



## LA NUEVA DIRECTIVA (UE) 2024/1712 Y LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS: INCONGRUENCIAS ENTRE LA PROCLAMACIÓN Y LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO-DISCRIMINACIÓN

THE NEW DIRECTIVE (EU) 2024/1712 AND THE PROTECTION OF TRAFFICKING VICTIMS: INCONGRUITIES BETWEEN THE PROCLAMATION AND THE EFFECTIVE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION.

Georgina Rodríguez Muñoz

Profesora Lectora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universitat de Girona, España

<https://orcid.org/0000-0002-6673-9364>

[georgina.rodriguez@udg.edu](mailto:georgina.rodriguez@udg.edu)

Fecha de recepción: 10/12/2024

Fecha de aceptación: 24/04/2025

### RESUMEN

El 14 de julio de 2024 entró en vigor la Directiva (UE) 2024/1712, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. A pesar de que la nueva herramienta legislativa introduce ciertos avances, la reforma adopta un enfoque predominantemente criminal, priorizando la persecución del delito en detrimento de los derechos humanos de las víctimas. La Directiva (UE) 2024/1712, si bien proclama el respeto al principio de Igualdad y No-Discriminación, no se ocupa de manera efectiva su implementación práctica, lo que limita la capacidad para garantizar una protección equitativa de las víctimas de trata. En atención a lo anterior, el presente estudio tiene como objetivo realizar un análisis crítico de las reformas introducidas por la Directiva (UE) 2024/1712, con un énfasis particular en el principio de Igualdad y No-Discriminación, y proponer sugerencias para su mejora y aplicabilidad práctica.

**Palabras clave:** Víctimas de trata; Protección; Principio de igualdad; No discriminación, Derechos humanos.

### ABSTRACT

On July 14, 2024, Directive (EU) 2024/1712 came into force, amending Directive 2011/36/EU on the prevention and fight against human trafficking and the protection of its victims. Despite the advancements introduced by this new legislative tool, the reform continues to adopt a predominantly criminal approach, prioritizing the prosecution of the crime at the expense of human rights. Although Directive (EU) 2024/1712 proclaims respect for the principle of Equality and Non-Discrimination, it does not effectively address its practical implementation, limiting the ability to ensure equitable protection for trafficking victims. In light of this, the present study aims to conduct a critical analysis of the reforms introduced by Directive (EU) 2024/1712, with particular emphasis on the principle



---

of Equality and Non-Discrimination, offering suggestions for its improvement and practical applicability.

**Key words:** Trafficking victims; Protection; Principle of equality; Non-discrimination, Human Rights.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. El principio de Igualdad y No-Discriminación y su aplicación en la protección de las víctimas de trata. 3. La incorporación del principio de Igualdad y No-Discriminación en la Directiva (UE) 2024/1712. 3.1. Oportunidades en el respeto y la promoción del principio. 3.2 Retos pendientes en la implementación y aplicación efectiva del principio. 4. Reflexiones finales. 5. Referencias bibliográficas.

## 1. Introducción

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuyo fundamento esencial es la dignidad humana, se desarrolla a través de tres principios fundamentales que guían su aplicación: la igualdad, la libertad y la solidaridad (Villán Duran, 2006: 94). En atención a su función, los principios de derechos humanos se encuentran en armonía tanto con los principios estructurales del Derecho Internacional como con los Principios Generales del Derecho (Rodríguez Muñoz, 2024a: 119). Lo anterior lleva a sostener que los principios de derechos humanos desempeñan una función esencial como eje vertebrador de la conducta estatal, abarcando tanto las relaciones entre Estados como las interacciones con los ciudadanos bajo su jurisdicción. Y su respeto y promoción constituyen un imperativo para los Estados hacia la comunidad internacional en su conjunto (Rodríguez Muñoz, 2024a: 119).

La trata de personas es una grave violación de los derechos humanos y la dignidad de sus víctimas<sup>1</sup>. En consecuencia, los Estados tienen el deber de proteger a las víctimas en virtud de los principios de derechos humanos. En el contexto de la trata, tales principios se revisten y materializan como principios a aplicar y desarrollar en las políticas destinadas a ocuparse del fenómeno y proteger a sus víctimas. Se identifican los siguientes principios: la No-Discriminación en el ofrecimiento de protección y asistencia, incluyendo la perspectiva de género y de la infancia; la no condicionalidad y no coerción en la prestación de medidas de protección y asistencia; la no incriminación ni sanción a las víctimas de trata; y, finalmente, la debida diligencia. Todos ellos constituyen la esencia de las propuestas destinadas a ocuparse de la trata de personas desde una perspectiva holística.

---

<sup>1</sup> Así ha sido reconocido por una amplia gama de instrumentos y pronunciamientos internacionales. A saber, el Comité de Derechos Humanos concluyó en sus primeros informes que la trata de personas constituía una potencial violación de los artículos 3, 8, 24 y 26 del PIDCP. Comité de Derechos Humanos, 2005; Comité de Derechos Humanos, 2006; Comité de Derechos Humanos, 2007. Asimismo, véase otros instrumentos en los que se ha reconocido la trata como una violación de derechos humanos: Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre protección de las mujeres contra la violencia, de 30 de abril de 2002 ((2002)5); Preámbulo (viii) de la Resolución 58/137 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas, de 4 de febrero de 2004 (A/RES/58/137); Preámbulo (vi) de la Resolución 11/3 del Consejo de Derechos Humanos, de 17 de junio de 2009, sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños (A/HRC/RES/11/3); TEDH, 2010: pár. 282; Programa de Estocolmo de la Unión Europea: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, de 4 de mayo de 2010 (C 115/1); Considerando (1) de la Directiva 2011/36/UE.



El presente estudio se centrará en el primero de los enumerados principios: la Igualdad y No-Discriminación en la protección y asistencia a las víctimas de trata. En este escenario, las discriminaciones hacia las víctimas pueden manifestarse por diversas razones, tales como: género<sup>2</sup>, edad, raza, origen, etnia, religión, idioma, discapacidad, condición social, situación económica o de otra índole (Esteve Garcia, 2019). El vínculo entre la discriminación y la trata radica en que las medidas adoptadas por los Estados para prevenir y erradicarla pueden, en ciertos casos, perpetuar formas de discriminación o contravenir la prohibición de discriminar. Este fenómeno resulta especialmente preocupante cuando las víctimas no son ciudadanas del Estado en el que son identificadas<sup>3</sup> o en situaciones donde la discriminación por razón de género juega un papel destacado<sup>4</sup>.

La discriminación en el contexto de la trata de personas constituye un tema de considerable amplitud, lo que exige una delimitación precisa en su análisis. En este caso, se adoptará un enfoque centrado en el acervo de la Unión Europea, con especial atención a las implicaciones derivadas de la adopción de la Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas<sup>5</sup>.

Como se indica en su título, la Directiva (UE) 2024/1712 introduce una serie de modificaciones a la Directiva 2011/36/UE, que sigue siendo el principal instrumento normativo para combatir la trata de personas en la Unión Europea. En lo que concierne a la protección de las víctimas, la Directiva (UE) 2024/1712 no ha introducido cambios sustanciales, manteniendo una visión funcionalista de las personas afectadas, enfoque característico de las políticas de la Unión Europea en esta materia. Esto implica que la

---

<sup>2</sup> El primer artículo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer define la discriminación contra la mujer como: “[...] toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Artículo 1º. 18 de diciembre de 1979.

<sup>3</sup> Incluso aunque se encuentren fuera de su país de residencia, el Derecho internacional es claro al afirmar que las víctimas de trata de personas no pueden ser discriminadas por el mero hecho de no ser nacionales. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, 2014: 6.

<sup>4</sup> Según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una medida contra la trata violará la prohibición de discriminación por razón de sexo si se puede demostrar que la medida: (a) afecta negativamente a los derechos de la persona implicada; y (b) está dirigida y afecta de forma abrumadora a mujeres y niñas. La detención de mujeres y niñas y las restricciones a la movilidad transfronteriza e interna de mujeres y niñas son sólo dos ejemplos de respuestas potencialmente discriminatorias a la trata, *vid.* Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, 2014: 49-51; Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 2020.

<sup>5</sup> Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. DOUE L, 24 de junio de 2024.

normativa considera de nuevo a las víctimas como sujetos pasivos dentro del sistema y prioriza aspectos de seguridad y control fronterizo por encima de la atención a sus necesidades y del respeto a los derechos humanos. Esta tendencia, aunque habitual en las políticas europeas, requiere una crítica fundamentada, ya que perpetúa una visión sesgada y parcial del problema.

A pesar de esta continuidad, existen cambios en la nueva normativa que merecen ser destacados, así como algunas omisiones significativas que evidencian carencias en la regulación actualizada. Por ejemplo, ciertos aspectos relacionados con el Principio de Igualdad y No-Discriminación deberían haber sido considerados más a fondo en esta reforma para garantizar una protección más equitativa y justa para todas las víctimas, independientemente de su situación de vulnerabilidad, su origen, su participación en el proceso penal o cualquier otra característica. A decir verdad, aunque se proclama el respeto al principio de Igualdad y No-Discriminación, un análisis crítico de las modificaciones introducidas revela ciertas incongruencias en su aplicación práctica.

Todas estas cuestiones serán analizadas a continuación, comenzando con un marco teórico que expondrá la relevancia del Derecho internacional de los Derechos Humanos y el principio de Igualdad y No-Discriminación en la lucha contra la trata. Posteriormente, se procederá con un estudio específico relativo a la incorporación del principio en la Directiva (UE) 2024/1712, donde se evaluará su alcance y las limitaciones en la protección de las víctimas. Ello permitirá reflexionar sobre el impacto de esta normativa en el marco jurídico de la Unión Europea, identificando las áreas en las que se han conseguido progresos y aquellas que aún requieren reformas para garantizar una protección integral y efectiva de los derechos humanos de las víctimas de trata. Esta reflexión crítica permitirá proponer recomendaciones de mejora, orientadas a promover un enfoque más integral y equitativo en futuras reformas legislativas y en la implementación de políticas de protección de víctimas de trata en la Unión Europea.

Delimitados el objeto y la estructura del presente estudio, el enfoque metodológico del trabajo de investigación responde al esquema tradicional de las ciencias jurídicas. Por un lado, se focaliza en el análisis crítico de fuentes documentales y el estudio formal de los distintos instrumentos jurídicos, concentrándose especialmente en los marcos ofrecidos por Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea. Y, por otro lado, mediante el análisis doctrinal, contrastando las diversas fuentes existentes y prestando especial atención a aquellos autores más relevantes.



## 2. El principio de Igualdad y No-Discriminación y su aplicación en la protección de las víctimas de trata.

La Igualdad es uno de los principios más frecuentemente proclamados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Bayefsky, 2016: 71). Como sostiene el profesor Villán, este principio deriva de la afirmación de la dignidad inherente a todo ser humano (2006: 96)<sup>6</sup>. En determinados contextos académicos, la Igualdad y la No-Discriminación se han entendido como expresiones positiva y negativa de un mismo principio<sup>7</sup>. Bajo este enfoque, la No-Discriminación se ha considerado un componente esencial de la Igualdad, dado que esta únicamente se realiza plenamente cuando va acompañada de medidas de reorganización social libres de discriminación (Clifford, 2013: 426)<sup>8</sup>. Siguiendo esta línea argumentativa, la presente investigación revisará la cuestión desde esta óptica particular, con el fin de comprender cómo se integra la Igualdad y la No-Discriminación en el marco normativo de la Unión Europea en la lucha contra la trata y la protección de sus víctimas.

El principio de Igualdad ha sido consagrado en diversos instrumentos convencionales de alcance global, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>9</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>10</sup> o la Carta de las Naciones Unidas<sup>11</sup>. De igual manera, a nivel regional, este principio se encuentra reflejado en destacados instrumentos de derechos humanos, como el Convenio Europeo de Derechos

---

<sup>6</sup> En opinión del autor, el principio de Igualdad ha evolucionado en el contexto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos contemporáneo en tres dimensiones fundamentales: la consagración de la igualdad formal ante la ley para todas las personas, el derecho a recibir una protección igualitaria de la ley y la prohibición de la discriminación. En este análisis, se centrará la atención en el último aspecto, dado su notable significado en la práctica internacional.

<sup>7</sup> *Vid.* Fawcett, 1969; Hekin, 1981; McKean, 1983.

<sup>8</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido una posición similar (2003: párr. 83).

<sup>9</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Preámbulo (i) y Artículos 2º, 3º, 14º, 23º, 25º y 26º. 16 de diciembre de 1966.

<sup>10</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Preámbulo (i) y artículos 3º, 7º y 13º. 16 de diciembre de 1966.

<sup>11</sup> Es importante distinguir que, si bien en su Preámbulo, la Carta de Naciones Unidas se refiere a “[...] la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas [...]”, en su articulado únicamente se refiere al principio de igualdad soberana entre todos sus Miembros, en tanto que todos los estados gozan de los mismos derechos. Carta de las Naciones Unidas. Preámbulo (ii) y Artículo 1.2 y 2.1. 26 de junio de 1945.

Humanos<sup>12</sup>, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>13</sup> y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>14</sup>.

Una cuestión de significativa relevancia y que ha suscitado un amplio debate en torno al principio de igualdad es la posibilidad de que este haya adquirido la categoría de norma imperativa del Derecho Internacional, es decir, si ha alcanzado el estatus de *ius cogens*. En la opinión consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la *Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados* (2003), se planteó en una de las preguntas acerca del carácter del principio de No-Discriminación y del derecho a la protección igualitaria y efectiva ante la ley dentro de la jerarquía normativa del Derecho Internacional general. En este contexto, se cuestionó si tales principios podían considerarse como expresiones de normas de *ius cogens* (CIDH, 2003: párr. 4).

Tras un exhaustivo análisis del cumplimiento de los elementos inherentes a las normas de *ius cogens*, la CIDH concluyó que la respuesta a dicha cuestión debía ser afirmativa. En este sentido, defendió que “En la actual etapa de la evolución del Derecho Internacional, el principio fundamental de Igualdad y No-Discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*” (CIDH, 2003: párr. 101)<sup>15</sup>. La Corte sostuvo que el principio de Igualdad es la base sobre la cual descansa todo el andamiaje jurídico del orden público tanto nacional como internacional, constituyendo un principio fundamental que permea la totalidad del ordenamiento jurídico. En consecuencia, el principio de Igualdad genera obligaciones *erga omnes*<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> El artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos contiene la prohibición de cualquier forma de discriminación en relación con los artículos del texto. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Artículo 14°. 4 de noviembre de 1950. Con el fin de ampliar esta prohibición y no limitarla exclusivamente al contenido del Convenio, se aprobó el Protocolo número 12 del Convenio, el cual prohíbe cualquier forma de discriminación sin importar el artículo específico del Convenio al que se haga referencia. Protocolo número 12 al Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. 4 de noviembre de 2000.

<sup>13</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 24°. 22 de noviembre del 1969.

<sup>14</sup> La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos reconoce el principio de Igualdad en su Preámbulo (iii), haciendo referencia al contenido de la Carta de la anterior Organización de la Unión Africana. Además, este principio se recoge en diversos aspectos a lo largo de la Carta, lo que refleja el compromiso de esta importante declaración con la promoción y protección de la igualdad de derechos y oportunidades en el continente africano. Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. Preámbulo (iii) y artículos 3°, 13°, 15°, 19° y 22°. 27 de julio de 1981.

<sup>15</sup> En particular, se recomienda consultar el Voto Concurrente del Presidente del Tribunal, el Juez A. A. Cançado Trindade, en el cual desarrolla su teoría del *ius cogens* como una emanación de la conciencia humana y de la *opinio juris communis* de todos los sujetos de Derecho Internacional. Según esta perspectiva, la conciencia colectiva prevalecería sobre la voluntad de los Estados en la configuración del Derecho Internacional, *vid.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, voto Concurrente del Juez A. A. Cançado Trindade (2003: párr. 86-87).

<sup>16</sup> A partir de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos sobre la base del principio de igualdad, la Corte concluyó que se derivan diversas implicaciones y efectos que se traducen en obligaciones específicas. En particular, los Estados están comprometidos a adoptar medidas positivas destinadas a revertir o transformar situaciones de discriminación existentes en sus sociedades, siempre que dichas medidas se fundamenten en criterios objetivos y razonables.



No obstante, la doctrina se presenta dividida en este punto. Así, existen autores que, en consonancia con la CIDH, sostienen que la igualdad en su totalidad, es decir, en sus tres manifestaciones, ha alcanzado la categoría de *ius cogens* (Criddle y Fox, 2009: 363-369). Sin embargo, otros autores advierten que una de las principales amenazas que enfrenta la categoría de *ius cogens* radica en la tendencia de algunos de sus más entusiastas defensores a aplicarlo de manera extensiva, incluso en contextos en los que su inclusión podría no ser adecuada (Bianchi, 2008: 506). Dada la diversidad de perspectivas actuales, es probable que la doctrina y la jurisprudencia internacionales venideras desempeñen un papel crucial para esclarecer si el principio de igualdad ha logrado alcanzar la categoría de norma imperativa del Derecho Internacional.

Esta consideración resulta fundamental para comprender las obligaciones del Estado derivadas del principio de Igualdad y No-Discriminación, así como las responsabilidades específicas que este principio impone en relación con las víctimas de trata. En este sentido, aplicado al contexto particular de la protección de las víctimas de trata, el principio de Igualdad y No-Discriminación implica la garantía de una protección y asistencia que sean igualitarias y equitativas para todas las víctimas, asegurando que las medidas de tutela se dispensen sin ningún tipo de distinción (Rodríguez Muñoz, 2024a: 135). Esto implica que el Estado tiene la obligación de abstenerse de cualquier forma de discriminación y debe identificar, proteger y asistir a todas las víctimas de manera equitativa, sin realizar distinciones arbitrarias basadas en su género, edad, origen, religión, etnia o cualquier otra característica.

El principio de No-Discriminación exige además la integración de una perspectiva de género y de los derechos del menor, lo que implica que las medidas adoptadas deben ser capaces de ofrecer respuestas adecuadas y específicas a las diversas necesidades de hombres, mujeres y niños. En consecuencia, se debe garantizar un acceso equitativo a los beneficios para todas las personas, sin importar su género o edad, promoviendo una igualdad sustantiva que asegure la plena equiparación de derechos y oportunidades para todas las víctimas.

Con base en lo expuesto en las líneas precedentes, se procederá a analizar el grado de respeto y aplicación del principio de Igualdad y No-Discriminación en la Directiva (UE) 2024/1712. Con ello, se evaluará en qué medida las disposiciones de la normativa garantizan el referido principio en la protección y asistencia a las víctimas de trata. Asimismo, se realizará una

---

Asimismo, los Estados deben abstenerse de realizar acciones, tanto directas como indirectas, que tengan como propósito o que puedan dar lugar a la generación de situaciones discriminatorias.

revisión detallada de los avances positivos que la normativa incorpora en su promoción y respeto, junto con los aspectos en los que aún persisten áreas de mejora.

### 3. La incorporación del principio de Igualdad y No-Discriminación en la Directiva (UE) 2024/1712

El principio de Igualdad y No-Discriminación está expresamente proclamado y garantizado en el derecho primario de la Unión Europea (Zaccaroni, 2021). En primer lugar, el Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que los principios de Igualdad y No-Discriminación son valores fundamentales que forman parte integral de los objetivos de la Unión<sup>17</sup>. A su vez, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) incluye varias disposiciones a lo largo de su articulado que se ocupan específicamente la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, así como la prohibición de la discriminación<sup>18</sup>. Por último, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), además de reafirmar la Igualdad como uno de los valores sobre los que se sustenta la Unión, dedica su tercer capítulo a este principio, incorporando cuestiones clave como la Igualdad ante la ley, la No-Discriminación y la Igualdad de género<sup>19</sup>.

Por consiguiente, el derecho secundario de la Unión Europea también debe hacer referencia al principio de Igualdad y No-Discriminación, ser coherente con él y guiarse por tal principio. En este sentido, resulta relevante analizar cómo la Directiva 2011/36/UE, tras su enmienda con la entrada en vigor de la Directiva (UE) 2024/1712, cumple con estos principios y los incorpora de manera efectiva en el marco normativo de la Unión Europea<sup>20</sup>.

#### 3.1. Oportunidades en el respeto y promoción del principio

Para fomentar un mayor respeto y cumplimiento del principio de Igualdad y No-Discriminación, la Directiva (UE) 2024/1712 emplea diversas estrategias. En primer lugar,

---

<sup>17</sup> Tratado de la Unión Europea. Artículos 2º y 3.3º. 13 de diciembre de 2007.

<sup>18</sup> Es relevante subrayar, dada su amplia aplicabilidad, el artículo 8 del TFUE, que establece el compromiso de la Unión Europea con la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres, así como con la promoción de la igualdad de género en el conjunto de sus acciones. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículo 8º. 13 de diciembre de 2007.

<sup>19</sup> Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Preámbulo (ii) de la CDFUE. 7 de diciembre de 2000.

<sup>20</sup> Tanto el Protocolo de las Naciones Unidas como el Convenio del Consejo de Europa en la lucha contra la trata, que inspiran a la Unión Europea en la adopción de sus medidas, proclaman en su articulado el principio de Igualdad y No-Discriminación. En consecuencia, este principio debe ser aplicado en el acervo normativo de la Unión Europea. Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, suplementando la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Artículo 14.2º. 15 de noviembre de 2000; Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Artículo 1.1º, 6º y Capítulo III. 16 de mayo de 2005.



proclama dicho principio a lo largo de su texto. En segundo lugar, reconoce, por primera vez, la discriminación interseccional en el contexto de la trata de personas<sup>21</sup>. Y, finalmente, aboga por una protección más específica para las víctimas, incorporando en este ámbito la perspectiva de género y del menor. A continuación, procede el análisis de estas medidas en relación con su efectividad y su impacto en la práctica.

En primer lugar, resulta destacable que la Directiva (UE) 2024/1712, a diferencia de su predecesora, incorpora múltiples referencias —tanto explícitas como implícitas— al principio de Igualdad y No-Discriminación.

De manera preliminar, en su Considerando (1), establece que se brindará apoyo a las víctimas de trata sin importar su origen. La ampliación del Considerando (1), en relación con el redactado de la anterior Directiva 2011/36/UE, al incluir un compromiso explícito con la protección de las víctimas de trata, sin importar su origen, es muy bienvenida. Seguidamente, el Considerando (18) es explícito al señalar que las víctimas deben recibir asistencia sin distinción de su nacionalidad, condición de apátrida, ciudadanía, lugar de residencia o la forma en que fueron explotadas. La inclusión del Considerando (18) es bien recibida, ya que se ocupa de un problema grave y persistente: la discriminación en la prestación de asistencia a las víctimas de trata en situación irregular en la Unión Europea. Estos cambios revisten especial importancia, dado que han sido un tema central en la normativa europea en la lucha contra este fenómeno, el cual, en ciertos casos, ha sido vinculado a la inmigración irregular (Moreno Urpí, 2019; Rodríguez Muñoz, 2025).

Finalmente, resulta especialmente significativo que la Directiva (UE) 2024/1712 proclame el respeto al principio de igualdad entre mujeres y hombres en su Considerando (35), subsanando así la omisión de una referencia explícita a dicho principio en la versión anterior de la Directiva 2011/36/UE. La inclusión expresa de este principio no solo refuerza el enfoque con perspectiva de género en la lucha contra la trata, sino que también consolida el compromiso normativo de la Unión Europea con los valores fundamentales de Igualdad y No-Discriminación.

Si bien estas inclusiones representan un primer paso importante, su incorporación en el preámbulo y no en el cuerpo normativo propio de la Directiva 2011/36/UE una vez enmendada limita su alcance en cuanto a la obligatoriedad de su transposición en los

---

<sup>21</sup> Sobre el concepto de discriminación interseccional, *vid.* Fredman, 2016.

ordenamientos jurídicos nacionales. Por esta razón, habría resultado deseable que dicho principio se hubiera incorporado expresamente en el artículo primero de la Directiva, en el cual se enuncian sus objetivos. Incluir una mención explícita a la protección de las víctimas de trata con pleno respeto al principio de Igualdad y No-Discriminación como uno de los fines fundamentales de la norma habría reforzado aún más su alcance y coherencia con los valores esenciales de la Unión Europea y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto habría permitido un alineamiento completo con un enfoque holístico en la protección de las víctimas de trata. Así, recae ahora en los Estados miembros la responsabilidad de convertir estas proclamaciones contenidas en los considerandos en políticas, acciones y medidas concretas y efectivas, y evitar que se queden en meras declaraciones sin impacto práctico.

En segundo lugar, talmente se ha señalado, una de las principales innovaciones en relación con el principio de No-Discriminación es la inclusión de la referencia a la discriminación interseccional en un instrumento jurídico internacional vinculante dirigido a la lucha contra la trata y la protección de sus víctimas. En este sentido, la Directiva (UE) 2024/1712 introduce de manera explícita la discriminación interseccional en su Considerando (4), lo que constituye una novedad relevante. El Considerando en cuestión establece que la trata de personas puede agravarse cuando se combina con discriminaciones basadas en diversos motivos prohibidos por la legislación de la Unión, citando como ejemplo la discriminación por razón de sexo. En este contexto, se exhorta a los Estados miembros a prestar especial atención a las víctimas que enfrentan discriminación interseccional, así como a la mayor vulnerabilidad que esto implica, especialmente en lo que respecta a la discriminación por origen racial y étnico.

De esta forma, se da continuidad a la idea de que la discriminación interseccional está más que presente en la trata de personas, siendo el género uno de los denominadores comunes en la mayoría de los casos (Corrêa Da Silva, 2019). A título de ejemplo, el Grupo de Expertos del Consejo de Europa en la lucha contra la trata (GRETA)<sup>22</sup>, ha señalado que la detección e identificación de las víctimas de trata es un sector en el que la discriminación interseccional es latente<sup>23</sup>. Así, por ejemplo, existen muchos casos en que mujeres, de origen extranjero y

---

<sup>22</sup> El GRETA es un órgano de monitoreo independiente que forma parte del marco del Consejo de Europa. Su principal función es supervisar la implementación del Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (2005).

<sup>23</sup> GRETA, 2019: párr. 96. Para leer más sobre el estigma y la estereotipificación que sufren las víctimas de trata como una forma de discriminación por razón de género, *vid.* Timmer, 2011.



que son víctimas de trata por explotación de la prostitución, no son identificadas por ser confundidas por mujeres en situación irregular que se dedican a la prostitución clandestina.

El Estado español es protagonista de uno de los casos más destacados presentados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en relación con la discriminación interseccional en la trata de personas: el caso *G.J. contra España* (2016). Aunque no fue admitido por motivos formales<sup>24</sup>, los desafíos planteados al Tribunal en torno a la discriminación interseccional eran de gran interés. La demandante, la señora G.J., era una mujer nigeriana que solicitó asilo en España como víctima de trata de personas con fines de explotación sexual, y sobre la que pesaba una orden de expulsión<sup>25</sup>. Sin embargo, la autoridad administrativa competente denegó su solicitud y confirmó su expulsión del territorio español.

Aunque el caso fue llevado ante el Tribunal de Estrasburgo fue inadmitido, lo que impidió que el Tribunal pudiera pronunciarse sobre las cuestiones planteadas. Dichas cuestiones resultaban de especial relevancia desde la perspectiva de la discriminación interseccional, por ser mujer, negra, en situación irregular y —potencial— víctima de trata. En este contexto, es solo cuestión de tiempo que el TEDH se enfrente a un nuevo caso de discriminación interseccional que afecte a una víctima de trata de personas, dado que este colectivo está profundamente estereotipado. De este modo, será posible avanzar en la comprensión de esta forma de discriminación múltiple, en la que, con frecuencia, el género actúa como un denominador común.

Volviendo al reconocimiento de la discriminación interseccional en el acervo de la Unión Europea, la inclusión de este concepto en los considerandos constituye un avance positivo desde la perspectiva de los derechos humanos. No obstante, al igual que en el caso anterior, habría sido más adecuado incorporar la discriminación interseccional en el cuerpo principal de la Directiva, lo que le habría conferido una mayor relevancia y aplicabilidad práctica.

Finalmente, en tercer lugar, la Directiva (UE) 2024/1712 destaca por su atención a la protección de las víctimas de trata, adaptándose a sus necesidades específicas, un aspecto que

---

<sup>24</sup> El Tribunal de Estrasburgo consideró que las circunstancias del caso requerían un análisis específico sobre el incumplimiento del requisito relativo a la presentación de un documento de poderes escritos que habilitara a WLW para actuar en representación de G.J., conforme a lo establecido en la Regla 36.1 y la Regla 47.5.1.c) del Reglamento del Tribunal. Al concluir que WLW no disponía de plenos poderes para llevar a cabo la representación legal, el Tribunal declaró la inadmisibilidad de la demanda por incompatibilidad *ratione personae*, de acuerdo con el artículo 35, apartados 3 y 4 CEDH (TEDH, 2016: párr. 47-53).

<sup>25</sup> Con anterioridad a la solicitud de asilo en calidad de víctima de trata de personas, la señora G.J. había presentado una solicitud de asilo por persecución religiosa. Para un análisis del asunto, *Vid.* Mestre i Mestre, 2016.

se subraya a lo largo de su contenido (Rodríguez Muñoz, 2024b). En particular, el Considerando (5) reconoce que uno de los principales problemas del marco normativo anterior era la falta de una asistencia adecuada y especializada para quienes sufren este grave delito, una cuestión identificada previamente por la Estrategia de la UE contra la trata (2021-2025) (Comisión Europea, 2021)<sup>26</sup>. Para ocuparse de dicha insuficiencia, la Directiva (UE) 2024/1712 introduce varias disposiciones importantes. Entre ellas, sobresale la reforma al artículo 11, que ya se centraba en la protección de las víctimas en la versión anterior de la Directiva 2011/36/UE.

El primer apartado del artículo 11 exhorta a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para asegurar que las acciones específicas dirigidas a proporcionar asistencia y apoyo a las víctimas menores de trata se implementen de manera efectiva, tanto en el corto como a largo plazo. Estas acciones deben enfocarse en facilitar su recuperación física y psicosocial, basándose en una evaluación individual que considere las circunstancias particulares de cada menor. Además, se enfatiza la importancia de tener en cuenta, de forma adecuada, las opiniones, necesidades y preocupaciones expresadas por los niños y niñas afectados.

No obstante, en esta cuestión, la normativa podría haber sido mucho más inclusiva, talmente fue defendido por el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2023). En este sentido, debería haberse dado mayor relevancia a la incorporación de referencias específicas sobre la atención especial que necesitan las víctimas de trata que enfrentan condiciones particulares de salud. Estas personas, debido a su estado de salud, discapacidad o las graves formas de violencia psicológica, física o sexual que han experimentado, requieren cuidados personalizados. Al igual que los procesos de detección e identificación de víctimas se adaptan a las diferentes formas de explotación, la atención y los cuidados médicos también deberían ajustarse a estas particularidades.

Seguidamente, el cuarto apartado del artículo 11 de la Directiva (UE) 2024/1712 contempla que, entre las funciones mínimas a realizar por los Mecanismos Nacionales de Derivación de las víctimas de trata, se encuentra la de derivar a estas últimas a los servicios más adecuados<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Para un análisis de la estrategia, *vid.* Moreno Urpí, 2022.

<sup>27</sup> El Considerando (15) de la Directiva (UE) 2024/1712 se ocupa de la definición de los Mecanismos Nacionales de Derivación, estableciéndolos como un marco transparente, accesible y armonizado, diseñado para facilitar la detección e identificación tempranas de víctimas de trata, así como para brindarles asistencia y apoyo, y asegurar su remisión a las organizaciones y entidades nacionales competentes. Este marco debe especificar las autoridades competentes, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes que participan en el proceso, además de delinear sus respectivas responsabilidades, procedimientos y canales de comunicación. Asimismo, se subraya que dicho mecanismo debe aplicarse



Y, finalmente, el séptimo apartado establece que los Estados miembros deben prestar especial atención a las víctimas de trata que tengan necesidades específicas resultantes de ciertas condiciones. Estas necesidades especiales pueden estar relacionadas con varios factores, como el embarazo, el estado de salud general, la discapacidad, trastornos mentales o psicológicos, o la experiencia de una forma grave de violencia psicológica, física o sexual.

En este sentido, el artículo 11 subraya la importancia de reconocer las situaciones particulares de vulnerabilidad de las víctimas que atraviesan estas condiciones, asegurando que reciban el apoyo y la protección adecuados. La atención debe ser personalizada y adaptada a las necesidades de cada víctima, y reconocer que su proceso de recuperación puede ser más complejo y requerir una intervención más especializada debido a las secuelas físicas, psicológicas o emocionales derivadas de su situación. La inclusión de estas medidas refuerza el respeto a los derechos humanos y el principio de Igualdad y No-Discriminación, ya que se asegura que todas las víctimas, independientemente de sus circunstancias personales, tengan acceso a la protección y los recursos necesarios para su recuperación.

Por consiguiente, el nuevo marco regulatorio de la Unión Europea en la lucha contra la trata refuerza la protección a las víctimas al exigir a los Estados miembros la implementación de medidas destinadas a garantizar un apoyo especializado y adaptado, con un enfoque centrado en la víctima y que contemple aspectos relacionados con el género, la discapacidad y la infancia.

Es fundamental implementar medidas transformadoras con perspectiva de género en la lucha contra la trata de personas, dado el evidente sesgo de género que se observa en este delito, tal y como ha señalado la Profesora Jordana Santiago (2021). Según el informe global más reciente de la UNODC, de cada diez víctimas de trata a nivel mundial, cuatro son mujeres y dos son niñas (2021). El informe también destaca que mujeres y menores son quienes padecen, de manera desproporcionada, mayores niveles de violencia ejercida por tratantes, que en su mayoría son hombres. En una línea similar, las últimas informaciones provenientes de la Unión Europea también evidencian esta realidad (Eurostat, 2024). Este enfoque permite analizar cómo las relaciones de poder influyen en las víctimas, subrayando la necesidad de intervenciones inclusivas, efectivas y adaptadas a sus necesidades específicas. Diversas organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso legislativo señalaron esta

---

a todas las víctimas, considerando la vulnerabilidad individual de cada una, lo cual constituye un avance significativo desde la perspectiva de los derechos humanos.

problemática, lo que llevó a que la Directiva (UE) 2024/1712 la incorpore de manera explícita en su articulado.

Para garantizar una atención más personalizada, efectiva y no discriminatoria hacia las víctimas, resulta esencial que esta se adapte tanto a las diversas formas de explotación sufridas como a las circunstancias particulares de cada persona. En este contexto, la formación especializada del personal que interactúa con las víctimas se vuelve un componente clave. Al respecto, la Directiva (UE) 2024/1712, gracias a la presión del Parlamento Europeo en su calidad de colegislador, introduce importantes avances en esta materia (2023).

La Directiva (UE) 2024/1712 introduce el artículo 18b, titulado “Formación”, que consta de dos apartados clave. En el primero, se establece que los Estados Miembros deben fomentar o proporcionar formación especializada y regular a los profesionales que puedan interactuar con víctimas o potenciales víctimas de trata de personas. Esta disposición incluye una lista de posibles beneficiarios, como agentes de policía, personal judicial, servicios de asistencia y apoyo, inspectores laborales, trabajadores sociales y profesionales de la salud. El objetivo de esta formación es dotar a estos profesionales de las herramientas necesarias para prevenir y combatir la trata, evitar la revictimización y garantizar la detección, identificación, asistencia, apoyo y protección de las víctimas. Además, se subraya que la formación debe estar fundamentada en los derechos humanos, con un enfoque centrado en la víctima, y ser sensible a cuestiones de género, discapacidad y protección de la infancia.

No obstante, el articulado evita detallar cómo se implementará esta formación. Este planteamiento, considerablemente más limitado que el propuesto por el Parlamento Europeo, representa una oportunidad desaprovechada para asegurar una atención específica y adecuada para las víctimas de trata durante su vital proceso de recuperación<sup>28</sup>. Así, refuerza la necesidad de capacitar a quienes trabajan directamente con las víctimas para brindarles un apoyo adecuado y sensible a sus necesidades específicas.

En resumen, si bien es cierto que, como se ha señalado, la Directiva (UE) 2024/1712 —por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE— refuerza el principio de Igualdad y No-Discriminación a través de una triple estrategia, no lo es menos que se ha perdido la

---

<sup>28</sup> En su posición final para el inicio de las negociaciones interinstitucionales, el Parlamento afirmó que la capacitación de los profesionales que interactúan con las víctimas deberá ser elaborada en consulta con servicios especializados para mujeres y con servicios de apoyo enfocados en víctimas de trata. Asimismo, esta formación deberá estar basada en los principios de derechos humanos, adoptar un enfoque centrado en la víctima, y ser sensible a aspectos como el género, la discapacidad, la infancia y el lenguaje, además de estar orientada por un enfoque informado sobre el trauma (Parlamento Europeo, 2023).



oportunidad de avanzar aún más en el reconocimiento y fortalecimiento de dicho principio. Un ejemplo de ello es que su inclusión se limita a los considerandos del instrumento y no forma parte de los objetivos sustantivos de la Directiva, lo que reduce significativamente su fuerza jurídica y sus posibles efectos normativos.

Sin embargo, los avances introducidos deben ser valorados positivamente. Como es bien sabido, se trata de un instrumento de mínimos, por lo que será fundamental observar la actitud que adopten los Estados miembros en el proceso de transposición a sus respectivos ordenamientos jurídicos. En particular, será relevante analizar si, en aquellos aspectos en los que dispongan de margen de maniobra, optan por soluciones más garantistas en la aplicación práctica y el respeto efectivo del principio de Igualdad y No-Discriminación.

Así, tras examinar las declaraciones contenidas en la Directiva (UE) 2024/1712 en favor de un mayor respeto y reconocimiento de los derechos humanos en la protección de las víctimas de trata, así como la promoción del principio de Igualdad y No-Discriminación, surge la necesidad de analizar si dichas afirmaciones se traducen en acciones prácticas. Para ello, resulta esencial evaluar tanto las medidas concretas más relevantes que han sido adoptadas o reformuladas como aquellas que, significativamente, no lo han sido. A continuación, se llevará a cabo este análisis.

### **3.2. Retos pendientes en la implementación y aplicación efectiva del principio**

Una evaluación detallada de la Directiva (UE) 2024/1712 ha permitido identificar varias áreas susceptibles de mejora en relación con la protección de las víctimas de trata, con miras a lograr una mayor equidad e igualdad en su aplicación dentro de la Unión Europea. A continuación, se destacarán algunas de estas áreas, aunque, debido a las limitaciones de espacio, no será posible realizar un análisis exhaustivo de todas las medidas dirigidas a la sanación de las víctimas.

En primer lugar, en lo que se refiere a la identificación de las víctimas de trata, es fundamental destacar que la estigmatización, intrínsecamente relacionada con la discriminación, y más específicamente, con la discriminación interseccional, continúa siendo un obstáculo significativo para lograr una identificación adecuada de las víctimas de trata (Piotrowicz, 2019). Sin una identificación correcta, que constituye el primer paso hacia el acceso al sistema

de protección y asistencia, resulta imposible garantizar la protección de las víctimas, lo que perpetúa su situación de vulnerabilidad y explotación<sup>29</sup>.

Actualmente, la identificación de las víctimas de trata en la Unión Europea se deja a discrecionalidad de cada Estado miembro, lo que genera discrepancias importantes entre los distintos marcos nacionales y evidencia la falta de directrices mínimas comunes a nivel europeo (Rodríguez Muñoz, 2024a: 222). Como consecuencia, se produce una evidente discriminación entre las víctimas identificadas en la Unión Europea, ya que dos víctimas de trata con características similares pueden experimentar resultados opuestos en los procesos de detección e identificación al ser sometidas a estos procedimientos en dos Estados miembros distintos. Esta ausencia de armonización limita la eficacia de las medidas de protección y dificulta una respuesta coherente y coordinada. En este sentido, la introducción de directrices mínimas comunes en la Directiva (UE) 2024/1712 habría sido una medida acertada para ocuparse de esta problemática y garantizar una identificación más uniforme y equitativa.

En este contexto, cabe destacar que el colectivo LGTBIQA+ se encuentra especialmente afectado por esta situación, enfrentando con frecuencia invisibilización (Xian, Chok y Dwiggins, 2017). La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha señalado que la preconcepción de la “víctima ideal” —un estereotipo que suele asociarse con determinados perfiles de género, edad o nacionalidad— impide la detección de muchos casos de explotación sexual que afectan a víctimas de este colectivo (2021: 38). En Italia, por ejemplo, se ha observado un aumento de casos de trata dentro del colectivo, especialmente entre personas trans, quienes, ante la falta de alternativas laborales viables, se ven empujadas hacia la prostitución o a ocupaciones frecuentemente asociadas con relatos de explotación (ACNUR y CNDA, 2021).

Por consiguiente, como se ha expuesto anteriormente, una mención explícita a la necesidad de considerar la discriminación interseccional en los procesos de detección, identificación y protección de las víctimas de trata dentro del marco normativo de la Directiva habría sido más apropiada. Esta omisión representa una oportunidad perdida para fortalecer la protección de las víctimas que enfrentan situaciones de discriminación múltiple y estructural.

---

<sup>29</sup> Ya en su primer informe, la Relatora Especial sobre la trata de personas dedicó particular atención a la correcta identificación de las víctimas, que definió como “[...] vital a la hora de prestar la asistencia necesaria para garantizar la recuperación total, o al menos sustancial, tras los daños sufridos, y para conseguir la rehabilitación y reintegración social y económica de la víctima”. Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Informe ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 12 de agosto de 2009 (A/64/290) párr. 34.



En segundo lugar, es particularmente importante considerar, en este contexto, el periodo de recuperación y reflexión al que deben tener acceso todas las víctimas de trata. Este periodo es fundamental para que las víctimas puedan recuperarse física y psicológicamente de las experiencias traumáticas vividas, y también para tomar decisiones informadas sobre su futuro (Moreno Urpí, 2019: 118).

La Directiva (UE) 2024/1712, al igual que su predecesora, se remite a la Directiva 2004/81/CE en lo que respecta a la regulación del periodo de recuperación y reflexión para las víctimas de trata<sup>30</sup>. La Directiva 2004/81/CE establece que solo las víctimas de trata que no sean nacionales de un Estado Miembro y que colaboren con las autoridades competentes tienen derecho a beneficiarse de este periodo. Este enfoque excluye *de facto* a las víctimas de trata que ostenten la ciudadanía europea, lo que perpetúa una visión sesgada de la trata como un problema que afecta únicamente a migrantes irregulares, invisibilizando así la trata interna en la Unión Europea. Esta exclusión refuerza una división entre víctimas extranjeras y europeas, lo que va en contra del principio de No-Discriminación, ya que se niega a un grupo significativo de víctimas el mismo nivel de protección y apoyo.

Además, la Directiva 2004/81/CE establece en su artículo 6.2. que, durante el periodo de recuperación y reflexión, las víctimas no pueden ser expulsadas del país, y los Estados Miembros deben garantizar asistencia y apoyo sin condiciones. Sin embargo, la duración de este periodo queda a discreción de la legislación nacional de cada Estado miembro, lo que genera una falta de coherencia y un sistema desigual entre los diferentes Estados de la Unión Europea. Esta falta de unificación en cuanto a la duración del periodo y las condiciones de asistencia contribuye a una protección no igualitaria de las víctimas y a un aumento de su ya delicada situación de vulnerabilidad.

La razón fundamental para establecer el periodo de recuperación y reflexión es la extrema vulnerabilidad de las víctimas, quienes han sufrido violaciones graves a sus derechos humanos más elementales (Piotrowicz, 2019: 43). Siguiendo la línea argumentativa planteada por Piotrowicz, resulta difícil de justificar que las víctimas de trata que sean ciudadanas de la Unión Europea no tengan acceso a un periodo de recuperación y reflexión, el cual está

---

<sup>30</sup> Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, 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. DOUE L 261, 6 de agosto de 2004: 19-23.

destinado a favorecer su restablecimiento. Tal exclusión contraviene el principio de Igualdad y No-Discriminación.

Así, aunque la redacción del artículo 11 de la Directiva (UE) 2024/1712 sugiere una interpretación más inclusiva que desaconseja posturas excesivamente restrictivas (permitiendo contemplar la aplicación del periodo para todas las víctimas de trata, con independencia del hecho de ser o no ciudadanas de la Unión), no puede obviarse que el mayor grado de concreción y desarrollo del período de recuperación y reflexión previsto en la Directiva 2004/81/CE confiere a esta medida una solidez normativa especialmente significativa. Sin embargo, esta última parece estar diseñada, al menos en su aplicación práctica, principalmente para las víctimas nacionales de terceros países, lo que genera dudas en cuanto a su plena aplicabilidad a las ciudadanas de la Unión que también han sido objeto de trata.

Ante este escenario, se esperaba que, dada la naturaleza controvertida de dicha cuestión a lo largo de los años (Palumbo y Marchetti, 2022), se produjera una modificación significativa durante el proceso de enmienda de la Directiva 2011/36/UE y se incorporara, en este nuevo instrumento, la regulación del periodo (Rodríguez Muñoz, 2024a: 309). No obstante, la Directiva (UE) 2024/1712 mantiene la remisión a la Directiva 2004/81/CE, lo que constituye una de las oportunidades perdidas más notables en el proceso de actualización del marco jurídico europeo sobre la lucha contra la trata (Rodríguez Muñoz, 2024b).

En tercer lugar, otra cuestión en la que se observa una discriminación frecuente, especialmente basada en el origen, es en el acceso a la protección y asistencia para las víctimas de trata. Esto se debe a que muchas de las medidas de protección y apoyo a las víctimas están condicionadas a la posesión de un permiso de residencia válido en un Estado miembro de la Unión Europea, el cual, a su vez, suele depender de la cooperación de la víctima con las autoridades encargadas de la investigación criminal (Torres Rosell y Villacampa Estiarte, 2017)<sup>31</sup>. Este requisito pone en una situación de vulnerabilidad aún mayor a las víctimas, ya que aquellas que no desean cooperar con las autoridades pueden verse privadas de la asistencia necesaria, lo que refuerza las desigualdades y la discriminación por origen.

---

<sup>31</sup> Las autoras realizan una serie de entrevistas a diversos integrantes de las fuerzas de seguridad del Estado español que se encargan de investigar los delitos relacionados con la trata de personas. A partir de estas entrevistas, se observa que ciertos profesionales del ámbito policial y judicial perciben los servicios de apoyo y protección a las víctimas como herramientas destinadas a obtener su colaboración con el sistema judicial, principalmente para que proporcionen información. Esta perspectiva revela una visión utilitarista y despersonalizada de las víctimas, tratándolas más como fuentes de datos que como titulares de derechos. Asimismo, los informes que el GRETA realiza en los Estados Miembros del Consejo de Europa demuestran que esta condicionalidad es una práctica común (GRETA, 2019: párr. 159).



A título ilustrativo, la Directiva (UE) 2024/1712 continúa manteniendo el vínculo entre la protección y asistencia a las víctimas de trata y la duración del proceso penal<sup>32</sup>. Este enfoque puede dar lugar discriminaciones, especialmente para aquellas víctimas que se encuentran en situación irregular dentro de la Unión Europea. A saber, es posible que el acceso a permisos de residencia quede supeditado a la participación activa de las víctimas en el proceso penal y que las víctimas de trata solamente puedan regularizar su estatus migratorio si colaboran con las autoridades encargadas de la investigación del delito.

Además, como ha sido anotado, los permisos de residencia están vinculados directamente con la duración del proceso penal, al igual que las medidas de protección y asistencia previstas para las víctimas. Esto implica que, incluso si la víctima aceptara participar activamente en el proceso penal, su derecho a beneficiarse de dichas medidas, orientadas a su recuperación, finalizaría al concluir el proceso judicial o poco después de su terminación. Como consecuencia, la víctima enfrentaría el riesgo de ser expulsada del Estado en cuestión, lo que imposibilitaría su acceso continuado a las medidas necesarias para su sanación y recuperación integral. Este aspecto resulta especialmente crítico en relación con las medidas destinadas a garantizar el bienestar físico y emocional de las víctimas, como el acceso a tratamiento médico y psicológico, o a un alojamiento adecuado donde puedan avanzar en su proceso de sanación, tal como se contempla en el artículo 11 de la Directiva (UE) 2024/1712.

De manera similar, el acceso a medidas de reintegración social para las víctimas de trata también está condicionado a su permanencia en el Estado miembro donde fueron identificadas. En el caso de las víctimas que no sean ciudadanas de la Unión Europea, su estancia está supeditada a la obtención de un permiso de residencia que, como ya ha sido anotado, en la mayoría de los casos, depende de su colaboración activa en el proceso penal. Esto genera una situación precaria para estas víctimas, quienes, además de afrontar las secuelas de la explotación sufrida, deben confrontar incertidumbres jurídicas y administrativas que limitan significativamente su recuperación y reintegración social.

Este enfoque representa una barrera notable para muchas víctimas de trata, ya que no todas están dispuestas o son capaces de participar en el proceso penal. Algunas temen represalias

---

<sup>32</sup> Así, el redactado del artículo 11 en la Directiva 2011/36/UE, continúa siendo el mismo: “Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la asistencia y el apoyo especializados a las víctimas con un enfoque centrado en la víctima y atento a las cuestiones de género, la discapacidad y la condición de menor, antes del proceso penal, durante este y por un período de tiempo adecuado después de su conclusión, a fin de que puedan ejercer los derechos establecidos en la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y en la presente Directiva”.

por parte de las redes de trata, carecen de confianza en el sistema judicial o temen ser identificadas como inmigrantes en situación irregular, lo que podría derivar en su detención o expulsión (Villacampa Estiarte, 2022: 465). Esta exclusión no solo agrava su vulnerabilidad, sino que perpetúa su situación de explotación al negarles el acceso a derechos básicos de asistencia y protección, fundamentales para su recuperación y reintegración. En consecuencia, esta condición supone una limitación estructural que contradice los principios de Igualdad y No-Discriminación que deberían guiar las políticas dirigidas a combatir la trata de personas.

En resumen, la mayoría de las medidas que se incorporan o se mantienen en la Directiva (UE) 2024/1712 no logran ser consistentes o alinearse de forma plena con el principio de Igualdad y No-Discriminación. Principio que se proclama no únicamente en el mismo instrumento normativo, sino también en el derecho primario de la Unión Europea y el más amplio Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

#### 4. Reflexiones finales

Recapitulando, tras un sucinto análisis de la Directiva (UE) 2024/1712 es posible afirmar que el instrumento se presenta con una retórica ambiciosa e inclusiva que promete ocuparse de la trata de personas desde una perspectiva más humana y protectora para las víctimas. Esto incluye principios de prevención, protección y persecución que, en teoría, deberían garantizar un enfoque integral en la lucha contra este fenómeno. A saber, reconociendo el principio de Igualdad y No-Discriminación, así como, por primera vez, la discriminación interseccional en un texto dirigido a erradicar la trata de personas y proteger a sus víctimas.

Sin embargo, como se señala a lo largo del estudio, estas declaraciones de intenciones están alejadas de las medidas concretas que se proponen. Las medidas contempladas en la nueva herramienta legislativa a menudo se limitan a un marco teórico que no parece reconocer plenamente la complejidad de la trata de personas ni las múltiples dimensiones que la configuran. Por ejemplo, aunque se habla de protección específica para las víctimas, muchas de las medidas propuestas se centran en aspectos penales o de control de fronteras, dejando de lado acciones concretas para atender la rehabilitación integral de las personas afectadas. Esto pone de manifiesto un enfoque parcial y eminentemente securitario que no se ocupa de las causas estructurales de la trata ni las vulnerabilidades sociales que la propician.



Otro aspecto relevante es la insuficiencia de estas medidas en el contexto de la complejidad jurídica e institucional de los Estados miembros. La Directiva, como instrumento mínimo, requiere ser transpuesta a los ordenamientos jurídicos nacionales, lo que a menudo genera disparidades significativas en su aplicación. Esta realidad pone en duda la capacidad de lograr un enfoque armonizado dentro de la Unión Europea, especialmente cuando los Estados miembros tienen distintos grados de compromiso y capacidad para implementar los estándares propuestos.

En este sentido, es importante subrayar que la transposición de la Directiva (UE) 2024/1712 no es solo una cuestión técnica, sino también una oportunidad para garantizar que las legislaciones nacionales se alineen con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto implica una transformación real de las políticas que, además de perseguir a los delincuentes, prioricen la protección de las víctimas y la prevención de la trata mediante políticas sociales, educativas y de cooperación internacional.

Por último, el hecho de que los Estados miembros dispongan de dos años para adaptar sus marcos normativos ofrece una ventana temporal para evaluar y mejorar las medidas propuestas. Sin embargo, este plazo también plantea el riesgo de que la transposición se limite a un ejercicio superficial de cumplimiento formal, sin una implementación real que abarque todas las implicaciones de la trata de personas. Esto refuerza la necesidad de un seguimiento constante y de una cooperación efectiva entre las instituciones europeas y los Estados miembros, junto con las organizaciones de la sociedad civil.

En conclusión, la Directiva (UE) 2024/1712 pone de manifiesto una desconexión entre sus promesas declarativas y las acciones concretas que mantiene o incorpora. Aunque representa un avance, aún es necesario un esfuerzo coordinado para que esta herramienta legislativa sea verdaderamente efectiva. Esto solo será posible si se adopta un enfoque que no solo cumpla con los requisitos mínimos, sino que también se ocupe de las complejas realidades del fenómeno y los compromisos con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## 5. Referencias bibliográficas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo (2021). *L'identificazione delle vittime di tratta tra i richiedenti protezione internazionale e procedure di referral. Linee Guida per le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.*

Bayefsky, Anne F. (2016). The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law. En S. Farrior (ed.), *Equality and Non-Discrimination under International Law*. (Vol. II) (pp. 71-104). Routledge.

Bianchi, Andrea (2008). *Human Rights and the Magic of Jus Cogens*. *European Journal of International Law*, 19(3): 491-508. <https://doi.org/10.1093/ejil/chn026>

Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. 27 de julio de 1981.

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 7 de diciembre de 2000.

Carta de las Naciones Unidas. 26 de junio de 1945.

Comisión Europea (2021). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos (2021- 2025), de 14 de abril de 2021 (COM(2021) 171 final).

Comité de Derechos Humanos (2005). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos en Eslovenia, de 25 de junio de 2005 (CCPR/CO/84/SVN).

Comité de Derechos Humanos (2006). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos en Paraguay, de 24 de abril de 2006 (CCPR/C/PRY/CO/2).

Comité de Derechos Humanos (2007). Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos en Barbados, de 14 de mayo de 2007 (CCPR/C/BRB/CO/3).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2020). Recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial, 20 de noviembre de 2020 (CEDAW/C/GC/38).

Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. 16 de mayo de 2005.

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. 4 de noviembre de 1950.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 22 de noviembre del 1969.

Corrêa Da Silva, Waldimeiry (2019). La interseccionalidad en la trata de seres humanos: un encuentro necesario para el enfoque de derechos humanos. En N. Cordero Ramos y P. Cruz Zúñiga (eds.), *Trata de personas, género y migraciones en Andalucía (España), Costa Rica y Marruecos: Retos y propuestas para la defensa y garantía de los derechos humanos*. (pp. 37-66). Dykinson.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Opinión Consultiva sobre la Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados*, OC-18/03 de 17 de septiembre.

Clifford, Jarlath (2013). Equality. En D. Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. (pp. 420-445). Oxford University Press.

Criddle, Evan J. y Fox-Decent, Evan (2009). A Fiduciary Theory of Jus Cogens. *Yale Journal of International Law*, 34: 331-387.

Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, 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. DOUE L 261, 6 de agosto de 2004, pp. 19-23.



Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. DOUE L, 24 de junio de 2024.

Esteve Garcia, Francina (2019). Alcance de las obligaciones internacionales y europeas contra la discriminación racial y sus implicaciones para España. En J. Soroeta Licerias y N. Alonso Moredo (coords.) *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*. (Vol. XVIII) (pp. 87-138). Tirant lo Blanch.

Eurostat (2024). *Trafficking in human beings statistics*. <https://ec.europa.eu/eurostat/>.

Fawcett, James (1969). *The application of the European Convention on Human Rights*. Oxford University Press.

Fredman, Sandra (2016). *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law*. Publications Office of the EU.

GRETA (2019). *9th General Report on GRETA's Activities*.

Hekin, Louis (1981). *The International Bill of Rights: Covenant on Civil and Political Rights*. Columbia University Press.

Jordana Santiago, Mirentxu (2021). La perspectiva de género en la lucha contra la trata en la Unión Europea. En D. Martín (ed.), *Retos en Inmigración, Asilo y Ciudadanía: Perspectiva Unión Europea, internacional, nacional y comparada*. (pp. 73-89). Marcial Pons.

McKean, Warwick (1983). *Equality and discrimination under international law*. Clarendon Press.

Mestre i Mestre, Ruth (2016). G.J. v. Spain and access to justice for victims of human trafficking, *Strasbourg Observers*. <https://strasbourgobservers.com/>.

Moreno Urpí, Alexandre (2019). La lucha contra la trata de seres humanos en la Unión Europea: análisis de los instrumentos de protección, persecución y prevención [Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/handle/10803/670283#page=1>.

Moreno Urpí, Alexandre (2022). Hacia un nuevo enfoque de la trata de seres humanos en la UE: los aspectos claves de la estrategia actualizada para erradicarla. En M. Fernández Cabrera y C. R. Fernández Díaz (dirs.), *Retos del Estado de Derecho en materia de inmigración y terrorismo*. (pp. 387-410). Iustel.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos (2014). *Los Derechos Humanos y la trata de personas*.

Oficina de las Naciones Unidas sobre la Droga y el Delito (2021). *Global Report on trafficking in persons*.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2021). Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings. *Applying Gender-sensitive Approaches in Combating Trafficking in Human Beings*.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16 de diciembre de 1966.

Parlamento Europeo (2023). *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/UE on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims*, de 10 de octubre de 2023 (COM(2022)0732 – C9-0431/2022 – 2022/0426(COD)).

Piotrowicz, Ryszard (2019). The European legal regime on THB. En R. Piotrowicz, C. Rijken y H. B. Uhl, Heide Baerbel (eds.), *Routledge Handbook of Human Trafficking*. (pp. 41-51). Routledge.

Programa de Estocolmo de la Unión Europea: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, de 4 de mayo de 2010 (C 115/1).

Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, suplementando la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 15 de noviembre de 2000.

Protocolo número 12 al Convenio Para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. 4 de noviembre de 2000.

Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre protección de las mujeres contra la violencia, de 30 de abril de 2002 ((2002)5).

Resolución 58/137 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas, de 4 de febrero de 2004 (A/RES/58/137).

Resolución 11/3 del Consejo de Derechos Humanos, de 17 de junio de 2009, sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños (A/HRC/RES/11/3).

Rodríguez Muñoz, Georgina (2024a). La protección de la víctima de trata de personas en el ordenamiento jurídico internacional y su aplicación en la Unión Europea: hacia un estatuto de la víctima [Tesis Doctoral, Universitat de Girona]. <https://www.tdx.cat/handle/10803/692646#page=1>.

Rodríguez Muñoz, Georgina (2024b). La nueva Directiva (UE) 2024/1712 en la lucha contra la trata de seres humanos: una oportunidad perdida para la protección de las víctimas. *Revista General de Derecho Europeo*, 64: 7.

Rodríguez Muñoz, Georgina (2025). El tràfic de persones i el tràfic d'immigrants a la Unió Europea: interseccions conceptuals i protecció de les víctimes. En S. Morgades Gil (ed.), *Violències a la Mediterrània*. (pp. 103-113). Universitat Pompeu Fabra.

Timmer, Alexandra (2011). Toward an Anti-Stereotyping Approach for the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*, 11(4): 707-738. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngr036>

Tratado de la Unión Europea. 13 de diciembre de 2007.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 13 de diciembre de 2007.

TEDH. Rantsev *vs.* Chipre y Rusia. Demanda No. 25965/04. Juicio (7 enero 2010).

TEDH. G.J. *vs.* España. Demanda No. 59172/12. Decisión (21 de junio de 2016).

Villacampa Estiarte, Carolina (2022). Trata de seres humanos y explotación laboral: retos pendientes en la asistencia a sus víctimas. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 28: 433-480. <https://doi.org/10.5944/rdpc.28.2022.33491>

Villán Durán, Carlos (2006). *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Trotta.

Xian, Kathryn, Chok M.D., Shaylin y Dwigings, Dustin (2017). LGBTQ Youth and Vulnerability to Sex Trafficking. En M. Chisolm-Straker y H. Stoklosa (eds.), *Human Trafficking Is a Public Health Issue*. (pp. 41-152). Springer.



---

Zaccaroni, Giovanni (2021). *Equality and Non-Discrimination in the EU: The Foundations of the EU Legal Order*. Elgar Studies in European Law and Policy.