

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 15.10.2010  
COM(2010) 493 final

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

**sobre la aplicación de la Directiva 2004/81/CE 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**

## ÍNDICE

1.	Introducción .....	3
2.	Seguimiento y estado de la transposición .....	3
3.	Disposiciones generales .....	3
3.1.	Definiciones (artículo 2) .....	3
3.2.	Ámbito de aplicación (artículo 3) .....	4
4.	Disposiciones específicas.....	4
4.1.	Información a los nacionales de terceros países interesados (artículo 5).....	4
4.2.	Período de reflexión (artículo 6, apartado 1) .....	4
4.3.	Protección contra la ejecución de órdenes de expulsión (artículo 6, apartado 2).....	5
4.4.	Finalización del período de reflexión (artículo 6, apartado 4).....	5
4.5.	Expedición del permiso de residencia (artículo 8).....	5
4.6.	Período de validez y renovación del permiso de residencia (artículo 8, apartado 3)...	6
4.7.	Trato a las víctimas (artículos 7 y 9).....	6
4.7.1.	Nivel de vida que garantice la subsistencia.....	6
4.7.2.	Satisfacción de las necesidades especiales de los más vulnerables (artículos 7, apartado 1, y 9, apartados 1 y 2) .....	7
4.7.3.	Necesidades en materia de seguridad y protección (artículos 7, apartado 2, y 9, apartado 1).....	7
4.7.4.	Servicios de traducción e interpretación (artículos 7, apartado 3, y 9, apartado 1) .....	7
4.7.5.	Asistencia jurídica gratuita (artículos 7, apartado 4, y 9, apartado 1).....	8
4.7.6.	Atención médica (artículos 7, apartado 1, y 9, apartado 2).....	8
4.8.	Menores (artículo 10).....	8
4.8.1.	Interés superior del niño (artículo 10, letra a)).....	8
4.8.2.	Acceso de los menores al sistema de enseñanza (artículo 10, letra b)).....	8
4.8.3.	Representación jurídica y localización de la familia (artículo 10 c)).....	9
4.9.	Trabajo, formación profesional y educación (artículo 11).....	9
4.10.	Programas o planes (artículo 12).....	9
4.11.	No renovación del permiso de residencia (artículo 13) .....	9
4.12.	Retirada (artículo 14) .....	10
5.	Estadísticas y cifras .....	10
6.	Conclusiones .....	11
7.	Evolución futura.....	11

## **1. INTRODUCCIÓN**

El 29 de abril de 2004, el Consejo adoptó la Directiva 2004/81/CE 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 (en lo sucesivo, «la Directiva»). Esta Directiva se aplica a todos los Estados miembros, excepto DK, IE y RU<sup>1</sup>.

Este informe se ha elaborado con arreglo al artículo 16 de la Directiva, que establece que la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva en los Estados miembros y propondrá, en su caso, las modificaciones necesarias.

El informe se basa en un estudio sobre la aplicación de la Directiva<sup>2</sup>. Los Estados miembros tuvieron la oportunidad de revisar y actualizar la información fáctica.

## **2. SEGUIMIENTO Y ESTADO DE LA TRANSPOSICIÓN**

Los Estados miembros debían concluir la transposición el 6 de agosto de 2006<sup>3</sup>. La Comisión contribuyó a este proceso mediante la organización de reuniones con expertos nacionales. Una vez finalizado el plazo de transposición, se incoaron procedimientos de infracción contra 14 Estados miembros. Posteriormente, la Comisión emitió ocho dictámenes motivados conforme al artículo 226 del Tratado. Se decidió llevar ante el Tribunal Europeo de Justicia a dos Estados miembros: en un caso se retiró la demanda y en el otro se dictó sentencia<sup>4</sup>.

Todos los Estados miembros sujetos a la Directiva comunicaron las medidas adoptadas para la transposición.

## **3. DISPOSICIONES GENERALES**

### **3.1. Definiciones (artículo 2)**

A efectos de la Directiva, la «trata de seres humanos» abarca casos como los contemplados en los artículos 1, 2 y 3 de la Decisión marco 2002/629/JAI. Esto significa que, aunque no sea necesario que la definición nacional sea idéntica, cualquier definición sustancialmente alterada o restringida puede afectar negativamente a la transposición de la Directiva 2004/81/CE. En el informe de la Comisión sobre la aplicación de esta Decisión marco y el correspondiente documento de trabajo de los servicios de la Comisión ya se señalan algunas deficiencias a este respecto<sup>5</sup>. En el momento de su adopción, la Comisión invitó a los Estados miembros afectados a corregir esta situación a la mayor brevedad.

---

<sup>1</sup> En el presente informe se entenderá por «Estados miembros» a todos los Estados miembros sujetos a la Directiva.

<sup>2</sup> Estudio elaborado por la Red Académica de Estudios Jurídicos sobre Inmigración y Asilo en Europa «Odysseus» (2007) con el patrocinio de la Comisión.

<sup>3</sup> RO y BG debían transponer la Directiva en el momento de su adhesión a la UE.

<sup>4</sup> Sentencia de 14.5.2009, Comisión/España (C-2008/266).

<sup>5</sup> COM(2006) 187 final y SEC(2006) 525.

### **3.2.       Ámbito de aplicación (artículo 3)**

Los Estados miembros aplicarán la Directiva a los nacionales de terceros países que sean o hayan sido víctimas de delitos relacionados con la trata de seres humanos, aun cuando hayan entrado ilegalmente en el territorio de los Estados miembros.

Además de a las víctimas de la trata, los Estados miembros podrán aplicar la Directiva a los nacionales de terceros países que hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal. Nueve Estados miembros (AT, BE, CZ, ES, LU, MT, PT, RO, SE) han hecho uso de esta posibilidad.

Una gran mayoría de Estados miembros aplican las normas de transposición tanto a adultos como a menores, aunque dos Estados miembros (LT, SK) solo la aplican a adultos. En EE, la aplicación a menores está sujeta a la restricción de que se realice en interés y beneficio de los derechos del menor.

## **4.       DISPOSICIONES ESPECÍFICAS**

### **4.1.       Información a los nacionales de terceros países interesados (artículo 5)**

Cuando las autoridades competentes consideren que un nacional de un tercer país puede entrar en el ámbito aplicación de la Directiva, informarán a la persona interesada de las posibilidades que esta ofrece.

AT, ES y LT no han demostrado que hayan cumplido esta obligación.

La legislación de RO puede resultar problemática dado que no especifica a qué autoridad incumbe esta obligación, ni tampoco el contenido y la forma de la información.

A pesar de la transposición formal, hay indicios de que en determinadas ocasiones se han planteado dificultades de orden práctico en algunos Estados miembros (EE, EL, NL, PL), sobre todo por lo que se refiere a una identificación no satisfactoria de las víctimas. En algunos casos esto dio lugar a que la presunta víctima fuera detenida como extranjero residente ilegal en lugar de concedérsele la oportunidad de un período de reflexión (NL).

### **4.2.       Período de reflexión (artículo 6, apartado 1)**

Todos los Estados miembros ofrecen un período de reflexión a las personas que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva. La Directiva no fija su duración, pero sí establece que esta debería determinarse conforme a la legislación nacional.

Los Estados miembros han adoptado soluciones distintas a este respecto. Algunos (BE, CZ, EL, FR, LU, LV, SK) han establecido una única duración fija (30 días o más). En unos pocos Estados miembros se ha fijado solo la duración mínima del período de reflexión, mientras que en otros (EE, FI, DE) se han establecido plazos mínimos y máximos (de hasta seis meses). Algunos Estados miembros (MT, PT, RO, SI) solo han fijado un plazo máximo (de dos a tres meses).

En LT no hay constancia de la duración del período de reflexión, y en IT dicho período no está específicamente regulado por ley, aunque en la práctica se suele conceder.

En PL, el permiso de residencia de un máximo de tres meses, que puede concederse a todas las víctimas de la trata, se considera equivalente a un período de reflexión. El carácter facultativo de esta disposición no se ajusta a la Directiva, en la que el establecimiento de un período de reflexión es obligatorio.

#### **4.3. Protección contra la ejecución de órdenes de expulsión (artículo 6, apartado 2)**

La Directiva prohíbe la ejecución de órdenes de expulsión durante el período de reflexión. Una amplia mayoría de los Estados miembros cumplió este requisito.

Sin embargo, en BG no se brinda ninguna protección de este tipo.

#### **4.4. Finalización del período de reflexión (artículo 6, apartado 4)**

La Directiva permite poner fin al período de reflexión si la persona interesada ha reanudado de manera activa y voluntaria y por iniciativa propia el contacto con los autores de los delitos, o bien por motivos relacionados con el orden público y la protección de la seguridad nacional.

Menos de la mitad de los Estados miembros (BE, DE, EE, FI, FR, EL, LU, LV, MT, PL, SE, SK) ha transpuesto esta disposición facultativa con arreglo a las circunstancias mencionadas en este artículo.

En NL puede ponerse fin al período de reflexión si, durante el mismo, la víctima señala que no está dispuesta a cooperar con las autoridades competentes o si abandona el país; esto va más allá de lo establecido en la Directiva.

La disposición de ES a este respecto puede ser excesivamente amplia puesto que permite poner fin al período de reflexión por el motivo genérico de que las autoridades descubran que la pretensión de la víctima no está justificada.

#### **4.5. Expedición del permiso de residencia (artículo 8)**

A la hora de expedir el permiso de residencia, los Estados miembros deben considerar, de forma acumulativa, la conveniencia que presenta la prórroga de la estancia de la persona en cuestión en su territorio a efectos de investigaciones o de acciones judiciales, si dicha persona ha mostrado una clara voluntad de cooperación y si ha roto todas las relaciones con los presuntos autores de los delitos.

La mayoría de los Estados miembros ha transpuesto estos criterios de forma correcta.

Algunos (BG, LT) exigen además que la víctima presente uno o varios documentos, como un pasaporte o un visado de entrada, como condición previa para la expedición de un permiso de residencia. Esto puede impedir el disfrute efectivo de los derechos con arreglo a esta Directiva, dado que, en determinadas circunstancias, algunas víctimas pueden haber quedado desprovistas de cualquier prueba de identidad.

La legislación de FR exige que la víctima presente una denuncia oficial a las autoridades competentes como requisito previo para la expedición de un permiso de residencia. Según el uso que se haga en la práctica, esto puede ir más allá de las condiciones establecidas en la Directiva.

La condiciones para expedir un permiso de residencia mencionadas en el artículo 8, apartado 1, se entienden sin perjuicio de los motivos relacionados con el orden público y la protección de la seguridad nacional.

Varios Estados miembros (AT, BE, DE, EE, FI, FR, LU, SE, SI) han establecido la posibilidad de denegar el permiso de residencia por estos motivos. En algunos casos, esta disposición forma parte de los principios generales que regulan la expedición de los permisos de residencia.

En EE, el permiso se puede denegar cuando resulte probable que la persona en cuestión comprometa el orden, la seguridad o la moral públicos o los derechos o intereses de terceros; esto excede del margen fijado en la Directiva.

Además de la concesión de permisos de residencia a cambio de la cooperación con las autoridades competentes, algunos Estados miembros (como AT, BE, ES, HU, IT, LU, NL, PL, SK) contemplan determinadas formas de permiso de residencia, en función de la vulnerabilidad de la posición de la víctima. Esta posibilidad se limita en ocasiones a determinadas categorías de personas (por ejemplo, menores).

#### **4.6. Período de validez y renovación del permiso de residencia (artículo 8, apartado 3)**

La Directiva exige que el permiso de residencia tenga una validez de seis meses como mínimo. Se renovará si se siguen cumpliendo las condiciones de su expedición.

En la mayoría de los Estados miembros, el período de validez es de al menos seis meses (AT, CZ, FI, FR, DE, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SI) o un año (EL, ES, NL, PT).

En dos Estados miembros (BG, EE) o bien no hay un período de validez mínimo o bien es inferior a seis meses.

Todos los Estados miembros han establecido la posibilidad de renovar el permiso de residencia.

#### **4.7. Trato a las víctimas (artículos 7 y 9)**

##### *4.7.1. Nivel de vida que garantice la subsistencia*

Los Estados miembros tienen la obligación de velar por que las personas en cuestión que no posean recursos suficientes disfruten de un nivel de vida que les garantice la subsistencia durante el período de reflexión y reciban por lo menos el mismo trato tras la expedición del permiso de residencia.

Una gran mayoría de Estados miembros establece a este respecto algún tipo de ayuda en efectivo o en especie.

En AT, este trato solo se dispensa una vez que se ha expedido el permiso de residencia, mientras que no hay ninguna disposición específica sobre la asistencia durante el período de reflexión, salvo que la víctima sea solicitante de asilo. Esto no parece ajustarse a las exigencias de la Directiva.

Por otra parte, se han observado dificultades prácticas en algunos Estados miembros en los que el trato ofrecido no es suficiente para brindar a los beneficiarios unos medios de subsistencia adecuados. En BG no hay constancia de que se hayan habilitado centros de acogida para las víctimas. En LT, las víctimas no gozan de derechos específicos a este respecto y reciben el mismo trato que los nacionales ilegales de terceros países.

#### 4.7.2. *Satisfacción de las necesidades especiales de los más vulnerables (artículos 7, apartado 1, y 9, apartados 1 y 2)*

Los Estados miembros deben satisfacer las necesidades especiales de los más vulnerables, incluyendo, en su caso y si así lo dispone su legislación nacional, la asistencia psicológica. Este se refiere tanto al período de reflexión como al tiempo posterior a la expedición del permiso de residencia.

Ahora bien, son muy pocos los Estados miembros que han establecido una cláusula general a este respecto.

La mayoría otorga el acceso a la asistencia psicológica mediante disposiciones explícitas.

En BG no se han habilitado centros en los que brindar la asistencia. En EE, el acceso a la asistencia psicológica solo se otorga en circunstancias agravantes y el reembolso se otorga a las víctimas *post factum*, lo que dificulta el disfrute de este derecho en la práctica. En AT, LT y SK no hay disposiciones específicas que garanticen la asistencia psicológica a las víctimas.

#### 4.7.3. *Necesidades en materia de seguridad y protección (artículos 7, apartado 2, y 9, apartado 1)*

Solo unos pocos Estados miembros han introducido disposiciones explícitas sobre las necesidades en materia de seguridad y protección de las personas afectadas (BG, EL, FI, FR, LV, MT, PT). Varios Estados miembros remiten a las medidas ya existentes de protección de las víctimas (CZ, DE, ES, LT, NL, SE, SK).

No hay constancia de que se hayan adoptado disposiciones nacionales a este respecto en AT, EE y RO.

#### 4.7.4. *Servicios de traducción e interpretación (artículos 7, apartado 3, y 9, apartado 1)*

Un número considerable de Estados miembros presta servicios de traducción e interpretación tanto antes como después de la expedición del permiso de residencia (BE, CZ, FI, DE, EL, ES, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SK).

En PL, estos servicios los prestan ONG autorizadas por el gobierno.

En algunos casos, los beneficios de la interpretación pueden ser insuficientes por deficiencias prácticas, como un número limitado de servicios (EL). AT presta servicios de traducción solo después de la expedición del permiso de residencia, SI solo durante el período de reflexión y BG solo durante procedimientos penales. EE únicamente presta «servicios de traducción de emergencia».

La legislación de LV puede resultar problemática debido a la ausencia de derechos explícitos para las víctimas de la trata después de la expedición del permiso de residencia.



#### 4.7.5. *Asistencia jurídica gratuita (artículos 7, apartado 4, y 9, apartado 1)*

La disposición facultativa relativa a la asistencia jurídica gratuita se ha transpuesto en un número considerable de Estados miembros y se extiende al período tanto anterior como posterior a la expedición del permiso de residencia (BE, BG, CZ, DE, FI, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, PT).

En EL se han regulado los derechos correspondientes, pero la falta de disposiciones operativas puede comprometer su aplicación en la práctica.

#### 4.7.6. *Atención médica (artículos 7, apartado 1, y 9, apartado 2)*

Los Estados miembros tienen la obligación de garantizar los tratamientos médicos «de urgencia» durante el período de reflexión y la asistencia médica «necesaria» después de la expedición del permiso de residencia.

Todos los Estados miembros se han ajustado a esta obligación. Algunos (BE, CZ, EL, FI, NL, SE) han ido más lejos y han dispuesto una atención médica general, en lugar de una mera asistencia «de urgencia», tanto antes como después de la concesión del permiso de residencia. En PL y PT, la atención médica general se concede con posterioridad a la expedición del permiso de residencia.

No hay constancia de que otros Estados miembros presten un abanico de servicios más amplio en favor de los titulares de un permiso de residencia, a pesar de que la Directiva alienta este hecho al especificar que el trato después de la expedición del permiso de residencia debería ser «por lo menos» el mismo que el recibido durante el período de reflexión.

### **4.8. Menores (artículo 10)**

#### 4.8.1. *Interés superior del niño (artículo 10, letra a))*

Los Estados miembros que decidan aplicar esta Directiva a los menores deben tener debidamente en cuenta el interés superior del niño al aplicar sus disposiciones. Solo unos pocos Estados miembros han introducido en su legislación disposiciones explícitas a este respecto (BE, EE, FI, MT, PT, RO, ES, SE). Otros consideran que este principio ya está en vigor debido a la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas o mediante la legislación general. Sin embargo, la aplicación efectiva de este principio puede plantear problemas.

Por ejemplo, solo ES, FR y MT han introducido una disposición específica que garantiza que el procedimiento sea el apropiado a la edad y madurez del niño.

Y solo BG, EL y PT han hecho uso de la disposición facultativa (artículo 10, letra a)) de prolongar el período de reflexión en el caso de los menores.

#### 4.8.2. *Acceso de los menores al sistema de enseñanza (artículo 10, letra b))*

Todos los Estados miembros dan acceso a los menores a su sistema educativo.

Queda por comprobar si las disposiciones de RO y EE, que supeditan tal acceso a la residencia en el país, no plantean problemas en la práctica.

#### *4.8.3. Representación jurídica y localización de la familia (artículo 10 c))*

Una amplia mayoría de los Estados miembros ha cumplido el requisito sobre la representación jurídica de menores no acompañados. Sin embargo, en EL no se han establecido disposiciones operativas que fijen las condiciones de la representación jurídica.

En varios Estados miembros (AT, CZ, FI, MT, PL, SE, SI) no se ha introducido el requisito de que el Estado ponga todos los medios para encontrar cuanto antes a los miembros de la familia.

#### **4.9. Trabajo, formación profesional y educación (artículo 11)**

Los Estados miembros deben definir las normas por las que se autoriza a los titulares del permiso de residencia a acceder al mercado de trabajo, a la formación profesional y a la educación.

Todos los Estados miembros, salvo RO, dan acceso a las personas afectadas al mercado laboral. MT impone la condición de obtener una licencia del Ministerio de Justicia e Interior, que dificulta el ejercicio de este derecho por los interesados.

Todos los Estados miembros, salvo RO, permiten a las víctimas acceder a la formación profesional y a la educación.

#### **4.10. Programas o planes (artículo 12)**

Debe darse acceso a las víctimas a los programas o planes existentes dirigidos a que recuperen una vida social normal, y de manera facultativa se contempla la posibilidad de ofrecerles programas específicos.

Todos los Estados miembros permiten a las víctimas participar en programas habitualmente destinados a víctimas de la trata o, más en general, a inmigrantes. Sin embargo, solo tres Estados miembros (CZ, FI, LV) han aprovechado la oportunidad de lanzar programas específicos.

Ningún Estado miembro ha supeditado la renovación del permiso de residencia a la participación en programas o planes de este tipo.

#### **4.11. No renovación del permiso de residencia (artículo 13)**

Una amplia mayoría de Estados miembros no renueva el permiso de residencia cuando dejan de cumplirse las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, o cuando una decisión adoptada por las autoridades competentes ha puesto fin al procedimiento correspondiente.

Algunos Estados miembros (BE, CZ, FI, LU, NL) permiten la concesión de un permiso de residencia permanente en favor de las víctimas una vez concluido el procedimiento o una vez que la víctima ha pasado un período determinado en el país.

#### 4.12. Retirada (artículo 14)

El permiso de residencia puede retirarse en cualquier momento si dejan de cumplirse las condiciones para su expedición, en particular en los casos contemplados en las letra a) a e) del artículo 14.

Los criterios de la retirada del permiso de residencia varían de unas legislaciones nacionales a otras.

Algunos Estados miembros (BE, DE, EL, LU, MT, RO) establecen condiciones basadas en las del artículo 14. Otros (BG, CZ, ES, FR, EE, LV, NL, PT, SK) han introducido criterios más restrictivos para la retirada.

En SE y LT, el permiso de residencia puede retirarse si la persona en cuestión figura en la lista de personas que tienen prohibida la entrada en el país. Entre los demás motivos para la retira del permiso figuran un criterio de salud pública (LT), el abuso del permiso por parte del titular (PL), la aportación de información sobre la identidad falsa o falsificada (FI y SI), la aportación de información incorrecta o la ocultación de circunstancias que hayan sido importantes para la obtención del permiso (SE). Los motivos mencionados exceden de lo dispuesto en el artículo 14.

### 5. ESTADÍSTICAS Y CIFRAS

Solo un reducido número de Estados miembros pudo presentar datos sobre el número de permisos de residencia concedidos a raíz de la transposición de esta Directiva, y fueron aún menos los que comunicaron a la Comisión el número de períodos de reflexión.

Los datos disponibles<sup>6</sup> sobre los permisos de residencia de víctimas de la trata demuestran que el impacto de la Directiva varía considerablemente. En ciertos Estados miembros, el número de permisos fue significativo ((BE, IT, NL, FR, DE), superando en algunos casos el centenar por año. En otros, las cifras eran considerablemente más bajas, situándose en la mayoría de los casos entre 1 y 20 por año (CZ, FI, HU, PL, SE). En otros Estados miembros no se concedieron permisos de residencia sobre esta base, o no se facilitó información al respecto (BG, EE, ES, LV, LT, RO, SI, SK).

Hay que señalar que los datos disponibles pueden no ser plenamente comparables, puesto que algunos Estados miembros conceden permisos de residencia por razones humanitarias cuya expedición no se limita a las víctimas de la trata o no depende de su cooperación con las autoridades competentes.

A fin de obtener estadísticas más completas y fiables sobre la aplicación de esta Directiva, la Comisión examinará las opciones técnicas para la recopilación de datos sobre permisos de residencia concedidos en virtud de las normas que transponen esta Directiva como parte de la recopilación de datos existente realizada en el marco del artículo 6 del Reglamento (CE) 862/2007.

---

<sup>6</sup> Los datos se recopilaron sobre la base de solicitudes *ad hoc* a efectos del informe *Odysseus*, «Evaluación de impacto relativa a la propuesta de Decisión marco sobre la trata de seres humanos» y, más recientemente, por medio de puntos de contacto nacionales del Comité de Integración y Asilo.

## 6. CONCLUSIONES

Aunque las cifras disponibles no permiten una evaluación completa de la eficacia de la Directiva, su impacto resulta ser insuficiente habida cuenta de los datos globales de víctimas de la trata en la UE. Mientras que las víctimas identificadas en algunos Estados miembros se cifran en varios centenares o incluso superan las dos mil personas al año<sup>7</sup>, el número de permisos de residencia concedidos sobre la base de la Directiva raramente supera la veintena al año.

Aun teniendo en cuenta que una parte de las víctimas no podría acogerse a la Directiva (por ejemplo por no ser nacionales de terceros países), la diferencia entre las víctimas identificadas y las que accedieron a un permiso de residencia específico es notable. Esto puede ser un indicio de que no se está haciendo pleno uso del potencial de la Directiva para dismantelar redes de traficantes y proteger al mismo tiempo los derechos de las víctimas.

A pesar de que algunas de las deficiencias señaladas en el presente informe no revisten una gravedad manifiesta, hay otras que pueden impedir la correcta aplicación de la Directiva. Por otra parte, como han indicado los Estados miembros, algunas víctimas pueden ser reacias a confiar en los mecanismos establecidos. Sin embargo, también cabe presumir que si se brindara a las víctimas mayor acceso a la información sobre las posibilidades que tienen a su alcance, mejoraría la relevancia de la Directiva y su funcionamiento. Mejorar la información requeriría un mayor esfuerzo por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones, según lo dispuesto en el artículo 5.

Otra forma de lograr que las víctimas pudieran sacar todo el provecho al régimen sería cumpliendo plenamente las disposiciones de la Directiva referentes al trato de las víctimas en el transcurso del período de reflexión o las relativas al permiso de residencia.

Las estadísticas demuestran, asimismo, que permitir la concesión de permisos de residencia temporales a víctimas que por diversos motivos no cooperen con las autoridades competentes podría aumentar significativamente el número de víctimas que disfrutaban de una estancia legal en los Estados miembros.

## 7. EVOLUCIÓN FUTURA

La lucha contra la trata de seres humanos es una prioridad máxima en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.

Se han adoptado varias iniciativas importantes, que también afectan a la política de inmigración, para impulsar la actuación contra este tipo de delitos. La Comunicación de la Comisión de 10 de junio de 2009<sup>8</sup>, adoptada con vistas al Programa de Estocolmo, subrayaba que debe haber tolerancia cero con la trata de seres humanos y que deben invertirse los recursos necesarios para, entre otras cosas, simplificar las condiciones de expedición de permisos de residencia a las víctimas. El Programa de Estocolmo<sup>9</sup> hacía hincapié en que la lucha contra la trata de seres humanos debe movilizar todos los medios de actuación y aunar

---

<sup>7</sup> Informe global sobre la trata de seres humanos, febrero de 2009, ONUDD.

<sup>8</sup> COM (2009) 262 final.

<sup>9</sup> Documento del Consejo 17024/09.

la prevención, la actuación policial y la protección de las víctimas. Se insistió en que debía hacerse un uso óptimo de todas las competencias de la Unión a fin de lograr una política de la UE bien coordinada y consolidada. Se instó a la Comisión a que presentara propuestas adicionales para proteger y asistir a las víctimas mediante un conjunto de medidas<sup>10</sup>.

En este contexto, se prestó especial atención a los derechos de los menores. En el Programa de Estocolmo se indicaba que los niños en situaciones especialmente vulnerables recibirán una atención particular, sobre todo en el contexto de la política de inmigración (menores no acompañados, víctimas de la trata, etc.). Con arreglo al Plan de Acción sobre los Menores no Acompañados<sup>11</sup>, la UE y los Estados miembros deben reforzar las acciones relativas a menores víctimas de la trata de seres humanos mediante una asistencia que abarque, como mínimo, las medidas previstas en la Directiva/2004/81.

La Comisión ya ha tomado las medidas necesarias para responder a estos llamamientos. El 29 de marzo de 2010 presentó una propuesta legislativa que fortalecerá la protección y el apoyo a las víctimas<sup>12</sup>. Además, se ha programado para 2011 una nueva estrategia integrada de lucha contra la trata de seres humanos y sobre las medidas para proteger y asistir a las víctimas<sup>13</sup>. Por otra parte, las propuestas de la Comisión de 2008 y 2009 para modificar la Directiva de las condiciones de acogida y la Directiva de reconocimiento del estatuto de refugiado especifican que las víctimas de la trata deben considerarse personas vulnerables cuyas necesidades particulares han de atenderse debidamente. Además, la Comisión lanzó una consulta pública y está realizando una evaluación de impacto con vistas a presentar un paquete de medidas en 2011 sobre las víctimas de actos delictivos y violencia en general.

Ahora se van a estudiar medidas adicionales que incrementen el potencial de la legislación sobre inmigración para combatir la trata y mejorar la protección de las víctimas. En este contexto, la Comisión podría considerar la necesidad de modificar la Directiva, entre otras cosas para introducir la posibilidad de expedir permisos de residencia temporales en función de la situación de vulnerabilidad de la víctima y no necesariamente a cambio de cooperación con las autoridades competentes. Otras modificaciones podrían referirse a la duración específica del período de reflexión de las víctimas, a la mejora de las condiciones que regulan el trato, especialmente de los menores, y al refuerzo de la obligación de informar a las víctimas de sus derechos.

La Comisión examinará todos aquellos casos en que se hayan planteado problemas en la aplicación de la Directiva. Esto podría implicar que se ponga en contacto con los Estados miembros o que, en su caso, adopte las medidas procedimentales necesarias por incumplimiento, con arreglo al artículo 258.

---

<sup>10</sup> La Directiva 2009/52/CE sobre las sanciones aplicables a los empleadores también se inspiró parcialmente en el régimen establecido con arreglo a la Directiva 2004/81/CE. Contempla el establecimiento de disposiciones comparables en relación con la expedición de permisos de residencia a nacionales de terceros países implicados en acciones penales relativas a condiciones laborales especialmente abusivas o a menores empleados ilegalmente.

<sup>11</sup> COM (2010) 213 final.

<sup>12</sup> COM (2010) 95 final.

<sup>13</sup> Véase el Plan de Acción: COM (2010) 171 final.