

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.10.2005
COM(2005) 514 final

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

**Lucha contra la trata de seres humanos - enfoque integrado y propuestas para un plan
de acción**

LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS - ENFOQUE INTEGRADO Y
PROPUESTAS PARA UN PLAN DE ACCIÓN

I.	Introducción.....	3
II.	EL PRINCIPAL OBJETIVO: LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	3
III.	ASPECTOS VINCULADOS A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.....	4
IV.	ASPECTOS VINCULADOS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL.....	6
V.	GRUPOS ESPECÍFICOS, EN PARTICULAR MUJERES Y NIÑOS.....	8
VI.	DATOS FIABLES.....	10
VII.	COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN.....	10
	ANEXO.....	13

I. INTRODUCCIÓN

La presente Comunicación aspira a consolidar más¹ el compromiso de la Unión Europea² y los Estados miembros respecto de la prevención y lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación laboral o sexual, según se define en la Decisión marco del Consejo de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos,³ y respecto de la protección, apoyo y rehabilitación de sus víctimas.

Se basa en el reconocimiento de que, para abordar de forma eficaz el tráfico de seres humanos, es necesario un enfoque integrado, que tenga como fundamento el respeto de los derechos humanos y que tenga en cuenta su naturaleza global. Este enfoque exige una respuesta política coordinada especialmente en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, las relaciones exteriores, la cooperación al desarrollo, el empleo,⁴ la igualdad de sexos y la no discriminación. También aspira a reforzar el amplio diálogo público-privado en este campo.

Esta respuesta viene exigida por el programa de La Haya,⁵ aprobado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004, que invita al Consejo y a la Comisión a desarrollar un plan en 2005 sobre normas comunes, mejores prácticas y mecanismos de prevención y lucha contra el tráfico de seres humanos, y a reforzar la lucha contra la inmigración ilegal⁶.

La Comunicación que se anunció en el Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya⁷ pretende contribuir al establecimiento de este plan. Tiene en cuenta el Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea de 2002 y las reflexiones y recomendaciones presentadas en el informe de diciembre de 2004⁸ del Grupo de expertos sobre trata de seres humanos⁹ creado por la Comisión a finales de 2003.

II. EL PRINCIPAL OBJETIVO: LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las personas afectadas, sus necesidades y derechos serán el foco de la política de la UE contra la trata de seres humanos. Esto supone ante todo un claro compromiso de las instituciones de la UE y de los Estados miembros para seguir un *enfoque centrado en los derechos humanos* y promoverlo en sus relaciones exteriores y políticas de desarrollo.

El apartado 3 del artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE¹⁰ prohíbe la trata de seres humanos en el contexto de la dignidad humana inviolable que está en la base de las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos que vinculan a los Estados miembros.

Según las normas y compromisos internacionales, el Estado que permita la trata de seres humanos o no adopte medidas efectivas para reprimirla comete una violación de los derechos humanos¹¹.

Las instituciones de la UE y los Estados miembros aplicarán medidas dirigidas a reforzar la prohibición de la trata de seres humanos, incluida la protección de las víctimas reales y potenciales en la UE, tanto a escala regional como internacional.

Los nacionales de países terceros que son víctimas de la trata de seres humanos pero que no tienen la residencia legal en la UE no deberían estar excluidos de tal protección¹², en particular si han cooperado con las autoridades competentes de los Estados declarando contra los traficantes. Igualmente, estas personas no deberían ser excluidas *de facto* de la posibilidad

de ejercer sus derechos, como por ejemplo iniciar acciones legales contra el autor, pedir compensación o solicitar asilo.

La supervisión y el seguimiento regular por expertos y a nivel político del cumplimiento de los principios anteriormente mencionados en toda la UE es esencial.

El Consejo, en estrecha colaboración con la Comisión y sobre la base de un diálogo profundo con la sociedad civil,¹³ debería celebrar al menos una vez al año un debate político sobre la política de la UE en materia de lucha contra la trata de seres humanos, y evaluar si esta política cumple las normas de derechos humanos, así como la necesidad de nuevas medidas, como por ejemplo la mejora de los sistemas de ayuda, protección e inclusión social.¹⁴

Es legítimo plantear la cuestión en el diálogo político con terceros países, haciendo uso de la cláusula de los elementos esenciales de los derechos humanos que está incluida en los acuerdos comunitarios de comercio y cooperación, así como en foros multilaterales.¹⁵

La Comunidad deberá consolidar el diálogo político con los países socios, a escala bilateral y multilateral, por lo que se refiere al aspecto de los derechos humanos de la trata de seres humanos y de las políticas de lucha contra la trata de seres humanos, y también deberán continuar planteando la cuestión en los foros regionales y multilaterales pertinentes.

La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos prestó una atención especial a esta cuestión en 2005/2006 y previó ayuda específica al amparo de la campaña "fomento de una cultura de derechos humanos".

Las instituciones de la UE y los Estados miembros deberán intensificar los esfuerzos para abordar el problema de la trata de seres humanos en la UE y en las relaciones con terceros países, por ejemplo, reforzando las acciones de apoyo a las iniciativas en esta materia a través de la cooperación al desarrollo.

III. ASPECTOS VINCULADOS A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

La trata de seres humanos es un delito grave contra las personas,¹⁶ que debe abordarse como una forma de delincuencia organizada ligada a otros delitos graves y como una prioridad clara para la actividad policial. Los cuantiosos beneficios derivados de la explotación sexual y laboral¹⁷ suelen ser objeto de blanqueo de dinero, y permiten a los traficantes dedicarse a otras actividades delictivas y lograr poder económico, social e incluso político¹⁸.

La trata de seres humanos debe pasar de ser una actividad de bajo riesgo y elevada compensación¹⁹ para la delincuencia organizada, a ser una actividad de elevado riesgo y escasa compensación. Las autoridades policiales y judiciales deben utilizar todos los recursos y capacidades disponibles²⁰ para aplicar la prohibición de trata de seres humanos, privarla de cualquier ventaja económica y, cuando se hayan obtenido beneficios económicos, incautar y confiscar los activos.²¹ A la investigación sobre la trata de seres humanos deberá otorgarse la misma prioridad que a otras áreas de la delincuencia organizada, utilizando técnicas de investigación especializada y estrategias de desmantelamiento.

Los Estados miembros deberán proporcionar a sus autoridades policiales y judiciales las estructuras organizativas necesarias,²² personal especializado²³ y recursos financieros adecuados para luchar eficazmente contra la trata de seres humanos.²⁴ Asimismo, el Consejo, basándose en evaluaciones de la Comisión y dentro de las competencias de la Unión, deberá garantizar una supervisión regular y desarrollar normas y referencias.

La trata de seres humanos para la explotación laboral requiere nuevos tipos de especialización y cooperación con los socios, por ejemplo organismos responsables del control de las condiciones laborales y de las investigaciones financieras relacionadas con el trabajo ilegal.²⁵

Las estrategias de lucha contra la corrupción deberán formar parte de las políticas de lucha contra la trata de seres humanos.²⁶

Las instituciones de la UE y los Estados miembros deberán promover la lucha contra la trata de seres humanos como una prioridad en sus relaciones en materia policial y judicial con terceros países.²⁷

El testimonio de las víctimas es muy importante como prueba contra los traficantes. Dado el riesgo cada vez mayor que corren las víctimas que testifican,²⁸ el reto es encontrar maneras de que las víctimas testifiquen garantizando su seguridad y sin exponerlas a ellas o a sus parientes a ningún riesgo.²⁹

Los Estados miembros deberán otorgar protección y asistencia a las víctimas que testifiquen, a fin de garantizar la eficacia de los procesos judiciales, y promover investigaciones proactivas, basadas en la recogida de información, y que no dependan del testimonio de las víctimas.³⁰

Se ha dotado a las organizaciones europeas de competencias específicas y personal especializado. Eurojust es competente en materia de trata de seres humanos³¹. El papel de Europol es particularmente importante.³² Puede proporcionar acceso a bases de datos y ofrece apoyo operativo mediante el intercambio de información y asesoramiento técnico.³³ Europol facilitará el intercambio de información, proporcionará análisis operativos a los Estados miembros y generará informes estratégicos basándose en la información y datos suministrados por los Estados miembros, generados por Europol o recogidos de otras fuentes. Sin embargo, el flujo de información de los Estados miembros hacia Europol es pequeño en comparación con el número de investigaciones. Parece que las investigaciones se basan más en la cooperación bilateral o multilateral espontánea, y las estructuras y los mecanismos previstos se consideran meras opciones. Sólo existe un archivo de análisis gestionado por Europol para los Estados miembros que se centra específicamente en la trata de seres humanos.³⁴

Los Estados miembros deberán garantizar que los cuerpos policiales nacionales participen regularmente con Europol para el intercambio de información, en operaciones conjuntas y equipos de investigación conjuntos, y utilicen el potencial de Eurojust para facilitar el procesamiento de los responsables de la trata de seres humanos.

Los jefes de policía europeos deberán supervisar regularmente la cooperación operativa entre los Estados miembros y, en su caso, hacer recomendaciones para su mejora.

La CEPOL deberá continuar organizando regularmente formación específica para el personal de los servicios policiales.

Las instituciones y organismos de la UE, así como los Estados miembros, deberán apoyar y reforzar la cooperación policial regional, especialmente a través de programas como AGIS.

El 4 de agosto de 2005, sólo 15 Estados miembros eran parte del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas de la ONU, y sólo 13 Estados miembros eran parte del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes de la ONU. La Comisión propuso la conclusión de estos protocolos por la Comunidad Europea³⁵ en agosto de 2003³⁶, pero el

Consejo no ha adoptado la decisión pertinente debido al desacuerdo sobre el grado de competencia comunitaria por lo que se refiere a las disposiciones de estos protocolos.

El Consejo deberá adoptar cuanto antes³⁷ la propuesta de decisión sobre la conclusión, en nombre de la CE, del Protocolo sobre trata de personas de la ONU presentada por la Comisión el 22 de agosto de 2003³⁸.

Los instrumentos comunitarios destinados a la lucha contra el blanqueo de dinero, en particular los que tienen como objeto reforzar la respuesta penal, como la nueva Directiva propuesta recientemente por la Comisión, constituirán una base para abordar las repercusiones financieras de la trata de seres humanos³⁹. Debe utilizarse plenamente la nueva Decisión marco del Consejo relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con actividades delictivas⁴⁰. Deberá seguirse y evaluarse el trabajo del Grupo de Acción Financiera Internacional, y en especial del grupo de trabajo sobre tipologías, que se centra, entre otros, en los *métodos de blanqueo de dinero asociados con la trata de seres humanos*, a fin de desarrollar otras opciones políticas y operativas para la lucha contra la trata de seres humanos.

IV. ASPECTOS VINCULADOS A LA INMIGRACIÓN ILEGAL

El delito de trata de seres humanos presenta a menudo una dimensión transnacional, dado que muchas personas objeto de trata cruzan las fronteras exteriores. Por esta razón, la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos es un elemento esencial de los esfuerzos realizados por la Unión Europea para mejorar los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores y para reforzar la lucha contra la inmigración clandestina.

El tráfico ilícito de emigrantes y la trata de seres humanos están vinculados: ambos están frecuentemente organizados por redes delictivas que actúan a escala internacional, y se trata de dos formas de delincuencia organizada relacionada con la demanda de servicios baratos e ilegales. Por lo que se refiere a la ayuda a la entrada, tránsito y estancia ilegales por estas redes, la Directiva 90/2002/CE de 28 de noviembre de 2002⁴¹ y la Decisión marco de la misma fecha⁴² ya desempeñan un papel importante en la prevención de estas actividades delictivas.

En 2002, el Consejo adoptó un plan global de lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos en la Unión Europea⁴³, que recoge una amplia lista de medidas y acciones que van desde la política de visados, el intercambio de información y medidas relacionadas con las fronteras, hasta cuestiones de repatriación y sanciones penales contra los traficantes. Se ha aplicado una serie de medidas propuestas en el plan de acción de 2002⁴⁴, en particular: 1) la Directiva 81/2004/CE de 29 de abril de 2004⁴⁵, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, y 2) el Reglamento n° 491/2004 de 10 de marzo de 2004⁴⁶, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas), que prevé explícitamente la cofinanciación de proyectos destinados a prevenir y a luchar contra la trata de seres humanos.

El mismo enfoque general se adopta en el Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, así como en el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas⁴⁷, que reflejan el reconocimiento mundial de este problema y que deberían ser ratificados rápidamente por todos los actores de la Unión Europea.

Para reforzar la acción de lucha contra la trata de seres humanos, conviene adoptar las medidas siguientes en materia de control fronterizo y gestión de la migración:

Los Estados miembros deberán, con el fin de mejorar la situación de las víctimas de la trata, acelerar la transposición de la Directiva 81/2004/CE⁴⁸.

La Comisión estudiará la posibilidad de organizar regularmente reuniones de expertos de los Estados miembros, con el fin de intercambiar información acerca de los métodos y medios utilizados a efectos del tráfico ilícito de emigrantes, por ejemplo sobre captación y transporte de las víctimas, con el fin de sacar conclusiones prácticas para la prevención y lucha contra la trata de seres humanos. La Agencia europea de fronteras exteriores (FRONTEX) y la CEPOL deberán prestar una atención especial a estos fenómenos en sus programas de formación respectivos.

Los Estados miembros deberán procurar que, sobre la base del futuro Reglamento por el que se establece un «Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas»⁴⁹, se preste especial atención a la organización de controles más eficaces y más específicos en los puntos de paso de las fronteras exteriores de la Unión, con el fin de identificar a posibles víctimas de la trata de seres humanos. La agencia FRONTEX asistirá a los Estados miembros en esta tarea. FRONTEX deberá tener en cuenta la necesidad de luchar contra la trata de seres humanos al coordinar y organizar operaciones comunes y proyectos piloto en las fronteras exteriores, así como en el ejercicio de su función de análisis de riesgos. Europol y FRONTEX deberán cooperar en este ámbito, en el marco de sus competencias respectivas.

El Consejo deberá introducir cuanto antes elementos biométricos de identificación en los visados y los permisos de residencia europeos, puesto que unos documentos más seguros facilitan la identificación de las personas víctimas de la trata de seres humanos.

El Consejo, el Parlamento Europeo⁵⁰ y la Comisión deberán finalizar cuanto antes, de acuerdo con sus responsabilidades respectivas, la elaboración de un sistema común de información sobre visados.

Los miembros de los servicios consulares en los países de origen deberán cooperar, intercambiar experiencias y recibir formación relativa al reconocimiento de las solicitudes de visado que pudieran esconder casos de trata de seres humanos⁵¹.

V. GRUPOS ESPECÍFICOS, EN PARTICULAR MUJERES Y NIÑOS

El fomento de la no discriminación, y en particular de la igualdad entre hombres y mujeres y de los derechos de los niños, de las poblaciones indígenas y de los grupos minoritarios⁵², reviste una importancia particular, puesto que numerosas víctimas reales o potenciales de la trata de seres humanos son mujeres, niños y personas pertenecientes a grupos étnicos o minoritarios que pueden ser objeto de discriminación en su lugar de origen. La trata de seres humanos no afecta sólo a las mujeres: también los hombres, y en particular los jóvenes, son víctimas de la trata con fines de explotación sexual o laboral. No obstante, la trata de blancas, y más concretamente de mujeres jóvenes, con fines de explotación sexual comercial, es una práctica muy extendida.

Las instituciones y los Estados miembros de la Unión Europea deberán favorecer la adopción de estrategias de prevención específicas para cada sexo como un elemento esencial de la lucha contra la trata de mujeres y jóvenes. Estas estrategias deberán prever la aplicación de los principios de igualdad

entre hombres y mujeres y la eliminación de la demanda de todas las formas de explotación, incluidas la explotación sexual y la explotación del trabajo doméstico⁵³.

En la Unión Europea, deberán seguir utilizándose programas como Daphne para ayudar financieramente a proyectos destinados a luchar contra la trata de seres humanos y a luchar contra la violencia contra niños, mujeres y otros grupos de riesgo, y deberá prestarse mayor atención a estos ámbitos en el marco de la cooperación al desarrollo.

La trata de niños en Europa deberá ser objeto de mayor atención e investigación. Los municipios que se enfrenten al problema del trabajo forzado de menores (incluidos los talleres clandestinos, la mendicidad, el hurto y la prostitución) deberán contar con apoyo activo. Convendría buscar soluciones a este problema en estrecha consulta con los países de origen de los niños víctimas de este tráfico.

Las infracciones relativas a la trata de niños, en particular, la prostitución forzada de niños o el hecho de realizar actividades sexuales con niños prostituidos, ya fueron objeto de Decisiones marco del Consejo relativas a la lucha contra la trata de seres humanos y a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil⁵⁴. No obstante, el grado de armonización alcanzado en este ámbito sigue siendo limitado.

En el marco de la evaluación de la aplicación de las Decisiones marco del Consejo relativas a la lucha contra la trata de seres humanos y a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, que realizará en 2006, la Comisión orientará sus informes hacia la necesidad de reforzar más el marco jurídico específico aplicable a la trata de niños y delitos vinculados, en particular la prostitución forzada de niños y el hecho de realizar actividades sexuales con niños prostituidos, y presentará, si fuere necesario, propuestas adecuadas.

El problema de la trata de niños⁵⁵ debe examinarse a la luz de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que destaca que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todos los actos relativos a los niños⁵⁶. *La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN)*⁵⁷, principal instrumento internacional de defensa de los derechos del niño, prevé disposiciones relativas a la trata de niños⁵⁸. La Convención se aplica a los niños menores de 18 años, un enfoque que comparte la Comisión. El Protocolo de las Naciones Unidas relativo a la trata de seres humanos debe entenderse a la luz de la CDN, teniendo en cuenta también otros instrumentos internacionales pertinentes, como el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 25 de mayo de 2000, y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación⁵⁹, así como el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional. Las acciones decididas en este ámbito por los 46 Estados miembros del Consejo de Europa en la cumbre de Varsovia también deberán tenerse en cuenta, y en particular el programa de acción trienal relativo a la violencia contra los niños.

Las instituciones y los Estados miembros de la Unión Europea deberán procurar que la política comunitaria de lucha contra la trata refleje un enfoque orientado hacia la defensa de los derechos del niño basado en principios reconocidos a escala mundial, en particular, por la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Este enfoque debe por tanto

aplicarse a toda persona menor de 18 años. También deberá estar garantizada la coordinación con el programa de actuación del Consejo de Europa relativo a la violencia contra los niños (2006-2008)⁶⁰.

En el contexto de la gestión de las fronteras, debe prestarse especial atención a los *menores no acompañados*, es decir, a los niños que viajan no acompañados de un pariente cercano⁶¹, tal como se ha hecho en el *Reglamento por el que se establece un «Código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas»⁶²*, adoptado recientemente. La Comisión abordará próximamente⁶³ en una comunicación específica la cuestión de la protección de los niños.

La cooperación al desarrollo debe contribuir eficazmente a abordar el problema de la trata de niños en los países en desarrollo.

La Comisión deberá velar por que los informes estratégicos nacionales y regionales refuercen, cuando sea pertinente y posible, las estrategias destinadas a abordar los factores que favorecen la trata de niños, como el no registro de los nacimientos o la falta de acceso a la enseñanza básica⁶⁴.

VI. DATOS FIABLES

La política comunitaria de lucha contra la trata debe basarse en una evaluación precisa del auténtico alcance del problema a escala europea y mundial.⁶⁵ Sin embargo, no existen cifras exactas a este respecto⁶⁶ y los datos policiales, aunque son importantes, no bastan⁶⁷. En 2003, el Consejo invitó a la Comisión y a los Estados miembros a promover medidas destinadas a establecer un sistema de seguimiento de la trata de seres humanos con el fin de proporcionar datos actualizados mediante la recogida continua y regular de datos de las autoridades nacionales competentes.⁶⁸ A la vista del plan de acción estadístico de 2003⁶⁹ y de los datos de EUROSTAT en el ámbito de la migración⁷⁰, que cubren algunos aspectos del fenómeno, el primer paso para establecer un sistema estadístico coherente es recoger y analizar sistemáticamente los datos, desglosados por edad, sexo y otros elementos pertinentes⁷¹, de *diferentes* fuentes, siguiendo orientaciones comunes y de manera centralizada a nivel nacional. Una vez recogidos los datos debidamente a nivel nacional, es esencial compararlos con los datos recogidos a nivel europeo⁷² y colaborar a nivel comunitario y mundial con los terceros países, las organizaciones internacionales y las ONG. Los Estados miembros deberán disponer de órganos independientes, por ejemplo Oficinas Nacionales y Ponentes Nacionales, encargados de recoger datos sistemáticamente, también de las ONG, y realizar un seguimiento de los efectos de los planes de acción nacionales.

Teniendo en cuenta los órganos existentes a escala comunitaria y el papel que EUROSTAT podría desempeñar en el futuro, la Comisión estudiará las posibilidades de recoger y comparar los datos nacionales pertinentes con el fin de poder garantizar un seguimiento adecuado a nivel europeo.

La futura Agencia de derechos fundamentales de la Unión Europea⁷³ deberá, en línea con su mandato y en estrecha colaboración con la futura Red Europea de Migración⁷⁴, así como con el grupo de expertos sobre trata de seres humanos, recoger y analizar los datos relativos a la trata de seres humanos. Deberá elaborar métodos destinados a mejorar la comparabilidad y la fiabilidad de los datos a escala europea, en cooperación con la Comisión y los Estados miembros.

La Comunidad y los Estados miembros deberán promover este enfoque en sus relaciones con los terceros países (en particular los países en desarrollo) y las principales organizaciones internacionales.

VII. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

Son necesarias unas estructuras de coordinación y cooperación adecuadas⁷⁵. Estas estructuras pueden, no obstante, diferir de un país a otro, siempre que permitan alcanzar los grandes objetivos de la política de lucha contra la trata, en particular, la identificación correcta de las víctimas y su remisión a los mecanismos de protección y ayuda adecuados. Estas estructuras deberán acercar y conciliar los distintos intereses de las instituciones y organizaciones en cuestión.

Cooperación entre los sectores público y privado

En la Unión Europea y en todo el mundo, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel crucial en la asistencia a las víctimas de la trata⁷⁶. Las relaciones entre estas organizaciones, las organizaciones patronales y las autoridades policiales y judiciales se basan en la comprensión y confianza mutuas.

Los Estados miembros deberán reforzar la cooperación de las autoridades públicas con las organizaciones de la sociedad civil con el fin de prevenir y combatir la trata de seres humanos, por ejemplo estableciendo normas, aprobadas por las dos partes, que fomenten la comprensión y la confianza mutuas. En su caso, las organizaciones patronales y los representantes de algunos sectores específicos también deberán asociarse a esta cooperación.

La Comisión proseguirá y reforzará el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil en este ámbito, en particular, por medio del grupo de expertos sobre la trata de seres humanos y del Foro sobre la prevención de la delincuencia organizada.

El Consejo, a raíz de una contribución de la Comisión, deberá adoptar directrices comunitarias y/o un modelo de protocolo europeo de cooperación⁷⁷ con el fin de facilitar esta cooperación en toda la Unión Europea y en los terceros países.

Cooperación nacional

El grupo de expertos presta especial atención al establecimiento de *mecanismos nacionales de reenvío como instrumento de cooperación nacional*⁷⁸, como se recomienda en el plan de acción de la OSCE contra la trata de personas⁷⁹.

Los Estados miembros deberán contemplar el establecimiento de mecanismos nacionales de remisión que garanticen la identificación de las víctimas de la trata y su remisión a las estructuras adecuadas. Asimismo, un órgano público de coordinación podría establecer, coordinar y evaluar las políticas nacionales y contribuir a la elaboración de mecanismos de tratamiento de las denuncias individuales.⁸⁰

Cooperación a escala comunitaria

Los mecanismos nacionales de cooperación y coordinación deberán servir de base para un mecanismo correspondiente a escala comunitaria, cuyo papel consistiría en proporcionar asesoramiento especializado y en instaurar un amplio diálogo entre los sectores público y privado⁸¹.

La Comisión contemplará el establecimiento a escala comunitaria de un mecanismo de coordinación y cooperación adecuado, encargado de elaborar normas y criterios de evaluación mínimos, organizar evaluaciones de las políticas de lucha contra la trata de los Estados miembros e identificar ámbitos

de acción prioritarios, en particular, por lo que se refiere a la ayuda a las víctimas y su protección.

*Cooperación con los países de origen, tránsito y destino*⁸²

La Comisión continuará dirigiendo, en el marco del Programa AENEAS, y cuando sea posible y adecuado, otros fondos comunitarios temáticos o geográficos para acciones en terceros países dirigidas a prevenir y a luchar contra la trata de seres humanos, a proteger y asistir a las víctimas y a promover la cooperación entre estos países y la UE.

Cuando proceda, la Comisión deberá procurar que la trata de seres humanos, así como el marco político y las estrategias destinadas a prevenir y a limitar este tráfico, sean objeto de una evaluación en los informes estratégicos de lucha contra la pobreza, en los informes estratégicos nacionales y regionales, y en los programas indicativos y sus respectivas revisiones.

La Comunidad deberá, en particular en el marco de su política de desarrollo, que se centra en el objetivo fundamental de reducción de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, seguir financiando medidas destinadas a actuar sobre los factores que hacen a determinadas personas más vulnerables a la trata, como por ejemplo la pobreza, la falta de acceso a la enseñanza elemental y superior, la desigualdad entre hombres y mujeres, la denegación del derecho a la nacionalidad, la discriminación, la falta de acceso a los servicios y la desigualdad de trato.

Cooperación a escala regional y mundial

La cooperación debe reforzarse más a escala mundial⁸³, en particular incentivando y ayudando a los terceros países a ratificar y aplicar cuanto antes el Protocolo de las Naciones Unidas sobre la trata de seres humanos, y apoyando la acción del ponente especial de las Naciones Unidas responsable de la trata de seres humanos, en particular mujeres y niños.

La Comisión seguirá cooperando con el Consejo de Europa⁸⁴ y la OSCE, en particular, en el marco de la Alianza contra la trata de seres humanos, creada por el Representante Especial para la Lucha contra la Trata de Personas de la OSCE.

Las instituciones y los Estados miembros de la Unión Europea deberán:

- **seguir cooperando con las organizaciones internacionales competentes, por ejemplo las Naciones Unidas, la OSCE y el Consejo de Europa; en particular, la Unión aprovechará plenamente la experiencia del Consejo de Europa cuando se requiera una acción de su competencia**⁸⁵;
- **prever el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación adecuados, basados en instrumentos internacionales pertinentes;**
- **seguir promoviendo iniciativas regionales susceptibles de completar e inspirar la cooperación a nivel comunitario, por ejemplo el Grupo de Trabajo del Báltico Norte para la Lucha contra la Trata de Personas**⁸⁶, **la Iniciativa para la Cooperación en Europa del Sudeste**⁸⁷, **el Proceso paneuropeo de Budapest**⁸⁸, **el diálogo "5+5" entre los países del Mediterráneo occidental**⁸⁹ **y el Diálogo sobre Migración en el Mediterráneo Occidental**⁹⁰.

ANEXO

Notas

¹ Regarding previous measures at EU level reference has to be made to three communications in 1996, 1998 and 2000 - COM(1996) 567 final of 20.11.1996; COM(1998) 726 final of 9.12.1998; COM(2000) 85 final, Brussels, 21.12.2000 - as well as to a number of legislative proposals from the Commission, which formed the basis of important EU/EC legislation:

Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ L 203, 1.8.2002, p. 1);

Council Framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography (OJ L 13, 20.1.2004, p. 44);

Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities (OJ L 261, 6.8.2004, p. 19).

Other legal acts that strengthened the standing of victims in criminal proceedings and compensation procedures are particularly relevant for the fight against trafficking in human beings:

Council Framework Decision 2001/220/JHA of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (OJ L 82, 22.3.2001, p. 1);

Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims (OJ L 261, 6.8.2004, p. 15).

The Council Resolution of 20 October 2003 on initiatives to combat trafficking in human beings, in particular women stressed the need to, inter alia, eradicate gender inequalities (OJ C 260, 29.10.2003, p. 4).

Furthermore, the EU counter-trafficking policy has become an essential part not only in the area of freedom, security and justice but also regarding employment and social affairs, EU enlargement, external relations (Stabilisation and Association Process, Partnership and Cooperation Agreements with NIS, Action Plans against Organised Crime with Russia (2000) and on Justice and Home Affairs with Ukraine (2002), the European Neighbourhood Policy, the Euro-Mediterranean Partnership) and development (such as the Cotonou Agreement (2000) and the EU-Africa Dialogue).

Since 1996 considerable funding has been allocated to projects promoting the prevention of and the fight against trafficking in human beings in EU Member States and third countries, but to a lesser extent in Developing Countries:

STOP (1996-2000) and STOP II (2001-2002), a programme of incentives, exchanges, training and cooperation for persons responsible for combating trade in human beings and the sexual exploitation of children (OJ L 322, 12.12.1996, p. 7; OJ L 186, 7.7.2001, p. 7):

AGIS (2003-2007), a framework programme on police and judicial cooperation in criminal matters (OJ L 203, 1.8.2002, p. 5):

Daphne (2000-2003) and Daphne II (2004-2008) programme of Community action (2004 to 2008) to prevent and combat violence against children, young people and women and to protect victims and groups at risk (OJ L 34, 9.2.2000, p. 1; OJ L 143, 30.4.2004, p. 1):

EQUAL: Guidelines for the second round. Communication from the Commission establishing the guidelines for the second round of the Community Initiative EQUAL concerning transnational co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market - Free movement of good ideas (COM(2003) 840), in particular Chapter 7.2.

For instance: Under the Tacis programme (NIS) about € 10M have been allocated over the period 2002-2004 (Belarus, Moldova, Ukraine, Russia, for specific anti-trafficking of human beings projects focussing on prevention, prosecution and protection. Under the 8th ACP programme, Benin has benefited from a € 2M project against trafficking in children. € 5M have been allocated for South Africa.

² Hereinafter referred to as EU.

³ Article 1(1) of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings (OJ L 203, 1.8.2002, p. 1):

“1...the recruitment, transportation, transfer, harbouring, subsequent reception of a person, including exchange or transfer of control over that person, where:

(a) use is made of coercion, force or threat, including abduction, or

(b) use is made of deceit or fraud, or

(c) there is an abuse of authority or of a position of vulnerability, which is such that the person has no real and acceptable alternative but to submit to the abuse involved, or

(d) payments or benefits are given or received to achieve the consent of a person having control over another person for the purpose of exploitation of that person's labour or services, including at least forced or compulsory

labour or services, slavery or practices similar to slavery or servitude, or for the purpose of the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, including in pornography.

2. The consent of a victim of trafficking in human beings to the exploitation, intended or actual, shall be irrelevant where any of the means set forth in paragraph 1 have been used.

3. When the conduct referred to in paragraph 1 involves a child, it shall be a punishable trafficking offence even if none of the means set forth in paragraph 1 have been used.”

This definition reflects the elements of the definition of the UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UN Trafficking Protocol) but excludes trafficking in human beings for the removal of organs. This aspect will be looked at by the Commission in more detail in the light of a Europol report on trafficking in human organs.

⁴ More and more attention is paid to trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation. See Report (Note 6, below), e.g. Recommendations 29, 73 and Chapter 2, especially page 52; furthermore ILO: A Global Alliance against Forced Labour - Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2005.

⁵ The Hague Programme on strengthening the area of freedom, security and justice; (OJ C 053, 03/03/2005 p.1).

⁶ The Hague Programme on strengthening the area of freedom, security and justice - paragraph 1.7.1 *in fine*; (OJ C 053, 03/03/2005, p.7).

⁷ Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union – 5th hyphen letter c) (OJ C 198, 12.08.2005, p.14).

⁸ Report of Experts Group on Trafficking in Human Beings (Brussels, 22 December 2004); hereinafter referred to as Report; published on the website of the Commission, DG JLS:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/trafficking/fsj_crime_human_trafficking_en.htm.

⁹ Established by the Commission in 2003 (OJ L 79, 26.3.2003, p. 25; OJ C 205, 30.8.2003, p. 3.) further to the Brussels Declaration of 2002 on Preventing and Combating Trafficking In Human Beings (OJ C 137, 12.6.2003, p. 1.); hereinafter referred to as Experts Group.

¹⁰ OJ C 364, 18.12.2000, p. 9. According to Explanations relating to the Charter, Article 5 (3) stems directly from human dignity and takes into account of recent developments in organised crime, such as the organisation of lucrative illegal immigration or sexual exploitation networks. On the other hand, one has to take into account the non-binding legal status of the Charter and that according to a classical doctrine only States could violate individual human rights. The Charter’s provisions are addressed to the Member States only insofar as they are implementing Union law. The Charter does not extend the field of application of Union law beyond the powers of the Union or establish any new power or task for the Union.

¹¹ At least seven International Conventions related to the prevention of human trafficking have been signed and mostly ratified by EU Member States (Convention on the Rights of the Child with the Optional Protocol, The Hague Convention on the Protection of Children and Co-operation in Respect of Inter-Country Adoption, Palermo Convention against Transnational Organised Crime and Trafficking Protocol, ILO Convention No 182 and the Convention on Eradication on all forms of Discrimination Against Women). and advocate for further provisions not ratified as yet e.g. addressing trafficking in human organs and tissues. A reference has to be made as well to “The European Convention on Human Rights and Biomedicine, 1997” and the Additional protocol concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin (2002), whose Article 22 concerns trafficking in organs and tissues.

Furthermore the Rome Statute of the International Criminal Court extends the jurisdiction of the Court on the enslavement as a crime against humanity. Enslavement is defined as “the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children” (Article 7.2)

Recital 3 of the Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings points out that it comprises serious violations of fundamental human rights; OJ L 203, 1.8.2002, p. 1.

¹² See also Report, recommendations 17, 114.

¹³ See Report, recommendation 10 concerning the development of a “human rights impact assessment model” in cooperation working with trafficked persons and human rights institutions.

¹⁴ See Report, recommendations 89 – 115.

¹⁵ Such as the UN Commission on Human Rights (CHR) and UN General Assembly Third Committee. At the annual sessions of the Third Committee and CHR in 2004, the EU co-sponsored resolutions on Trafficking in women and girls and the resolution on the rights of the child which incorporates aspects relating to trafficking. The CHR also appointed a new Special Rapporteur on Trafficking.

¹⁶ See endnote 1, which refers to the definition in Article 1 of the Council Framework Decision on combating trafficking in human beings.

¹⁷ See also: Trafficking in human beings for sexual exploitation : A Europol perspective

<http://www.europol.eu.int/publications/SeriousCrimeOverviews/2004/THB.pdf>;

Furthermore, for labour exploitation: ILO, A Global Alliance against Forced Labour - Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2005, e.g. page 46, no. 221.

¹⁸ Further to the Framework Decision on combating trafficking in human beings and the one on sexual exploitation of children and child pornography (OJ L 203, 1.8.2002, p. 1; OJ L 13, 20.1.2004, p. 44) Member States are adapting their legislation, including punishment by terms of imprisonment if the offence has been committed in aggravated circumstances: Article 3 of the Council Framework Decision on combating trafficking in human beings; Article 5 of the Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography. Different approaches prevail regarding the legalisation or criminalization of the purchase of sexual services in general or the criminalisation of the purchase of sexual services of forced prostitutes (see f.i. Sweden: Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services, see also Gunilla Ekberg, The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services, in Violence Against Women, Vol. 10 No. 10 October 2004, p. 1187-1218.).

¹⁹ Trafficking in Human Beings: A Europol Perspective – January 2004, p. 1. Published:

<http://www.europol.eu.int/publications/SeriousCrimeOverviews/2004/OverviewTHB2004.pdf>

²⁰ The Experts Group (Report, recommendation 118) advises to continuously devote a certain percentage of these resources to the fight against trafficking in human beings.

²¹ Report, p. 118.

²² The Experts Group refers to the Italian Direzione Investigativa Antimafia and the French Office central pour la repression de la traite des êtres humains (OCRTEH) as best practices. Report, p. 122.

²³ For possible guidance see Report, p. 122.

²⁴ Report, recommendations 117, 118.

²⁵ Report, recommendation 116.

²⁶ Report, p. 125 and recommendation 122.

²⁷ Notably in line with the so-called “Libreville Declaration,” http://www.acpsec.org/fiji/gabon/final_gb.htm.

²⁸ Stressed on several occasions, e.g. in No. 14, fourth, sixth and last indent, of the Brussels Declaration (OJ C 137, 12.6.2003, p. 7, 8); Report, p.119.

²⁹ Report, p. 111-114, 119.

³⁰ However, relevant measures should not be misinterpreted and used to legitimise or suggest a disregard for the need to protect and assist a victim of trafficking. Report, p. 123 and recommendation 119.

³¹ Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, Article 4(1); OJ L 63, 6.3.2002, p. 1.

³² The general competence of Europol covers trafficking in human beings (Art. 2(2) of the Europol Convention).

³³ At international level Interpol offers similar services, see <http://www.interpol.int/Public/THB/default.asp>

³⁴ Within another Analytical Work File there is a possibility for Europol to collect and store data depending upon the nationality of the trafficker.

³⁵ Hereinafter referred to as EC.

³⁶ COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

³⁷ On the basis of Articles 62 (2) and 63 (3), in conjunction with 300 (2) and (3) TEC.

³⁸ COM (2003) 512 final of 22.8.2003.

³⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, including terrorist financing (COM(2004) 448 final, Brussels, of 30.6.2004).

⁴⁰ OJ L 68, 15.3.2005, p. 49. Article 3, which provides for extended powers of confiscation under certain conditions, refers to the Framework Decision on combating trafficking in human beings.

⁴¹ OJ L 328, 5.12.2002, p. 17

⁴² OJ L 328, 5.12.2002, p. 1.

⁴³ OJ C 142, 14.6.2002, p. 23.

⁴⁴ The most recent overview on the state of implementation is to be found in the Commission’s 2004 annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents, SEC (2004) 1349 final of 25.10.2005.

⁴⁵ OJ L 261, 6.8.2004, p. 19.

⁴⁶ OJ L 80, 18.3.2004, p.1.

⁴⁷ UN Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the UN Convention against Transnational Organised Crime; signed in Palermo on 12 to 15 December 2000 by all EU Member States and the European Community.

⁴⁸ Deadline for transposition according to the act: 6 August 2006.

⁴⁹ A new regulation (“Border Code”), which will be based on the Commission proposal COM (2004) 391 final of 26 May 2004, will seek to clarify, restructure, consolidate and develop existing legislation on border controls on persons, which have been developed within the Schengen intergovernmental framework and integrated into the Treaty since May 1999.

⁵⁰ Hereinafter referred to as EP.

⁵¹ See Report, Recommendations 68 and 76.

⁵² The UN Committee on the Rights of the Child has stressed in several occasions the vulnerability of children belonging to minorities notably because of poor access to education and lack of birth registration. The Permanent Forum on Indigenous Issues in its session of 2003 recommended to the UN system to address the issue of trafficking of indigenous women and girls as a matter of concern.

⁵³ See UN Trafficking Protocol, Article 9 (5); furthermore: Resolution of the UN Commission on the Status of Women (CSW) of 11 March 2005 on Eliminating Demand for Trafficked Women and Girls for All Forms of Exploitation.

⁵⁴ OJ L 203, 1.8.2002, p. 1; OJ L 13, 20.1.2004, p. 44.

⁵⁵ Seriousness and extent of child trafficking for sexual and economic exploitation (child labour, prostitution, pornography, cheap labour, begging, pick pocketing, drug selling, organ trafficking, etc.) as well as for illegal adoption (Report, p. 67, 68) became clear, inter alia, at a Roundtable on EU Action against Child Trafficking and Related Forms of Exploitation, on 26 May 2004 under the auspices of the EU Forum for the Prevention of Organised Crime (Supported by the UNICEF Innocenti Research Centre, the International Federation Terre des Hommes, Save the Children and Child Focus, which were able to base their presentations on a number of research projects, for example, International Federation Terre des Hommes, Kids as commodities? Child Trafficking and What to about it, by Mike Dottridge, 2004, and Lost Kids, Lost Futures, The European Union’s Response to Child Trafficking, by Mirjam van Reisen and Ana Stefanovic, 2004; ECPAT, Joint East West Research on Trafficking in Children for Sexual Purposes in Europe: The Sending Countries, by Murieann O’Briain, Anke van den Borne, Theo Noten, 2004; IOM Report on Trafficking in Unaccompanied Minors in Ireland, by Dr. Pauline Conroy, 2004; UNICEF Innocenti, Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children, in Africa, 2003, and Child Trafficking in West Africa: Policy Responses, 2002. Presentations and conclusions of the Roundtable are published on the website of the Commission, DG JLS:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/forum/fsj_crime_forum_en.htm

More recently, developments caused by HIV/AIDS epidemic and complex emergencies and natural disasters like the Tsunami disaster in the Indian Ocean in December 2004 have recalled the specific vulnerability of children to trafficking. For further information: UNICEF Innocenti, <http://www.childtrafficking.org/>; Save the Children, <http://www.savethechildren.org/>; or Terre des homes, <http://tdh.ch/cms/index.php?&L=0>

⁵⁶ Article 24 (2) of the Charter. Moreover, anti trafficking legislation as adopted in the first and the third pillar of the EU includes specific provisions on children. Articles 1 (3) and (4), 3 (2)(b), 7 (2) and (3) of the Council Framework Decision on combating trafficking in human beings; Council Framework Decision on combating the sexual exploitation of children and child pornography; Articles 2 (f) and 10 of Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004. These provisions recognise the more limited capacities of children to fully understand the consequences of their actions. Even when a child agrees to be trafficked and/or exploited, consent cannot be assumed and should never be used against the child. In the case of children the use of force, coercion or deception is not required for a trafficking offence.

The Commission, within its competencies, will strengthen the financial support for projects specifically addressing child trafficking. In particular, the Daphne II Programme will up to 2008 continue to support European organisations that develop measures and actions to prevent or to combat all types of violence against children and to protect the victims and groups at risk.

⁵⁷ Hereinafter referred to as CRC. More detailed information concerning contents and status of ratification on the websites of UNHCHR (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/crc.htm>) or UNICEF (<http://www.unicef.org/crc/crc.htm>).

⁵⁸ According to the CRC children are not only (real or potential) victims in need of protection but they also have rights that are clearly set out in the CRC: the promotion of the best interests of the child (Art. 3), the non-discrimination principle (Art. 2), the right to participate (Art. 12), the right to survival and development (Art. 6). The views of the child must be given due weight in accordance with his/her age and maturity in consistence with Article 12 of the CRC. The CRC contains specific provisions (Articles 32, 33, 34, 35, 36) dealing with exploitation, abuse and trafficking. With regard to the definition of “exploitation” the CRC states the right of the

child to be protected from “economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child’s education, or to be harmful to the child’s health or physical, mental, spiritual, moral or social development” as well as from all forms of sexual exploitation and sexual abuse, in particular the exploitation of children in prostitution or pornography. Other relevant articles include the right to protection of children deprived of their family (Art. 20) and the non use of detention (Art. 37).

⁵⁹ Report, p. 69. Other relevant international instruments are:

Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography of 25 May 2000. Contents and status of ratifications: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/dopchild.htm>. The Report (p. 68) points out that it goes further than the UN Trafficking Protocol as it includes crimes that are not of a transnational nature and that do not involve organised criminal groups and it also covers the transfer of organs and illegal adoption. Additionally, it states that the consent of the child is not relevant as long as the overall objective is the exploitation of the child. ILO Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour No. C182 (1999). Full text and status/ratifications of the Convention on the ILO website under: <http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/ratification/convention/text.htm>. Child forced labour is one of the main causes and consequences of Human trafficking. Harmonisation of relevant legislation at regional level might also be beneficial for freeing child labourers and stop trafficking. On this specific aspect an important initiative, the Libreville Declaration, supported by the European Commission and by the ILO IPEC (International Programme for the Elimination of Child labour) took place in February 2003. Ministers from Benin, Burkina Faso, Cameroon, Ivory Coast, Gabon, Mali and Togo joined forces to denounce the issue of child-trafficking in French-speaking West and Central Africa. The meeting focused on the necessity of harmonising legislations at national level in those specific African regions in order to fight trafficking of children and child labour.

⁶⁰ We will take specific action to eradicate all forms of violence against children. We therefore decide to launch a three year programme of action to address social, legal, health and educational dimensions of various forms of violence against children. We shall also elaborate measures to stop sexual exploitation of children, including legal instruments if appropriate and involve civil society in this process.” (Warsaw Summit Action Plan).

⁶¹ See Report, recommendations 85, 86.

⁶² See FN 60. In the new “Border Code”, the provisions on external border controls have been strengthened, by specifying that further investigation shall be carried out by border guards when “there are serious grounds for suspecting that they may have been unlawfully removed from the custody of the person(s) legally exercising parental care over them”.

⁶³ End 2005/beginning 2006.

⁶⁴ The EU can rely on a solid framework of international obligations and commitments as a basis for such engagement: in addition to the almost universal ratification of the CRC and substantial ratifications of other instruments by third countries, 190 national delegations to the UN General Assembly Special Assembly made specific commitments to eliminate trafficking and sexual exploitation of children.

⁶⁵ See Report, Recommendations 35 – 42.

⁶⁶ Neither the Commission nor Europol nor any other EU mechanism, such as CIREFI (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration, set up by a decision of the Ministers responsible for immigration on 30 November and 1 December 1992..), is able to publish precise figures about the EU-wide extent of trafficking in human beings. Although the CIREFI data collection contains a category on facilitated aliens including, but not solely relating to, those who have been trafficked, it is currently impossible to distinguish between trafficked and non-trafficked persons and so the usefulness of this data collection for tracking the human trafficking phenomenon is rather low. Europol stated that the nature of the crime makes it difficult to estimate exactly how many victims are trafficked in the EU as well as the rest of the world but there are reasons to believe that they should be counted in the hundreds of thousands of thousands. The assumptions underlying present estimates of the extent at European or global level are however unclear. See Frank Laczko (IOM), Human Trafficking: The Need for Better Data, November 1, 2002, Migration Information Source, published under: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=66>.

⁶⁷ Data on trafficking in human beings should not only facilitate an assessment of law enforcement activities but of the entire anti-trafficking policy including measures related to prevention, to protection and support of victims or to the impact of voluntary or forced return. Therefore, it is also important to know, for example, how many trafficked persons benefited from support provided by civil society organisations, how many benefited from a residence permit and under what conditions, how many returned to their countries of origin and what happened to them after three, five or even more years. Finally, it might be useful to know the financial implications of anti-trafficking measures.

⁶⁸ OJ C 260, 29.10.2003, p. 4.

⁶⁹ COM (2003) 179 final of 15.4.2003.

⁷⁰ See the Commission's proposal for a Regulation on Community statistics on International migration and asylum, COM (2005) xxx of xx July 2005.

⁷¹ For instance, data disaggregated by ethnicity may provide empirical evidence to what extent ethnic minorities or indigenous peoples fall more easily victim to human trafficking and may allow conclusions regarding the discrimination of such groups. Furthermore, UNICEF has stressed that when traditional community bonds are eroded by lack of effective official protection and economic marginalization, indigenous women and children may be particularly at risk, especially those in remote rural areas or close to national borders ("Ensuring the rights of indigenous children", Innocenti Research Centre, 2004)

⁷² Report, chapter 3.8, p. 76 and chapter 3.8.1, p. 77, in particular recommendations 35-37.

⁷³ Communication from the Commission, The Fundamental Rights Agency, A public consultation document, Brussels, 25.10.2004, COM (2004) 693 final.

⁷⁴ Project under preparation of Commission services.

⁷⁵ Report, Chapter 3.6. Stressed in the Brussels Declaration (OJ C 137, 12.6.2003, p. 3) and recognised by UN (Articles 10 and 11 of the UN Trafficking Protocol), OSCE (Ministerial Council, Decision No. 2/03, Combating Trafficking in Human Beings, 2 December 2003; Decision No. 13/04 The Special Needs for Child Victims of Trafficking for Protection and Assistance, 7 December 2004), Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings adopted by the Committee of Ministers on 3 May 2005 (http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/).

⁷⁶ The useful role of victim support organisations has already been recognised in Article 13 of the Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings (OJ L 82, 22.3.2001, p. 4.). In number 6 (d) of its Conclusions of 8 May 2003 the Council urges Member States to provide assistance, where appropriate, in close cooperation between state authorities and independent specialised organisations (NGOs) and to encourage further development of the sharing of best practices (OJ C 137, 12.6.2003, p. 1). A workshop under the auspices of the EU Forum for the Prevention of Organised Crime on 30 June 2003 demonstrated that both trafficked persons and law enforcement agencies can benefit from the involvement of civil society organisations

(http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/crime/forum/fsj_crime_forum2003_en.htm). Some Member States have established mechanisms based on specific criteria to formally recognise or register civil society organisations that are involved in relevant public-private cooperation and entrusted with particular task. In other Member States the cooperation is less regulated. However, replies to a questionnaire of the Commission (Council Working Document 11793/03 CRIMORG 57 MIGR 73) showed that in many EU Member States competent authorities cooperate in a more or less systematic and regular way with civil society organisations.

⁷⁷ See also no. 13, ninth indent of the Brussels Declaration, OJ C 137, 12.6.2003, p. 7. as well as G. Vermeulen and H. De Pauw, Cooperation between civil society organisations and law enforcement services in the area of missing sexually exploited children, Possibilities and limits from a European perspective, Antwerp-Apeldoorn 2004, in particular p. 85-94. Although focusing on sexually exploited and missing children the proposals made for such protocols should be taken into account in the context of trafficking in human beings.

⁷⁸ See Report, Chapter 3.6.1 and Recommendations 35-37.

⁷⁹ Endorsed by the OSCE, Ministerial Council, Decision No. 2/03, Combating Trafficking in Human Beings, 2 December 2003; more detailed information in: National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook, Warsaw 2004.

⁸⁰ See Report, recommendations 30, 31, 34.

⁸¹ The Experts Group proposed a European Anti Trafficking Network. See Report, recommendation 33 and Explanatory Paper 6. Such network shall consist of contact points designated by each Member State and by the Commission, include governmental and non-governmental agencies and cover the areas of prevention and victim assistance as well as law enforcement and police and judicial cooperation. The Experts Group refers to the example of the European Crime Prevention Network (Council Decision of 28 May 2001 setting up a European crime prevention network, OJ L 153, 8.6.2001, p.1; more detailed information: http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/home.html). Other options are the use of existing bodies such as Experts Group itself or the EU Forum for the Prevention of Organised Crime.

⁸² See also European Parliament resolution of 28 April 2005 on the Annual Report on Human Rights in the World 2004 and the EU's policy on the matter (2004/2151(INI))", in particular no. 184, 185.

⁸³ A tripartite plus meeting in 2003, convened by UNOG, was extremely helpful and facilitate the coordination between all the organisations that are active in this area. For more detailed information:

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/6031593A6D26A507C1256CD1003BA09D?opendocument>
<http://www2.unog.ch/news2/documents/newsen/dg0310e.htm>

⁸⁴ *In this regard it has to be recalled that, on 3 May 2005, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a Convention on action against trafficking in human being. This Convention has been opened for*

signature at the Summit of Council of Europe Heads of State and Government held in Warsaw on 16 and 17 May 2005. It has so far (July 2005) been signed by 15 States, including 8 EU Member States (Austria, Cyprus, Italy, Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Sweden). It is not yet in force which requires 10 ratifications, including by 8 Council of Europe Member States.

⁸⁵ Guidelines on the relations between the Council of Europe and the European Union, adopted as part of an Action Plan in the Third Summit of the Council of Europe in Warsaw, 16 – 17 May 2005.

⁸⁶ This initiative was set up in 2002 at political level with emphasis on practical measures and the achievement of tangible results. According to the terms of reference a state secretary or the equivalent should represent each participating country as enhancing the treatment of the issue on a political level belongs to the three main objectives of the initiative. More detailed information, including the terms of reference and already adopted recommendations, on website of the Task Force:

http://www.against-trafficking.org/templates/news.aspx?page_id=251

⁸⁷ SECI, for more detailed information: <http://www.secicenter.org/html/index.htm>.

⁸⁸ For more information:

<http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=376&id=49&subfolderId=245>

⁸⁹ This dialogue, which has been launched in 1990, brings together the Governments of France, Italy, Spain, Portugal, Malta, Mauritania, Morocco, Algeria, Tunisia and Lybia, and it serves the purpose to hold annual meetings at ministerial level to discuss trans-mediterranean issues of mutual interest. At their annual meeting in Malta on 30 June 2005, it was agreed to deepen and speed-up the cooperation on combating illegal immigration.

⁹⁰ For more information : <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=362&id=-1>