los Estados miembros a ratificar todos los instrumentos, acuerdos y obligaciones jurídicas internacionales pertinentes ya que ello permitirá que la lucha contra la trata de seres humanos sea más eficaz, coordinada y coherente.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo, «Estimaciones globales sobre trabajo forzoso de la OIT 2012», junio de 2012. El informe señala que la trata de personas puede ser considerada como trabajo forzoso y por lo tanto las estimaciones reflejan la totalidad de la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual (página 13).

<sup>10</sup> 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, Serie Tratados, vol. 2237, p. 319; Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos (CETS nº 197), Consejo de Europa, Varsovia, 16 de mayo de 2005.

<sup>11</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, Serie Tratados, vol. 1249, p. 13; Convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1577, p.3; Convenio sobre el trabajo forzoso de la OIT, 1930 (Convenio nº 29 de la OIT); Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957 (Convenio nº 105); Convenio sobre las peores

### **3. Acción de la Unión Europea contra la trata de seres humanos y la explotación sexual infantil.**

El compromiso político a nivel de la Unión Europea para abordar el problema de la trata de seres humanos se refleja en el gran número de iniciativas, medidas y programas de financiación previsto en éste ámbito, en la Unión Europea y en terceros países, que se han presentado desde la década de los noventa.<sup>12</sup>

La Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 23 de noviembre de 1995, relativa a la protección de los testigos en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada internacional invita a los Estados miembros a garantizar una defensa adecuada y efectiva del testigo, antes, durante, y después del proceso si así lo estiman necesario las autoridades competentes, de oficio o a petición del mismo, contra cualquier forma de amenaza, presión o intimidación directa o indirecta. Entre los medios de protección que pueden preverse figura la posibilidad de declarar en un lugar distinto de aquél en el que se encuentra la persona objeto de la diligencia, recurriendo, en caso necesario, a procedimientos audiovisuales, de conformidad con el principio de audiencia contradictoria, tal como lo interpreta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asimismo, invita a los Estados miembros a que faciliten asistencia judicial en este ámbito, incluso en ausencia de tales disposiciones en la legislación del Estado requerido, salvo cuando la ejecución de la solicitud de asistencia sea contraria a los principios generales del Derecho de dicho Estado. A efectos de la presente Resolución se entenderá por “cooperar” con el proceso judicial: 1) Facilitar información útil a las autoridades competentes para fines de investigación y obtención de pruebas acerca de la composición, estructura o actividades de las organizaciones delictivas; sus vinculaciones, incluidas las internacionales, con otros grupos organizados; y delitos cometidos o que pudiesen cometer; 2) Brindar a las autoridades competentes una ayuda eficaz y práctica que pueda contribuir a privar a las organizaciones delictivas de recursos ilícitos o del producto de sus delitos; o 3) Adoptar medidas de protección adecuadas respecto a las personas implicadas y, si procede, a sus padres, hijos u otros individuos que les ayuden, si estuviesen expuestos a peligro grave e inmediato, o pudieran estarlo en el futuro.

Recientemente se ha dado un importante paso adelante gracias a la adopción de la resolución 2011/36/UE que establece la Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas<sup>13</sup>. La Directiva adopta un enfoque integrado y global

---

formas de trabajo infantil de la OIT, 1999 (Convenio nº 182); Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la OIT, 2011 (nº 189).

<sup>12</sup> La Comunicación «La trata de mujeres con fines de explotación sexual» (COM (96) 567 final), la Comunicación «Lucha contra la trata de seres humanos: enfoque integrado y propuestas para un plan de acción» [COM (2005) 514 final], el Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para combatir y prevenir la trata de seres humanos (2005/C 311/01) y el Documento de trabajo de la Comisión «Evaluación y seguimiento de la aplicación del Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla» (COM (2008) 657 final).

<sup>13</sup> Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, DO L 101 de 15.04.2011.



centrado en los derechos humanos y en las víctimas, y tiene en cuenta de manera especial la dimensión de género. Se espera que tenga un impacto considerable, una vez que haya sido plenamente transpuesta por los Estados miembros antes del 6 de abril de 2013. No sólo se centra en el componente represivo, sino que tiene también como objetivo prevenir la delincuencia y garantizar que las víctimas de la trata de seres humanos puedan recuperarse y reintegrarse a la sociedad.

Mientras tanto, una serie de instrumentos de la Unión Europea en diversos ámbitos estratégicos contribuyen a luchar contra la trata de seres humanos<sup>14</sup>. La legislación de la Unión Europea relativa al derecho de las víctimas de la trata de seres humanos a residir en la Unión Europea, a la explotación sexual de los niños y las sanciones aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, complementa la Directiva relativa a la trata de seres humanos. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea en acción aborda, por otra parte, la trata de seres humanos<sup>15</sup>.

El marco general de la política de migración exterior de la Unión Europea — el Enfoque global de la migración y la movilidad<sup>16</sup>— pone de relieve la importancia de la cooperación con los terceros países de origen, de tránsito y de destino e identifica como uno de sus cuatro pilares la prevención y la reducción de la migración irregular y la trata de seres humanos. Esta línea se sigue también en el Documento orientado a la acción relativa a la intensificación de la dimensión exterior de la Unión Europea en materia de actuación contra la trata de seres humanos de 2009<sup>17</sup>.

La trata de seres humanos también es abordada en numerosos instrumentos de relaciones exteriores, tales como los informes anuales sobre los progresos realizados por los países candidatos y los países candidatos potenciales, las hojas de ruta y los planes de acción relativos a diálogos con terceros países para la liberalización de los visados, los documentos de estrategia nacional y los programas indicativos nacionales y regionales, así como los programas en el marco

---

<sup>14</sup> La propuesta de Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (COM (2011) 275 final); «Una Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño» (COM (2011) 0060 final); «Plan de acción sobre los menores no acompañados»(2010 - 2014) (COM (2010) 213 final); Directiva 2009/52/CE por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular; y «la propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional» (COM (2010) 379 final).

<sup>15</sup> La Comunicación «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura», COM(2010) 673 final.

<sup>16</sup> La Comunicación «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» (COM (2011) 743 final).

<sup>17</sup> 11450/5/09 REV 5 de 19 de noviembre de 2009 y 9501/3/11 REV 3 de 4 de julio de 2011.

de la Política Europea de Vecindad. También se aborda en los planes de acción bilaterales y en los diálogos políticos en curso con terceros países<sup>18</sup>.

Al existir una amplia gama de medidas legislativas y políticas, se plantea un riesgo de solapamiento y de duplicación de las iniciativas. Por lo tanto, el objetivo de esta Estrategia es proporcionar un marco coherente para las iniciativas previstas y en curso, fijar prioridades, suplir carencias y, por lo tanto, complementar la Directiva recientemente adoptada. La Comisión ya ha designado a un Coordinador de la Unión Europea contra la trata de seres humanos, que inició sus actividades en marzo de 2011<sup>19</sup> y supervisará la ejecución de esta Estrategia. La Comisión también ha creado un sitio web<sup>20</sup> dedicado a la lucha contra la trata de seres humanos, que se actualiza regularmente. El sitio web pretende funcionar como una ventanilla única para los profesionales y el público en general.

La presente Estrategia establece cinco prioridades en las que la Unión Europea debe centrarse para abordar la cuestión de la trata de seres humanos. Dichas prioridades son las siguientes:

- A. Detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata de seres humanos.
- B. Reforzar la prevención de la trata de seres humanos.
- C. Perseguir más activamente a los traficantes.
- D. Mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y la coherencia de las políticas.
- E. Conocer mejor y responder eficazmente a las nuevas tendencias relacionadas con todas las formas de trata de seres humanos.

---

<sup>18</sup> En particular, en el contexto de los Diálogos sobre derechos humanos celebrados con más de 40 países de todo el mundo, los Diálogos sobre migración y movilidad que cubren siete procesos regionales que abarcan más de un centenar de países y más de veinte procesos bilaterales.

<sup>19</sup> Sus tareas incluyen responder a la necesidad urgente de garantizar la coherencia y la planificación estratégica coordinada a nivel de la UE y con las organizaciones internacionales y los terceros países para abordar esta cuestión de manera global.

<sup>20</sup> <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

## **1. Preguntas de análisis**

- ¿Qué tan eficiente son las instituciones en sus sistemas de brindar respuesta y asistencia a las víctimas?
- ¿Cuáles políticas públicas han sido adoptadas en su país con el objetivo de prevenir la Trata de personas y la explotación infantil?
- ¿Qué posición ocupa su país con relación al tópico en cuestión?
- ¿Cuáles han sido los principales progresos en las políticas y legislaciones?
- ¿Qué estrategia regional se debe implementar para enfrentar la problemática?
- ¿Cuáles medidas se podrían desarrollar para mejorar o erradicar la discriminación y promover la igualdad?

## **2. Otras fuentes de interés:**

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- El Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente en Mujeres y Niños
- Estimaciones e informes de la Organización Internacional del Trabajo
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres
- Convenio sobre el trabajo forzoso de la Organización Internacional del Trabajo.
- Plan de la Unión Europea sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para combatir y prevenir la trata de seres humanos (2005/C 311/01)
- La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea.
- Tratado de la Unión Europea.
- Cuarta conferencia de las Naciones Unidas sobre las mujeres