



La actualidad del abordaje de la trata de personas para la prostitución forzada en España. El Plan Integral y sus implicaciones para trabajadoras del sexo inmigradas

The current situation concerning the trafficking for forced prostitution in Spain. The Holistic Plan, and its implications for immigrant sex workers

Estefanía Ación González

Investigadora, Centro de Estudio de las Migraciones y las Relaciones Interculturales, Universidad de Almería, España.
eacion@ual.es

Francisco Checa y Olmos

Profesor Titular de Área de Antropología Social, Universidad de Almería, España.
fcheca@ual.es

RESUMEN

El Gobierno español, en diciembre de 2008, aprobó el *Plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, que sienta las bases estratégicas para combatir esa lacra. Este trabajo resume el plan, muestra críticas que se vertieron sobre el mismo desde entidades que trabajan con población vulnerable a la trata con fines de prostitución forzada, y se presentan algunas consecuencias que está teniendo su aplicación. Se extraen, básicamente, dos conclusiones: Por una parte, la perspectiva abolicionista del Gobierno a la hora de abordar el fenómeno de la trata parece estar desviando las energías a eliminar la prostitución en sí más que a plantear estrategias realistas de detección de víctimas y, por otra, existen razones para dudar de la idoneidad de las actuales estrategias de identificación y protección de posibles víctimas, ya que parece que sirven más al control de fronteras y de la inmigración irregular que a la detección y protección de supuestas víctimas y la garantía de sus derechos humanos.

ABSTRACT

In December 2008, the Spanish government approved the *Holistic Plan Against Human Trafficking for Sexual Exploitation*, which provides the strategic basis for combating this scourge. This paper shows the plan and the disagreements that have arisen from organizations working with persons vulnerable to trafficking and forced prostitution. Also, ideas are presented on the consequences of the plan's implementation. This article suggests two conclusions. First, the abolitionist perspective of government concerning trafficking appears to be diverting energies to eliminate prostitution itself rather than to propose realistic strategies for the detection of victims. Secondly, there are reasons to doubt the appropriateness of the strategies for identifying and protecting potential victims, since it appears that the measures serve more to control borders and illegal immigration than to detect and protect presumed victims while ensuring their human rights.

PALABRAS CLAVE

trata de seres humanos | prostitución forzada | abolicionismo | control de la inmigración

KEYWORDS

human trafficking | forced prostitution | abolitionism | immigration control

1. Introducción

En el contexto migratorio que vivimos, los movimientos transnacionales son cada vez más complejos y diversos. Hay quien afirma que esto sucede a través de un proceso de mundialización caracterizado por el incremento de países implicados -de origen, destino y tránsito- y la multiplicación de rutas migratorias. Dentro del fenómeno, decenas de miles de personas procedentes de estados empobrecidos desean trasladarse a otros donde las condiciones económicas son percibidas como capaces de dar salida a sus anhelos de futuro. Para muchas de esas personas conseguir un visado es prácticamente imposible y, por ello, recurren a organizar viajes fuera de la legalidad, encontrando para ello quienes están dispuestos a facilitar su traslado a cambio, muchas veces, de un alto precio. El crecimiento de lo que han llamado *la industria de la migración clandestina* es uno de los costes más graves de las políticas de control a la inmigración en la actualidad, junto a las tragedias humanas y violencias que se viven en las barreas de

entrada, la saturación de los cauces establecidos para demanda de asilo, la fijación de los migrantes en el territorio -por dificultades de movilidad- y problemas de satisfacción legal de demanda de trabajo (Arango 2007: 14).

Así pues, es cada vez más diverso el panorama de las migraciones irregulares, las circunstancias que las acompañan, las formas que adoptan y los niveles de sufrimiento que provocan. Este artículo gira en torno a algunas circunstancias, formas y niveles de sufrimiento muy graves en este sentido y que vulneran de forma más flagrante los derechos humanos: lo que actualmente se conoce como *trata de personas* y en concreto en su modalidad transnacional (ya que la trata no siempre implica desplazamientos internacionales, también puede darse en el seno de un mismo estado (1)) y la que se da con el objeto de que una persona se convierta en fuente de ingresos a través de su prostitución forzada. A esta realidad se le denomina comúnmente *trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, término no exento de imprecisiones y polémica dependiendo de la perspectiva ideológica que se adopte (Wijers 2001: 254 y sig).

En esta ocasión nuestra reflexión se centra en las estrategias que España como Estado está desarrollando para combatir esta lacra, para ello veremos el *Plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, que entra en vigor a finales de 2008 y pretende desarrollarse hasta finales de 2011. Además, lo contextualizaremos partiendo de sus orígenes en la normativa internacional para después exponer un breve resumen de los aspectos más importantes que sintetizan la estrategia del Gobierno para combatir la trata y ver las principales críticas que se han realizado desde la sociedad civil al Plan. Por último, haremos un discreto balance de su aplicación usando como guía el *Informe sobre el estado de la situación del plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, editado por el Ministerio de Igualdad en abril de 2010 e ilustrando la exposición con datos recopilados a través de diversos informes y nuestro propio trabajo de campo en el Poniente almeriense (2).

En este artículo no entraremos en la descripción de las diferentes perspectivas ideológicas desde las que hoy en día se aborda la prostitución, aunque sí es necesario aclarar que el Gobierno español mantiene una postura ideológica muy concreta, la abolicionista (Solana 2008: 138). Y esto tiene mucho que ver con la estrategia de lucha contra la trata. Para nosotros el abolicionismo alberga serios problemas a la hora de sustentar estrategias de combate contra la trata. En primer lugar, se trata de un cuerpo teórico desarrollado en abstracto, es decir, sin basarse necesariamente en el estudio sistemático de la realidad. En segundo lugar, implica considerar la prostitución en sí una violación de los derechos de las mujeres, ya que, según esta perspectiva, todas las que ejercen esta actividad lo hacen de forma forzada (Osborne 1988: 102) y esta generalización es difícilmente defendible en la realidad. Por ello, en tercer lugar, sostener este punto de vista significa vincular inevitablemente prostitución a *explotación sexual*, término acuñado bajo tales postulados y cuyo uso es altamente arriesgado, al menos desde el punto de vista teórico.

Nosotros pretendemos repasar la línea política que maneja el Gobierno español y aproximarnos al impacto que tiene su puesta en práctica para la realidad de quienes son nuestro objeto de estudio. Nuestra preocupación fundamental es llamar la atención acerca de carencias percibidas, ya que detectamos, de momento, dos problemas fundamentales en el abordaje actual de la trata en nuestro país: Por un lado, creemos que el exceso de celo del Gobierno en situarse desde el abolicionismo afecta al correcto acercamiento al complejo problema de la prostitución forzada a varios niveles -por ejemplo, detectamos un uso tendencioso de los términos en el Plan, marcado por imprecisiones que ignoran la existencia de la trata en sectores ajenos a la industria del sexo y señalan la existencia de la prostitución como único origen del mal que se pretende eliminar, lo que desencadena medidas que afectan negativamente a todas las personas que ejercen esta actividad sean víctimas de trata o no-. Un segundo problema o preocupación es la constatación de que muchas de las medidas adoptadas para la identificación y protección de las víctimas de prostitución forzada parecen anteponer el control de nuestras fronteras y de la inmigración irregular a la garantía de los derechos humanos.

2. La trata. Conceptos y normativa internacional

El ajuste terminológico es precisamente una cuestión no resuelta desde el punto de vista académico,

jurídico, político y social, a pesar del consenso existente en el ansia por eliminar la trata. En la base del problema está la delimitación del fenómeno, muy condicionada por la complejidad que presenta y ciertas tensiones ideológicas y morales.

El término *trata de seres humanos* -o de personas- se encuentra definido en su acepción más aceptada a nivel internacional en el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños*, que complementa la *Convención de naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional* de Naciones Unidas, donde aparece como "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación" (ONU, 2000, art. 3).

Más recientemente, en el artículo cuarto del *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos*, de 2005, se define de esta manera: "por trata de seres humanos se entenderá el reclutamiento, transporte, transferencia, alojamiento o recepción de personas, recurriendo a la amenaza, uso de la fuerza u otras formas de coerción, el secuestro, fraude, engaño, abuso de autoridad o de otra situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con vistas a su explotación. La explotación comprenderá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otras personas u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extirpación de órganos".

Hasta llegar a estas definiciones, y desde la segunda mitad del siglo XX, nuestro entorno más cercano (Europa, España) ha conocido múltiples estrategias de abordaje jurídico que han debido lidiar con los disensos en el contenido de la definición determinados por debates ideológicos ante la complejidad de un fenómeno imposible de simplificar.

Uno de los problemas a la hora de aclarar de qué estamos hablando cuando lo hacemos sobre trata de personas para la prostitución forzada ha sido separar ésta de la voluntaria. Una muestra muy clara de ello es el abordaje jurídico internacional, por ejemplo en el *Convenio de naciones unidas para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena* (ONU 1948), donde en el preámbulo se considera que "la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad". Esta percepción de unión entre la prostitución en sí y la trata -el trabajo como tal y su versión forzada- ha sido un clásico en la manera de abordar la cuestión que nos ocupa y determina el debate y la puesta en práctica de medidas efectivas. De hecho, el citado convenio propone estrategias más enfocadas a perseguir a quienes promueven negocios relacionados con la prostitución que a redes criminales de trata, véase como ejemplo la siguiente redacción del artículo 2: "Las partes en el presente convenio se comprometen asimismo a castigar a toda persona que: 1. Mantuviere una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participare en su financiamiento; 2. Diere o tomare a sabiendas en arriendo, un edificio u otro local, o cualquier, parte de los mismos, para explotar la prostitución ajena" (ONU 1948).

En el siguiente cuadro podemos ver, en orden cronológico, las principales normas de derecho internacional que regulan la lucha contra la trata de seres humanos, el organismo internacional que las promulga y su fecha de ratificación de España. Todas estas normas han ido recogiendo definiciones y concepciones sobre el problema de la trata y es en ellas donde se puede ver la evolución de las formas de abordaje a lo largo de nuestra historia reciente (García 2006).

Cuadro 1. Sucesión de las normativas internacionales contra la trata de mayor repercusión (1948 hasta la actualidad).

Año firma	Normativa	Organismo emisor	Ratificación de España
1948	Convenio de Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena	Naciones Unidas	1962
1948	Declaración Universal de los Derechos Humanos	Naciones Unidas	1955
1950	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales	Estados Europeos	1979

1979	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Naciones Unidas	1984
1989	Convención de los Derechos del Niño	Naciones Unidas	1990
2000	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía	Naciones Unidas	2002
2000	Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Naciones Unidas	2003
2000	Protocolo para Prevenir, reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Naciones Unidas	2003
2000	Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Emigrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Naciones Unidas	2003
2002	Decisión Marco relativa a la Lucha contra la Trata de Seres Humanos	Unión Europea	2002
2002	Principios, Recomendaciones y Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los Derechos Humanos y la Trata de personas	Naciones Unidas	
2003	Plan de acción de la OSCE "Luchando contra la trata de seres humanos"	Consejo Ministerial de la OSCE	2003
2004	Directiva 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	Comunidad Europea	2004
2005	Convenio del Consejo de Europa para la Acción contra la Trata de Seres Humanos	Consejo de Europa	2008
2005	Plan de la Unión Europea sobre Mejoras Prácticas, Normas y Procedimientos para luchar contra la Trata de seres Humanos y Prevenirla	Unión Europea	2005

Fuente: Elaboración propia.

Las tres principales normativas que rigen al respecto en España son: el anteriormente citado *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional* (comúnmente conocido como "Protocolo de Palermo de Naciones Unidas"); el *Convenio del Consejo de Europa para la acción contra la trata de seres humanos* y el *Plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, del Gobierno de España.

Nuestra intención es realizar una fotografía del abordaje del fenómeno de la trata de personas para la prostitución forzada partiendo del análisis del Plan, ya que atendiendo al mismo podemos obtener pistas acerca de la aplicación de la normativa internacional en España, los sustratos teóricos de intervención que el Gobierno actual maneja sobre el tema, el momento en que nos encontramos con respecto al debate social y político y, por último, la efectividad e idoneidad de las estrategias que están llevándose a cabo.

Este análisis se va a usar como herramienta para exponer el estado de la cuestión, así que el objetivo rebasa la exposición del Plan y cuestiones tangenciales. Se trata de facilitar la contemplación del escenario actual a través de: primero, las medidas que adopta nuestro ejecutivo, con un Plan que implica a casi todos los Ministerios y a las Comunidades Autónomas; segundo, el estado del debate social partiendo de apoyos y críticas recibidos por el Plan por una parte de la sociedad civil, las ONG que trabajan en contextos de prostitución y, tercero, efectos reales sobre las personas afectadas o que viven de cerca los efectos de las medidas adoptadas.

3. El plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (2008-2012)

Según el resumen ejecutivo del *Informe mundial sobre la trata de personas de la oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito* de 2009 -que contiene información relativa a 155 países y territorios sobre adopción de medidas de lucha contra la trata-, en noviembre de 2008 el 63% de los países habían aprobado medidas contra la trata en general, mientras que el 16% había aprobado medidas para combatir sólo algunos elementos contenidos en el protocolo. Este es el caso de España, donde el desaparecido Ministerio de Igualdad elabora un plan centrándose únicamente en lo que denomina *trata de seres humanos para la explotación sexual*. Los antecedentes de esta inquietud limitada y excluyente de otras áreas de efecto de la trata podemos encontrarlos en la preocupación del Gobierno actual por problematizar la misma prostitución, siguiendo la línea abolicionista clásica de unir prostitución y trata (ejercicio voluntario y forzado) como si fueran expresiones de una misma realidad.

En el *Informe de la Ponencia para el estudio de la situación de la prostitución en nuestro país*, elaborado por la Comisión Mixta (Senado-Congreso) de los Derechos de la Mujer y la Igualdad de Oportunidades (BOCG de 13 de abril de 2007), fijó la postura del Gobierno español al respecto. La comisión asumió el ideario abolicionista en sus argumentos y conclusiones (Solana 2008), apareciendo en la redacción diversas manifestaciones claramente tendenciosas como la que sigue: "Nuestro país (...) aborda la prostitución como una clara vulneración de los derechos humanos de las personas que están en esa situación tal como se contempla en el marco del Convenio de Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 2 de diciembre de 1948" (Comisión Mixta 2007: 4). Conviene resaltar que el enfoque del Convenio de 1948 al que se hace referencia se considera ampliamente superado por medidas internacionales más recientes que se dirigen al combate concreto de las situaciones de trata (como el Protocolo de Palermo), por lo que es conveniente delimitar la definición de prostitución como el ofrecimiento de servicios sexuales a cambio de remuneración. Continuar considerando la prostitución *per se* una violación de los derechos humanos no es más que un ejercicio ideológico (Ación 2009: 261). Otro ejemplo del desmarque abolicionista del Gobierno es la siguiente manifestación: "nada aporta la distinción entre prostitución libre o forzada que olvida que el ejercicio de la prostitución atenta contra la dignidad de las personas que la ejercen" (Comisión Mixta 2007: 4). Incluso el propio presidente Zapatero, dos años después, proclama públicamente su repudio hacia el sexo venal, declarando: "Siempre tengo una sensación muy de rechazo hacia la prostitución" (*La Vanguardia* 05/09/2009).

De esta manera, si el Gobierno entiende que la prostitución debe desaparecer, puesto que es equiparable a explotación sexual al mismo tiempo que la ONU exige medidas contra la trata, y el Ministerio de Igualdad español resuelve la ecuación diseñando medidas que cubran ambos objetivos a un tiempo. Este es el contexto de salida del Plan que aquí analizamos.

El plan, que fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 12 de diciembre de 2008 y estará vigente hasta finales de 2011, se estructura en tres capítulos. El primero, a modo de preámbulo, centra la definición de trata, cita los acuerdos y convenios en vigor a nivel internacional y pretende repasar lo que supone el fenómeno de la trata "en el mundo y en España". El segundo, titulado *El plan de acción*, es una exposición metodológica. Por último, el tercero reúne las cinco áreas de acción: (1) medidas de sensibilización, (2) de prevención e investigación, (3) de educación y formación, (4) de asistencia y protección a las víctimas, legislativas y procedimentales y (4) de coordinación y cooperación.

El primer capítulo comienza aportando generalidades sobre la trata, aunque se centra exclusivamente en el fenómeno de la *trata de mujeres con fines de explotación sexual*, aludiendo lo siguiente: "La trata de seres humanos con fines de explotación sexual, especialmente de mujeres y de niñas -sus principales víctimas- constituye una de las vertientes más crueles de este ilícito comercio. Es, en realidad, una manifestación más de la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres en muchos lugares del mundo y constituye una clara expresión de la violencia de género".

El segundo aspecto reseñable hace referencia a los cuatro principios rectores del Plan: primero, la necesidad de adoptar la perspectiva de género, que se justifica dado que las mujeres "presentan mayor tendencia a convertirse en víctimas debido a la falta de educación y oportunidades profesionales" (3) y a que "En las últimas décadas, hemos visto surgir un negocio sexual basado en el cuerpo de las mujeres como objeto de consumo". Vemos aquí cómo se rebasa la barrea de la preocupación por la trata para mostrar tensión contra la propia prostitución. El segundo señala la necesidad de considerar la trata una violación de los derechos fundamentales profundizando en la vinculación anteriormente anunciada: "No

se puede desvincular el fenómeno de la trata del de la prostitución", mientras que el tercero se centra en la realidad transnacional del fenómeno y el requerimiento de cooperación internacional. Por último, el cuarto principio cierra con la idea de que la trata supone un delito que hace imprescindible la actuación policial y judicial.

También en este primer capítulo se cita la puesta en marcha en 2000 de la citada *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional* y sus protocolos suplementarios; adopta, pues, la definición de trata del Protocolo de Palermo y añade su desglose en tres elementos fundamentales: 1) la *acción* que consiste en la captación, transporte, embarque o recepción de personas; 2) los *medios* empleados: amenaza, fuerza, engaño, abuso de poder, vulnerabilidad, pago o remuneración a alguien que ejerza un control previo sobre la víctima y 3) la *finalidad* de explotación, tanto de tipo sexual, como mediante trabajos forzados, esclavitud y prácticas similares o extracción de órganos.

Llama además la atención sobre la necesidad estadística de evitar la mezcla de términos: "Es importante no confundir la trata de seres humanos con el tráfico ilegal de inmigrantes". Sin embargo, no se llega a zanjar la confusión: "tanto el tráfico ilegal como la trata de seres humanos se producen a través de los cauces establecidos por las redes de inmigración irregular". Aunque es constatable que algunas rutas usadas por redes de tráfico ilegal transnacional, se utilizan para conducir a personas que van a ser posteriormente forzadas a trabajar (ONU 2009), no todas las realidades de prostitución forzada tienen que ver con el tráfico de migrantes para la inmigración irregular, ya que estaríamos obviando, por ejemplo, a las víctimas nacionales del país donde se las explota.

El capítulo acaba enfatizando la gravedad de la cuestión y con ese fin alude a la falta de datos fiables. Partiendo de que España es un importante país de tránsito y destino, se justifica la inevitabilidad de "eludir la conexión tan relevante de este fenómeno con la prostitución" e insiste: "la trata de mujeres, niñas y niños existe porque existe la prostitución (...) Un porcentaje muy significativo de estas mujeres [refiriéndose a inmigrantes] estarían en manos de redes de trata de seres humanos". A partir de este punto se realiza una descripción muy genérica, sin ningún tipo de apoyo en investigaciones o datos comprobables, sobre el proceso de funcionamiento de las redes de trata y la situación de las víctimas.

El segundo capítulo del plan hace referencia a *aspectos metodológicos y de objetivos*. Así, se redacta sobre el interés de dar respuesta a la preocupación social que suscita el fenómeno, el refuerzo de la colaboración administrativa, con las ONG e internacional y la necesidad de mejorar la actuación policial. Se alude a que se han tenido en cuenta las iniciativas parlamentarias (4) y el marco proporcionado por la Unión Europea (Convenio de 2005).

Los objetivos al respecto se concretan en: (1) Sensibilización social, (2) combate de sus causas a través de políticas activas de cooperación internacional, (3) desarrollo de medidas integrales en los ámbitos judicial, social, educativo, policial, administrativo y de inmigración, con participación de las ONG; (4) asistencia y protección a las víctimas; y (5) "luchar decididamente contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y contra la activa intervención en el fenómeno de traficantes y proxenetas". Finalmente, el capítulo acaba estableciendo su duración, informando de la creación de un Grupo Interministerial de Coordinación para su seguimiento y evaluación y sobre la intención de generar informes semestrales y una memoria anual.

El tercer y último capítulo ya concreta las medidas que dibujan el plan que se dividen en cinco áreas, cada una de ellas provista de una serie de objetivos que, a su vez, albergan acciones concretas. Seguidamente ofrecemos un brevísimo resumen de la propuesta completa.

El área primera propone medidas de sensibilización, prevención e investigación. Así, contempla el cumplimiento de seis objetivos: (1) Profundizar en el conocimiento del fenómeno de la trata y sus dimensiones (5); (2) sensibilizar a la sociedad sobre el problema a través de campañas en los medios de comunicación, conmemoración del 18 de octubre como Día Internacional contra la Trata de Personas y control de los anuncios de contactos en los medios de comunicación; (3) sensibilizar e informar en el medio educativo colaboración con las comunidades autónomas, (4) informar y sensibilizar a empresas, instituciones y organizadores de eventos públicos y profesionales para la prevención del turismo sexual, (5) mejorar los sistemas de prevención y detección temprana adoptando medidas en los países de origen, en el momento de acceder a territorio nacional -mediante el perfeccionamiento de los controles

policiales- y en nuestro país -reforzando los mecanismos de denuncia policial, planificando e intensificando la realización de inspecciones policiales en lugares de riesgo y articulando instrumentos de detección y denuncia en los ámbitos sanitario, asistencial y educativo (6)- y, por último (6) mejorar la capacidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad para la investigación y la lucha contra la trata -mediante la formación, la mejora de planteamientos estratégicos y reforzando las estructuras organizativas, el personal especializado y los recursos tecnológicos y financieros-.

El área segunda versa sobre la potenciación de medidas de educación y formación en trata de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, del funcionariado del Ministerio del Interior y funcionariado, así como los profesionales de administraciones e instituciones, públicas y privadas.

El área tercera es de vital importancia, pues se centra en medidas de asistencia y protección a las víctimas con cinco objetivos: en primer lugar, garantizar la protección a las víctimas y a testigos en aplicación de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, incluyendo mecanismos para facilitar la protección de familiares en el país origen, mediante la elaboración de protocolos de coordinación entre entidades responsables y la utilización de la declaración de la víctima como prueba anticipada. En segundo lugar, mejorar la información a las víctimas sobre derechos y recursos, elaborando y distribuyendo material divulgativo en los ámbitos policial, legal, sanitario, servicios de extranjería, asilo y fronteras, y servicios sociales (públicos y no gubernamentales). En tercer lugar se pretenden mejorar los servicios de atención a las víctimas, elaborando guías informativas dirigidas a profesionales, facilitando la atención social a las víctimas en situación de aislamiento, primando programas de mediación de las ONG y facilitando la inserción laboral de las víctimas. En cuarto lugar, se propone proporcionar asistencia jurídica especializada y en su propio idioma a las víctimas. Y, por último, proteger integralmente a las víctimas en situación de estancia irregular. Las medidas que se proponen para ello son: (1) agilización y simplificación de los procedimientos administrativos para la concesión de autorizaciones de trabajo y residencia, (2) agilización de los procedimientos de identificación y documentación de las víctimas, (3) transposición de la directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril -relativa a la expedición de un permiso de residencia a víctimas extranjeras de trata u objeto de acciones de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades-, (4) reconocimiento de un período de reflexión de, al menos, treinta días, para que las víctimas puedan restablecerse y escapar a la influencia de los traficantes y/o decidir su colaboración con las autoridades; (5) establecer una dotación económica que garantice la subsistencia de las víctimas durante el período de reflexión o su posible retorno al país de origen, si lo solicitan; y (6) elaboración de un protocolo de derivación y coordinación de las fuerzas y cuerpos de seguridad con los recursos sociosanitarios de atención a las víctimas.

El área cuarta se dedica a las medidas legislativas y procedimentales a adoptar, expuesta en tres objetivos. Uno, perfeccionar los mecanismos legales para proporcionar a la víctima una atención inmediata y adecuada, lo que se pretende reformando la *Ley de asistencia jurídica gratuita* y de la *Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* para proporcionar a las víctimas un sistema de asistencia jurídica inmediata y la disponibilidad de intérprete y aprobando el reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de protección a testigos y peritos en causas criminales. Segundo, impulsar medidas cautelares y en materia de prueba anticipada previstas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal instruyendo al Ministerio Fiscal y, de nuevo, reformando esta Ley para incluir una mención explícita a las víctimas de trata. Y, por último, privar de sus ventajas económicas a las organizaciones que se dedican a la trata.

Por último, el área quinta se ocupa de las medidas de coordinación y cooperación con cinco objetivos que corresponden a: Cooperación operativa policial, disposición de una herramienta estadística específica sobre el fenómeno, armonizada en el contexto europeo, fortalecimiento de la cooperación en el ámbito internacional realizando acciones de información y sensibilización en los países de origen para evitar la captación de víctimas, mejora de la cooperación en relación con las investigaciones y el enjuiciamiento de casos de trata y, por último, elaboración de mecanismos de coordinación y vínculos efectivos con las ONG e instituciones comprometidas en la lucha contra la trata y en la asistencia a las víctimas, mediante la creación de un foro contra la trata, integrado por las administraciones públicas competentes, las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones implicadas.

4. La sociedad civil habla: aportaciones y críticas al Plan

Una vez resumido el contenido del Plan nos centraremos en la respuesta que tuvo por parte de entidades que trabajan con población en contextos de prostitución -*supuestamente* la más vulnerable a la trata-. Veremos las valoraciones, aportaciones y críticas que se le hicieron al borrador y al texto definitivo desde la Red Española Contra la Trata, Amnistía Internacional, y las asociaciones Genera, Hetaira y Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

La Red Española contra la Trata (7) tuvo ocasión de revisar el borrador previo al Plan, lo que le dio la posibilidad de preparar un documento de aportaciones titulado *Valoración del borrador de las medidas propuestas en el plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*. Cabe resaltar que es la única entidad de la sociedad civil que aparecía enlazada en la página web oficial del Ministerio de Igualdad y la que, por tanto, se consideraba principal interlocutor para intercambiar información sobre la realidad de quienes son más vulnerables al fenómeno de la trata. En este apartado revisaremos las aportaciones generales que se encuentran al inicio del documento. El resto de aportaciones, área por área del plan, fueron *grosso modo* atendidas por el Ministerio de Igualdad y pueden contemplarse recogidas en el plan definitivo.

En primer lugar, la Red lanzaba una queja por no haber podido acceder a ciertas partes del borrador (*aproximación al fenómeno, antecedentes, justificación, duración, seguimiento y evaluación ni la memoria económica*), consideradas de gran importancia, pues en ellas, sobre todo en las tres primeras, se sientan los fundamentos teóricos que tanta polémica suscitan en el debate sociopolítico en la actualidad. Esta crítica de la opacidad con que se llevó a cabo la redacción del plan es común al resto de entidades que citaremos.

Una segunda puntualización se centraba en el escaso peso del enfoque de los derechos humanos de las víctimas en el texto, en contradicción con la centralidad que le otorgan a este aspecto las recomendaciones de Naciones Unidas y la OSCE-ODIHR (2004). Así, afirman: "El propio borrador refleja compromisos mucho más débiles en materia de protección, asistencia, retorno o integración de las víctimas que en materia de investigación policial contra las redes". Tras la publicación del texto definitivo, esta crítica continuó siendo una de las fundamentales para el resto de las ONG.

La tercera aportación de la Red al borrador del plan se dirigió hacia la necesidad de incluir a todas las víctimas de trata: mujeres, hombres, transexuales, niñas y niños; extranjeros comunitarios y extracomunitarios, españoles -víctimas de la trata tanto interna como internacional- y víctimas de grupos y redes criminales y de agentes individuales. El plan definitivo no atendió a esta demanda y se refiere casi en su totalidad a mujeres, sin diversificar excepto en las escasas menciones a menores.

Otra aportación reseñable era la exigencia de distinción entre tráfico y trata, lo que, como vimos, finalmente el plan sí recogió. También se atendió a la sexta puntualización sobre la necesidad de contemplar la figura de presunta víctima (8). Además, se exigía la creación de un órgano de evaluación y seguimiento y el nombramiento de relatores nacionales y mecanismos independientes para el seguimiento y evaluación del plan, así como la mejora de la estructura para garantizar la implementación de los objetivos, el seguimiento y la evaluación. En el plan definitivo no se recogieron finalmente indicadores claros ni especificaciones en cuanto a establecimiento de plazos concretos para la implementación de las medidas ni para los mecanismos de evaluación.

Por su parte, Amnistía Internacional (9), en su informe de 2009 *España una vida sin violencia para mujeres y niñas, las otras víctimas de violencia de género: Violencia sexual y trata de personas*, aplaude la existencia del Plan, aunque advierte que no contempla medidas contra la trata hacia otros fines que no sean la *explotación sexual*, aunque, entre otras cuestiones, denuncia que el Plan no desarrolla medidas en materia de identificación de las víctimas y elabora la crítica que consideramos más profunda al plan: el desatino de condicionar el acceso de las víctimas a las medidas de atención y protección a la interposición de la denuncia y/o colaboración con las autoridades. También llama la atención sobre la ausencia de medidas específicas para víctimas menores de edad y la ausencia de un mecanismo de control independiente. Además, advierte y denuncia que España ha sido declarada incumplidora de la Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril (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) por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia del 14 de mayo de 2009).

A lo largo del citado informe de Amnistía Internacional se vierten críticas de fondo al documento, expresando preocupación por las lagunas que en España existen en el trabajo institucional contra la trata. Seguidamente, intentaremos resumirlas.

En primer lugar, denuncian que no existen procedimientos para garantizar la correcta identificación de las víctimas, más allá de la derivada de la presentación de una denuncia. Además, llaman la atención sobre que el Plan únicamente establece la obligación de garantizar la atención integral a las víctimas extranjeras en situación irregular "que cooperen con las autoridades" lo que puede dejar desprotegidas al resto de víctimas. En tercer lugar, reclaman que el plan no establece medidas adecuadas para garantizar un apoyo económico a las víctimas. Y, finalmente, aunque aplauden el reconocimiento del periodo de reflexión de al menos un mes antes de formalizar una denuncia por parte de la supuesta víctima, recomiendan extenderlo a tres meses.

El interés por adentrarnos ahora en las críticas de las asociaciones Genera, Hetaira y la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía no es causal. Por una parte, las críticas de estas tres ONG fueron las más contundentes hacia el plan. Las tres reconocieron la oportunidad del mismo y le daban la bienvenida en un momento en que era absolutamente imprescindible que se tomaran medidas serias de lucha contra la trata en España. No obstante, la posición común es de profundo disenso hacia los elementos que suponen mayor conflicto en el debate público. En suma, la crítica de fondo se dirige a la percepción ante las prioridades centrales del Gobierno, que antepone el control de los flujos migratorios y ganar terreno hacia la desaparición de la prostitución frente a la atención, protección y detección de las víctimas.

Genera (Asociación en Defensa de los Derechos de las Mujeres) [\(10\)](#) accedió al borrador del plan antes de su publicación de forma indirecta, ya que el Ministerio de Igualdad no se lo remitió. Así, su primer documento fue de aportaciones al mismo y comienza quejándose de la poca transparencia del proceso consultivo: "Tememos que una fundamentación confusa pueda generar un posterior uso del Plan en función de teorizaciones ideológicas generales. (...) Esta conceptualización podría derivar no solamente en la mayor vulneración de derechos de las personas que ejercen prostitución sin coacción ni violencia, además podría repercutir en el impacto efectivo de las actuaciones futuras sobre la trata de personas" (Genera 2008: 1). Seguidamente, abogaban por un abordaje basado en los derechos humanos y que no estigmatice la prostitución y bien dotado de medios económicos. Además se señalaba la indefinición de ciertos conceptos como "medidas de protección", "declaración" y llamaban la atención sobre la sobredimensión del enfoque de seguridad y persecución criminal. Finalmente, se sumaban a la petición -finalmente desatendida- de crear y definir un órgano participativo de supervisión y evaluación del Plan.

Posteriormente, Genera se unió a Hetaira [\(11\)](#) para reclamar una reunión con representantes del Ministerio de Igualdad aportando un nuevo documento de observaciones y propuestas. Este documento ahondaba en las cuestiones centrales: primero, en la necesidad de "dotar de respuestas efectivas y valientes las diversas realidades, sin amalgamar conceptos ni confundir fenómenos tan diferenciados como la prostitución ejercida libremente con la explotación sexual" [\(12\)](#), y segundo, la necesidad de "priorizar la perspectiva de los derechos de las víctimas ante el clásico abordaje desde la persecución del delito".

Por último y cerrando la parte dedicada a observaciones y críticas al Plan por parte de la sociedad civil, reseñaremos el documento que elaboró APDHA [\(13\)](#) entidad que, además de mostrar su malestar por no haber sido convocados para consultas previas, se unía a la preocupación del resto de entidades por la descompensación entre los puntos dedicados a la mejora de los instrumentos para las fuerzas y cuerpos de seguridad de Estado y los centrados en garantías hacia las víctimas. Por otra parte, la asociación abunda en el temor a que el plan implique un incremento de la presión hacia quienes ejercen la prostitución voluntariamente y se pide un esfuerzo por cuidar los criterios estadísticos a la hora de cuantificar datos procedentes de los fenómenos tráfico y trata.

Así, además de reforzar las críticas del resto de entidades en cuanto a la amalgama teórica y la mezcla de términos, ejemplifica mencionando el objetivo del plan dedicado a evitar el llamado *turismo sexual*: "Turismo sexual es un término complejo que alude a realidades muy diferentes y que la mayoría de las veces poco tienen que ver con la trata con fines de explotación sexual. Nos da la sensación de que la

labor de sensibilización que prima en este plan está más centrada en socializar y normativizar contra la prostitución o cualquier intercambio de sexo por remuneraciones diversas, que en luchar contra la trata".

Con este documento, la APDHA refuerza otras de las principales quejas de la Red Estatal, Amnistía, Genera y Hetaira, como la conveniencia de poner el acento en la detección de víctimas sin que medie detención previa y así evitar la ansiedad y el estrés que supone poder ser blanco de actuación policial en cualquier momento, aportando la necesidad de complementar la formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado hacia protocolos de actuación respetuosos, cercanos y discretos con las presuntas víctimas de trata, la dotación de medios económicos suficientes a la víctima detectada y la garantía de que ésta tenga capacidad de decisión sobre las estrategias de protección de su persona, lo que unen al requerimiento de un plazo de reflexión más largo y flexible. Por último, se hace un llamamiento a cuidar la coordinación entre Estado y las ONG, "basada en un apoyo a la capacidad de acción de las mismas (...) y que realmente contribuya a mejorar las estrategias de tratamiento de los casos de asistencia a víctimas".

Como podemos ver, las propuestas y críticas al Plan de las entidades contempladas coinciden ampliamente en la percepción de las carencias en cuanto a protección de los derechos humanos. Su lectura conjunta, sobre todo en el caso de Genera, Hetaira y APDHA, es un llamamiento a evitar la sobredimensión de los aspectos de control de la inmigración irregular y visibiliza la preocupación común porque el Plan se use para reprimir la prostitución en sí y no tenga efectos reales de disminución de la trata.

5. Aplicaciones e impacto del Plan

Nos disponemos ahora a repasar someramente algunos efectos reales del Plan a partir del análisis de algunas actuaciones institucionales. Aquí avanzaremos también parte de las consecuencias de está teniendo en las vidas cotidianas de las mujeres que ejercen la prostitución.

Para ver la aplicación efectiva del plan tomaremos como guión de exposición el *Informe sobre el estado de la situación del plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, editado por el Ministerio de Igualdad en abril de 2010 [\(14\)](#).

En el citado Informe se repasa el estado de desarrollo del Plan por áreas y comienza relatando sobre las medidas de sensibilización, prevención e investigación. En este apartado se informa del encargo de tres estudios: un informe para la descripción del fenómeno de la trata de mujeres en España, sobre la base de un estudio anterior del Instituto de la Mujer (entidad que dirige el estudio y que encarga a un consorcio universitario liderado por la Universidad de La Laguna), otro con las comunidades autónomas sobre recursos y consecuencias para las víctimas [\(15\)](#); y un tercero para analizar el tratamiento judicial de los procesos penales, sobre la base del actual marco normativo (elaborado por el Ministerio de Justicia y remitido el 30 de septiembre a la Secretaría General de Políticas de Igualdad). Ninguno de estos tres estudios ha visto la luz hasta el momento de la redacción de este trabajo.

Por otro lado, respecto a la sensibilización el Ministerio de Igualdad promovió un par de exposiciones itinerantes -una nacional y otra internacional-, una campaña de sensibilización que incluye la distribución de material de denuncia y de sensibilización (posavasos -imagen 1- para locales de ocio y pegatinas), la inserción de un anuncio a media página en periódicos bajo el título "No a la explotación sexual" y una línea de productos publicitarios con este mismo lema.



Serie de cuatro posavazos que se encuentran en casi 13.000 locales del Estado realizados para el desarrollo del *Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, diseñados por el Ministerio de Igualdad.

Fuente: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/02>. Elaboración propia.

Una iniciativa que no aparece en el informe de situación, pues es posterior a su presentación, es el *spot* televisivo contra la trata de seres humanos para la explotación sexual que comenzó a emitirse en España a partir del verano de 2010. La emisión del *spot* corresponde al apoyo desde el Ministerio de Igualdad a la campaña "Corazón Azul", de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODD).

En el plan también se mencionaba la eliminación de los anuncios de contactos en los medios de comunicación. En el informe de situación del plan de abril de 2010, se aclara que sólo los periódicos *La Razón* y *El Público* habían eliminado esta sección. En la actualidad se trata de una de las líneas fuertes de actuación del Estado, que se debate entre la dificultad de prohibirlos, según ley, y la presión constante hacia los medios al respecto. Ante ellos, algunos expertos alertan que se trata en el fondo de una estrategia de represión de la prostitución y que afecta negativamente a las trabajadoras del sexo más autónomas que se anuncian en estos medios. Según Garaizábal (2009), "nos consta por nuestra experiencia, que -los anuncios- son un buen instrumento para la captación de clientela de todas aquellas trabajadoras sexuales que, trabajando libremente y de manera autónoma, no quieren exponerse a hacerlo en lugares públicos. Su prohibición implicaría obligarlas a lanzarse a la calle a buscar clientela o a refugiarse en los clubes, donde tendrían que someterse a las imposiciones de los empresarios, ya que no existe una regulación de estas relaciones laborales" (*Diagonal*, 29 de octubre de 2009). Mientras tanto, el discurso del Gobierno y de las organizaciones abolicionistas es señalar tales anuncios como promoción de la esclavitud sexual. En palabras de la exministra B. Aído (2010): "Este tipo de publicidad atenta contra la dignidad de las personas y banaliza la prostitución" (*Europapress* 18 de julio de 2010).

En el apartado de formación se elaboró una unidad didáctica junto al Ministerio de Educación para su uso en los centros de enseñanza y se creó una Red de Cooperación entre las Administraciones Educativas del Estado y los Organismos de Igualdad en materia de igualdad de oportunidades y prevención de violencia contra las mujeres (Red Intercambia) que celebró un encuentro en octubre de 2009 (16).

En cuanto a la información y sensibilización específica en el sector turístico, recordemos que el objetivo hacía mención a la prevención del turismo sexual y la actuación consistió, por una parte, en buscar la coordinación entre el Foro *Análisis del código ético mundial para el turismo* (CEMT) y la OMT con la *Red de expertos iberoamericanos en turismo* (con integrantes latinoamericanos, españoles y portugueses) y la organización por parte de la Secretaría de Estado de Turismo de actos en torno al lema "Hacia un turismo europeo socialmente responsable" para promover durante la presidencia española de la Unión Europea

la firma de una declaración con alusiones al código ético mundial para el turismo de la OMT y a la prevención de cualquier abuso o explotación de los grupos más vulnerables en Europa.

Por otra parte, y muy en relación con la formación de agentes para la identificación de posibles víctimas y prevención, el informe de situación del plan anuncia la inclusión de la trata como tema de estudio en los cursos de formación para cónsules generales, cónsules y encargados de asuntos consulares y de la elaboración de un programa de formación para la identificación de víctimas para profesionales de centros de estancia temporal (CETI) en Ceuta y Melilla, así como un protocolo de derivación de víctimas a servicios especializados. Las medidas de formación se complementan con las que se anuncian sobre los cambios normativos nacionales e internacionales a funcionarios de carrera fiscal y cuerpos de secretarios judiciales, médicos forenses y abogados del Estado, fuerzas de seguridad y defensa destinadas en misiones de paz, organismos implicados en la lucha contra la trata y de la Administración General del Estado y abogados. En el informe de situación no se especifican los contenidos de estos cursos.

Además, en cuanto a la elaboración de protocolos de detección de víctimas en los ámbitos sanitario, social y educativo, el Ministerio del Interior crea un grupo de trabajo para elaborar dichos protocolos en lo que se refiere a la actuación policial "y previo a estos protocolos el Secretario de Estado de Seguridad ha dictado una instrucción en enero de este año- 1/2010- sobre la aplicación transitoria a las víctimas de trata del artículo 59 bis de la ley orgánica 4/2000 de 11 de enero". En este último documento se recogen cuatro apartados: (1) Identificación de la víctima e inicio del procedimiento para la concesión del período de restablecimiento y reflexión, (2) resolución sobre el período de restablecimiento y reflexión, (3) derivación de la víctima y (4) propuesta de exención de responsabilidad administrativa, autorización de residencia y trabajo por razones excepcionales y retorno asistido (Proyecto Esperanza 2010).

Siguiendo con la detección de la trata, el informe de situación anuncia la medida estrella: el comienzo de los trámites administrativos para un nuevo sistema automatizado de control de fronteras que "permitirá cotejar la huella e imagen facial del portador del documento a través del chip integrado en el mismo y comprobar la existencia de eventuales reclamaciones judiciales o policiales, dejando constancia de los movimientos de entrada y salida". Además, se confirma el incremento de inspecciones por parte de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en lugares y establecimientos donde se ejerce la prostitución.

Según los datos del propio Ministerio, a través del CICO, en 2009 se desarticulaban 158 redes o *grupos de traficantes* en operaciones en las que se detuvieron hasta 726 personas y "en cuanto a las víctimas, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado han identificado durante 2009 a 1.301 personas, un 41% más que en 2008. El 95% eran mujeres, el 50% con edades comprendidas entre los 23 y 32 años y 13 menores de edad. El 50% estaba en situación irregular" [\(17\)](#).

Quizá sea este el aspecto que más afecta a la vida cotidiana de las trabajadoras del sexo. A pesar de los esfuerzos por elaborar códigos de buenas prácticas y el estudio del crimen organizado que anuncia el informe de situación, las afectadas por la presión policial mantienen una actitud de rechazo a los cuerpos de seguridad del Estado; a la policía la perciben como una enemiga, en lugar de una aliada a la que acudir. Según Amnistía Internacional "*en ausencia de procedimientos adecuados de identificación*, el primer contacto de las víctimas con funcionarios/as del Estado se produce habitualmente en el marco de actuaciones policiales de control de la migración irregular, en locales de ejercicio de la prostitución o en la calle. Generalmente, las fuerzas de seguridad, en esta primera intervención, *no siguen ningún protocolo de cara a identificar a víctimas de trata* y (...) los agentes policiales habitualmente inician desde el primer contacto con las víctimas un procedimiento de expulsión, incluso en los casos en que éstas se muestran interesadas en presentar la denuncia. En este supuesto, el expediente queda en suspenso durante la tramitación del procedimiento judicial" (Amnistía Internacional 2009: 40). A colación de este tema, en el informe de situación que estamos usando como guía, se aporta que la protección de víctimas de estancia irregular se cubre con la inclusión en la Ley de Extranjería el artículo 59bis, donde se contempla el período de restablecimiento y reflexión de 30 días concedido a la víctima de trata dispuesta a colaborar en el procedimiento penal, con autorización de estancia temporal durante el mismo y suspensión del expediente sancionador incoado o de la ejecución de las medidas de expulsión o devolución acordadas. Queda, sin embargo, pendiente, el cumplimiento de la Directiva 2004/81/CE, 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.

Todo esto demuestra que, a pesar de las manifestaciones procedentes del Ministerio en su Informe, sobre la realidad se sigue actuando sin protocolos y usando la detención de irregulares como estrategia para después intentar de identificar víctimas de trata en comisaría. Y ello apunta a que no se innova en la práctica en las estrategias básicas que ya se usaban en 2003: "Las supuestas operaciones desarticuladoras de redes terminan siendo en realidad, al fin y al cabo, operaciones de control de extranjeros enmarcadas en la Ley de Extranjería (...) que muchas veces pueden concluir con la expulsión de las mujeres (...). Paradójicamente, es ahora cuando las mujeres se convierten realmente en víctimas; víctimas de operaciones policiales represivas con las que las fuerzas policiales o algunos de sus máximos responsables buscan titulares de prensa espectaculares, publicitarios y laudatorios" (Solana 2003: 111-112).

Unos meses antes de la redacción primera de este trabajo, finales de mayo de 2010, la UCRIF de la Policía Nacional desarrollaba una actuación en el Poniente almeriense que tuvo amplia difusión en prensa (18). Durante los meses posteriores a esta intervención, nos encontrábamos realizando trabajo de campo en la zona para nuestra investigación, pudiendo contrastar la información aparecida en prensa con algunas mujeres detenidas, otras muy cercanas a ellas y testigos presenciales de los hechos, periodistas que tratan de cubrir la noticia y que consiguen información muy concreta, directamente de la UCRIF, y abogados de oficio que atienden a las detenidas. Así, pudimos saber que, tras varios meses de investigaciones (basadas, sobre todo, en intervención de teléfonos móviles) a raíz de la denuncia de una supuesta víctima de trata, la Policía Nacional encontró conexiones entre personas -nigerianas y españolas- asentadas en Madrid y el Poniente que hablaban explícitamente de movimientos irregulares de mujeres de unos lugares a otros de España. Las investigaciones desencadenaron en la actuación del 20 de mayo de 2010, que consistió en 15 entradas en viviendas diseminadas en el Poniente almeriense y el casco urbano de Roquetas de Mar, con el objetivo de desarticular una red que supuestamente se dedicaba a forzar a mujeres a ejercer la prostitución. El balance de la redada quedó en 54 detenciones por infracciones a la ley de extranjería y 21 por delitos penales (75 detenciones en total). Estos últimos referidos, fundamentalmente, a falsedad documental, asociación ilícita y relativos a la prostitución (proxenetismo), entre otros. En total, fueron 75 personas detenidas.

La totalidad de las mujeres con las que pudimos hablar nos relataron su sensación ante lo que vivieron como agresión: Nos decían "¿Porqué la policía viene y nos trata así? Nosotras buscando la vida, ¡siempre miedo!, ¡miedo de policía!" (nigeriana, 24 años, Roquetas de Mar). Planteaban constantemente preguntas sobre las razones que llevaban a la policía a detener a sus compatriotas, mostrando así su incomprensión y su falta de información sobre el objetivo real de este tipo de intervenciones, que no hacían más que alimentar sus temores más inmediatos: ser detenidas y, en el peor de los casos, deportadas. Algunas mujeres afirmaban que no entendían por qué la policía va directamente a buscarlas a ellas en los locales donde trabajan: "Pero siempre molestan a las chicas, ¿por qué siempre a las chicas?" (nigeriana, 22 años, Roquetas de Mar). Con estas preguntas muestran su percepción de ser más susceptibles de ser detenidas que sus compatriotas hombres y otras mujeres que no ejercen la prostitución. "Sí, sí, pero no estamos haciendo nada, ¡sólo buscando la vida! Por qué viene así, grita a la gente, llevando a la gente a la cárcel, no puedes llamar por teléfono, ¡no puedes recoger tus cosas!" (nigeriana, 22 años, Roquetas de Mar). Se observa, pues, la incoherencia percibida por las mujeres: si el objetivo de la policía es ayudarlas, ¿por qué se las llevan a la cárcel?

De esta manera, constatamos que el uso de la detención como estrategia de detección plantea una gran contradicción, pues dificulta que quienes se ven como posibles objetos de estas intervenciones comprendan las mediadas adoptadas y ello supone -paradójicamente- un obstáculo para combatir la prostitución forzada. Quien debe sentirse objeto de protección se sitúa como víctima de una actuación policial que no entiende y que, por encima de todo, teme.

Otro elemento discordante y que provoca rechazo es el saber que se es susceptible de ser detenida por cometer infracción contra la Ley de Extranjería y que ello puede tener como consecuencia un interrogatorio acerca de quienes han promovido el viaje ilegal a España y sobre las condiciones en que se ejerce la prostitución. La mezcla entre ambas cosas desconcierta y alimenta la sensación de temor hacia la policía.

Por ende, a mujeres potenciales víctimas de trata se les abre muy frecuentemente un procedimiento de expulsión y, si no deciden colaborar con las autoridades, pueden ser expulsadas del país y muestras de

que esto forma parte de nuestra cotidianidad son estos titulares periodísticos: "Expulsada una nigeriana embarazada presunta víctima de explotación sexual" (*Europapress* 17 de marzo de 2010), "Una presunta víctima de trata internada un mes en el CIE de Málaga" (*Ameciopress* 18 de agosto de 2010).

Volviendo a la aplicación del Plan, una de las propuestas más importantes era la reforma del Código Penal (que ha entrado en vigor el pasado 21 de diciembre de 2010), introduciendo el nuevo Título VII bis, dentro del Libro Segundo, con el art. 177 bis, denominado *De la trata de seres humanos*, dedicado expresamente a su tipificación y abordaje y al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito (19). El texto en concreto, que tipifica el delito, reza como sigue:

"1. Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, la capture, transportare, trasladare, acogiere, recibiere o la alojare con cualquiera de las finalidades siguientes: a) La imposición de trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o a la servidumbre o a la mendicidad; b) La explotación sexual, incluida la pornografía; c) La extracción de sus órganos corporales.

2. Aun cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado anterior, se considerará trata de seres humanos cualquiera de las acciones indicadas en el apartado anterior cuando se llevare a cabo respecto de menores de edad con fines de explotación.

3. El consentimiento de una víctima de trata de seres humanos será irrelevante cuando se haya recurrido a alguno de los medios indicados en el apartado primero de este artículo"

Actualmente están en fase de estudio dos reformas más: por una parte, de la Ley de enjuiciamiento criminal y el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a testigos y peritos en causas criminales, a fin de para ampliar las medidas cautelares en relación con el delito de trata de seres humanos, como el hecho de contemplar expresamente a las víctimas de trata en materia de prueba anticipada y, por otra, la modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita, con objeto de proporcionar a las víctimas de trata de seres humanos un sistema de asistencia jurídica inmediata y la rápida disponibilidad de un intérprete.

Además, se han editado folletos para las potenciales víctimas -donde figura información y un teléfono de información y asesoramiento en diversos idiomas- y profesionales. Por otra parte, se realizan convocatorias de subvenciones para la protección y asistencia integral de mujeres víctimas de trata. También, siempre según el informe de situación, el Ministerio de Trabajo ha priorizado los programas dirigidos a mujeres inmigrantes víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Los últimos aspectos sobre los que el informe de situación llama la atención son, por un lado, la elaboración de una base de datos, por parte del CICO, específica sobre trata a partir de información remitida tanto por los cuerpos de seguridad del Estado como por la ertzaintza, mossos d'esquadra y policía foral de Navarra; y, por otro, la inclusión en el Plan Director 2009-2012 de Cooperación Española, de determinadas líneas y actuaciones para establecer o reforzar los marcos regulatorios en materia de protección social de las personas migrantes contra la trata.

Finalmente, es subrayable el tono de satisfacción y autocomplacencia del desaparecido Ministerio de Igualdad con respecto a esta fase de aplicación del Plan que se muestra en sus líneas finales: "En definitiva durante el primer año de aplicación del Plan se puede concluir que existen mejores instrumentos legales para la persecución del delito, ha crecido la concienciación y la sensibilización sobre el problema, conocemos mejor el fenómeno, las mujeres cuentan con más recursos de protección y se han podido desarticular más redes ligadas a delitos de crimen organizado".

6. A modo de conclusión

En España, la puesta en práctica de un Plan contra la trata para la prostitución forzada era un asunto, sin lugar a dudas, necesario, además de un requerimiento internacional imposible de obviar. Sin embargo, creemos que también lo es continuar la andadura sin abandonar la reflexión, la evaluación constante y el

espíritu de autocrítica ante resultados adversos.

Por un lado, parece importante profundizar en el uso de los términos, aclarando a qué nos referimos cuando hablamos de trata de seres humanos y cuáles son las consecuencias de centrarse en sólo una parte de este fenómeno. Estas consecuencias no son sólo importantes para el ámbito de la investigación, sino también para el sociopolítico, si realmente nos importan las consecuencias que su desarrollo tiene sobre las personas más vulnerables. El Estado, actualmente, desarrolla un plan de intervención únicamente para lo que llama *Trata de seres humanos con fines de explotación sexual*, partiendo, además, de una visión abolicionista que señala la mera existencia de la prostitución como origen del problema, lo que ha llevado a adoptar algunas medidas más encaminadas a eliminarla que a detectar situaciones de vulneración de derechos humanos básicos en el ejercicio del mismo.

Por otro lado, tanto las observaciones de entidades de la sociedad civil que se encuentran cerca de las personas más vulnerables a la prostitución forzada (como la Red Española Contra la Trata, o las asociaciones Hetaira, Genera, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, Amnistía Internacional), como lo que hemos podido recabar a través de nuestro trabajo de campo, plantean dudas sobre la idoneidad de las estrategias de identificación y protección de posibles víctimas y sobre la jerarquía de prioridades del Estado a la hora de anteponer el control de fronteras y la inmigración irregular a dicha identificación, protección y garantía de los derechos humanos.

Notas

1. La UNODC señala precisamente el que la trata pueda darse dentro de un mismo Estado como una de las diferencias fundamentales entre este fenómeno y el tráfico ilícito de migrantes (ONUDD, 2011). En Internet:

<http://www.unodc.org/southerncone/es/trafico-de-pessoas/index.html>

2. Trabajo de campo que emana de la realización de una tesis doctoral por parte de Estefanía Acién, en proceso de redacción, bajo la dirección del Dr. Francisco Checa. Este trabajo surge a partir de una experiencia de intervención social de la mano de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, que se remonta al año 2001 (ver Acién y Majuelos, 2003).

3. Cita que se atribuye en el Plan a la Unión Europea, en abstracto, sin aportar la fuente concreta.

4. Se citan en especial: (1) las conclusiones y recomendaciones de 2003 aprobadas por la Comisión Mixta Congreso-Senado de los Derechos de la Mujer; (2) "Diversas Proposiciones No de Ley presentadas y aprobadas por los diferentes grupos parlamentarios durante la pasada legislatura y más recientemente"; (3) el Plan de la Unión Europea sobre mejoras prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla de 2005; y (4) las conclusiones y recomendaciones aprobadas en 2007 por la Ponencia sobre la situación de la prostitución en nuestro país constituida en el seno de la Comisión Mixta Congreso - Senado para los derechos de la mujer y la igualdad de oportunidades.

5. Incluye tres acciones de investigación: (1) un estudio sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en tránsito o con destino a nuestro país y su relación con los fenómenos migratorios; (2) un estudio para analizar el tratamiento judicial de los procesos penales relacionados con la trata desde la aprobación de la ley orgánica 11/2003 y (3) elaboración de un estudio sobre las consecuencias de la trata en las víctimas, modelos de intervención para la recuperación y mapa de recursos existentes.

6. Para ello se propone: (1) la inclusión de la trata de seres humanos como asunto prioritario, en las reuniones del funcionariado consular, agregados/as y funcionariado de enlace del Ministerio del Interior con destino en los países de origen; (2) inclusión del uso de identificadores biométricos en la expedición y verificación de visados y permisos de residencia; (3) implantación en todo el territorio nacional de los nuevos sistemas y mecanismos de control para la detección de situaciones de trata en puertos, aeropuertos y medios de transporte; (4) planificación e intensificación de las inspecciones en lugares de

riesgo potencial de TSH; y (5) denuncia de situaciones de trata y explotación en los ámbitos sanitario, social y educativo.

7. La Red Española contra la Trata está compuesta por organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en España y surgió en enero de 2006. Actualmente, en su página web aparecen como miembros catorce organizaciones: Afromujer Andalucía, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AETI), Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida (APRAMP), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Conferencia Española de Religiosos (CONFER), Fundación Tierra de Hombres, Instituto de estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), Médicos del Mundo (MdM), Mujeres en Zona de Conflicto (MZC), ONG Rescate Internacional, Proyecto Esperanza, Red Cántabra contra el Tráfico de Personas y la Explotación Sexual, Save the Children y Women's Link Worldwide. En la red:

<http://www.redcontralatrata.org>

8. Así lo establecía el Plan de acción de la OSCE contra la trata de seres humanos, pág. 18; y se recogía en la 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 (art. 5).

9. Amnistía Internacional es una organización de ámbito universal con sedes en 150 países presente en España desde 1978. Es una organización considerada actualmente punto de referencia por sus denuncias discrecionales y sus rigurosos informes periódicos: <http://www.es.amnesty.org>

10. Genera es una ONG que, según sus palabras publicadas en la página web: "busca la redefinición de los roles sociales desde una perspectiva de género a través de la defensa y reivindicación de los derechos de las mujeres partiendo del ámbito del trabajo sexual" (<http://www.genera.org.es>). Entre sus publicaciones existe el *Manual de profesionalización de trabajadoras sexuales* (2008) y la revista *Punto-G de Información* sobre el trabajo sexual, editada para distribuirla fundamentalmente entre trabajadoras del sexo.

11. Hetaira es una organización madrileña compuesta por mujeres que reivindican derechos para las trabajadoras del sexo (<http://www.colectivohetaira.org>). Entre sus aportaciones más interesantes al debate social están la promoción de la Plataforma por los Derechos en el Trabajo Sexual y la organización de dos jornadas de debate por los derechos de las prostitutas, en mayo de 2004 (actas editadas por C. Garaizábal y M. Briz en 2007) y recientemente en octubre de 2010.

12. En cuanto a las definiciones, vuelven a reiterar su preocupación por la confusión entre prostitución y explotación sexual: "podría llevarnos incluso a impedir y coartar el derecho de asociación de muchas personas que ejercen prostitución y que justamente podrían organizarse (asociaciones, cooperativas, sindicatos) contra la trata" y añaden más adelante que "Existe una clara criminalización de las mujeres que ejercen prostitución sin coacción ni violencia que podría tener consecuencias directas e inmediatas en sus derechos elementales" por lo que es necesario "centrar el debate en la propia actividad delictiva que es la trata de persona con fines de explotación sexual".

13. La Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía es una entidad de ámbito andaluz (<http://www.apdha.org>). En la actualidad los perfiles con los que la organización trabaja más intensamente son: minorías étnicas, pobres, personas inmigradas, presos y sus familiares y trabajadores/as del sexo. El grupo de trabajo sobre prostitución de APDHA se encuentra en cinco provincias andaluzas (Almería, Granada, Málaga, Córdoba y Bahía de Cádiz) y pertenece a la Plataforma por los Derechos en el Trabajo Sexual, siendo la única entidad con fuerza suficiente para ser considerada como referencia de la línea por los derechos en Andalucía.

14. Véase: <http://www.migualdad.es>

15. En el informe de situación del Plan informaban de ciertos resultados preliminares: "Como resultado de este estudio se han identificado en todo el Estado siete centros específicos de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, concentrados en cinco provincias de tres comunidades autónomas (Madrid [3], Extremadura [2], Cantabria [1], Castilla-La Mancha [1]). Junto a estos siete centros existen

otros 55 que atienden a víctimas de explotación sexual junto a mujeres que se encuentran en contextos de prostitución, repartidos en 22 provincias de 16 comunidades autónomas. Por último, se han detectado al menos una docena de instituciones y organizaciones públicas o privadas, que, aunque no ofrecen recursos específicos ni para víctimas de explotación sexual ni para mujeres prostituidas, atienden a estas personas cuando reciben víctimas de estos crímenes. Una vez realizado este mapa, y ya en 2010, se analizarán los modelos de intervención teóricos y prácticos existentes"

16. Consúltese: <http://www.educacion.es/intercambia>

17. Datos de una nota de prensa emitida por el Ministerio de Igualdad anunciando la presentación del Informe de Situación del Plan, el 23 de abril de 2010. Puede encontrarse en la web oficial del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad:

<http://www.migualdad.es>

18. Consúltense, por ejemplo, <http://www.cantabriadiario.com>, de 24 de mayo de 2010, con el titular: "La Policía Nacional desarticula en Almería una organización dedicada a la trata de mujeres con fines de explotación sexual". Con idéntica fecha y muy similar contenido:

<http://www.lacerca.com>

También podemos leerlo en la sección de la Unidad de Relaciones Informativas y Sociales de la página web de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior:

http://www.policia.es/prensa/100524_1.htm

19. Disposición 9953, publicada en BOE núm. 152 de 23 de junio de 2010: Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Bibliografía

Acién González, Estefanía

2009 "Sexualidad, prostitución y migrantes. Concepciones, posiciones y realidad", en Francisco Checa y Olmos, Juan Carlos Checa Olmos y Ángeles Arjona Garrido (eds.), *Las migraciones en el mundo*, Barcelona, Icaria: 251-272.

Acién González, Estefanía (y Francisco Majuelos Martínez)

2003 *De la exclusión al estigma*, Almería, APDHA.

Amnistía Internacional

2009 *España, una vida sin violencia para mujeres y niñas, las otras víctimas de violencia de género: Violencia sexual y trata de personas*:

<http://www.es.amnesty.org>

Asociación Pro derechos Humanos de Andalucía

2008 *Análisis de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía acerca del "Plan integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual", aprobado por el Congreso de los Diputados el 12 de diciembre de 2008*. En Internet:

<http://www.apdha.org>

2008b *Documento sobre prostitución. Reflexiones para el debate*. Disponible en:

<http://www.apdha.org>

Arango Vila-Belda, Joaquín

2007 "Las migraciones internacionales en un mundo globalizado", *La Vanguardia*, Dossier nº22, "El continente móvil":

<http://www.ucm.es/info/gemi/articulos.php>

Garaizábal Elizalde, Cristina

2009 "Polémica sobre los anuncios de prostitución: Moralina frente a derechos", *Diagonal*, nº 112:

<http://www.nodo50.org>

Garaizábal Elizalde, Cristina (y Mamen Briz) (eds.)

2007 *La prostitución a debate. Por los derechos de las prostitutas*, Madrid, Talasa.

García Arán, Mercedes (y otros)

2006, *Trata de personas y explotación sexual*. Granada, Comares.

Genera

2008 *Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Aportaciones al borrador de medidas*. Documento mimeografiado.

Genera (y Hetaira)

2008 *Aportaciones al borrador del plan contra la trata de noviembre de 2008*, Asociación Genera y Colectivo Hetaira. Documento mimeografiado.

Comisión Mixta (Senado-Congreso) de los Derechos de la Mujer y la Igualdad de Oportunidades
2007 "Informe de la Ponencia sobre prostitución en nuestro país", en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes generales, nº367, 13 de abril: http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CORT/BOCG/A/CG_A367.pdf

Congreso de los Diputados

2008 *Plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*:
http://www.migualdad.es/ss/Satellite?cid=1244647282488&pagename=MinisterioIgualdad%2FPPage%2FMIGU_SinContenido

Consejo de Europa

2005 *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos*:
http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_trata/Convenio_Consejo_de_Europa.pdf

2004 "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", en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 6.8.2004, L 261/19. Disponible en:
<http://www.eur-lex.europa.eu>

Ministerio de Igualdad

2010 *Informe sobre el estado de la situación del plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*. En Internet: http://www.migualdad.es/ss/Satellite?cid=1244647282488&pagename=MinisterioIgualdad%2FPPage%2FMIGU_SinContenido

Organización de Naciones Unidas

2010 *Campaña Corazón Azul*. Disponible en:
<http://www.unodc.org/blueheart>

2009 *Informe mundial sobre la trata de personas*, UNODC:
<http://www.unodc.es>

2000 *Protocolo para la prevención, supresión y castigo del tráfico de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*. Documento mimeografiado.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

2004 *Plan de acción de la OSCE contra la trata de seres humanos*. Disponible en:
<http://www.osce.org>

Osborne Verdugo, Raquel

1988 "Debates actuales en torno a la pornografía y la prostitución", *Papers. Revista de Sociología*, nº 30: 97-107.

OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights

2004 *National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*.

<http://www.osce.org>

Proyecto Esperanza

2010 *Valoración del nuevo marco jurídico contra la trata de seres humanos. Análisis de casos reales y recomendaciones*. Disponible en:

<http://www.proyectoesperanza.org>

Red Española Contra la Trata

2009 *Valoración del borrador de las medidas propuestas en el plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*. Documento mimeografiado.

Solana Ruiz, José Luis

2008 "El informe de la ponencia para el estudio de la situación actual de la prostitución en España: Análisis, comentarios y evaluación", en José Luis Solana Ruiz y Estefanía Acién González (eds.), *Los retos de la prostitución. Estigmatización, derechos y respeto*, Granada, Comares: 77-150.

Wijers, Marjam

2001 "Política de la Unión Europea sobre el tráfico de mujeres", en Mariagrazia Rossilli (coord.), *Políticas de género en la Unión Europea*. Madrid, Narcea: 245-274.

