



UNA APROXIMACIÓN A LA REALIDAD DE LAS MUJERES EN SITUACIÓN DE TRATA

DIAGNÓSTICO DE LAS BARRERAS SOCIO-LEGALES EN EL ACOMPAÑAMIENTO DE LAS SUPERVIVIENTES DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

CONTENIDO

1 PRESENTACIÓN	4
1.1 Objeto de estudio	5
1.2 Alcances y límites del diagnóstico	6
1.3 Metodología	6
2 MARCO TEÓRICO	8
3 MARCO NORMATIVO	12
3.1 Ámbito internacional y regional europeo	13
3.2 Instrumentos jurídicos en el ámbito nacional	15
4 RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO	18
4.1 La prevención en materia de trata de seres humanos: definición y regulación	19
4.1.1 Desincentivar la demanda y aumentar la concienciación social en relación con la trata	20
4.1.2 El Derecho a migrar en unas condiciones dignas y seguras	21
4.1.3 El estudio y conocimiento del fenómeno de la trata	23
4.2 La detección de las potenciales víctimas de trata: una aproximación al contexto español	25
4.2.1 Agentes de detección	25
4.2.2 Las dificultades en la labor de detección por parte de las entidades especializadas	27
4.3 El enfoque de derechos como piedra angular del proceso de detección	33
4.3.1 El derecho a la información	34
4.3.2 Asistencia a las víctimas desde su detección	35
4.3.3 El derecho a solicitar Protección Internacional	36
4.4 La detección y la información de derechos en nuestras fronteras con especial mención a la Frontera Sur ...	38
4.5 El proceso de identificación: garantizar la protección de las víctimas de trata	39
4.5.1 Anclaje de la política de protección de las víctimas en las políticas de extranjería	40
4.5.2 Las autoridades competentes encargadas de la identificación de las presuntas víctimas	40
4.5.3 El papel de las ONG en el proceso de identificación	42
4.5.4 Los Indicios razonables: El derecho de reconocimiento como víctima independientemente de la denuncia y los estereotipos de género	43
4.5.5 El proceso de autoidentificación de la víctima	46
4.5.6 La aplicación del período de restablecimiento y reflexión contemplado en la Ley	48
4.5.7 El proceso de la entrevista de identificación	49
4.5.8 La identificación formal como proceso	52
4.5.9 Las dificultades para la identificación <i>ex ante</i>	53
4.6 Medidas para asegurar un bienestar integral a las víctimas/supervivientes	54
4.7 La persecución del delito de trata de seres humanos	61
4.7.1 El proceso penal para la víctima desde un enfoque de derechos: barreras y retos	62
4.7.2 La reparación material y moral a las supervivientes de trata	70
5 CONCLUSIONES	74
6 AGRADECIMIENTOS	78
7 BIBLIOGRAFÍA	80
8 ANEXOS	84

Junio 2021

Coordinación: Ana Delso Atalaya

Autoras: Ana Romo Escribano y Cristina Turégano Castellanos

Maquetación: Isla Gráfica

Ilustraciones: Mary Long (Shutterstock)

Impresión: Din impresores

© Asociación TRABE y Fundación Fernando Pombo, 2021

Todos los derechos reservados

1 PRESENTACIÓN: OBJETO DE ESTUDIO, ALCANCE Y METODOLOGÍA



El informe que se presenta a continuación corresponde al primer período de ejecución del proyecto *Rights for Change*. En él, se recogen los hallazgos de la investigación *“Una aproximación a la realidad de las mujeres en situación de trata”*.

Rights for Change persigue mejorar el acceso y el disfrute de todos los derechos humanos y, en particular, de aquellos que permiten la protección en sentido amplio, la recuperación integral y la reparación efectiva de las víctimas y supervivientes. La trata de personas con fines de explotación sexual es una forma de violencia que afecta de manera especial a las mujeres y a las niñas; asimismo, es la que mejor conocemos desde nuestra praxis. Si bien no es la única forma de trata, no ha sido posible abordar en este proyecto todas las finalidades de la trata, como pueden ser la trata laboral, el matrimonio forzado, la trata para mendicidad o la comisión de delitos forzosos.

En *Rights for Change* se proponen 4 ejes de trabajo:

- Un diagnóstico que desgrane las dificultades concretas para el acceso a derechos y que mejore el conocimiento sobre los actuales sistemas de protección para las víctimas;
- La creación de una red de profesionales —abogados *pro bono* y operadores sociales— que trabajen conjuntamente para mejorar estos procedimientos;
- La elaboración de una guía socio-jurídica de buenas prácticas en materia de trata de seres humanos;
- La sensibilización para la mejora de la incidencia política y la influencia en decisores de políticas para la mejora de los instrumentos legales y de los procedimientos de protección y reparación.

El presente informe da cuenta de los resultados del diagnóstico que explora las barreras de acceso a derechos, realizando un análisis de la estructura y los procedimientos y procesos de trabajo en los diferentes ámbitos: la detección e identificación de las víctimas, el acceso a los sistemas de protección, justicia y reparación.

La virtualidad del diagnóstico radica en el recorrido que realiza por todas situaciones que rodean a la trata. De alguna manera es como ir de la mano de una víctima contemplando todas las etapas por las que transita para el acceso a derechos.

LOS 4 EJES

1 INFORME
DIAGNÓSTICO



2 RED DE
PROFESIONALES



3 GUÍA DE ACCESO
A LOS DERECHOS



4 INCIDENCIA
POLÍTICA



1.1 Objeto de estudio

El objetivo general de la investigación es **mejorar el conocimiento acerca de las barreras que impiden a las víctimas de trata ejercer sus derechos, identificar las buenas prácticas y recoger todas las voces expertas acerca del tema.**

Los objetivos específicos de la investigación son:

- Revisar si el marco jurídico internacional, europeo y nacional es suficiente para garantizar la protección, recuperación y reparación de las víctimas.
- Analizar la aplicación del marco jurídico en materia de trata a través de las voces de varias víctimas/supervivientes y expertas.

c. Identificar los obstáculos materiales e inmateriales que impiden el disfrute de los derechos y el acceso a la justicia.

El informe presta especial atención, tanto al ámbito de la protección en las fases de detección e identificación formal, como al acceso a los sistemas de atención social y protección y al acceso a la justicia.

Para ello, se ha decidido revisar:

- La normativa existente a nivel internacional, comunitaria y nacional.
- Los procedimientos de trabajo de los principales actores que implementan las políticas en materia de trata.
- El discurso de las expertas, las/os decisores de políticas, las fuerzas y cuerpos de seguridad (FFCCS) y los operadores jurídicos —la Fiscalía General del Estado y la abogacía— y de algunas mujeres supervivientes.

1.2 Alcances y límites del diagnóstico

En consonancia con la terminología acuñada internacionalmente, las políticas de trata se articulan en torno a las cuatro "P": prevención del delito, protección de las víctimas, persecución del delito y *partnership*. Este objeto de estudio en el contexto español —frontera sur de Europa, diversidad de situaciones en diferentes territorios, y relación privilegiada con América Latina— se ha revelado sumamente amplio, tanto que requeriría un cronograma de trabajo de, al menos, dos años de investigación. Esta evidencia nos ha llevado a acotar la exploración, centrándonos en los ejes de protección de las víctimas y persecución del delito, sin abordar el primero, sobre prevención del delito, ni el cuarto, relativo a la cooperación internacional.

La extensión del informe tampoco nos ha permitido desarrollar, de forma más amplia, la relación que existe entre el sistema de protección internacional y la TSH como otra posible vía de protección para aquellas víctimas de trata que presentan, también, indicios de ser potenciales solicitantes de asilo, con las consiguientes necesidades especiales¹.

Este informe se centra en las víctimas y/o supervivientes adultas. La especificidad de la trata de niñas y niños con fines de explotación sexual, fenómeno sumamente



complejo, requiere de un abordaje en todas sus dimensiones y un acercamiento único, que profundice en la necesidad de un sistema de identificación y de protección específico para la infancia, lo que haría necesario otro estudio *ad hoc*.

1.3 Metodología

En esta investigación se han empleado dos técnicas fundamentales: análisis de fuentes secundarias y técnicas de investigación cualitativa, basadas tanto en el discurso de los operadores jurídicos y sociales y de las instituciones públicas, como en la voz de las mujeres en situación de trata. Las técnicas cualitativas han sido **entrevistas en profundidad semi-estructuradas, de respuesta abierta y grupos de discusión**.

La investigación cualitativa respecto al acceso a la justicia nos permite conocer los significados atribuidos a éste por los sujetos de estudio, las motivaciones de sus acciones y prácticas, expresadas con sus propias palabras. Para realizar el análisis del discurso se sigue el **modelo de análisis sociológico cualitativo**, a través del cual se sitúan los discursos en un contexto socio-histórico determinado para explorar las interacciones entre los individuos y la sociedad, buscando cómo se construyen, reproducen o transforman valores, roles y mandatos sociales a través de sus relatos.

El diagnóstico de la situación abarca todo el territorio del Estado español. El equipo ha elegido las zonas geográficas más representativas en materia de trata con fines de explotación sexual, los puntos fronterizos clave de entrada:

La **Comunidad de Madrid**, por ser Madrid la capital y la sede tanto de diferentes administraciones fundamentales para la lucha contra la trata como de varias ONG especializadas. Presenta una mayor concentración de mujeres que ejercen la prostitución, siendo el aeropuerto de Madrid-Barajas un punto de entrada de víctimas al territorio español;

El **País Vasco**, punto fronterizo de entrada y de tránsito al resto de Europa, con una alta concentración de mujeres en ejercicio de la prostitución;

Cataluña, como punto de entrada a través del Aeropuerto del Prat y punto de tránsito al resto de Europa. Presenta también con una alta concentración de mujeres en ejercicio de la prostitución y es, además, la sede de diferentes ONG especializadas en trata con fines de explotación sexual y

Andalucía, puerta de entrada de las rutas migratorias y de redes de trata de Frontera Sur además de ser un punto de solicitud de asilo en frontera. Cuenta con una red propia de entidades especializadas de lucha contra la trata (Antena Sur).

Trabajo de Campo

Detallamos, a continuación, el trabajo de campo que se ha realizado:

→ **Cinco** entrevistas en profundidad a mujeres en situación de trata;

→ **Treinta** entrevistas en profundidad a operadores jurídicos, sociales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e instituciones;

→ **Cinco mesas de trabajo**;

- Mesa de trabajo en la que ha participado personal especializado, realizada presencialmente en Madrid en febrero de 2020.

- Mesa de trabajo en la que ha participado personal especializado, realizada presencialmente en Bilbao en febrero de 2020.

- Mesa de trabajo en la que ha participado personal especializado, realizada presencialmente en Córdoba en septiembre de 2020.

- Mesa de trabajo en la que ha participado personal especializado, realizada presencialmente en Algeciras en septiembre de 2020.

- Mesa de trabajo en la que ha participado personal especializado de organizaciones de Barcelona, realizada en formato online septiembre de 2020.

Hemos realizado **entrevistas en profundidad** con el objetivo de analizar cómo las personas entrevistadas actúan de manera individual dentro del contexto de las representaciones sociales y cómo se construyen los estereotipos sociales que rodean el fenómeno de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Además, **se ha entrevistado a un número reducido de víctimas/supervivientes de TSH**, valorando su estado actual en el marco de su proceso de recuperación. El objetivo principal ha sido conocer y entender las situaciones de vulnerabilidad que viven, conocer su realidad y reflejar sus visiones sobre los recursos y sistemas de protección, no sólo como víctimas/superviviente sino también como ciudadanas.

Se han realizado **mesas de trabajo** para generar un discurso grupal; para obtener datos sobre las experiencias, opiniones y/o creencias que se dan entre los operadores jurídicos y sociales que trabajan en las diferentes ONG especializadas o que realizan su trabajo en el ámbito académico. Utilizamos las mesas técnicas para trabajar sobre temas que establecimos de forma previa, sistematizando tanto los procesos como las propuestas.

La organización, sistematización y análisis de toda la información recogida es la base del presente informe.



¹Santos Olmeda, B. Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), pp. 144-166.

2 MARCO TEÓRICO



La **trata de mujeres con fines de explotación sexual**, además de una grave vulneración de derechos humanos, constituye una **forma específica de violencia contra las mujeres y las niñas**. Naciones Unidas considera la trata un problema de género a nivel mundial². Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre 2012 y 2014 se detectaron, en total, 63.251 víctimas en más de 100 países³, siendo mujeres y niñas el 99 % de las víctimas.

La **trata es un fenómeno complejo que debe ser analizado desde un enfoque interseccional**, y que tiene como objeto revelar cómo las variadas identidades expresan los diferentes tipos de discriminación y obstáculos que se dan como consecuencia de la combinación de identidades (género, etnia, raza, origen, orientación sexual e identidad de género). Dicho enfoque ayuda a entender y a establecer el impacto de las múltiples discriminaciones y el acceso a los derechos, para poder tener una **comprensión global del fenómeno** necesaria para la aplicación de soluciones, para la elaboración de políticas y para la recuperación de las supervivientes.

Por su impacto positivo a la hora de abordar el sistema de derechos de protección, atención, justicia y reparación, el presente análisis del acceso a los derechos de las víctimas de TSH se realiza desde un enfoque de género, de derecho e interseccional.

La perspectiva de género en el fenómeno de la trata

La **Recomendación General n°19 sobre la violencia contra la mujer (CEDAW)**⁴ aborda la cuestión de la violencia contra la mujer en el marco de la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", estipulando que la definición de discriminación contenida en el art. 1 incluye la violencia basada en el género, es decir, la violencia dirigida contra una mujer por el hecho de serlo o aquella que la afecta de forma desproporcionada.

En la citada recomendación, se identifica la violencia basada en el género como "una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre". La violencia de género incluye "actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad". No todos los casos de violencia contra la mujer están basados en el género. Para decidir si cierto acto de violencia está basado en el género —y es, por tanto, una forma de discriminación basada en el sexo— habrán de examinarse los dos aspectos de la definición: en primer lugar, **si la víctima lo es por el hecho de ser mujer**, y, en segundo lugar, **si se ve afectada de forma desproporcionada**.

ACCESO A LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE TSH DESDE...



ENFOQUE DE GÉNERO



ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

ENFOQUE INTERSECCIONAL



² Asamblea General de Naciones Unidas. Trata de personas, especialmente mujeres y niños. A/73/263 (2018).

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Global Report on Trafficking in Persons (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.IV.6).

⁴ ACNUDH. Recomendación general n° 19 sobre la violencia contra la mujer (CEDAW), del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer adoptada por la Asamblea General en 1993.

Por otro lado, para la aplicación de un enfoque de género al fenómeno de la trata es necesario el reconocimiento de la existencia de los estereotipos de género, estereotipos que en la práctica condicionan tanto los procesos de identificación de las víctimas como los procesos judiciales y afectan a las mujeres víctimas en el ejercicio y defensa de sus derechos, tal y como reconoce el Consejo General del Poder Judicial⁵ y el Parlamento Europeo en el análisis acerca de la implementación de la Directiva 2011/36/UE, particularmente en relación con España⁶. **El papel de los operadores, tanto jurídicos como sociales, en la estereotipación es muy importante, ya que puede "institucionalizar y perpetuar un estereotipo, dotándolo de fuerza y autoridad jurídica"**⁷.

Trata, género y migraciones

La trata es una realidad compleja ligada a crisis humanitarias, a las desigualdades económicas Norte-Sur y a las desigualdades de género que provocan los procesos de feminización de la pobreza y forjan las cadenas globales de cuidados, sustentadas en las mujeres migrantes del Sur global. Todos estos factores favorecen la existencia de la trata **y afectan especialmente a las mujeres y a las niñas**⁸ que se ven obligadas a abandonar sus países de origen, enfrentándose a procesos migratorios en condiciones de riesgo debido a la ausencia de vías seguras.

La **Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA)** destaca que "la frontera funciona como una institución de discriminación social para dividir la distribución global desigual de la riqueza y la pobreza entre las diferentes regiones del mundo (Balibar 2005). En este contexto, la llamada gestión de la migración aparece como un proyecto neoliberal que no limita los movimientos migratorios a cuestiones de seguridad, sino que también pretende explotar los potenciales económicos. Por consiguiente, **el régimen fronterizo no funciona como una mera institución aislacionista, sino que forma un sistema complejo de limitación, diferenciación, jerarquización e inclusión parcial de grupos de migrantes**"⁹.

Esta diferenciación entre los grupos de personas que migran conlleva riesgos muy específicos, especialmente para las mujeres y las niñas, aumentando sus

probabilidades de ser víctimas de trata de seres humanos —de ahora en adelante, TSH—. En este sentido, la **Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas** confirma en su informe de 2018¹⁰ que **Europa es un "mercado" importante para la explotación de las víctimas**, particularmente a través de la explotación sexual, la explotación laboral, la comisión de delitos, la mendicidad y las adopciones ilegales.

En este contexto, el **Estado español**, por su situación geográfica, conforma la Frontera Sur de Europa, lo que en relación con la trata lo convierte, al mismo tiempo, en un país de destino y en un país de tránsito hacia otros países de la Unión Europea.

Numerosas organizaciones señalan la Frontera Sur de Europa como **el laboratorio de las políticas de externalización de fronteras**, caracterizadas por una arquitectura de políticas complementarias entre sí, que tienen como objetivo, por un lado, blindar y *securitizar* las fronteras, mediante la denominada "industria de control fronterizo", y, por otro, desplazar su gestión, externalizando el control migratorio a terceros países para que sean éstos quienes frenen la llegada de personas migrantes a Europa conforme a los mencionados criterios de "jerarquización y diferenciación".

El continuo y creciente endurecimiento de las políticas europeas de migración y de asilo tiene un impacto directo en la consolidación de las redes de trata de personas, cada vez más profesionalizadas, mejor organizadas, muchas de ellas convertidas en un factor clave y necesario del tránsito migratorio.

A lo largo de la elaboración del presente **informe se ha evidenciado un importante sesgo en la lucha contra la TSH, predominando un enfoque vinculado al control migratorio y a la persecución del crimen organizado**. En consecuencia, **no existen datos que reflejen la realidad de la trata a nivel interno**, desconociéndose así su magnitud.

Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)

El **EBDH** se fundamenta en los derechos humanos como un conjunto de valores, principios y normas de conducta

basados en el respeto de la dignidad humana y en el valor de la persona como individuo titular de derechos y la consiguiente obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos¹¹.

En la práctica, **aplicar a la trata un EBDH permite conformar un marco conceptual para hacer frente al fenómeno**. Desde un marco normativo, se basa en las normas internacionales de derechos humanos y, desde un punto de vista operacional, está dirigido a promover y proteger los derechos humanos¹². Un enfoque de este tipo requiere un análisis de las formas en que se vulneran los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de la trata, así como la obligación del Estado, en virtud del derecho internacional, a la atención y la protección de las víctimas TSH.

Este marco de referencia implica que es necesario conocer el contenido de los derechos humanos que se recogen en los convenios y tratados internacionales e incorporar las dimensiones o categorías de los derechos para tener una visión completa de su contenido: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, garantías de acceso, buena calidad y **respuesta centrada en la víctima**, atendiendo a los estándares internacionales.

El EBDH se basa en la adopción de una aproximación al fenómeno de la trata que no se centre en la protección de los derechos fundamentales, sino que sea más integral, abarcando las conocidas como las **cuatro "P"**¹³: **Prevención, Protección, Persecución y Partnership** —cooperación internacional o "partenariado"—. En este contexto, el Estado no sólo tiene obligación de perseguir la trata, sino de prevenirla, de proteger a las víctimas y ofrecerles reparación.

Estos cuatro ejes se han planteado en la investigación a través de los ámbitos y procesos que abarca el **recorrido de la garantía de los derechos de las víctimas de trata: la prevención, la detección, la identificación, el acceso a la justicia y la reparación**.

Por último, nos parece importante señalar que, a lo largo de esta investigación, nos hemos encontrado un **fenómeno de trata combinada**, que ha sido corroborado por las/os diferentes informantes, tanto en las entrevistas como en las mesas de trabajo. Se dan casos de **mujeres víctima de trata con fines de explotación sexual que, al mismo tiempo, son forzadas a cometer actividades delictivas** (hurtos, venta de droga, etc.) **o que, tras ser explotadas sexualmente, son obligadas, en ocasiones, a ejercer la mendicidad**, y, otras veces, son **enviadas a la recolección de fruta o a empresas cárnicas**, de diferentes territorios del Estado español, donde son sometidas a **explotación laboral**.

Por todo ello, aunque este informe se centra en la trata con fines de explotación sexual, **los obstáculos que se mencionan se refieren a todas las víctimas de trata**, teniendo en cuenta sus especificidades, **y las conclusiones contemplan respuestas integrales que abarcan todas las formas de trata y todos los tipos de víctimas**.

Trata e identidad de género

Los registros obtenidos por la mayoría de los gobiernos no suelen abarcar el análisis de cómo las **personas LGTBI+**¹⁴ son vulnerables a la trata de personas. Sin embargo, recientes investigaciones muestran que las personas LGTBI+ tienen un **mayor riesgo de convertirse en víctimas de la trata**, siendo especialmente vulnerables a la trata de personas para el trabajo forzoso y la explotación sexual. Las **principales causas** que propician el aumento del riesgo son las situaciones de abandono de hogar en edades tempranas por **rechazo de la familia**, por la **exclusión** y la **discriminación** a la que son sometidas por parte de la sociedad y en la red más cercana. Los limitados estudios disponibles revelan la necesidad de una mayor investigación a nivel mundial, especialmente en países con un fuerte estigma social y leyes severas que penalizan las relaciones entre personas del mismo sexo y / o las identidades transgénero¹⁵.

⁵CGPJ. Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos. Madrid, 2018.

⁶European Parliament. Trafficking in Human Beings from a Gender Perspective. Directive 2011/36/EU. European Implementation Assessment, pp.224.225, Abril 2016.

⁷Miguel, C y Fernández T. La judicatura como garantía de protección de los derechos de las víctimas de trata en Elementos para una teoría crítica del sistema prostitucional. Colección: Estudios de derecho constitucional, Editorial: Comares. Madrid, 2017.

⁸Federación de Mujeres Progresistas. Trata de mujeres con fines de explotación sexual en España. Estudio exploratorio. Madrid, 2018.

⁹Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). Derechos humanos en la Frontera Sur. Sevilla, 2020.

¹⁰Frontex: Risk Analysis for 2018, p. 35.

¹¹AECID. Guía de la incorporación del EBDH en la intervención de la cooperación para el desarrollo. Madrid, 2010.

¹²Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Op. Cit. p. 15.

¹³Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social, E / 2002/68/Add.1, 20 mayo 2002. Como deja de manifiesto el Comentario adoptado por el mismo ACNUDH, el propósito de este instrumento es promover y facilitar la integración de una perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas e intervenciones nacionales, regionales e internacionales contra la trata de personas, en Comentario a los Principios y Directrices sobre Trata, p. 15.

¹⁴Abreviatura de Lesbianas, gays, transgénero, bisexuales, intersexuales y otras identidades sexuales y de género.

¹⁵UNODC. Global report on trafficking in persons. Vienna, 2020.

3 | MARCO NORMATIVO



Antes de sistematizar las principales barreras sociales y legales que, a día de hoy, continúan encontrando las supervivientes de trata en el ejercicio de sus derechos, es imprescindible enumerar cuáles son los **principales instrumentos que configuran un sistema de protección para las víctimas de TSH y analizar si estos instrumentos son suficientes o sería necesario ampliar o revisar los mecanismos jurídicos de protección.**

Como hemos mencionado, la trata, ante todo, es una grave violación de los derechos humanos¹⁶ que afecta de manera desproporcionada a determinados colectivos: mujeres, niños y niñas, personas LGTB+, migrantes y refugiadas. Presenta distintas formas de explotación, y en la mayoría de los casos, un componente transnacional; en consecuencia, su regulación trasciende a diversos ámbitos.

3.1 Ámbito internacional y regional europeo

Naciones Unidas

→ En el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, los estados miembros aprobaron el **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños** — de ahora en adelante, Protocolo de Palermo—, que entró en vigor en el año 2003.

Este Protocolo resultó fundamental al consensuar la primera definición de trata de personas (art. 3), identificando los elementos principales que configuran el tipo penal:

- La acción: "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de las personas".
- Los medios: "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".
- La finalidad: "la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, servidumbre o extracción de órganos".

El mismo precepto especifica que el consentimiento otorgado por la víctima "no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados".

→ La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), dirigida a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes (art. 35) y el **Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía**, que entró en vigor en el año 2002.

En su preámbulo, se manifiesta la preocupación acerca de la creciente trata internacional de menores con fines de venta, prostitución y utilización en la pornografía, además de verificar la práctica difundida y continuada del turismo sexual, alertando de la representación desproporcionadamente alta de las niñas entre las personas explotadas sexualmente.

→ Desde una perspectiva de género, cabe hacer mención a la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979)**¹⁷, que exhorta a los Estados parte a adoptar las medidas necesarias para suprimir todas las formas de trata de las mujeres y explotación en la prostitución (art. 6).

En el marco de esta Convención, la **Recomendación nº 19** identifica la trata como una forma de violencia contra la mujer, incompatible con la igualdad en el disfrute de los derechos y con el respeto de sus derechos y su dignidad.

La trata se reconoce como una forma específica de violencia de género en la **Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer**, de la Asamblea General de Naciones Unidas, (1993) y en la **Plataforma de Acción de Beijing (1995)**.

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU aprobó, mediante la **Decisión 2004/110**, la figura de una **Relatoría Especial sobre la trata de personas**, especialmente mujeres y niños, para supervisar y realizar un seguimiento de la atención en los derechos humanos de estas víctimas.

Consejo de Europa

→ El elemento esencial es el **Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos**

¹⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (art. 35), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979 (art. 6), Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio nº 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005, Decisión del Consejo de la UE de 19 de julio de 2002, Directiva 2011/36/UE Del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

¹⁷ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979.

—de ahora en adelante, **Convenio de Varsovia**— aprobado en el año 2005. Este instrumento, adoptado en el ámbito regional europeo de los derechos humanos, destaca por aportar un **enfoque "víctimo-céntrico"**, estableciendo un marco jurídico integral en el que prima la protección de la víctima.

Su preámbulo trasciende la definición de trata como delito transnacional y determina que la trata constituye "una grave violación de los derechos humanos y un atentado contra la dignidad e integridad de las personas". Amplía el ámbito de aplicación (art. 1) abarcando todas las formas de trata "sean nacionales o transnacionales y estén o no vinculadas a la delincuencia organizada".

El Convenio de Varsovia dispone que cada Parte considerará el nombramiento de Relatores Nacionales u otros mecanismos para el seguimiento de las actividades de lucha contra la trata de seres humanos y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación nacional por parte del Estado (art. 29.4). Además, prevé un mecanismo de supervisión independiente: el **"Grupo de Expertos de Acción contra la Trata de Seres Humanos"** —de ahora en adelante, GRETA— (art. 36).

GRETA elabora informes de evaluación periódicos sobre las medidas desarrolladas por los Estados para adecuar sus políticas a la legislación existente en materia de TSH. Estos informes incluyen recomendaciones para seguir mejorando en la implementación de medidas en la lucha contra la trata.

→ El **Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual**¹⁸ establece como núcleo central la protección del menor e incorpora medidas dirigidas a la prevención de delitos sexuales contra menores, la persecución penal de sus autores y la protección de las víctimas infantiles de estos delitos, entre los que se encuentra el reclutamiento para la prostitución infantil.

→ El **Convenio sobre la prevención y la lucha contra la violencia hacia las mujeres y la violencia doméstica**, firmado en Estambul el 11 de mayo de 2011 —de ahora en adelante, **Convenio de Estambul**— y en vigor desde el año 2014. Es el primer instrumento legalmente vinculante que crea un marco legal para prevenir la violencia ejercida contra las mujeres y para proteger a las víctimas; en él, se definen diversas formas de violencia contra las mujeres como el matrimonio forzado, la mutilación

genital femenina, el acoso sexual o la violencia física y psicológica contra las mujeres.

Instrumentos normativos en el ámbito comunitario

→ La **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta de Niza, 2000)**, jurídicamente vinculante de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Lisboa¹⁹, prohíbe la trata de seres humanos (art. 5.3), la esclavitud y el trabajo forzoso.

→ En el ámbito de la **Unión Europea** se aprueban normas específicas contra la trata. En primer lugar, en el año 2002, se aprobó la **Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea** relativa a la lucha contra la trata de seres humanos. Posteriormente, fue sustituida por la **Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas**, que introduce y refuerza medidas de asistencia y tutela para las víctimas. Del mismo modo, concreta el régimen de sanciones con penas privativas de libertad.

La Directiva 2011/36/UE prevé la figura de un **Coordinador de la UE** (art. 20). Éste tiene su sede en la Comisión Europea y es la figura encargada de mejorar la coordinación y la coherencia entre las instituciones y agencias de la UE, los Estados miembros y otros actores, además de desarrollar nuevas políticas y realizar un seguimiento de las existentes, entre ellas, un seguimiento de la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea.

→ En relación a las personas especialmente vulnerables susceptibles de ser víctimas de trata, en el ámbito comunitario se aprueba la **Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil**.

→ A nivel europeo, se adoptan instrumentos dirigidos a paliar las necesidades específicas de aquellas víctimas que estén en situación administrativa irregular. La **Directiva 2004/81/CE del Consejo contempla la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países víctimas de trata**, con el objetivo de elaborar un incentivo para lograr la cooperación con las autoridades competentes y extender el marco de protección a estas víctimas.

→ La **Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013**, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Determina que los Estados miembro deben de tener en cuenta la situación de personas vulnerables en las solicitudes de protección internacional, entre las que incluye a las víctimas de trata.

→ En relación a las necesidades específicas de las víctimas de trata durante el proceso penal, cabe destacar la **Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012**, que establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección a las víctimas de delitos.

3.2 Instrumentos jurídicos en el ámbito nacional

En el ámbito estatal, la paulatina **ratificación de instrumentos internacionales y la trasposición de normas comunitarias** ha modificado el marco normativo en materia de TSH. **En ausencia de una ley integral de protección y atención a las víctimas de TSH**, en nuestro ordenamiento sigue existiendo una dispersión normativa, dentro de la que cabe hacer mención a:

Derecho penal sustantivo

→ La **Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, con la que se introduce, en el art. 177 bis del Código Penal**, el tipo penal autónomo de trata de seres humanos y la modificación realizada por la **Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo**, que integra dos tipos cualificados.

Protección de la víctima

→ En relación a la protección de la víctima durante el proceso penal cabe destacar la Ley Orgánica 19/1994, de Testigos y Peritos y la **Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito que traspone la Directiva 2012/29/UE**.

→ Para aquellos casos en los que la víctima sea extracomunitaria y se encuentre en situación administrativa irregular, se debe acudir a lo dispuesto en el **art. 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y al **Real Decreto** por el que se aprueba el preceptivo reglamento de desarrollo²⁰.

→ La **Ley 12/2009, de 30 de octubre**, reguladora del **derecho de asilo** y de la protección subsidiaria, relevante en el caso de las víctimas de trata susceptibles de ser beneficiarias de protección internacional.

→ El **Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero**, por el que se modifica el régimen de tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, que contempla que las víctimas de TSH tengan **derecho a la justicia gratuita** con independencia de su nivel de renta.

→ A la hora de analizar cómo se trasponen estos estándares internacionales y comunitarios en el **ámbito nacional**, el mecanismo aprobado es el **Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata**, aprobado en el año 2011 —de ahora en adelante, **Protocolo Marco**—.

Directrices de coordinación

→ El **Protocolo Marco** emana de lo establecido en el art. 140 del mencionado reglamento de extranjería, que exhortaba a las Secretarías de Estado de Inmigración y Emigración, de Justicia, de Seguridad y de Igualdad a impulsar "la adopción de un protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos en el que se establezcan las bases de coordinación y actuación de las instituciones y administraciones con competencias".

Sus ámbitos de aplicación son "todas las personas que pudieran resultar víctimas del delito de TSH, sin discriminación alguna por razón de sexo, nacionalidad o situación administrativa, en el caso de las supuestas víctimas extranjeras".

En su momento, supuso un considerable avance en la lucha contra la trata a nivel estatal al sistematizar cuestiones relacionadas con la detección e identificación de las víctimas y la coordinación entre los diversos actores. En 2012 se constituyó la **Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco**, para la revisión del cumplimiento de su contenido por las administraciones e instituciones firmantes.

El Protocolo Marco implica a las Comunidades Autónomas puesto que prevé su desarrollo a través de protocolos autonómicos.

→ De las cuatro CC.AA. seleccionadas para este informe, sólo dos cuentan con un Protocolo en materia de trata, **Cataluña (Protocolo de protección de las víctimas**

¹⁸ Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007.

¹⁹ Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Art. 6.1.

²⁰ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

de tráfico de seres humanos, 2013) y la **Comunidad Autónoma de Madrid (Protocolo para la protección de las víctimas de trata de seres humanos en la Comunidad de Madrid, 2017)**.

En **Andalucía** debemos destacar la "**Estrategia andaluza para la lucha contra la trata de mujeres y personas menores con fines de explotación sexual**" y en **País Vasco** el **Protocolo de coordinación interna** para la atención a víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, en período de restablecimiento y reflexión o recuperación.

→ Otra herramienta de coordinación es la **Instrucción 6/2016**, de la **Secretaría de Estado de Seguridad, sobre actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado** en la lucha contra la trata de seres humanos y en la colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas.

Mecanismos de supervisión

En el año 2014, fue nombrado el **Ponente Nacional de España sobre la Trata de Seres Humanos**, de acuerdo

con lo previsto en la Directiva 2011/36/UE (art. 19), con la responsabilidad de evaluar las tendencias de la TSH, cuantificar los resultados de las acciones implementadas y recopilar estadísticas e información, todo ello en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil.

Planes estatales

→ Han sido aprobados dos **Planes integrales contra la Trata con Fines de Explotación Sexual (2008-2011 y 2015-2018)**. A día de hoy, no existe ningún Plan estatal vigente por lo que las entidades especializadas han exigido en numerosas ocasiones que se apruebe uno nuevo en el que se aborden todas las formas de trata.

→ Por último, en el **Pacto Estatal contra la violencia de género**, se reconoce la trata con fines de explotación sexual y se prevén medidas específicas en relación a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, entre las que cabe subrayar el impulso de la Ley Orgánica de lucha integral y multidisciplinar contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

4 RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO: LAS PRINCIPALES BARRERAS DE ACCESO A LOS DERECHOS



A continuación, referimos los hallazgos de la investigación acerca de las barreras que encuentran las víctimas para acceder a los derechos de identificación, protección, acceso a la justicia y reparación. Recogemos tanto los déficits en la estructura pública de respuesta, como los déficits en los procesos y procedimientos de trabajo, es decir: en la aplicación de la normativa y la política existente.

4.1 La prevención en materia de trata de seres humanos: definición y regulación

El primer eje en el que se articulan las normas dirigidas a combatir la trata es la **prevención**, entendida como un instrumento clave para impedir que ocurran futuros actos de esta grave violación de derechos humanos, históricamente enraizada en los intereses económicos y la tolerancia social²¹.

De acuerdo con el principio de debida diligencia²², el Estado no es responsable por actos de terceros pero sí por el hecho de no prevenir, investigar o enjuiciar y reparar aquellos actos que supongan vulneraciones de derechos. En base a este principio, los instrumentos internacionales recogen obligaciones positivas dirigidas a establecer medidas de protección y de promoción de los derechos

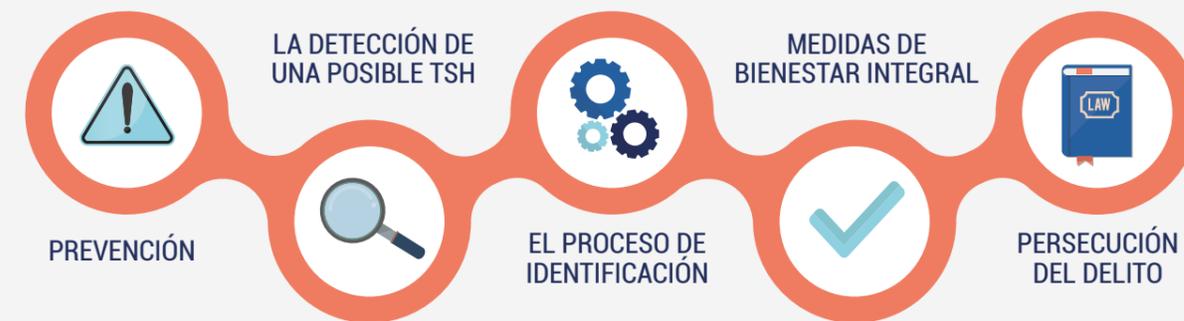
humanos que permitan un mayor y mejor conocimiento de esta realidad.

En el ámbito internacional, el **Protocolo de Palermo** recoge la necesidad de establecer medidas destinadas a la prevención (art. 9), haciendo mención a la necesidad de desalentar la demanda (art. 9.5) e invita a los Estados a recurrir a la cooperación bilateral y multilateral para enfrentar las causas de la trata. Además, prevé medidas de control en las fronteras.

El **Convenio de Varsovia** va un paso más allá introduciendo un nuevo precepto que recoge medidas destinadas a desincentivar la demanda (art. 6), destacando la responsabilidad de los Estados de sensibilizar a la sociedad mediante campañas de información dirigidas a grupos específicos y programas educativos, para prevenir la práctica de la TSH. También plantea que los Estados deberán reforzar las políticas de prevención mediante la investigación y el desarrollo de programas de formación.

Por tanto, podemos destacar **3 elementos en el ámbito de la prevención**, que pasaremos a tratar en profundidad: la importancia de **desincentivar la demanda** y de **crear conciencia social** acerca de la responsabilidad que existe en relación con la trata; las **medidas en las fronteras**, entre otras, la prevención; y, por último, **la formación y la investigación** para mejorar el conocimiento y la forma de abordar el fenómeno.

ÁMBITOS QUE ATRAVIESA UNA VÍCTIMA DE TSH



²¹ García Cuesta, S. La trata en España. Una interpretación de los Derechos Humanos en perspectiva de género, DILEMATA año 4, 2012, nº10, 45-64. Página 4.

²² Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas. Nueva York; Ginebra. Naciones Unidas, 2010.

4.1.1 Desincentivar la demanda y aumentar la concienciación social en relación con la trata

“Sin prevención no hay conciencia”.

J. Sánchez Covisa, Fiscal de Sala

Los estándares internacionales invitan a los Estados a adoptar, o reforzar, medidas de distinta índole para desincentivar una demanda que favorece todas las formas de explotación²³, así como evitar la vulnerabilidad de las víctimas y potenciales víctimas y el consecuente riesgo de ser (o volver a ser) objeto de trata, sea cual sea su finalidad (explotación sexual, laboral, matrimonio forzado, mendicidad, comisión de delitos, etc).

Sin embargo, en el Estado español nos topamos con la ausencia de una ley integral contra la trata que contemple todos los fines de explotación. Para hablar de prevención, tenemos que acudir a los dos planes de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual aprobados, el Plan 2009-2012 y el Plan 2015-2018, sin el valor normativo suficiente para abordar el fenómeno en toda su complejidad.

El presente informe se centra en las barreras específicas que afectan a las víctimas de trata con fines de explotación sexual y, a este respecto, son valorables los esfuerzos recogidos en estos planes. Sin embargo, el hecho de que no contemplan otras formas de trata representa una barrera para todas las víctimas, incluidas las víctimas de trata con fines de explotación sexual que, en muchas ocasiones, son víctimas de trata combinada. Este vacío en la prevención respecto al resto de formas de trata se aleja de la visión integral que exigen los estándares internacionales a la hora de abordar el fenómeno en toda su amplitud.

En la actualidad no hay ningún plan estatal vigente, por lo que es urgente la aprobación de un Plan estatal integral que contemple todas las formas de trata, dotado de un presupuesto suficiente para asegurar su eficacia.

Respecto al contenido de los anteriores planes, en ellos se recogían orientaciones dirigidas a implementar medidas de sensibilización, prevención e investigación,

así como medidas relacionadas con la educación y la formación. Sin embargo, presentaban varias deficiencias, que pasamos a enumerar.

En primer lugar, al tener los planes una duración limitada, algunas de las medidas no conformaban una estrategia de prevención consistente y sostenida en el tiempo que pudiera resultar realmente eficaz en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, logrando un impacto en la población destinataria.

Por ejemplo, en relación a las campañas para desincentivar la demanda, las personas entrevistadas coinciden en que, a pesar de que estas actividades requieren continuidad, suelen ser esporádicas —centradas muchas veces en días concretos— y van sistemáticamente dirigidas a potenciales demandantes, dejando de lado elementos estructurales, algo que, como indican, “es lo más mediático, lo más barato, lo que se hace a golpe de periódico”²⁴. La evaluación del Plan 2015-2018 pone en evidencia la ausencia de una estrategia única en relación a los objetivos y grupos destinatarios de las acciones de sensibilización²⁵.

Trabajar de manera transversal para lograr un cambio de paradigma puede ser más complejo y costoso, pero, sin duda, es mucho más eficaz. Esto implica incidir en las causas orgánicas ligadas a esta grave violación de derechos: “La trata no es la demanda. Esto tiene mucho más arraigo en la feminización de la pobreza, las relaciones Norte – Sur, la feminización de las migraciones, la lucha contra el tráfico de migrantes o la Europa fortaleza, todo eso que tiene que ver con la trata. Va más allá del señor que va a Marconi a buscar prostitución. Reducirlo a un folleto, de ‘porque tú pagas...’ No le veo ningún recorrido a esto, ni ningún impacto’. Hay que plantear la demanda, en otros términos, situarla en un término más estructural, algo que coloca a las mujeres en una situación de captación. Es decir, hay que trabajar con modelos económicos de migración, de políticas migratorias y de extranjería”²⁶.

La prioridad de los planes, señala otra persona entrevistada, debe de ser la de llegar a toda la sociedad, enfatizando el papel de la información y la conciencia social: “Sin prevención no hay conciencia. Eso pasa porque desde el colegio se sepa: cuál es la realidad, qué son los derechos humanos, qué es la igualdad y otra serie de cuestiones elementales para saber en qué consisten

estas violaciones contra los seres humanos. Que la sociedad sea consciente de cuál es la problemática, las condiciones en las que son trasladadas y obligadas las personas tratadas²⁷; y así lo establece el Convenio de Varsovia cuando invita a los Estados a promover un enfoque basado en los derechos humanos e integrador en materia de género, a la hora de desarrollar, ejecutar y valorar todas las políticas dirigidas a sensibilizar, tanto sobre la responsabilidad de la sociedad civil como las que comprendan programas educativos destinados a menores de ambos sexos durante su escolarización”²⁸.

Pese a que está contemplado en los objetivos de la prioridad nº1 del último plan²⁹, las representantes de las entidades especializadas destacan la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación. El último plan únicamente prevé la elaboración de informes de seguimiento con periodicidad anual, dejando en evidencia la carencia de una cultura evaluativa en materia de trata: “No hay indicadores, no hay fuentes de verificación definidas, con lo cual es súper complicado establecer relaciones de causa-efecto”³⁰.

En este sentido, el informe de evaluación confirma que no se ha aplicado un sistema de indicadores, algo “necesario para lograr un análisis preciso y objetivo de los logros y carencias existentes durante la vigencia del Plan” y, concluye, que no se conoce el impacto de las actuaciones realizadas. Asimismo, recoge que dicho objetivo de visibilizar la trata, enmarcado en la prevención-detección, es “con notable diferencia, el objetivo estratégico que más medidas ha dejado sin abordar”³¹ y reconoce la duplicación de esfuerzos, tanto a la hora de poner en marcha las campañas de sensibilización como las acciones de formación.

A modo de conclusión, podemos afirmar que, en los últimos años, se han dado pasos positivos a través de la elaboración de los Planes, involucrando a actores de distintos ámbitos. Sin embargo, las limitaciones que la

Red Española Contra la Trata de Personas —RECTP, de ahora en adelante— ha señalado en anteriores informes siguen resultando un obstáculo en materia de prevención: los planes no ordenan el marco legislativo, presentan una vigencia temporal limitada y quedan sujetos a cambios políticos que ponen en riesgo su continuidad³².

GRETA, encargado de monitorear la implementación del Convenio de Varsovia, considera que las autoridades deben redoblar sus esfuerzos para concienciar a la población en general sobre todos los tipos de trata y que las medidas se deben diseñar en colaboración con la sociedad civil y los medios de comunicación, además de dar más pasos para integrar la sensibilización sobre la TSH en el sistema educativo³³.

Se requiere una mayor voluntad política que lleve a considerar la prevención como una herramienta trascendental en la lucha contra la trata, que la dote de medios y de mayor transversalidad y complejidad en su enfoque, teniendo en cuenta que la realidad y la dimensión de la trata alcanzan al conjunto de la ciudadanía y, en especial, al conjunto de actores implicados.

Es urgente la aprobación de un Plan Estatal Integral que contemple mecanismos de seguimiento, de evaluación de las políticas y de las actuaciones en materia de trata.

4.1.2 El Derecho a migrar en unas condiciones dignas y seguras

“Que no salgan; si salen, que no lleguen; y si llegan, que no se queden”.

Ana Rosado, APDHA

Los convenios internacionales³⁴ incorporan, como elementos de lucha contra la trata, medidas en las

²³ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Serie de los Tratados del Consejo de Europa, no 197. 16.V. Varsovia, 2005.

²⁴ Informante clave nº 18.

²⁵ Evaluación del Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Realizada por NO GAPS PROJECT SL para la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la violencia de género.

²⁶ Informante clave nº 18.

²⁷ Informante clave nº 21.

²⁸ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Serie de los Tratados del Consejo de Europa, no 197. 16.V. Varsovia, 2005.

²⁹ Prioridad nº 1: Refuerzo de la prevención y la detección de la trata, objetivo nº 1: Visibilizar la realidad de la trata y promover un mensaje claro y contundente a la sociedad de tolerancia cero a la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018.

³⁰ Informante clave nº 4.

³¹ Evaluación del Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Realizada por NO GAPS PROJECT SL para la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la violencia de género.

³² Red Española Contra la Trata de Personas (RECTP). Informe de la red española contra la trata de personas para la coordinadora europea de lucha contra la trata. Madrid, 2015.

³³ GRETA. Council of Europe. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Adopted 23 March 2018 Published 20 June 2018. Párrafo 121.

³⁴ Naciones Unidas. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

fronteras y sistemas de control de documentos. A este respecto, el Convenio de Varsovia determina que las partes “adoptarán medidas apropiadas para permitir que la migración se realice de forma legal, en particular mediante la difusión de información exacta sobre las condiciones exigidas para la entrada y estancia legales en el territorio (art. 5.4)”.

Mejorar el grado de información y conocimiento de las personas en tránsito migratorio puede ser una **estrategia clave, pero es insuficiente**. Es muy habitual que estas personas ya cuenten con la información necesaria pero que los **“push factors”** —factores de empuje— (como la pobreza, las violencias que sufren las mujeres y personas LGTBI+, los conflictos de distinta índole, las políticas extractivistas o el cambio climático), tengan un mayor peso en la decisión de emprender el proceso migratorio.

En esta dirección, llama particularmente la atención la escasez de medidas dirigidas a paliar las causas de las migraciones, así como el **progresivo desmantelamiento de las vías seguras**, sustituidas paulatinamente por políticas migratorias endurecidas, focalizadas en la **securitización** y control de las fronteras, que desdibujan el paraguas normativo en materia de respeto y protección de los derechos humanos.

El control de las fronteras externalizado genera cuantiosos beneficios³⁵, refuerza el racismo y degrada la percepción social que se tiene del fenómeno migratorio y de las personas migrantes, que son cosificadas y reducidas a sujetos de no derechos. Un **“acceso a canales de migración seguros, legales y no explotadores”**³⁶ es lo que realmente puede constituir una verdadera transformación **para evitar que las personas en movimiento terminen siendo tratadas**.

En este sentido, una de las entrevistadas destaca que *“se destinan fondos, pero el abordaje es desde una negación del sujeto, en el sentido de que estamos legislando protocolos, interviniendo para abordar la trata de seres humanos, con dineros bien redondos, y lo primero que hacemos cuando llegan a nuestro país es colocarla*

en situación de desventaja o no ciudadanía plena, o de no derecho pleno por el hecho de ejercer esa libre circulación, hay una hipocresía continua. Comenzamos por irregularizarla, después queremos rescatarla, después si es mujer la consideramos más víctima que al hombre, construimos sociedades que siguen siendo machistas y promueven las violencias en general y las violencias de género”.³⁷

Las políticas migratorias restrictivas conllevan una violación de múltiples derechos y contravienen lo dispuesto en el art. 13.1³⁸ y 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁹. A su vez, **generan confusión entre el tráfico y la trata**, no atendiendo al “importante rasgo diferenciador de la trata respecto al tráfico, y es que en la trata se produce la instrumentalización de un ser humano, de forma forzada, bajo coacción, amenaza o violencia, con el fin de obtener beneficios a través de su explotación y el sometimiento de su libertad”⁴⁰.

Así, **se complica de forma extrema la detección de las víctimas de trata**, además de relegar a aquellas víctimas de la trata que no están directamente vinculadas al crimen organizado o que presentan otros aspectos no vinculados al tránsito irregular, como la trata nacional o la laboral. **El fracaso a la hora de no identificar correctamente a una víctima de trata conlleva escenarios de desprotección**, lo que constituye en sí una violación de los derechos y las obligaciones previstas en los instrumentos (Sherrer, 2016)⁴¹.

Otro efecto pernicioso es la falta de enfoque de DD.HH. en la persecución del delito y la implementación de políticas públicas: **“El bajo número de identificaciones de las víctimas es vergonzosamente mínimo, con unas intenciones muy claras: el freno migratorio y el no reconocimiento de derechos individuales y colectivos de las personas”**⁴².

Resulta imprescindible que las políticas relacionadas con el fenómeno de la trata, como las políticas de inmigración, sean congruentes con la política contra la trata, siendo urgente conceptualizar este fenómeno sin una asimilación a los delitos adyacentes: **“Algunas**

propuestas para avanzar en la protección de las víctimas pasan necesariamente por su desvinculación respecto a las políticas de control migratorio, poniendo en el centro la defensa y garantía de los derechos fundamentales, porque proteger de situaciones de explotación representa un deber y no un premio a la colaboración policial. Para ello, es urgente clarificar conceptos, desligar trata y tráfico, prostitución y trata, de forma definitiva, para atender de forma diferenciada y justa a las necesidades concretas y la protección efectiva. En lo relativo a la lucha por la erradicación y prevención de la trata de seres humanos; no conformarse con la persecución del delito, apostar por políticas que transformen las condiciones que generan esta flagrante vulneración de derechos humanos, como puede ser el caso de las cada vez más restrictivas leyes de extranjería (que dejan sin oportunidad de emprender procesos migratorios por vía regular) y la precariedad en sectores laborales altamente feminizados”⁴³.

4.1.3 El estudio y conocimiento del fenómeno de la trata

“Cuáles son sus características, sus formas de dominación, su lenguaje; ¿qué tiene que ver la trata de una mujer del Estado de Benín con la de Edo, de Nigeria? ¿Cuántos europeos han estudiado la criminología subsahariana, por ejemplo?”

J. Sanchez-Covisa, Fiscal de Sala

El tercer eje reseñable en el ámbito de la prevención es el **estudio del fenómeno de la trata**, caracterizado por la **rapidez de transmutación**. Puesto que las propias características del delito impiden tener una foto fija del mismo, **es urgente contar con la información más completa y actualizada posible para conocer su alcance y diseñar políticas públicas adecuadas**.

En el ámbito de la Unión Europea, esto se concreta en la **Directiva 2011/36/UE**, que dirige la prevención hacia la disuasión y la disminución de la demanda a través de **la investigación, la metodología y la recogida armonizada de datos** y exhorta a los Estados Parte a instalar sistemas nacionales de supervisión⁴⁴.

Tal y como recoge **la memoria de la Fiscalía General del Estado** —de ahora en adelante, **FGE**⁴⁵—, **la clasificación conceptual de las víctimas es trascendente**, especialmente desde la perspectiva de la protección. Un punto en el que coinciden todos los actores involucrados, desde los funcionarios públicos, las FFCCS y las entidades especializadas, es el **grave déficit que existe en la recogida de datos** y sus consecuencias.

Amnistía Internacional denuncia que la **falta de datos unificados y sistematizados** impide dimensionar adecuadamente el alcance de la violación de derechos humanos y señala, como principal problema, que **los datos sobre identificación de víctimas de trata basados en operaciones policiales se desagregan sólo en función de ciertos indicadores** (como edad, nacionalidad) **y no de todos los que serían necesarios para ofrecer una visión integral**⁴⁶: *“Los datos cuantitativos son parcelados y los cualitativos no existen y, aunque no se puede decir que en los últimos años no se haya avanzado nada, queda mucho por hacer en ese sentido”*⁴⁷.

Todo esto aunado **impide realizar un diagnóstico certero**: *“Nos cuesta bastante interpretar las cifras, en algunos momentos estamos equiparando la identificación al ofrecimiento del restablecimiento y reflexión; mientras que en otros casos pensamos que las cifras están de acuerdo a las concesiones del período de restablecimiento y reflexión; y en otros casos pensamos que lo que tenemos que interpretar es que son los permisos de residencia y trabajo otorgados por la vía del art. 59 bis que prevé la Ley de extranjería”*⁴⁸.

Las estadísticas del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado — de ahora en adelante, **CITCO**— continúan **sin tener integrados los datos de las actuaciones que realizan otras administraciones públicas en procedimientos de protección internacional e identificación en frontera;**

³⁵ Fundación por causa. ¿Dónde está el dinero?, 2020.

³⁶ Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). Derechos humanos en la Frontera Sur. Sevilla, 2020.

³⁷ Informante clave nº 1.

³⁸ ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos. 10 diciembre 1948, 217 A (III).

³⁹ ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos. 10 diciembre 1948, 217 A (III).

⁴⁰ Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). Derechos humanos en la Frontera Sur, Sevilla, 2020. p. 69.

⁴¹ Santos Olmeda, B. Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019. pp. 144-166.

⁴² Informante clave nº 1.

⁴³ Informante clave nº 10.

⁴⁴ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea.

⁴⁵ Fiscalía General del Estado. Memorias de la Fiscalía General del Estado. Madrid, 2018.

⁴⁶ Amnistía Internacional. Cadenas Invisibles: Identificación de víctimas de trata en España. Madrid, 2020. Página 19.

⁴⁷ Informante clave nº 8.

⁴⁸ Informante clave nº 5.

tampoco cuenta con los de las organizaciones especializadas.

GRETA corroboró en su último informe que las presuntas víctimas de la trata de seres humanos que acuden a ONG en busca de asistencia, pero que no desean tener contacto con la policía, no se registran en las estadísticas oficiales⁴⁹ e instó a las autoridades a mantener un sistema estadístico integral y coherente, especificando que las estadísticas sobre las víctimas deben recopilarse de todos los actores principales y permitir el desglose por sexo, edad, tipo de explotación, país de origen y / o destino.

Mientras el cumplimiento de este compromiso continúa pendiente, las entidades especializadas tratan de contrarrestar el vacío generando sus propias bases de datos⁵⁰. Sin embargo, estas iniciativas no están exentas de obstáculos puesto que, del mismo modo que no existen criterios comunes entre todos los actores, tampoco se da entre las organizaciones.

Las instituciones son conscientes de esta situación: "Sabemos que hay muchas cosas que no están bien, que se recoge una cantidad ingente de datos pero que no se han unificado criterios ni terminología. Tenemos entre manos, desde hace muchísimo tiempo, la posibilidad de hacer un estudio, una herramienta". Por lo que refieren, una de las causas que ha dilatado la puesta en marcha de esta iniciativa es la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y la consecuente falta de recursos económicos destinados a ello⁵¹.

La Directiva 2011/36/UE prevé⁵² la figura de un Coordinador encargado de poner en común los resultados de los estudios de las tendencias de la trata, la recopilación de estadísticas así como ser un facilitador de una información estratégica objetiva, fiable y actual. En el Estado español, la figura encargada de llevar a

cabo esta labor es el Relator Nacional, algo que el GRETA también ha cuestionado⁵³, enfatizando que el Convenio de Varsovia establece una clara distinción entre la figura del Coordinador Nacional y el Relator Nacional. Este último debería ser quien supervisara, de manera crítica, los esfuerzos realizados por las instituciones y su eficacia, incluida la figura del Coordinador encargado de recopilar los datos y la información, por lo que insta a las autoridades a separar las funciones de monitoreo de las funciones ejecutivas en figuras distintas.

Como cierre de este apartado, señalaremos que el último elemento clave para lograr un conocimiento del fenómeno de la trata es la necesidad de una formación adecuada y actualizada.

La FGE⁵⁴ explica cómo el indagar y el formarse en la materia sirve en la práctica para prevenir: "Te das cuenta de que determinados delitos no se conforman con que se persigan, con eso no consigues nada, consigues meter en la cárcel a alguien pero no acabas con el problema, porque exige un cúmulo de actividades que te exigen construir la casa con muchos pilares y todos ellos son igual de importantes (...) si tú no los conoces, no lo transmites a la sociedad. La prevención del delito significa conocer a qué te enfrentas".

Del mismo modo, la FGE subraya que, cada caso de trata, en atención a la dignidad de cada víctima, merece un estudio individualizado, algo que es difícil llevar a cabo. A través de criterios comunes se realiza una caracterización general⁵⁵ pero es importante atender al *modus operandi* de las organizaciones y a la nacionalidad de las víctimas y sus cosmovisiones: "Tú no puedes hablar de la trata de mujeres, no, puede ser trata guaraní, que no tiene nada que ver con la trata quechua, en el caso de Bolivia, y que no tiene nada que ver con la trata de una mujer de Asunción, que puede o

no ser de origen guaraní. Se dice trata china, pero, ¿qué es eso? ¿Cuáles son las condiciones, sus características, sus formas de dominación, su lenguaje? ¿Qué tiene que ver la trata de una mujer del estado de Benín, de Edo, de Nigeria? ¿Cuántos europeos han estudiado la criminología subsahariana, por ejemplo?"⁵⁶.

Por tanto, el estudio no puede limitarse a meros indicadores: implica ahondar en todos aquellos mecanismos en los que se articula, que no son sólo culturales o sociales. Tal y como denuncia el informe *Vidas que cruzan fronteras*, "la trata no sólo es una realidad con raíces culturales, sociales y políticas; es, sobre todo, una realidad de mercado. Una realidad de mercado que maximiza el beneficio y el interés individual de una minoría por encima del respeto a los derechos humanos"⁵⁷.

De esta manera, la trata se debe enfocar como una realidad que es funcional al sistema y que, en consecuencia, se adapta constantemente a las exigencias de la demanda: "Es un fenómeno tan dinámico que nunca puedes llegar. Fluctúa en base al mercado y mañana cambia el mercado y cambia todo, y te viene otro perfil que no has visto nunca y ya tienes que volver a aprender, para que no se abran brechas en tu intervención"⁵⁸.

Es innegable que el reto que plantea la trata a las instituciones es enorme, teniendo en cuenta su constante evolución y transformación. Las carencias enunciadas distorsionan la magnitud del fenómeno y dificultan un conocimiento pleno de la realidad y, por ende, desarrollo de medidas de prevención eficaces. Es urgente adoptar una herramienta integral que corrija la escasez de datos completos, así como mejorar la especialización de los agentes encargados de la prevención.

4.2 La detección de las potenciales víctimas de trata: una aproximación al contexto español

Cuando hablamos de detección, nos referimos a la identificación provisional de una potencial víctima de trata, una actuación clave para garantizar sus derechos. Como ya se ha dicho, la trata se caracteriza por su

"No sólo no se está identificando, sino que no se está detectando. No se están detectando situaciones de vulnerabilidad que pueden ser presumibles situaciones de trata".

Eva Sancha, Proyecto Esperanza

dinamismo y por tener una gran capacidad de adaptación a los cambios de contexto, de oferta y demanda; y también por su invisibilidad o clandestinidad.

Por otra parte, los victimarios se valen de determinados mecanismos para someter a la víctima, generando en ellas miedo o dependencia, dificultando, de esta manera, que manifieste hacia el exterior su situación. La unión de esto con los insuficientes esfuerzos para lograr unos sistemas de recopilación de información fiables, genera grandes obstáculos en la detección de las víctimas.

Se debe tener presente que, sin este primer paso de detección, las siguientes fases de identificación, información, protección y persecución de la trata resultan deficientes. Por tanto, el principal reto es que "el fenómeno y los casos salgan a luz". Para ello, será necesario destinar recursos que contribuyan a mejorar la detección y las herramientas que favorecen la emersión⁵⁹ de los casos de trata.

4.2.1 Agentes de detección

De acuerdo con el Protocolo Marco, la detección de víctimas de TSH en el Estado español (Capítulo V), puede derivar de:

- Las investigaciones llevadas a cabo por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCS);
- De una inspección de trabajo;
- De los servicios que prestan organizaciones y entidades sociales: en centros para personas migrantes, en servicios sanitarios o asistenciales, en centro educativos...;

⁴⁹ GRETA. Council of Europe. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Adopted 23 March 2018 Published 20 June 2018. Párrafo 63.

⁵⁰ "Nosotras nos movemos en ese escenario de potenciales víctimas detectadas (basándonos en los indicios razonables, al final sabemos que en la identificación formal se basa mucho en los indicios judicializables), luego las identificadas, y dentro de las identificadas, monitorizamos todas las categorías: ciframos a cuánta gente se le ha ofrecido el período de restablecimiento y reflexión, a cuánta gente se le concede, cuánta pasa a un permiso y si ese permiso ha sido por colaboración o ha sido por situación personal, y luego, incluso, monitorizamos también la exención de responsabilidad, cuántas han sido por la doble vía. Y luego los definitivos, claro, eso también lo vamos contabilizando y monitorizando. Aquí también entraría toda la parte de asilo, y cuántas también acceden sólo a la solicitud de asilo, pero no pasan por un proceso de identificación". Informante clave nº 5.

⁵¹ Informante clave nº 17.

⁵² Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea. <https://bit.ly/2S17Pth>. (Art. 20).

⁵³ GRETA. Council of Europe. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Adopted 23 March 2018 Published 20 June 2018. Párrafo 35.

⁵⁴ Informante clave nº 21.

⁵⁵ Fiscalía General del Estado. Memorias de la Fiscalía General del Estado. Madrid, 2019.

⁵⁶ Informante clave nº 21.

⁵⁷ A. Andrades González, I. Gandarias Goikoetxea, A. Ferri Yáñez y B. De Lucas Larrea, CEAR EUSKADI. *Vidas que cruzan fronteras. Un análisis feminista sobre la Frontera Sur*. Bilbao, 2020.

⁵⁸ Informante clave nº 6.

⁵⁹ El informe de ACCEM 2020 explica este concepto "de emersión de la víctima", rescatado del contexto italiano y referente a aquellas acciones dirigidas a evidenciar situaciones de trata, visibilizándolas y favoreciendo su detección e identificación generando una situación propicia para que la propia víctima haga aflorar su situación en un espacio que considera de confianza. T. DE GASPERIS, ACCEM. *La trata tiene también género masculino*, Madrid, 2020. Página 19.

→ De la **información suministrada por la propia víctima o por personas u organizaciones que tengan contacto con ellas**. En estos casos, se determina que se comunique o se formule una denuncia ante el Ministerio Fiscal;

→ De los **controles realizados en frontera o en los Centros de Internamiento de Extranjeros** —de ahora en adelante, **CIE**—.

Amnistía Internacional⁶⁰ revela que **las FFCCS y las entidades especializadas son los únicos agentes vinculados a la detección de víctimas de trata**, afirmación que corroboran las personas entrevistadas para este informe, recalando que la detección derivada de inspecciones laborales o de intervenciones en centros educativos o sanitarios es residual, siendo una opinión común que **la gran ausente es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, a pesar de que tal y como recogió el Defensor del Pueblo⁶¹, cualquier funcionario que detecte indicios de trata está obligado a poner inmediatamente en conocimiento del Jefe de la Inspección Provincial estos hechos para que sean trasladados al Ministerio Fiscal.

Varias de las expertas entrevistadas apuntan a la **escasez de recursos**: “La barrera no es sólo que no se está identificando, sino que **no se está detectando**. No se están detectando situaciones de vulnerabilidad que pueden ser presumibles situaciones de trata. Se deja toda la labor a las organizaciones, pero llegamos a lo que llegamos. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son un aliado pero no me cabe duda de que, también, necesitan ayuda; están las plantillas a medias y tampoco les dan recursos humanos”⁶².

Ante la escasez de recursos, se insiste en la necesidad de **mejorar la formación** de todos los eslabones de los servicios públicos e **incorporar un enfoque multiagencia**: “Yo creo que esto, en salud, en servicios sociales, está presente, pero de una manera muy tangencial. En ginecología y obstetricia, en atención primaria. Es importante que tengan en el imaginario los indicadores de posibles víctimas de trata, con enfoque de género, de derechos humanos e interculturalidad”⁶³.

La evaluación del **Plan Integral 2015-2018** revela que **la Dirección General de Violencia de Género** ha

difundido materiales fundamentales sobre detección de situaciones de trata, tanto a profesionales no especialistas que pueden entrar en contacto con posibles víctimas como a servicios sanitarios o sociales; y se han elaborado protocolos de detección y atención⁶⁴.

Las personas entrevistadas insisten en que **queda mucho camino por recorrer, sobre todo a la hora de implementar estos procedimientos**: “Me llamó la trabajadora social del hospital en relación a una posible víctima de trata: ‘que se quiere ir, dice que tiene que pasar por casa y no la podemos retener, pero estamos pensando que puede ser víctima de trata’. Evidentemente, algo ocurría, así que les pregunté: ‘¿y el protocolo del hospital para actuar?’ Nada”⁶⁵.

Así lo relata una de las supervivientes que pasó por el médico en diversas ocasiones mientras era explotada, sin que en ningún momento se detectasen indicios, ni se activase ningún tipo de protocolo:

“Una vez enfermé muy feo, con gastroenteritis aguda e infección vaginal, al tener relaciones me ardía la vagina y yo lloraba. Me llevaron al médico, sólo me puso una dieta que no me dejaron ni hacer”.

Testimonio superviviente nº 3

A este respecto, cabe recordar que **la normativa⁶⁶ hace alusión a la importancia de una formación adecuada de los funcionarios** (y enumera a agentes de policía, guardias fronterizos, funcionarios de inmigración, fiscales, abogados, miembros del poder judicial, jueces, inspectores, trabajadores sociales, personal sanitario y educativo, etc.) Es decir, hace referencia a **todas aquellas personas que tengan posibilidades de entrar en contacto con posibles víctimas para poder identificarlas y relacionarse con ellas**.

Las **FFCCS resaltan la importancia de hacer extensiva la formación** a agentes clave: “Es evidente que formar

a la gente y crear conciencia para que sepan que, desde diferentes puntos, llegan potenciales víctimas, es importante. Está claro que una persona que no piensa en esto no lo va a detectar, pero una persona que tiene una formación previa y está concienciada, sí lo va a hacer”⁶⁷.

Desde la **Fundación Cruz Blanca** subrayan la necesidad de mejorar la formación también a la **Policía Local** como agente de detección clave, **por su proximidad en determinadas situaciones**: “Es importante sumar a la Policía Local. Por ejemplo, cuando los vecinos se quejan porque hay mucho follón en un piso y resulta que se ejerce la prostitución, quien va es la Policía Local. Nosotras aquí, por ejemplo, les hemos impartido formación”.

Por tanto, es una cuestión en la que inciden varias expertas, recordando que **la trata es multifuncional y que requiere una mirada amplia**: “Tenemos que entender que el fenómeno de la trata puede entrar por cualquier cuestión. Entonces, la exigencia tiene que ser que todas las unidades estén formadas con unos mínimos. Hay finalidades de explotación que no las van a ver en el crimen organizado, como el matrimonio forzado, el trabajo forzoso, los servicios forzados en el ámbito doméstico, pero pueden ser temas que sí entren por otras unidades policiales”.

El Defensor del Pueblo ha evidenciado que **todavía no se han desarrollado herramientas que permitan detectar de manera eficaz a las víctimas**. En esta misma línea, GRETA solicita que aumente la capacidad real para la detección de posibles víctimas de los diferentes tipos de trata, en particular en relación con personal de la inspección de trabajo, de fronteras, de los CIE, de recursos de asilo, de sanidad, etc.

Las propias características del fenómeno exigen que esta formación sea ininterrumpida, que no deje de actualizarse; y, subrayan, **atañe a todos los actores**, incluida la judicatura, incluso cuando se encuentren investigando otros delitos o actuaciones⁶⁸.

4.2.2 Las dificultades en la labor de detección por parte de las entidades especializadas

El hecho de que la detección recaiga, casi en exclusiva, sobre las entidades y organizaciones especializadas tiene

como consecuencia **el riesgo de que muchas mujeres se queden fuera de los circuitos de protección** “al no poder acceder o tener contacto con estas organizaciones”⁶⁹.

Las entidades especializadas cuentan con diversos recursos para acercarse a las víctimas: teléfonos de información, unidades móviles, espacios de atención socio-sanitarios. Las entidades explican que **uno de sus trabajos más importantes es la aproximación al medio y crear un espacio de confianza para la víctima**: “Vamos a los clubs, estamos también en la calle y en los pisos, también vamos a asentamientos, que es otro de los focos clave para la detección e identificación de víctimas de trata. Ahí nos cuesta mucho generar esas relaciones de confianza en las que puedes trabajar esta detección”⁷⁰.

El objetivo es informar a las posibles víctimas de sus derechos y generar un vínculo de confianza con ellas, que sepan que pueden recibir acompañamiento si deciden iniciar el proceso hacia la identificación formal e, incluso, interponer una denuncia: “Se les va informando de cuáles son sus derechos, poco a poco, y a veces, deciden denunciar. Esto funciona en algunos casos, sobre todo con las mujeres nigerianas, porque nos conocen y hay muy buena relación. Creo que está muy relacionado con esa confianza que se ha ido haciendo con el tiempo, con este colectivo y en este contexto, en este espacio en concreto”⁷¹.

Esta labor no está exenta de dificultades y desafíos y presenta ciertas peculiaridades, que dependen del contexto.

Desde una de las entidades especializadas en realizar esta labor en distintas provincias andaluzas, principalmente en entornos rurales en los que se producen situaciones de trata y explotación combinada, se **destaca el rol de la mediación**: “Realizamos la detección a través del servicio de mediación. Se da, además, una característica especial y es que en esas zonas, para cualquier tipo de acompañamiento, tienes que coger el coche y hacer un recorrido. Eso es un punto a nuestro favor, porque ese ‘momento coche’ te da una oportunidad de comunicación muy cercana. O, por ejemplo, en nuestro centro, que vivimos en una ciudad pequeña, intentamos todos esos recorridos hacerlos caminando, para también tener ese espacio de diálogo, un poco más desenfadado, y si no, una cosa que también nos ha funcionado muchísimo a la hora de poder observar posibles indicios es el tema de

⁶⁰ Amnistía Internacional. Cadenas Invisibles: Identificación de víctimas de trata en España. Madrid, 2020.

⁶¹ Defensor del Pueblo. La trata de seres humanos en España: Víctimas Invisibles. 2012.

⁶² Informante clave nº 22.

⁶³ Informante clave nº 18.

⁶⁴ Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género en el Sistema Nacional de Salud (SNS) sobre Actuaciones frente a la Trata con Fines de Explotación Sexual, del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), aprobado en su reunión de 24 de abril de 2018.

⁶⁵ Mesa realizada en Bilbao.

⁶⁶ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea. <https://bit.ly/2S17Ph>. Considerando 25.

⁶⁷ Unidad Central Operativa, órgano central del servicio de Policía Judicial de la Guardia Civil.

⁶⁸ Amnistía Internacional. Cadenas Invisibles: Identificación de víctimas de trata en España. Madrid, 2020.

⁶⁹ Amnistía Internacional. Cadenas Invisibles: Identificación de víctimas de trata en España. Madrid, 2020.

⁷⁰ Informante clave, nº 8.

⁷¹ Mesa realizada en Córdoba.

intentar echar un café, porque, fíjate, cuando tú observas que una mujer está permanentemente recibiendo llamadas, '¿dónde estás?' '¿Ya has terminado?' '¿Qué haces que tardas tanto?'; ahí ya vas observando ciertas cosas, cómo la mujer se maneja, si se siente cómoda en un espacio público. Es decir, todo este tema de comportamiento te da bastante información. Y luego, a nivel más concreto, si trae acompañante, no trae acompañante, traductor, traductora, si lleva sus propios documentos; es decir, todo este mecanismo de acompañamiento te facilita un montón de información de la que tú coges un hilito y después ir tirando, tirando, para ir observando si esta mujer puede tener algún tipo de indicio o no".

Todas las profesionales entrevistadas coinciden en el desafío que supone generar un vínculo de confianza con mujeres víctimas: "Se trata de personas con unas vulnerabilidades muy, muy importantes, que han sido muchísimas veces engañadas, entonces no es fácil, esa relación de confianza conlleva un largo tiempo. En esas situaciones es complicado que la propia víctima se autoidentifique como víctima"⁷².

Este proceso suele ser largo. En muchos casos, las mujeres quieren alcanzar un proyecto de vida y las violencias sufridas pueden ser asumidas como parte de ese proceso. Esto hace que **no se autoidentifiquen como víctimas:** "Muchas mujeres tienden a normalizar la violencia sexual que enfrentan en el camino. Esto claramente es una estrategia de supervivencia"⁷³.

4.2.2.1 Barreras materiales

Durante la labor de detección de víctimas, un obstáculo en el que coinciden todas las personas entrevistadas es el **doble reto** que supone aproximarse y generar un vínculo de confianza con potenciales víctimas en un contexto de **aumento de la clandestinidad del fenómeno:** "En la calle las mujeres prácticamente han desaparecido"⁷⁴.

Es importante señalar que **una mayor visibilización del delito no siempre conlleva un aumento de la detección e identificación** de las víctimas, entre otras cosas porque no siempre implica una mayor sensibilización.

Los beneficios que la explotación genera resultan funcionales a una parte de la sociedad local, que actúa con un elevada connivencia y normaliza la explotación en lugar de denunciarla y buscar la seguridad de la víctima⁷⁵. No obstante, es innegable que **la clandestinidad del fenómeno conlleva un riesgo mucho mayor de desprotección** para las víctimas.

Las entidades destacan las semejanzas de la situación actual con la invisibilización y las **dificultades que ha supuesto la aprobación de distintas ordenanzas municipales y la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana** (conocida como "Ley Mordaza") cuyo marco de persecución de la prostitución en la calle afectó considerablemente a los procesos de detección, dificultando la aproximación a potenciales víctimas.

Este tipo de normativas "sin un reconocimiento explícito del fenómeno y una puesta en marcha de herramientas que lo aborden en toda su complejidad"⁷⁶, **no sólo impiden abordar la trata, si no que dificultan la labor de detección:** "La Ley Mordaza, a nosotras, nos ha limitado mucho a la hora de la detección. Antes las chicas estaban en la calle, podías hablar con ellas y establecías esa relación de confianza. Cada vez fueron excluyéndolas más de sitios más públicos en los que, dentro de lo que cabe, estaban más protegidas, desplazándolas a las afueras de las ciudades. Ahí ya se produce una vulneración absoluta. También trabajan en pisos o en los clubs y a nosotras en los clubs no nos dejan entrar"⁷⁷.

Los **mecanismos para silenciar la trata y la explotación son diversos: se desplaza la actividad ilícita a determinados lugares apartados**, como polígonos industriales o carreteras, que se identifican como contextos en los que se da la trata y la explotación, **o se traslada de la calle a los pisos**, en ocasiones masivamente anunciados en la vía pública (en el caso de la trata con fines de explotación sexual): "Si antes veíamos 50 mujeres, ahora vemos 15. ¿Que no están? Sí, sí están. Ahora mismo en la calle nosotras estamos viendo muy poquitas, pero están, siguen en los pisos, las antiguas con las nuevas víctimas. Pero en calle, muy poquitas"⁷⁸.

Esta visión la comparten entrevistadas que desempeñan cargos institucionales: "¿No será mejor que sepamos a qué nos enfrentamos? ¿Qué tipos de trata y explotación? ¿Qué características? ¿En qué zonas? ¿zonas? ¿En pisos, en calles? Es decir, cuando vas a Marconi [contexto de prostitución en Madrid], con el descenso, yo me quedo alucinada. Yo fui hace años, antes de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, y aquello era impresionante. Vas ahora y tienes poca gente. Entonces tú puedes decir "pues mira, oye, pues se ha conseguido, hay menos prostitución". Pero no, lo que tienes son pisos"⁷⁹.

Entidades y organizaciones de la sociedad civil han denunciado, en numerosas ocasiones, el impacto de la Ley mordaza y las ordenanzas y así lo denuncia Amnistía Internacional, alertando de que estas normas contribuyen a la estigmatización y aumentan el miedo y la desconfianza, especialmente hacia las autoridades y la policía⁸⁰.

Otra dificultad añadida ha sido el contexto generado por la COVID-19, en el que las profesionales todavía están tratando de interpretar aquellos indicios que afloran. La **Coordinadora de la Unidad Municipal contra la Trata del Ayuntamiento de Barcelona** explica las situaciones que se han vivido y las sospechas que les provocan: "En conjunto, son bastantes mujeres que no están en calle desde marzo y, en consecuencia, llega una demanda de necesidades básicas. Con el paso de los meses nos estamos preguntando cuál es la realidad que tienen estas mujeres, de puertas hacia adentro; porque cuando están en calle, sabes lo que está pasando, sabes que están tantas noches a la semana, sabes de qué provienen sus ingresos... Pero, **ahora mismo, ¿de qué viven estas personas?** (...) Las redes podrían haber suavizado un poco la presión, dejando que las mujeres no estén respondiendo económicamente al mismo nivel, pero evidentemente no han suprimido la existencia de la deuda. Ellas tienen que proveer al entorno más cercano de todos esos recursos que los servicios municipales pueden ofrecer, sean alimentos, sean vales de comida, sea lo que sea"⁸¹.

Desde **Sicar.cat-Adoratrius**, las dudas sobre la situación de las víctimas de trata en este contexto son compartidas: "No hemos recibido más derivaciones de las habituales, las pocas derivaciones que han llegado han sido fruto de operativos policiales, de las pocas que

se han podido hacer. Así que yo también me lo pregunto; creo que es verdad que están sufriendo una mayor invisibilidad. **Es todo de puertas adentro**, un puertas adentro que tampoco sabemos si lo gestionan ellas o está siendo gestionado por terceros y a qué las están forzando"⁸².

Por último, las entidades subrayan que, en los últimos años, han observado que **esta mayor invisibilización de las víctimas de trata con fines de explotación sexual tiene otra causa: la diversificación de las mafias hacia otros tipos de trata y explotación menos evidentes:** "Se ha notado una reducción de los últimos 2 o 3 años en calle, no se sabe si por cambio de forma de explotación —a la mendicidad o matrimonio forzado— o simplemente por la presión policial en la calle o el desplazamiento a localidades del interior, donde se dan otras formas de explotación menos controladas, como la laboral en la industria cárnica (...). Se han dado cuenta que el tema de la prostitución, especialmente en calle, era un tema que llamaba la atención, que era fácil de detectar y de identificar. En cambio moverse en el círculo de una empresa más privada, como en la explotación laboral es un tema que no despierta mucho interés, porque nos beneficia a todos"⁸³.

Esto no implica que, como consecuencia, la trata con fines de explotación sexual disminuya, sino que **las víctimas son explotadas con múltiples finalidades**, sufriendo violencias de diversa índole y graves vulneraciones de derechos humanos. Las entrevistadas creen que **el impacto de la pandemia ha podido favorecer este incremento de la "poliexplotación":** "En muchos casos, estamos viendo que la explotación sexual va acompañada de criminalidad forzada. Estamos observando que, en más de un caso, se están dando varias finalidades de explotación y que entendemos que con el marco de la COVID va in crescendo, puesto que hablamos de colectivos mucho más vulnerabilizados".

4.2.2.2 La ausencia de un enfoque de derechos como barrera durante la detección

Una de las críticas que se mantiene a lo largo del tiempo, por parte de las entidades especializadas, alude al **enfoque en la lucha contra la trata**, señalando que es **preeminente criminológico**, focalizado en la persecución del delito, tanto en el diseño de los

⁷² Informante clave nº 8.

⁷³ A. Andrades González, I. Gandarias Goikoetxea, A. Ferri Yáñez y B. De Lucas Larrea, CEAR EUSKADI. Vidas que cruzan fronteras. Un análisis feminista sobre la Frontera Sur. Bilbao, 2020.

⁷⁴ Mesa realizada en Córdoba.

⁷⁵ "En las reuniones que tenemos de mesas, una vez un alcalde decía 'es que hay una casa de mujeres africanas, que están todo el día chicos para arriba, chicos para abajo'. Yo no salía de mi asombro y dije '¿Os dais cuenta que era explotación sexual?'. El ayuntamiento lo sabía y no lo denunció." Participante mesa realizada en Córdoba.

⁷⁶ Lara Palacios, M, del Águila. La trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Análisis comparativo del marco jurídico internacional, nacional, autonómico y local. 2014. Página 4.

⁷⁷ Informante clave nº 10.

⁷⁸ Participante mesa realizada en Bilbao.

⁷⁹ Informante clave nº 17.

⁸⁰ Amnistía Internacional. Cadenas Invisibles: Identificación de víctimas de trata en España. Madrid, 2020.

⁸¹ Mesa realizada con entidades especializadas de Barcelona.

⁸² Mesa realizada con entidades especializadas de Barcelona.

⁸³ Mesa realizada con entidades especializadas de Barcelona.

instrumentos como en las acciones llevadas a cabo por los funcionarios públicos y las FFCCS. La **ausencia de un enfoque de derechos humanos, centrado en la protección de la víctima, genera una fuerte desconfianza hacia el sistema por parte de las víctimas.**

En relación a la labor de detección de las FFCCS, cabe destacar que normalmente deriva de las redadas y controles que realizan, actuaciones que refuerzan en la **víctima un autoconcepto de perseguida**. Las FFCCS nos trasladan que llevan tiempo realizando **esfuerzos para incorporar un enfoque más centrado en la víctima**, si bien destacan como obstáculo recurrente la **imposibilidad de generar el vínculo de confianza** necesario para su emersión en el contexto de los operativos. La Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos —de ahora en adelante, **Guía de criterios del CGPJ**—, señala que, en ocasiones, las personas en situación de explotación identifican a las FFCCS como "enemigos de los que deben huir".

La **Ertzaintza** explica cómo tratan de aproximarse a las potenciales víctimas: *"Hemos hecho dípticos en diferentes idiomas (chino, nigeriano...) y se visitan estos lugares (contextos de prostitución); intentamos hablar con las personas que presentan indicios, normalmente mujeres, y también hemos tenido casos de personas transexuales. Se les explica que somos la Ertzaintza, que no venimos a deportarlas ni juzgarlas, sino a ayudarlas y tratar de ver su situación real"*.

Desde el momento de la detección y durante todo el proceso de identificación, es fundamental generar una situación propicia para que la víctima se sienta cómoda y decida compartir su caso. Una **adecuada formación** contribuye a incrementar la detección de casos; sin embargo, el Protocolo Marco **no detalla qué tipo de formación en materia de detección se debe recibir ni qué actores la recibirán ni cómo se evaluará el impacto de esta formación**. Amnistía Internacional afirma que han aumentado las iniciativas y los espacios de formación contra la trata, tanto en las administraciones públicas como en diferentes sectores pero, subrayan, que **no han podido obtener datos sobre el impacto y la eficacia de estas formaciones**⁸⁴.

Del mismo modo, la evaluación del Plan 2015-2018 considera que, pese a que se ha alcanzado la

especialización del personal de las FFCCS, con unidades dedicadas a la investigación de la trata, **existe una falta de datos cuantitativos y cualitativos que impide obtener resultados concluyentes**⁸⁵.

En este sentido, las entidades resaltan **buenas prácticas** implementadas gracias a los esfuerzos realizados para coordinarse con las FFCCS: *"Hemos sistematizado nuestra participación en operativos, algo bastante inédito. Tenemos información sobre cuándo se van a realizar y las características que tiene y, de esta manera, podemos ver cómo poner a las potenciales víctimas en el centro, para que no ocurra esto de que, si el operativo es a las 3 de la mañana, llevo a las mujeres a la comisaría para entrevistarlas, hayan dormido o no, hayan comido o no. La clave ha sido evaluar todas las actuaciones con ellos, ver qué ha funcionado o no, e ir sistematizando estos elementos"*⁸⁶.

La **Instrucción 6/2016**⁸⁷ contempla un **procedimiento de coordinación entre las FFCCS y las entidades especializadas** desde la detección de una potencial víctima de trata y durante el proceso de identificación. Determina que, en cada fase del proceso, se facilitará información actualizada a la víctima sobre los derechos que tiene reconocidos y se le ofrecerá la posibilidad de contactar con las entidades especializadas, pudiendo colaborar éstas en la detección y en la entrevista de identificación.

Las entidades hacen referencia a **malas praxis en la implementación de esta Instrucción durante el proceso de detección**, señalando que **las actuaciones no siempre tienen en consideración las necesidades de las víctimas**. Por ejemplo, señalan que la exigencia de que las entidades tengan que poner inmediatamente a disposición de las FFCCS la información recibida pone en peligro este vínculo de confianza con la víctima y no es respetuoso con los tiempos y con el poder de decisión de las potenciales víctimas: *"Nosotras dijimos que no íbamos a entrar por ahí. Primero, por respeto a la decisión de la mujer y, segundo, porque tenemos firmado un compromiso de confidencialidad profesional y una obligación de cumplir con la Ley de Datos"*⁸⁸.

En la misma línea se pronuncian desde **Algeciras Acoge** asegurando que cuando la potencial víctima es adulta, **no trasladan ningún tipo de información sin su**

autorización. Asimismo, muestran su disconformidad con **la instrumentalización** que, a veces, realizan las FFCCS de la labor que ellas realizan, en lugar de ofrecerles una participación *real* durante el proceso⁸⁹.

Las entidades especializadas consideran que, si bien la aprobación de la Instrucción ha supuesto un paso hacia delante en la lucha contra la trata, no ha resuelto determinadas discrepancias. Apuntan que **la finalidad es priorizar la persecución del delito y el control de la inmigración irregular, en detrimento de un enfoque víctima-céntrico** que priorice la detección de la víctima para su posterior identificación, con la consiguiente pérdida de derechos; sin olvidar que supone una desviación de lo previsto en el Convenio de Varsovia y en la Directiva 2011/36/UE.

Para sortear estos obstáculos, y en **ausencia de un Mecanismo Nacional de Derivación y un modelo de intervención definido**, algunas entidades terminan estableciendo *motu proprio* convenios con las FFCCS. Un ejemplo nos lo ofrece **SICAR.cat-Adoratius**⁹⁰ con su positiva experiencia de establecimiento de un **Convenio de colaboración con el cuerpo de los Mossos d'Esquadra**, mediante el cual se comprometen a contactar con una organización especializada ante cualquier persona que acuda a la comisaría y presente indicios, antes de instarle a la denuncia y garantizar, así, una correcta información. Aclaran que no se trata de fiscalizar el trabajo de las FFCCS o del resto de actores intervinientes, sino de que haya una **complementariedad** que permita realizar evaluaciones individuales teniendo en cuenta aspectos psicológicos, sociales, jurídicos y policiales.

El problema radica en **que la implantación y el éxito de estas iniciativas depende de la voluntad de las personas y de su compromiso**: *"Intentamos aterrizar en un circuito las buenas prácticas para que quedara un poco más claro quién hacía qué, cómo, cuándo y de qué manera, y cuáles eran los estándares de calidad que tenían que acompañar un poco esa actuación desde la prevención a la detección, a la identificación y a la intervención. Fue un proceso bonito pero muy duro, porque se convertía en un proceso de recorte: cada uno intentaba evitar que se pusieran cosas por escrito para no tener que cumplirlas. Creo que ése es el gran problema principal. Al final, el que las cosas*

*salgan de una manera o no, depende de la voluntad de las personas, y no debería ser así. Debería ser un modelo claro para quienes intervenimos"*⁹¹.

A este respecto, las personas entrevistadas para este informe consideran que, en su momento, el **Protocolo Marco contribuyó a clarificar mecanismos de coordinación entre los diferentes agentes implicados** y generó un cambio en determinadas dinámicas: *"Yo he vivido mucho la época de 'vosotras lo que queréis es que todo el mundo pida esto'. Vivíamos esa época en la que no se entendía que informar no significa alentar o promover, era informar y, por lo tanto, dar una capacidad de decisión más amplia. Ahí hemos avanzado, hemos avanzado en respetarnos y en entender que cada uno tiene una función y que nuestra función es informar de las diferentes alternativas que tienen las mujeres"*⁹².

Los cuerpos policiales corroboran los esfuerzos realizados en este sentido: *"Cuando vamos a los clubs o a los pisos, no nos preocupamos de la situación irregular que se pueda dar, sino de la situación de vida en la que está la víctima (...) Lo primero que tenemos que hacer es atender a la víctima, darle la asistencia social y sanitaria que requiera. La vamos a informar y a leer todos los derechos en el idioma que ella entienda y la vamos a poner en contacto con un recurso de asistencia integral. Nosotros trabajamos en constante comunicación con el Emakunde⁹³ y también participamos en una mesa sobre trata, en la que estamos todas las policías asentadas en el País Vasco (Policía y Guardia Civil), y van todas las ONG que trabajan en la lucha contra la trata"*⁹⁴.

Sin embargo, pese a que han transcurrido diez años desde su implementación, el impacto de este Protocolo no ha sido evaluado en su conjunto y su aplicación **no se ha traducido en la instauración de un modelo de intervención**. Para las entidades, es un hecho que las coordinaciones quedan al arbitrio de las personas de referencia y, en consecuencia, **las rotaciones en los puestos institucionales desdibujan el trabajo realizado, la información sistematizada se desaprovecha, vuelve la incomunicación y se pierde parte del análisis realizado o de las sinergias establecidas**. *"Nosotras nos reunimos y, si lo necesitamos, podemos llamar un día a la Subdelegada del Gobierno, ¿puede venir a nuestra oficina que tenemos*

⁸⁴ Amnistía Internacional. Cadenas Invisibles: Identificación de víctimas de trata en España. Madrid, 2020. p. 23.

⁸⁵ Evaluación del Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Realizada por NO GAPS PROJECT SL para la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la violencia de género.

⁸⁶ Entrevista con Rosa Cendón, SICAR.cat-Adoratius (Cataluña).

⁸⁷ Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre actuaciones de las FFCCS y la colaboración con las organizaciones y entidades especializadas.

⁸⁸ Mesa realizada en Bilbao.

⁸⁹ "Básicamente uno percibe en esa instrucción la instrumentalización de que nos convirtamos, pues eso, en las facilitadoras de estas cuestiones de alojamiento, de cobertura de las necesidades básicas, y convertimos en las informadoras, que pasan toda la información". Participante mesa realizada con entidades especializadas de Barcelona.

⁹⁰ Rosa Cendón (SICAR.cat-Adoratius), mesa realizada con entidades especializadas de Barcelona.

⁹¹ Mesa realizada con entidades especializadas de Barcelona.

⁹² Informante clave nº 19.

⁹³ Instituto Vasco de la Mujer.

⁹⁴ Informante clave nº 16.

algunas cuestiones que plantearte? Ella viene, la verdad es que muy bien pero, luego, se queda todo ahí, a veces sí, a veces no, depende de quién esté en ese puesto y la agilidad con la que desempeñe sus funciones”⁹⁵.

Estos obstáculos, en los que coinciden las expertas entrevistadas en las distintas comunidades autónomas que han sido objeto del trabajo de campo, han sido corroborados por el **Defensor del Pueblo**⁹⁶, que ha incidido en los **fallos de coordinación, errores de comunicación, falta de apreciación por parte de la Policía Nacional**, considerando que, en definitiva, “no se han conseguido desarrollar las herramientas necesarias para detectar, de manera eficaz, a las víctimas y ofrecerles la necesaria protección”.

Es, por lo tanto, urgente implementar un Mecanismo Nacional de Derivación que prevea qué actores intervienen en la detección de las potenciales víctimas, asegurando una formación altamente especializada, que garantice esta identificación provisional y un acceso a la identificación formal y los mecanismos, asegurando un trato con sensibilidad⁹⁷, además de clarificar la coordinación entre los diversos sujetos intervinientes.

4.2.2.3 Los estereotipos como obstáculo durante la detección

Un aspecto que ha aflorado durante el trabajo de campo realizado para este informe es la necesidad de llevar a cabo una continua **revisión de aquellos estereotipos que las profesionales**, en todos los ámbitos, **puedan tener incorporados**, con la finalidad de perseverar en una mirada amplia a la hora de detectar e identificar a las posibles víctimas, que no las reduzca a criterios estereotipados.

Lagarde⁹⁸ define género “como el conjunto de atributos, atribuciones y características asignadas al sexo” y se puede definir estereotipo como “la asociación de un conjunto de ideas a una categoría concreta”⁹⁹. Por tanto,

los estereotipos de género son aquellas “creencias sobre las diferentes características de los hombres y las mujeres en nuestra sociedad”¹⁰⁰, reforzando que la feminidad y la masculinidad están compuestas por diferentes características.

Silvia Rodríguez López expone que el enfoque utilizado en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual parte tradicionalmente de la **construcción de un arquetipo de víctima** “y la sobrerepresentación respecto a otras formas de trata y de explotación. Se difunden cuerpos sexualizados, lo que constituye un recurso, las víctimas suelen ser mujeres y niños, lo que encaja con el arquetipo y, entre ellas, se sobrerepresenta a las mujeres blancas porque encajan con una percepción social que lo relaciona con lo inocente y puro”¹⁰¹.

Un retrato estereotipado de las víctimas influye tanto en la construcción de la percepción social sobre el fenómeno como en el desarrollo del marco para combatirlo, implicando una desprotección para aquellas víctimas que no se adaptan al mismo. Algunas de las personas entrevistadas confirman que, en ocasiones, existe una mirada que busca una “víctima auténtica”, es decir, la potencial víctima “con unos rasgos absolutamente de mujer esclavizada, vapuleada, anulada”¹⁰².

Asimismo, reconocen el riesgo de dejarse guiar por estos patrones estereotipados y también abordan aquellas **miradas que, en ocasiones, tienden a culpabilizar a las víctimas y potenciales víctimas y a establecer una diferenciación**, es decir, distintas categorías de víctimas según el tipo de vulneraciones que sufren y su lugar de origen: “Creo que sí hay como una culpabilización, por ejemplo, hacia las mujeres de Huelva, que son principalmente de origen marroquí. Cuando se les termina el contrato, se quedan y son víctimas de explotación, la sociedad tiende a decirles, ¿por qué no habéis vuelto? Si veníais para un contrato temporal, ¿para qué os quedáis aquí? ¿Para estar así en esta situación? Es que tú te lo has buscado.”¹⁰³

Al referirse a esta construcción social, reconocen la **propia interiorización de estereotipos**, lo que conlleva una revisión personal y profesional, tomando conciencia de los juicios que pueden emitir cuando trabajan con las víctimas o potenciales víctimas: “Es que tu concepto de algo no es el mismo concepto de esta mujer. Yo misma a veces he pensado ‘pero cómo no se ha dado cuenta, cómo no ha podido percibir’, pero, claro, porque tiene esta historia, porque tiene esta necesidad”¹⁰⁴.

En relación con esta cuestión, la psicóloga de una entidad especializada en trata señala, directamente, el rol que juega en estos mecanismos un **racismo incorporado y poco consciente**: “No se nombra, no se dice, también porque nos interpela a todas. Es tan estructural. Hablar de inmigración, de racismo, es hablar de un pensamiento hegemónico o rígido, no sé cómo llamarlo. Y te exige a ti también, nos exige a todas las organizaciones colocarnos en otro lugar, y cuesta, cuesta mucho”¹⁰⁵.

Estos mecanismos homogeneizan a las víctimas y consolidan estereotipos, que pueden variar según el lugar de procedencia o por edadismo: “Nuestra experiencia ha sido, sobre todo, con mujeres nigerianas, que es el tipo de trata que tenemos detectado desde hace más tiempo y, por tanto, en la que hemos tenido más casos. Ahí siempre se identifica a la ‘madame’ con una mujer nigeriana mayor, que lleva ya un tiempo. Es un perfil que ha existido pero, al final, ha hecho que se ponga en duda a todas las mujeres nigerianas con cierta edad que están dentro de una red y han salido tarde o las que han conseguido expresarse o denunciarlo tarde, algo que pasa mucho”¹⁰⁶.

Homogeneizar a las mujeres implica no reconocer sus propias vivencias, expectativas y procesos¹⁰⁷. También trae consigo el establecimiento de un **régimen dicotómico** que, tal y como señala **Lucrecia Rubio Grundell**, se articula **en torno a las nociones de agencia y de sufrimiento**, o, más bien, de la falta de agencia y el espectacular sufrimiento atribuido a las víctimas y en el que el género, la sexualidad, la raza o la clase juegan un papel determinante.

En este régimen, la víctima de trata se representa en base a las características estereotípicas que, según Chandra

Mohanty, definen la visión orientalista de las mujeres del ‘tercer mundo’: ignorantes, pobres, sin educación, tradicionales, domésticas, victimizadas y con una vida sexualmente truncada. Y se vincula su condición de víctima a su identidad, fijando sus acciones como reveladoras de una falta de autodeterminación¹⁰⁸.

Inciendo en este punto, “la victimización de la persona es no reconocerla como una mujer dotada de todas las cualidades para el desarrollo de su agencia y empoderamiento. Ya estamos partiendo de una base que no va al abordaje de la temática de una forma adecuada. Sino más bien, está fallando la base está siendo el abordaje desde el amadrinamiento de personas”¹⁰⁹.

Para huir de esta negación de la autodeterminación de las víctimas, **es fundamental respetar sus tiempos, decisiones y necesidades; dotar de legitimidad social su capacidad de agencia; e incorporar un enfoque de derechos** en los protocolos de detección, **profundizando, al mismo tiempo, en la formación** de las personas que puedan realizar labores de detección.

4.3 El enfoque de derechos como piedra angular del proceso de detección

Durante esta fase del proceso, en el que la persona es considerada “presunta”, “posible” o “potencial” víctima, los instrumentos internacionales la reconocen como un sujeto de derechos específicos, si bien en la práctica, el énfasis en enfoques de lucha contra la inmigración irregular o la persecución del delito llevan estos derechos a un limbo en pro de esos otros fines perseguidos por los gobiernos y, en particular, por las FFCCS. En definitiva, **la protección de la víctima de trata y los derechos de ésta, internacionalmente reconocidos, quedan relegados**.

En el presente apartado, se realiza una breve sistematización de los derechos más relevantes y se lleva a cabo una aproximación a la práctica para conocer con qué dificultades se enfrentan las potenciales víctimas a la hora de acceder y ejercitar estos derechos.

⁹⁵ Mesa realizada en Córdoba.

⁹⁶ Amnistía Internacional. Cadenas Invisibles: Identificación de víctimas de trata en España. Madrid, 2020.

⁹⁷ OSCE/ODIHR, Mecanismos nacionales de derivación. Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de trata de personas, Varsovia, 2007.

⁹⁸ Lagarde, M. La multidimensionalidad de la categoría de género y el feminismo. Metodología para estudiar el género. Madrid. 1996 (pág 49).

⁹⁹ M. Del Olmo. Prejuicio y estereotipos: un replanteamiento de su uso y utilidad como mecanismos sociales. Revista de educación. Departamento de Antropología. 2005.

¹⁰⁰ González, B. Los estereotipos como factor de socialización en el género. Comunicar, 12. Madrid, 1999.

¹⁰¹ Rodríguez López, S. (De)Constructing Stereotypes: Media Representations, Social Perceptions, and Legal Responses to Human Trafficking, 4:1,61-72 Journal of Human Trafficking. 2019.

¹⁰² Informante clave nº 18.

¹⁰³ Mesa realizada en Córdoba.

¹⁰⁴ Informante clave nº 9.

¹⁰⁵ Informante clave nº 12.

¹⁰⁶ Informante clave nº 19.

¹⁰⁷ A. Andrades González, I. Gandarias Goikoetxea, A. Ferri Yáñez y B. De Lucas Larrea, CEAR EUSKADI. Vidas que cruzan fronteras. Un análisis feminista sobre la Frontera Sur, Bilbao, 2020.

¹⁰⁸ Rubio Grundell, L. Repensar la relación entre seguridad y ciudadanía: La regulación europea de la trata con fines de explotación sexual como casode estudio”. Relaciones Internacionales, Número 35 • Junio 2017 - Septiembre 2017. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM.

¹⁰⁹ Informante clave nº 1.

4.3.1 El derecho a la información

El derecho a la información es el **paso esencial para garantizar a la víctima un acceso a sus derechos** puesto que difícilmente se puede ejercitar algo cuya posibilidad de ejercicio se desconoce. El Convenio de Varsovia prevé que se aporte información a la potencial víctima sobre sus derechos, los posibles riesgos y las medidas de protección durante el proceso. En todo caso, es igualmente importante que la atención y el apoyo se presten de manera informada y no coercitiva.

Las entidades aseguran que ejercitar este derecho en la práctica se complejiza puesto que, en muchas ocasiones, **las víctimas reciben información, pero no de manera adecuada.**

En primer lugar, denuncian que la obligación de informar **se asume como un paso meramente burocrático**, se hace de manera rápida, sin asegurarse de que la víctima comprende efectivamente de lo que está siendo informada: *"Una cosa es tener información y otra es cómo se informa. Que alguien te diga: 'No, no, si yo ya le he leído los derechos', pero igual se los leíste así 'blablabla', ¿no? O con un intérprete que te traducía la mitad"*¹¹⁰.

En este punto, las **víctimas de origen transnacional** encuentran especiales obstáculos. Como ya se ha mencionado, la priorización del **control migratorio y un racismo institucionalizado** implican que su condición de mujer extranjera las sitúe inmediatamente bajo sospecha: *"Yo he acompañado a muchas mujeres y he visto la mirada racista y de desconfianza, de una manera tremenda"*¹¹¹. **Los derechos de los que son informadas, lejos de considerarse como tales, se entienden como una vía de escape** de una situación —la de su irregularidad administrativa o su potencial expulsión del territorio—, a la que parece estar irremediablemente abocada por el mismo sujeto que ejerce ese deber legal de informarle de sus derechos. Esta situación se produce, especialmente, en los dispositivos de detención en las llegadas al territorio y en los CIE.

Otra barrera a la que se enfrentan se produce cuando **no se garantiza el derecho a los servicios de traducción e interpretación, en términos de calidad y adaptabilidad**. Estos servicios resultan fundamentales; si la persona

no se puede comunicar en su idioma, ¿cómo se le va a garantizar la protección?

La **falta de recursos** repercute negativamente en la calidad de la prestación: *"En cuanto te sales de los idiomas vehiculares, del francés, del inglés, es muy complicado. Por ejemplo, hubo un aumento importante de las redes asiáticas y trabajamos con varias mujeres vietnamitas, pero era una locura porque sólo había una intérprete para todo Madrid. Entonces estábamos en el aeropuerto y para poder tener atención a las mujeres, tanto para la solicitud de asilo como para darle la información como víctima y para que fuera detectada por la policía, había que estar esperándole horas y horas porque sólo había uno. También ocurre cuando hablamos de dialectos sudafricanos. Hay una deficiencia enorme de traductores"*¹¹².

Las entidades señalan la **precariedad de estos servicios debido a la externalización**: *"Suelen ser empresas subcontratadas y, a veces, no son traductores sino personas que simplemente hablan el idioma, por lo que la interpretación no es 100% fiable"*¹¹³. En ocasiones, la solución pasa por recurrir a personas de referencia, pero los recursos propios son finitos: *"Al final estamos trabajando con los mismos intérpretes porque son los que nos funcionan. Pero en el momento en el que te fallan, o te toca guardia en otra comunidad, estamos vendidas"*¹¹⁴.

Además de la insuficiencia de los recursos de traducción, se incide en la **necesidad de formación de los intérpretes y traductores**: *"Creo que los traductores también deberían hacer un ciclo o darles una formación; no es lo mismo, con todos mis respetos, atender en el juzgado de lo penal para un delito menor en una declaración de policía que para un tema de trata o un tema de una violación. Habría que tener, como el turno de oficio que te especializas en unas ramas, creo que habría que abogar también por una especialización. Y trabajar la empatía. En trata hay que entender en qué contexto estás, la importancia que tiene el lenguaje no verbal, de dónde viene la persona exactamente, de qué parte viene. Creo que si no sabes lo que conlleva un tema de trata, y no tienes una perspectiva de género, no sabes hacer esas preguntas y ahí yo también noto deficiencias"*¹¹⁵.

En esa misma dirección se han pronunciado las entidades con sede en Andalucía, insistiendo en que, en ocasiones,

la formación que reciben se limita a protocolos o a normativa y no se trabaja ni la perspectiva de género ni una mirada interseccional: *"Me llegó un caso y resulta que la persona que había acompañado a la mujer a los juzgados presencié cómo la intérprete realizaba su labor emitiendo opiniones racistas y cuestionando a la víctima: 'Tú sabes cómo son los hombres de Marruecos, sabes lo que va a pasar, ¿cómo te metes en una casa, en un cortijo, con 5 o 6 hombres?, lo que tú querías era quedarte con la casa, ¿verdad?'. Fue muy fuerte"*.

Estas situaciones no pueden considerarse "casos aislados", puesto que el resultado es que una víctima no puede hacer efectivos sus derechos y, además, es revictimizada.

Es fundamental, por lo tanto, contar con **un espacio de información adecuado, homogéneo y especializado** para que la víctima pueda canalizar una demanda de protección, en el sentido amplio del término. Una vez más, **es una necesidad imperiosa el establecimiento de protocolos y la dotación de recursos materiales y personales**. Es imprescindible **el refuerzo de los servicios públicos** para asegurar medios eficaces de información y traducción, así como la formación en materia de derechos humanos y trata de los operadores que intervienen en este momento.

4.3.2 Asistencia a las víctimas desde su detección

El **Convenio de Varsovia** prevé que **desde su detección, y hasta que el proceso finalice**, las posibles víctimas puedan **acceder** a las medidas de asistencia previstas en el apartado 1 y 12 del art. 12, es decir, a aquellas **medidas dirigidas a su restablecimiento físico, psicológico y social** (y recoge una serie de mínimos: un alojamiento seguro, asistencia psicológica y material, tratamiento médico de urgencia, servicios de traducción e interpretación, asesoramiento e información en relación con sus derechos, acceso a la educación para menores) como también a medidas en materia de seguridad y protección.

En este sentido, en el ámbito comunitario, la **Directiva 2011/36/UE** determina que se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la asistencia y el apoyo a las víctimas "antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal", a fin de que puedan ejercer sus derechos. Es decir, **no**

"De 2018 hasta ahora, yo no tengo ningún derecho; no tengo empadronamiento, no puedo trabajar, no puedo ir al hospital. La última vez que fui a un hospital fue en 2018, me dicen que mi residencia está caducada y mi número de Seguridad (Social) de baja. No puedo coger cita en el médico y yo estar enferma."

Testimonio Superviviente nº 2

circunscribe el sistema de asistencia y protección al proceso penal, ofreciendo garantías antes y después del mismo.

El problema, en este sentido, es que las medidas de protección recogidas en el **Protocolo Marco se destinan a aquellas víctimas que han sido ya identificadas formalmente por lo que, entre la detección y la identificación, hay un vacío que conduce a la desprotección en esta fase inicial y trascendental**. De nuevo, la ausencia de un modelo de intervención integral, que asegure los derechos en todas sus fases, emerge como barrera: el sistema no garantiza recursos desde la detección, por lo que la asistencia a la víctima queda a merced de las posibilidades y la voluntad que tengan las entidades especializadas de asumir la atención con recursos propios.

Algo similar ocurre con el acceso a una asistencia jurídica y la posibilidad de asesoramiento jurídico que ofrecen las organizaciones, ya que no se da esta información hasta el momento final de la entrevista de identificación, según establece el Protocolo Marco¹¹⁶. **Tales obstáculos afectan especialmente a aquellas víctimas en situación administrativa irregular** que, por miedo, desconocimiento o barrera idiomática, pueden tener mayores dificultades a la hora de acceder a estos derechos y el laberinto burocrático que puede conllevar hacerlos efectivos.

La mayoría de entidades aboga porque **se dote de algún documento acreditativo a las potenciales víctimas ante el menor indicio detectado**, de manera que, mediante una especie de certificado, **puedan acceder a los derechos**

¹¹⁰ Informante clave nº 19.

¹¹¹ Informante clave nº 19.

¹¹² Informante clave nº 22.

¹¹³ Informante clave nº 4.

¹¹⁴ Informante clave nº 22.

¹¹⁵ Informante clave nº 22.

¹¹⁶ Consejo General del Poder Judicial (2011). Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos. <https://bit.ly/34Jfkb9>. Capítulo VI.B. Realización entrevista. 4. "Al finalizar la entrevista, se informará a la supuesta víctima de su derecho a asistencia jurídica gratuita cuando carezca de recursos económicos suficientes según los criterios establecidos en la normativa reguladora de este derecho, sin perjuicio de la posibilidad de asesoramiento jurídico que ofrecen las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas de trata. También se le informará de la posibilidad de contactar con una de estas organizaciones especializadas para que la asistan y/o acompañen".

reconocidos en la normativa, independientemente de cuál sea su situación administrativa. La **RECTP**, en su propuesta de Ley integral de protección y atención a las víctimas de trata de seres humanos, surgiere la expedición de un **"Documento de Identificación Provisional"**.

4.3.3 El derecho a solicitar Protección Internacional

Dentro del derecho a la información, se enmarca el derecho a solicitar Protección Internacional. Es decir, además de los derechos reconocidos a las víctimas de trata en la Ley de extranjería y su normativa de desarrollo, puede ser de aplicación la **Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de Asilo**¹¹⁷, que contempla el derecho a solicitar asilo y la protección subsidiaria. Tanto el Protocolo de Palermo como el Convenio de Varsovia¹¹⁸ establecen una cláusula de salvaguardia que especifica que sus disposiciones no afectarán a las responsabilidades de los Estados en relación al derecho internacional y, en concreto, cuando pueda ser de aplicación la Convención sobre el Estatuto de las personas refugiadas (1951) y su Protocolo, reconociendo así el derecho al asilo de las víctimas de trata que sean susceptibles de recibir protección internacional. Tal y como recoge el Defensor del Pueblo, el análisis sobre la necesidad de protección internacional de víctimas de trata ha sido estudiado en profundidad por ACNUR, explicando las condiciones y circunstancias en las que una víctima de trata tiene derecho a que se le reconozca el derecho de asilo¹¹⁹.

La **Directiva 2011/36/UE** de lucha contra la trata y protección de las víctimas regula la posibilidad de pedir información sobre el derecho a solicitar protección internacional y su procedimiento a las víctimas¹²⁰. Sin embargo, **en el Protocolo Marco no encontramos ninguna referencia explícita** al respecto. No aparece en su capítulo destinado a la "Información a las víctimas" (Capítulo VII) ni en el dedicado a "Las actuaciones

específicas con víctimas extranjeras en situación administrativa irregular —en el que sí se contempla, expresamente, el período de restablecimiento y reflexión— (Capítulo VII). La única mención se encuentra en el apartado V.d) que habla de cómo proceder en la instrucción de un expediente de solicitud de protección internacional pero no se prevé nada específico acerca de la prestación de esta información a la víctima, por lo que se podría decir que existe una inadecuada transposición de la Directiva 2011/36/UE.

Como señala una de las expertas entrevistadas: *"Desde mi experiencia, de primeras dar información a la víctima sobre la posibilidad de las dos vías, no lo he visto todavía. No digo que no se haga pero yo no he visto todavía que a una víctima se le diga 'mira, por tu situación como víctima, tienes derecho a acogerte a este período de restablecimiento y reflexión, pero, además, por tu historia estás dentro de los motivos de la Convención de Ginebra y puedes pedir también acceso al sistema de protección internacional'. Yo eso no lo he visto"*¹²¹.

4.3.3.1 La detección de potenciales víctimas de trata entre solicitantes de protección internacional

ACNUR (2019) ha denunciado que las políticas migratorias restrictivas favorecen la trata y alerta del particular riesgo para las mujeres solas, y los niños y las niñas no acompañados, de convertirse en víctimas de trata durante los trayectos migratorios o en el país de destino¹²².

No todas las mujeres que cruzan fronteras son potenciales víctimas de trata¹²³ ni todas las presuntas víctimas o víctimas de trata son potenciales solicitantes de asilo pero es importante tener en cuenta los esfuerzos que se vienen realizando, especialmente por parte de las entidades especializadas; por un lado, la trata sea considerada una forma de persecución y, por otro, que las víctimas de trata susceptibles de ser beneficiarias de

protección internacional, por ése u otros motivos, vean reconocido su estatus¹²⁴, subrayando el hecho de que, en caso de no ser identificadas, correrían el riesgo de ser devueltas a sus países de origen, contraviniendo el principio internacional de no devolución.

Las organizaciones entrevistadas coinciden en que persisten **dificultades**, ya manifestadas por el Defensor del Pueblo¹²⁵, **a la hora de acreditar en la solicitud la "pertenencia a un determinado grupo social" o el "fundado temor de persecución"** de la potencial víctima. Señalan, también, los cambiantes criterios de interpretación por parte de la Oficina de Asilo y Refugio — en adelante, OAR—, en el marco de un sistema caracterizado por los insuficientes índices de reconocimiento de la protección internacional¹²⁶. Por ello, las organizaciones insisten: *"Es importantísimo el trabajo y el apoyo integral a estas personas para poder trabajar los hechos que motivan la petición y lograr que se reflejen en el expediente de asilo"*¹²⁷.

El último informe de CEAR denuncia el **cambio de criterio de la OAR** que, a diferencia de años anteriores, **ha dejado de admitir a trámite solicitudes que presentaban indicios de trata**. En el caso del Aeropuerto Madrid-Barajas, CEAR denuncia que en el año 2019, de los 24 casos detectados, únicamente 11 fueron admitidos a trámite, mientras que en años anteriores habían sido admitidas prácticamente el 100% de las solicitudes.

CEAR explica que, **con el criterio anterior, la mera detección de indicios se consideraba suficiente para la admisión de la solicitud**, lo que permitía el posterior estudio del caso en profundidad, algo que cobra especial relevancia en los espacios de frontera como el aeropuerto, donde los plazos se acortan y resultan insuficientes para realizar una evaluación en profundidad.

Por último, las entidades especializadas indican que se dan **discrepancias en la interpretación de los indicios**. Destacan aquellos casos en los que **los relatos son aparentemente "prefabricados" y coinciden**, de manera casi idéntica, entre personas que llegan a la vez o proceden de los mismos países. Para las entidades, **este hecho constituye muchas veces un posible indicador** y requiere de un estudio en profundidad. Sin embargo, **en la mayoría de las ocasiones conlleva una inmediata**

inadmisión a trámite de la solicitud o la denegación en el aeropuerto. *"Ocurrió que llegaban de forma periódica grupos de ciudadanos y ciudadanas vietnamitas y pedían asilo. Eran todo solicitudes como muy sistematizadas, con relatos coincidentes, algo resultaba extraño; eran prácticamente iguales las de las chicas que las de los chicos. Cuando se dan este tipo de peticiones, la Oficina de Asilo es muy reacia a la admisión, aunque en reexamen se logró la admisión, sobre todo de las chicas; pero los hombres fueron devueltos"*.

Los agentes que suelen atender y entrevistar a los demandantes de asilo pertenecen a la propia comisaría del Aeropuerto. A este respecto, **se ha elaborado un protocolo que prevé el desplazamiento de la UCRIF para realizar la entrevista en aquellos casos en los que las personas presente indicios de ser víctimas de trata**. Sin embargo, CEAR evidencia que **no todas las personas que presentan indicios reciben la atención prevista en el protocolo**: de los 24 casos que esta organización especializada comunicó a la UCRIF por considerar que existían indicios de trata, la unidad especializada sólo entrevistó a 7, de acuerdo con el Protocolo Marco de Protección a Víctimas de Trata, según refieren las entidades, al considerar que en el resto de casos los indicios eran débiles, con la consecuente desprotección que ello conlleva¹²⁸.

En este sentido, una de las entrevistadas enfatiza que **"hay un problema importante y es qué es lo que se está considerando como indicios a la hora de activar el protocolo y a la hora de hacer una identificación, sobre todo en puesto fronterizo. La mayor dificultad que tenemos en Barajas es que, al no haberse iniciado la explotación, es muy complejo, también para la autoidentificación de la víctima que, a veces, no cree en lo que le puede llegar a pasar. Pero para que sea identificada, no debe haberse producido la explotación, sino que debe haber indicios. Y el problema de una falta de identificación en frontera puede significar el retorno de la persona a su país de origen o del que proceda. Por ejemplo, hay muchas mujeres subsaharianas que vienen de Marruecos y van a ser devueltas allí, lo que puede significar, no solamente que continúe siendo explotada o sufriendo muchísima violencia, sino que sea reenviada a otro país"**¹²⁹.

¹¹⁷ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

¹¹⁸ Art. 14.1 del Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, conocido como Protocolo de Palermo y art. 14.5 y 40.5 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Serie de los Tratados del Consejo de Europa, no 197. 16.V.2005, Varsovia. <https://bit.ly/2XJZ5Jl>.

¹¹⁹ Directrices sobre Protección Internacional: La aplicación del art. 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de trata. HCR/GIP/06/07, de 7 de abril de 2006. <https://bit.ly/3cylrVW>.

¹²⁰ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea. <https://bit.ly/2S17Prh>. Art. 11.6.

¹²¹ Informante clave nº 22.

¹²² Santos Olmeda, B. Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019. pp. 144-166.

¹²³ A. Andrades González, I. Gandarias Goikoetxea, A. Ferri Yáñez y B. De Lucas Larrea, CEAR EUSKADI. Vidas que cruzan fronteras. Un análisis feminista sobre la Frontera Sur, Bilbao, 2020.

¹²⁴ Ley Orgánica 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

¹²⁵ Defensor del Pueblo. La trata de seres humanos en España: Víctimas Invisibles. 2012.

¹²⁶ En el año 2020 el Estado Español, que fue el tercer país que más solicitudes de asilo registró, junto con Alemania y Francia, sólo resolvió favorablemente el 5,2 % de las solicitudes, lejos del 31% de la media Europea. CEAR. Informe 2020. Las personas refugiadas en España y en Europa, Madrid, 2020.

¹²⁷ Informante clave nº 25.

¹²⁸ CEAR. Informe 2020. Las personas refugiadas en España y en Europa. Madrid, 2020. Página 81.

¹²⁹ Informante clave nº 25.

Dada la situación, las asociaciones demandan el establecimiento de **mecanismos homogéneos para valorar los diferentes tipos de explotación**: “que haya unos criterios claros y que se valoren todos los tipos de explotación. Los casos que hemos logrado son solamente de mujeres víctimas de explotación sexual. Hemos tenido otros casos de explotación laboral que podían ser la base para una petición de asilo, por ejemplo, de mujeres procedentes del Cuerno de África que han sido explotadas laboralmente y además, en condiciones salvajes, en países de Oriente, en Arabia Saudí, en Kuwait etc. Y de hombres, de Pakistán, de Bangladesh. En ninguno de estos casos se ha dado protección”¹³⁰.

En el proceso de identificación, derivación y protección de las personas víctimas de trata, el sistema de asilo sigue siendo un eslabón débil¹³¹. Es necesario conectar ambos sistemas y que el derecho de solicitar asilo y la protección por ser víctima de trata sean informados conjunta y complementariamente, siempre que haya indicios de que concurren ambas situaciones de peligro, o persecución en el país de origen, o en su condición de persona tratada.

Para ello, **se necesita, una vez más, la existencia de protocolos y materiales que faciliten de una forma comprensible la información, la formación de los operadores que intervienen y la cooperación** entre las FFCCS y las entidades especializadas.

4.4 La detección y la información de derechos en nuestras fronteras con especial mención a la Frontera Sur

El **Estado español** es uno de los países que conforman la frontera sur de Europa, lo que en relación a la trata implica que no sólo es un **país de destino** sino también un importante **enclave de tránsito**, como punto de entrada a Europa de las personas tratadas.

Debido a su situación, en determinadas provincias andaluzas **las labores de prevención y detección cobran una especial trascendencia a la vez que colisionan, de**

“No existe un sistema de detección y acogida, existe un sistema de detección y expulsión.”

Ana Rosado, APDH

manera especial, con las medidas de control migratorio y de fronteras.

En un escenario de control migratorio, las entidades denuncian las limitaciones con las que se encuentran, tanto en el acceso a los recursos de primera atención como en el desarrollo de su labor a la hora de informar sobre sus derechos a las personas recién llegadas, todo ello a pesar de las evidencias que afloran de potenciales demandantes de asilo, posibles víctimas de trata y menores de edad: **“Los lugares de llegada tienen que ser considerados como espacios de prevención. Tres organizaciones hemos hecho un informe de derivación con indicios a la UCRIF, una chica con 17 años, nigeriana, que no fue identificada aquí, pero al final sí lo fue en Madrid, pero cuando ya había pasado por la explotación (...) Lo que hay que procurar en una frontera es que la gente no tenga que pasar por la explotación”**¹³².

En relación con el acceso a los derechos, debemos destacar, como una **mala práctica** en los procedimientos, la **realización de entrevistas colectivas en los CATE**¹³³ **por parte de los abogados del turno de oficio**: “Sentados en mesas de 12 en 12; es decir, ese abogado atendía a 12 personas al mismo tiempo. Si tú no tienes ningún problema, a lo mejor que te informen sin más no te genera consecuencias pero, aún así, tú tienes el derecho a ser atendido individualmente. Pero si encima ya tienes alguna particularidad, y no puedes exponerlo en público, tú no vas a poder solicitar protección internacional en el caso de estar con 12 personas. Para el abogado, el hecho de querer hacer una entrevista individual, supone tener que enfrentarse con la policía, porque quieren que lo hagas grupal para que el trámite sea más rápido. Y, claro, no todo el turno de oficio tiene ganas de ponerse a discutir”.

Otro elemento que sigue resultando muy controvertido es el de los **procedimientos de determinación de la edad de posibles niños y niñas**, que ha generado diversas

recomendaciones del Defensor del Pueblo: se han identificado numerosos casos en los que se da la doble condición de potencial víctima de trata y menor de edad. Muchas veces, una vez derivadas las personas migrantes desde los CATE a otros recursos, no es posible hacer un seguimiento, habiéndose informado de casos de niños y niñas que, una vez en los centros, desaparecen a los pocos días¹³⁴.

Las entidades y organizaciones de la sociedad civil de Frontera Sur, y las entidades especializadas del País Vasco, en distintas mesas de trabajo, han manifestado que se encontraban con dificultades en relación con aquellas víctimas de trata detectadas en la frontera y **que eran dirigidas a recursos en otras provincias**. En estos casos, **no existen mecanismos para una coordinación posterior**¹³⁵, por lo que las entidades del punto de entrada pierden el contacto y no pueden realizar un seguimiento mientras que las de destino carecen de antecedentes.

Por último, **la falta de medios y de formación específica** en materia de derechos humanos, asilo y protección de víctimas de trata y menores de edad, **genera** que, muchas veces, tanto los agentes públicos como el personal de las organizaciones se enfrenten a **situaciones de estrés y desbordamiento**.

Del mismo modo, se produce el contacto entre las potenciales víctimas y las autoridades en **otros puestos fronterizos habilitados, los aeropuertos, los puertos y los pasos terrestres, como los de Ceuta y Melilla**. Así como, en el apartado anterior, mencionábamos de qué manera el grueso de las escasas detecciones de potenciales víctimas de trata —considerando el elevado número de entradas— que se realizan en el Aeropuerto de Barajas, se producen en el contexto de procedimientos de protección internacional, **en los puestos terrestres las oficinas de asilo son prácticamente inaccesibles**, como vienen denunciando las entidades y colectivos ubicadas en estos enclaves¹³⁶.

La situación descrita nos lleva a concluir que es urgente dotar de **mayores recursos humanos y materiales especializados en detección de víctimas de trata en estos espacios**, lugares donde se produce, necesariamente, el contacto con las autoridades españolas. Esto es así puesto que, cuando las potenciales víctimas no son detectadas en frontera, se pierde un momento crucial en el que pueden entrar en contacto

con las autoridades, cuando podrían ser informadas debidamente y evaluadas, a los efectos de su detección como posibles víctimas de trata, tal y como establece la normativa internacional y en materia de derechos humanos.

A este respecto, GRETA considera en sus recomendaciones que se debería hacer hincapié en los esfuerzos para detectar y prevenir la trata en frontera, **desarrollando la capacidad para detectar indicadores**¹³⁷.

4.5 El proceso de identificación: garantizar la protección de las víctimas de trata

“Yo tenía miedo, porque sabía lo de la trata en el mundo, pero no sabía que yo ya estaba metida en ese mundo (...) nunca me di cuenta porque eran mis vecinas, cómo iban a hacerme eso mis vecinas.”

Testimonio Superviviente nº 1

Para garantizar la protección y la atención, el acceso a la justicia, el restablecimiento y la reparación de las víctimas de trata, **es necesario activar los mecanismos de identificación**, que implican el reconocimiento de la persona como víctima.

La identificación debe entenderse como un proceso, que no sólo conlleva la identificación como tal, formal, sino también una serie de procedimientos que deben llevarse a cabo desde un enfoque de derechos, de género e interseccional, asegurando, siempre, la buena calidad de las actuaciones.

Este proceso tiene como **finés fundamentales**, por una parte, el **reconocimiento como víctima**, ya que la identificación es indispensable en términos de restablecimiento, y, por otra, **implica una reparación**, es decir, **se reconoce que la persona ha sufrido daños personales** derivados de la vulneración de los derechos humanos.

¹³⁰ Informante clave nº 25.

¹³¹ Santos Olmeda, B. Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019. p. 149.

¹³² Informante clave nº 7.

¹³³ Centro de Atención Temporal de Extranjeros, espacios de identificación que numerosas entidades han denunciado como “extensiones de comisaría” para hacer más efectivas las expulsiones. El Defensor del Pueblo ha denunciado deficiencias en sus instalaciones.

¹³⁴ Andalucía Acoge. Desprotección de la infancia en la Frontera Sur: Menores migrantes sin referentes familiares y juventud extutelada en Andalucía, Ceuta y Melilla Frontera sur, 2019.

¹³⁵ Mesa realizada en Bilbao.

¹³⁶ CEAR. La odisea de solicitar asilo en fronteras españolas. Octubre, 2019.

¹³⁷ GRETA. Council of Europe. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Adopted 23 March 2018 Published 20 June 2018. Párrafo 135.

4.5.1 Anclaje de la política de protección de las víctimas en las políticas de extranjería

“Cuanto más difícil es la emigración femenina o la feminización de la emigración. Cuanto más difícil les pones las cosas a las mujeres que quieren migrar, en términos de lucha contra el tráfico, en términos de endurecimiento de fronteras, más fácilmente estás haciendo el juego a las redes de trata; y las mujeres van a tener que escoger las vías de trata como forma de emigrar.”

María Naredo

Una limitación evidente para garantizar un enfoque basado en derechos en la identificación y protección de las víctimas es la mencionada adscripción de las políticas de lucha contra la trata dentro del marco de las políticas de extranjería, con un enfoque que prioriza la identificación de la situación administrativa en la que se encuentra la persona sobre el enfoque de la detección temprana de indicios de trata.

Este sesgo en la política de protección no sólo se manifiesta en la detención, labor exclusiva de las FCCSS dentro de sus competencias en materia de identificación de las víctimas, sino también en el seguimiento que se realiza de la aplicación de las políticas en este ámbito. En concreto, vemos cómo el seguimiento de la aplicación del Protocolo Marco recae sobre la Fiscalía de Extranjería que, a su vez, asiste al Foro Social de Lucha contra la Trata, que es el mecanismo que da seguimiento a la aplicación del Protocolo Marco: “la invitación del Foro se traslada a la Fiscalía General y ahí deciden que, quien va a la reunión, sea la fiscal de extranjería”¹³⁸.

4.5.2 Las autoridades competentes encargadas de la identificación de las presuntas víctimas

El Convenio de Varsovia exige a los Estados miembros que las víctimas sean identificadas por autoridades

competentes, dotadas de personal formado y cualificado. En España se desarrolla este precepto a través del Protocolo Marco, la Ley de Extranjería¹³⁹ —de ahora en adelante, LOEX— y su reglamento de desarrollo.

El Protocolo Marco dispone que la identificación formal de la víctima recae sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FFCCS) aunque en el art. 59 bis de la LOEX se establece que: “Las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para la identificación de las víctimas de la trata de personas conforme a lo previsto en el art. 10 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, de 16 de mayo de 2005”.

En la práctica, la autoridad que realiza las identificaciones es la referida por el Protocolo Marco: los cuerpos policiales, en exclusiva, aunque existan otros medios, ya que el reglamento de la LOEX añade que insta a la Delegación o Subdelegación de Gobierno a abrir una identificación formal, en el art. 141.1 en la identificación de las potenciales víctimas de trata no comunitarias.

Muchos operadores consideran que, aunque el Protocolo Marco hace únicamente referencia a la figura policial con formación específica, se deben empezar a abrir otros canales. Estamos, pues, haciendo una interpretación muy restrictiva del Convenio sobre la delimitación de la “autoridad competente”. Una informante señala que “el convenio de Varsovia te dice en el art. 10.1: Identificación y, evidentemente, habla de una autoridad administrativa; el 59 bis también. Pero la policía se ampara en que, según la Ley de Extranjería, son los únicos que pueden”¹⁴⁰.

Una de las cuestiones que resulta contradictoria es que la protección y acceso a las víctimas de trata esté relacionada con la LOEX y, por lo tanto, las figuras encargadas de llevarla a cabo son los mismos cuerpos que identifican a los extranjeros. El doble rol de persecución de la inmigración ilegal y el de la detección/identificación de víctimas de trata se ha desvelado disfuncional, prevaleciendo, en muchos casos —aunque afortunadamente no en todos—, el rol de control migratorio sobre el rol de la protección de las potenciales víctimas. En palabras de una experta: “Si tienes esta visión de lucha contra la emigración ilegal, vas a trabajar prácticamente contra el tráfico ilegal de

“... cuando yo estar en Alemania, mafia me dice que si yo hablo con la policía me llevan a África. Yo tenía miedo, porque yo antes era nueva, no sabía nada. Si yo tengo miedo, cuando yo habla con policía va a llevarme a África y yo no quiero ir a África”.

Testimonio Superviviente nº 2

emigrantes y vas a decir que con esto también estás trabajando contra la trata. Cuando mi perspectiva es que la lucha contra el tráfico está endureciendo la trata”¹⁴¹.

Otra organización especializada refiere: “Desde nuestro punto de vista y en este espacio, entendemos que la identificación de una víctima de trata tiene que salir del Ministerio del Interior, tiene que ser desde el ámbito de la Administración, pero desde un ángulo social, una Administración social, no policial. La policía que se encargue de perseguir el delito, que es su trabajo, lo lleva en su ADN y es perfecta. Pero la identificación tiene que ser un órgano civil de la Administración, con formación y preparación”¹⁴².

→ La coordinación entre distintos cuerpos de las FFCCS y con las ONG especializadas

Los Cuerpos de policía son tanto la Policía Nacional y la Guardia Civil como las policías autonómicas, Ertzaintza y Mossos d'Esquadra. La coordinación entre las policías autonómicas con la Policía Nacional se describe como problemática por la delimitación de competencias. La Policías autonómicas pueden identificar y realizar acciones en la lucha contra la trata de seres humanos, tales como investigar el delito, aunque determinadas tareas, como la gestión y la comunicación a la Delegación del Gobierno del período de restablecimiento y reflexión, recaen exclusivamente en los cuerpos de la Policía Nacional.

En los territorios en los que conviven diferentes cuerpos de seguridad, se aboga por que se desarrolle una coordinación interinstitucional, para trabajar de manera unificada con criterios comunes, con indicadores comunes, tanto a nivel autonómico como estatal.

“Nosotros hemos notado, especialmente las policías autónomas, que tenemos ese rife rafe con la Policía Nacional. Por ejemplo, al considerarse ellas, que lo son, titulares únicos del reglamento de extranjería, nos cuesta tener acceso a las bases de datos de ADESTRA o a alguna otra base de datos donde se registra la trazabilidad que hace una mujer cuando entra desde el Sur de España. Tenemos que estar haciendo averiguaciones y demás y esto puede dificultar o puede causar el problema de que estemos dando una ayuda a una mujer que ya la ha rechazado en Almería, que ha pasado por diferentes sitios y que ha sido identificada en algún otro lugar”¹⁴³.

Otra de las dificultades es la falta de armonización en los procedimientos de las FFCCS en los diferentes territorios y entre los diferentes cuerpos, “tendría que haber alguna institución, yo creo que estatal, que impulsara en todos los territorios este tipo de maneras de hacer, porque, si no, al final, pues en Barcelona funcionamos así, pero en Lleida funcionamos así, luego vas a Madrid y funcionan..., y luego hablas con la Ertzaintza de Bilbao y es otra cosa y entonces hay como un “poti poti” de maneras de hacer”¹⁴⁴.

→ Limitaciones en la formación de las y los responsables de la identificación

La formación continua y especializada es determinante, tanto para identificar a las víctimas de trata desde el primer momento como para reconocer las necesidades específicas que puedan requerir en relación con medidas de protección concretas. La carencia, en este sentido, es manifestada por los propios cuerpos policiales encargados de la identificación: “Lo que sí que es cierto es que, en el mundo de los actores que participan de la trata, estaría bien mayor formación, mayor formación porque no solamente es importante reconocer, muchas veces, indicadores más de carácter técnico, es decir, si se manifiesta que ha habido violencia, coacción etc. sino tomar en consideración los aspectos contextuales, cuestiones culturales, a lo mejor no me dice nada por circunstancias que tú has de saber si tienes la adecuada formación. Por lo tanto, creo que sí que es verdad que, a veces, no hay suficientes identificaciones por esto, ¿no? Porque la formación ha de ser muy extensa y tener mucha experiencia, es necesaria una formación más concreta, como conductas no verbales, que eso quizá nos ayudaría a identificar un mayor número de víctimas”¹⁴⁵.

¹³⁸ Informante clave nº 18.

¹³⁹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁴⁰ Informante clave nº 18.

¹⁴¹ Informante clave nº 18.

¹⁴² Informante clave nº 7.

¹⁴³ Informante clave nº 13.

¹⁴⁴ Mesa de trabajo realizada en Barcelona.

¹⁴⁵ Informante clave nº 16.

4.5.3 El papel de las ONG en el proceso de identificación

La legislación española, a través de la **Instrucción 6/2016**, reconoce la importancia de la **colaboración de las ONG especializadas durante el proceso de identificación de las víctimas**.

En la misma línea, el **Informe GRETA** del año 2018 establece **la importancia de la presencia de las organizaciones especializadas en los procesos de identificación**, entendiendo que son un punto de referencia y confianza para las víctimas, además de complementar la labor del resto de operadores. **Las entidades especializadas deben de tener un espacio reconocido y legítimo en el proceso de identificación** y las administraciones deben acreditar su función en el proceso, para lograr que se trascienda desde el foco de persecución del delito a uno que garantice la visión centrada en los derechos y las necesidades de las víctimas, poniéndolas en el centro. Las entidades garantizan un acompañamiento especializado e integral a la víctima y están desvinculadas de la investigación del delito de trata.

*"Hay un avance, se entendía que la **instrucción 6/2016** iba a suponer un avance práctico pero al final se ve que se ha recogido una instrucción que pretende la colaboración entre las ONG que detectan a pie de obra, a pie de calle, pero luego las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dependiendo de con quién des, pues ponen más trabas o menos trabas. Es decir, **esta instrucción es una orden interna de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, establece buenas prácticas, buenas maneras, pero que, a día de hoy, en 2020, no se ha concretado. Entonces, las ONG están detectando realidades que son personas víctimas de trata pero que luego las Fuerzas de Seguridad no las identifican como tales. Igual que las ONG detectan colectivos que son víctimas de trata pero que luego las Fuerzas de Seguridad no las identifican, entonces también viene la dislexia de los datos del Ministerio por ahí. Todavía queda un largo camino que recorrer de coordinación entre las ONG y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que admitan el trabajo de las ONG en este sentido, en mi opinión"¹⁴⁶.*

En el marco de la colaboración con las **FFCCS**, las voces más críticas entre las organizaciones especializadas perciben una **instrumentalización de las ONG, que son vistas como meras proveedoras de servicios de alojamiento y manutención** por parte de los cuerpos policiales en relación con sus fines de persecución del delito: *"Se nos instrumentaliza para tener localizadas a las víctimas y no perderlas como elemento de prueba... Y*

"Hablé con la psicóloga, me dijeron que podía denunciar. La casa era protegida y yo me sentía protegida. Si podía vivir así, escondida, mejor vivir así".

Testimonio Superviviente nº 1

yo diría que en la Instrucción del 2016, la de la Secretaría de Estado y Seguridad, básicamente uno percibe en esa instrucción la instrumentalización de que nos convirtamos, pues eso, en las facilitadoras de estas cuestiones de alojamiento, de cobertura de las necesidades básicas; es decir, convertimos en las informadoras"¹⁴⁷

→ **No se ha articulado un modelo de respuesta multidimensional y multiagente**

Es importante tener en cuenta que el fenómeno de la trata es muy complejo, siendo una actividad delictiva que supone la vulneración de distintos derechos de la persona, que provoca efectos psicológicos, físicos y sociales de graves consecuencias, por lo que **se exige la articulación de un modelo de respuesta multidimensional y multiagente, armonizado en los distintos territorios, adaptado a la idiosincrasia del fenómeno en cada uno de ellos y dotado de recursos**.

"Hay cuestiones en las que la policía tiene un papel, es decir, tenemos que poder verificar algunas cuestiones, porque podríamos tener un problema incluso de seguridad de cara a otras víctimas... Pero darle todo ese protagonismo que tiene actualmente, no... Un proceso de identificación donde esté la visión de un policía, la visión de una jurista, la visión de un psicólogo, de un trabajador social, esto es trabajar desde esa visión, no la suma de que, en un momento dado, primero está el policía, después un jurista, después una trabajadora social, después un psicólogo o quien sea, yo creo que está faltando un poco esta visión como modelo en la respuesta, la necesidad de ponernos a todos, más o menos, dentro del mismo nivel"¹⁴⁸.

En definitiva, en España las disposiciones que regulan la trata de personas se encuentran principalmente en el Código Penal, en la LOEX y en su reglamento de desarrollo, que son instrumentos que están orientados a la persecución del delito y al control migratorio. Por ello, **es necesario encaminarse hacia una Ley Integral contra la trata, para poder tener un instrumento que garantice la protección de la víctima en todas sus dimensiones**.

EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN



4.5.4 Los Indicios razonables: El derecho de reconocimiento como víctima independientemente de la denuncia y los estereotipos de género

El Protocolo Marco entiende por víctima de trata de seres humanos cualquier persona física acerca de la cual existan **"indicios razonables"** de haber sido objeto de la conducta descrita en el **art. 177 bis del CP**, aun cuando la explotación no se haya consumado y con independencia de la existencia de denuncia por parte de la supuesta víctima.

El análisis del Protocolo permite comprobar que **no recoge exactamente el espíritu de la Directiva 2011/36/CE** en cuanto a los principios de garantía de acceso, accesibilidad, disposición y buena calidad. Concretamente, **en relación a la buena calidad**, el Protocolo hace referencia en su apartado VI.3. c) a que "la valoración de los indicios existentes se hará con arreglo a un criterio de máxima protección de la supuesta víctima y con la finalidad de garantizar su atención integral, seguridad y profundizar en la investigación".

Este elemento de **profundizar en la investigación**, no mencionado en el art. 11.2 de la Directiva, puede implicar una **alta exigencia para la víctima por parte de las autoridades competentes sobre los indicios** que ésta debe apuntar para ser considerada como tal en su declaración, estableciendo un vínculo con la investigación y con el consecuente riesgo de que prime su colaboración sobre su condición de víctima como tal.

De hecho, así es descrita por las autoridades policiales que enuncian qué elementos se deben usar para evaluar, según el Protocolo Marco:

*"Nosotros lo estructuramos en **cuatro grupos principales**, que no son estancos, porque durante la identificación se dan entre sí pero sí que podemos diferenciar cuatro. **El primero sería el proceso de la trata**, que aquí hablaríamos de cómo son captadas, cómo se hizo el viaje, cómo la engañaron, qué deuda contrajo. Ése sería el proceso de la trata. Luego estaría **la situación de explotación**, que es una vez aquí ya, sería intentar saber en qué condiciones están siendo explotadas, qué tipo de amenazas reciben, si violencia, intimidación, si están privadas de libertad, todo eso sería la situación de explotación. El tercer punto sería **cómo afecta a la salud de la víctima**, como le afecta esta situación en la salud tanto física como psicológica, en las dos, o sea, sería descubrir cuál es su situación de salud. Y un último punto sería **qué capacidad tiene la víctima para integrarse en la sociedad**, para estar con el resto de la gente aquí o si conoce la lengua, si vive un aislamiento social' o si le han hecho romper con sus vínculos familiares en su país de origen".*

Aunque el Protocolo Marco haga referencia a que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos de las víctimas, existen varias cuestiones a tener en cuenta en los procesos de la identificación:

→ El hecho de que la identificación sea realizada exclusivamente por las FFCCS traslada una **alta exigencia a las víctimas del delito**, de las que se espera una **declaración completa, exhaustiva, exenta de contracciones**,

¹⁴⁶ Informante clave nº 8.

¹⁴⁷ Mesa de trabajo realizada en Barcelona.

¹⁴⁸ Informante clave nº 5.

¹⁴⁹ Informante clave nº 16.

incoherencias y lagunas informativas, declaración que se procura obtener al tratarse de las mismas autoridades encargadas de la investigación y persecución del delito.

La propia naturaleza del delito produce efectos en las víctimas que **pueden dificultar la aportación de una declaración útil al proceso de investigación**. Las situaciones de **estrés, el miedo**, la posible existencia de un **trastorno de estrés posttraumático, la disociación como mecanismo de defensa** para evitar o tapar recursos dolorosos o traumáticos, pueden impedir la transmisión de todas las violaciones de derechos sufridas durante la situación y la trata. **Esto no debe ser óbice para identificar a la víctima, una acción que debe recaer en la detección de indicios, en otras fuentes de información, en el apoyo de informes de entidades y profesionales expertas**. El informe GRETA (2018) valora como «alto» el nivel de prueba requerido por la policía para considerar a una persona víctima de trata y ofrecerle asistencia, y estima que no se aplican los conceptos de «presunta víctima» e «indicios razonables».¹⁵⁰

Por otra parte, **existe una falta de claridad en la aplicación del concepto "indicios razonables"**, puesto que en la práctica de las FFCCS lo que se da es la imposición de condiciones a las **víctimas para que aporten datos y denuncien**, para conseguir la judicialización del procedimiento. **Se exigen "certezas" o "evidencias"** para poder identificar formalmente a las víctimas de trata, **cuando la identificación, según la normativa europea e internacional, debe realizarse en base a indicios y motivos razonables**. Si el testimonio de la víctima de trata no aporta esa certeza, en muchas ocasiones se le niega el reconocimiento como víctima, lo que la deja en una situación de grave desprotección, sobre todo si es una persona extranjera en situación administrativa irregular. *"Yo lo que creo que pasa es que, si la víctima no aporta datos que nos puedan ayudar en la investigación: "ya, pues, bueno, tú no me das información, pues yo a ti no te puedo ayudar"*¹⁵¹.

Las víctimas han sido sometidas a graves vulneraciones de sus derechos, a lo que se suma el miedo a sufrir represalias o el rechazo a sufrir una revictimización. Esto puede provocar que **se expresen de una forma inverosímil que no encaje, necesariamente, con los "estereotipos" que se considera caracterizan a las víctimas de este tipo de delitos**. Es evidente que el estereotipo de víctima engañada sin su consentimiento genera mayor aceptación que una mujer en situación administrativa no regular o que una mujer que ejerce la prostitución, a la que se puede considerar responsable de su situación.

"No sé por qué no me preguntaron, ellos decían que ya sabían todo. Pero si sabían todo, no sabían que éramos mujeres traídas desde Colombia. Esto es algo que está como inconcluso. Pero nunca he sabido por qué no me preguntaron si yo quería denunciar".

Testimonio Superviviente nº 3

Todas estas razones obligan a tener en cuenta otros indicadores, al margen de la declaración de la víctima:

*"Cuando las mujeres empiezan a cambiar los tonos de voz durante el relato, no es que estén mintiendo, es que a lo mejor hay que tener en cuenta que no pueden decir la verdad, o, por ejemplo, el tema del cambio de relatos, que a nosotros nos han contado una cosa, luego cuentan otra en la entrevista, para nosotras es un indicador en sí mismo, porque si no pueden contar lo que ha pasado es que algo hay. En este sentido, que lo tengan en cuenta, igual que toda la comunicación no verbal, cuando la mujer, de repente, baja el tono de voz, se pone compungida, esto hay que tenerlo en cuenta"*¹⁵².

Como relata la superviviente entrevistada, en muchas ocasiones viven situaciones violentas durante la explotación que repercuten psicológicamente en la persona víctima:

"En la calle hay cosas fuertes, que pasan en la calle, yo trabajaba en la calle, un chico venía a 'vamos a trabajar conmigo en mi casa' y hay dos y yo diciendo no quiero trabajar con dos, sólo una persona, luego yo entrar en el coche, otro entra en otro coche, yo decía al chico ese en casa; luego venir con 7 chicos, venir 7, 7 chicos en la casa, yo sola, no puedo gritar, yo trabajar con todos ahí, no querer con la goma, ese día ahí, cric..... Cabeza loca ese tiempo".

Testimonio Superviviente nº 4

Imponer condiciones a la víctima desvirtúa el contenido de este derecho y puede ser contraproducente, teniendo en cuenta que la víctima puede seguir padeciendo secuelas o miedo a las represalias, por lo que **una mayor presión puede generar desconfianza respecto al proceso**. Esto podría considerarse una mala praxis en el caso de que, finalmente, primase la colaboración en la investigación sobre la condición de víctima, **en contra de los criterios interpretativos plasmados en la Directiva 2011/36/UE: "los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la asistencia y el apoyo a la víctima no se supedita a la voluntad de ésta de cooperar en la investigación penal, instrucción o juicio"**.

"Yo tengo mucho miedo para hablar, porque cuando yo hablo ese chico llama a la policía para mí. Pero cuando yo contar este palabra... Yo decir tengo miedo para hablar, este chico va a llevarme... Todos los días yo no dormir, yo pensar, ahora cuando yo dormir, yo voy a morir, porque yo lo sé, este chico va a hacer cosas de vudú para mí."

Testimonio Superviviente nº 2

Un ejemplo que ilustra esta práctica, extraído de una de las mesas redondas: *"Es muy discrecional todo, nosotras, el caso... Había sido explotada en Barcelona, llegó a Bilbao porque uno de los hombres que requería los servicios de esta red, ella se lo contó, él la ayudó a escapar, llega a Bilbao y presenta solicitud de protección internacional, con... o sea, una descripción brutal... No se la identifica como trata, es la OAR, la Oficina de Asilo y Refugio la que requiere a la UCRIF para que identifique, llaman por teléfono a la mujer, la mujer está fatal, está en tratamiento psiquiátrico y demás... Le dicen, "¿vas a querer denunciar?" Ella dice "No", pum, ahí acaba todo"*¹⁵³.

Por esta razón, **la identificación se tiene que realizar desde una visión victimocéntrica**, tiene que ofrecerse, y garantizarse, independientemente de la cooperación de la víctima en el proceso de investigación y del enjuiciamiento del delito. En este sentido, el **Convenio de Varsovia** insta a los Estados "a **adoptar las medidas necesarias para asegurar que dicha asistencia no se supeditará a la voluntad de testificar**"¹⁵⁴.

"En primera entrevista yo no habla nombre... "no nos das nombre, entonces, no te creemos".

Testimonio Superviviente nº 4

→ **Existen estereotipos y sesgos acerca de las víctimas de trata**

Como se indica en la Guía de criterios del CGPJ¹⁵⁵, **es necesario tener en cuenta que los estereotipos de género aún condicionan tanto los procesos de identificación de las víctimas como la instrucción de las causas penales e, incluso, las propias vistas judiciales**. Existen prejuicios y estereotipos alrededor de las víctimas de trata (especialmente sobre las mujeres explotadas sexualmente), que pueden afectar negativamente al ejercicio y defensa de sus derechos.

El Comité de la Convención de la ONU para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (**Comité CEDAW**) afirma que **"los estereotipos y los prejuicios de género en el sistema judicial tienen consecuencias de gran alcance para el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres**. Pueden impedir el acceso a la justicia en todas las esferas de la ley y pueden afectar particularmente a las mujeres víctimas y supervivientes de la violencia. Los estereotipos distorsionan las percepciones y dan lugar a decisiones basadas en creencias preconcebidas y mitos, en lugar de hechos. Con frecuencia, los jueces adoptan normas rígidas sobre lo que consideran un comportamiento apropiado de la mujer y castigan a las que no se ajustan a esos estereotipos. Esos estereotipos pueden hacer que los jueces interpreten erróneamente las leyes o las apliquen de forma defectuosa. Esto tiene consecuencias de gran alcance, por ejemplo, en el derecho penal, ya que dan por resultado que los perpetradores no sean considerados jurídicamente responsables de las violaciones de los derechos de la mujer, manteniendo, de esta forma, una cultura de impunidad. **En todas las esferas de la ley, los estereotipos comprometen la imparcialidad y la integridad del sistema de justicia, que a su vez puede dar lugar a la denegación de justicia, incluida la revictimización de las denunciantes"**.

Continuando con el planteamiento de la **Guía del Poder Judicial**, para la eliminación de los estereotipos es necesario

¹⁵⁰ Santos Olmeda, B. Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019. pp. 144-166.

¹⁵¹ Mesa de trabajo realizada en Córdoba.

¹⁵² Informante clave nº 11.

¹⁵³ Mesa de trabajo realizada en Bilbao.

¹⁵⁴ Convenio de Varsovia, art. 12.6.

¹⁵⁵ CGPJ. Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos. Madrid, 2018.

ser consciente de su existencia, analizar la forma en que dicho estereotipo opera en detrimento de las personas a las que se refiere y, por último, tomar las medidas de reparación oportunas para corregir las percepciones erróneas.

Existe una vinculación entre los estereotipos de género y los indicadores de trata, dado que, tal y como están configurados actualmente, de una manera estanca y no atendiendo a los contextos ni a una evaluación individual de las víctimas, determinan la identificación. **Sin una adecuada individualización y articulación de la identificación como proceso, los indicadores pueden perpetuar los estereotipos.**

En las víctimas y/o supervivientes de trata existen ciertos sesgos. La realidad es que son mujeres de origen extranjero, migrantes, con rasgos étnicos o racializados y que están en **contextos de prostitución en situación administrativa irregular**, por lo que pueden ser criminalizadas.

“Somos la policía, sabemos que están ahí. Llegaron muy temprano, 10 de la mañana y tumbaron la puerta, antes de que ellos abrieran. No se muevan, las manos en alto; no nos preguntaron, nos dijeron saben quién es ... y quién es Eran los dueños de esto. Los que traían las chicas. ¿Saben dónde están? Y yo dije que no. Me dijeron: Usted es ... Y, entonces, dijiste que sí y Nos dijeron que nos llevaban a la estación de Jaén, ahí iban más niñas de ... que estaban en la misma red. De ellas llevaban todas las cosas, que nos iban a meter al calabozo y las otras 3 protegidas. Nos dejaron ahí metidas hasta las 7 – 8 de la tarde. Y nos pusieron en libertad, les dijimos que qué hacíamos, si no teníamos nada ni donde ir. Nos dijeron que como éramos las que más tiempo llevábamos... Por esto nos habían metido en el calabozo. Y yo volví a la policía en la noche porque yo quería denunciar”.

Testimonio Superviviente nº 3

A la vez, junto a estos sesgos, se dan los estereotipos alrededor de las víctimas de trata, creando una imagen de **“víctima ideal”**. Sin embargo, no todas las mujeres explotadas sexualmente han sido engañadas; en ocasiones saben que van a ejercer la prostitución pero desconocen las condiciones posteriores de la explotación, como los horarios, las elevadas deudas, la coacción a la hora de aceptar a los clientes, las condiciones del lugar de ejercicio, el descanso, etc. Como explica una víctima: *“Entonces, mire usted, yo sabía que venía a prostituirme, pero no a que usted me explotara”*.¹⁵⁶

La mayor parte de las mujeres víctimas de trata son de **origen extranjero**, con la consiguiente **dificultad, por parte de las personas que las atienden, para comprender las claves culturales desde las que actúan o que las determinan**: “Y ya no digo nada de conceptos culturales, recuerdo la primera vez que escuché lo del vudú, hace muchos años, de que, bueno, pero tienes que entender, con el tiempo entiendes que eso está muy arraigado en la cultura, en muchas culturas, y para ellos es realmente importante y es un elemento fundamental. Y tú con el tiempo, con la experiencia, vas entendiendo que hay cuestiones culturales que hacen que haya una barrera entre policía y víctima.”¹⁵⁷

En cuanto a los condicionantes de su situación en España, se debe tener en cuenta que las supervivientes se pueden encontrar en una **grave situación de exclusión social**, al no contar con medios suficientes para poder satisfacer sus necesidades más básicas o las de su familia en origen, por lo que sus prioridades pueden ser distintas de aquellas que se esperan de una víctima de un delito y de una violación de los derechos humanos. Por ello, es imprescindible realizar una evaluación individual de cada caso, tratando de evitar los sesgos y estereotipos.

4.5.5 El proceso de autoidentificación de la víctima

“Me costó muchísimo. ¿Aunque te sigas culpando? Que eso también hay que trabajarlo. Hay muchas cosas que hay que trabajar, no solamente esa parte, porque... ¿cuántos años viví echándome la culpa yo por ser transexual?”.

Testimonio Superviviente nº 1

El proceso de autoidentificación se presenta como el gran reto durante el proceso de identificación de la víctima de trata, por las implicaciones que tiene para la víctima y por las dificultades que entraña a la hora de garantizar una reparación adecuada, fundamentalmente debido al diseño del sistema que, lejos de ser flexible y ajustado a las necesidades de estas personas, requiere de una alta exigencia a la víctima.

Las propias características del delito dificultan que la víctima se reconozca como tal: *“Antes de solicitar ayuda tú tienes que sentir que has sido víctima de un delito, y eso la gente no lo acaba teniendo tan claro. Tú puedes estar viendo un caso de manual y esa persona pues tiene la sensación de que, bueno, ‘es que me han hecho un favor’, ‘es que me han estado ayudando’, ‘he tenido un mal viaje’, ‘al final he tenido que tomar una última opción’, y no se identifican como víctimas. Éste es un delito organizado, premeditado, en el que ha habido una captación y no está ese reconocimiento propio como víctima.”*¹⁵⁸

Sobre este extremo, profundiza otra de las informantes: *“Es una parte muy complicada porque, en mi experiencia personal-profesional, te cuesta mucho generar un vínculo de confianza hasta que esa persona te lo cuenta (...) Para mí, muchas veces, hay una resistencia de ellas, a mí la sensación que me da es que ellas tampoco saben muy bien, a veces, quienes somos nosotras, en todo este panorama. Muchas veces tampoco les podemos garantizar una protección demasiado, ¿no?, como garantista, o yo me he encontrado muchas veces con esa negativa de ‘no quiero hablar de esto, no quiero hablar de esto, no quiero hablar de Marruecos, no quiero’. A veces la confianza pasa por decir ‘vale, yo respeto eso, si alguna vez me lo quieres contar, me lo cuentas, y si no, lo dejamos ahí y ya está’. (...) Ellas no son conscientes de que son víctimas de trata, porque ellas tienen una deuda, ‘a mí, durante el tránsito, me estuvieron pagando la comida, los viajes, tal, yo no pagué nada y cuando llegué me dijeron que tenía una deuda de 25.000€ y que la tiene que pagar y que me buscaban un trabajo y me dijeron que tenía que aceptar’. O sea, para ellas han adquirido una deuda porque les han ayudado a salir de su país”*.¹⁵⁹

Ese vínculo de confianza resulta esencial para generar un contacto en aquellos casos en los que se detectan indicios pero la explotación todavía no se ha producido:

“Ellas tienen un proyecto de vida, un proyecto migratorio que quieren cumplir y tenemos que acompañarlas en el proceso aunque sepamos que van a ir a la boca del lobo. Nosotras, viendo todo esto, tenemos ya muy trabajados los indicios que hemos visto, en muchas ocasiones eran somatizaciones físicas: llegaban aquí, estaban con muchos dolores de cabeza, terrores nocturnos, fatal de la tripa. Siempre con muchos dolores; entonces, a medida que iba bajando el nivel de estrés, una vez estaban ya en un sitio seguro, tranquilo, que tenían las necesidades básicas cubiertas, se iban tranquilizando y eso iba desapareciendo un poco, pero luego llegaba un momento que llegaba un pico, otra vez. Pues algo estaba pasando; o bien que la mujer estaba recibiendo amenazas o ella se estaba planteando el ir otra vez y continuar su camino porque le estaban reclamando la deuda o lo que fuera”.¹⁶⁰

En este contexto, las profesionales tiene claro cómo hay que actuar: *“En ese proceso de autoidentificación es fundamental que sea ella la que diga ‘voy a recurrir a este sistema de protección’. Porque si ella se niega, obligar a alguien a ser protegida...”*¹⁶¹. En este punto, es fundamental no infantilizar a la víctima, culpabilizarla o cuestionar sus decisiones. En este sentido, ahonda el testimonio ofrecido desde la UCRIF, haciendo referencia a las orientaciones contenidas en el *National Referral Mechanism*¹⁶²: *“las supervivientes deberían ser las primeras que marcaran los pasos a seguir. Han pasado mucho y ellas tienen muy claro lo que necesitan”*.

Para ello, **es necesario dotar de legitimidad social la capacidad de agencia de las víctimas:** *“Este reconocimiento propio y ajeno es el que permite formas de relación autónomas simultáneas entre lo personal y lo colectivo”*.¹⁶³

Si bien todas las profesionales entrevistadas coinciden en los esfuerzos que se vienen realizando por incorporar un enfoque de derechos y una perspectiva de género en las políticas públicas y en el modelo de intervención en materia de trata de seres humanos, en más de una ocasión, durante las entrevistas, surge la reflexión acerca de **“la victimización de las mujeres”** y en el **enfoque centrado en rescatar a una persona que no opina sobre el proceso:** *“La victimización de la persona es no reconocerla como una mujer dotada de todas las cualidades para el desarrollo de su agencia y empoderamiento. Ya estamos partiendo de una base que no va al abordaje de la temática de una forma*

¹⁵⁶ Informante clave nº 21.

¹⁵⁷ Informante clave nº 16.

¹⁵⁸ Informante clave nº 9.

¹⁵⁹ Informante clave nº 24.

¹⁶⁰ Informante clave nº 11.

¹⁶¹ Informante clave nº 17.

¹⁶² Manual práctico de la OSCE diseñado para reforzar la protección de los derechos de las víctimas de trata.

¹⁶³ T. De Gasperis. ACCEM. La trata también tiene género masculino. Madrid, 2015.

adecuada. Más bien está fallando la base, está siendo el abordaje desde el amadrinamiento de personas. Yo creo que, en el Estado español, a grandes rasgos, ha habido dos formas de enfrentar este tema: uno es el de madrinar a las mujeres, es decir, mermar o privar de su desarrollo de agencia y, otro, el de deportarlas, expulsarlas o convertirlas en potencialmente expulsables o irregularizarlas".¹⁶⁴

4.5.6 La aplicación del período de restablecimiento y reflexión contemplado en la Ley

El **Convenio de Varsovia** en su art. 13 contempla que se desarrolle **un plazo de restablecimiento y reflexión cuando existan motivos razonables para creer que la persona en situación administrativa irregular es una potencial víctima de trata**. Este plazo tendrá una duración suficiente para que la persona pueda restablecerse, tomar una decisión informada respecto a su posible cooperación con las autoridades y evitar que se pueda ejecutar ninguna medida de expulsión. El Convenio indica que el plazo considerado sea, al menos, de treinta días; en España, la LOEX, en la modificación del apartado 2 del art. 59 bis, contempla noventa días.

A nivel nacional, este período se recoge en el Protocolo Marco (Capítulo XIII) y se regula en la Ley de Extranjería (art. 59 bis) y el reglamento (art. 142) que la desarrolla.

El Protocolo Marco incluye el derecho a un período de restablecimiento y reflexión, durante el cual se le **facilitará a la víctima la recuperación física, psicológica y emocional, así como la separación de la influencia de los presuntos tratantes**, de manera que pueda tomar una decisión meditada y sopesada de colaborar o no con las autoridades en la investigación y persecución de los autores del delito.

El art. 10 del Convenio de Varsovia se desarrolla a través del **art. 59 bis de la LOEX**. Ésta es una norma de derecho administrativo de extranjería dirigida a excluir de las medidas de expulsión, devolución o rechazo en frontera a las personas extranjeras en situación irregular, cuando el órgano administrativo competente valore que existen *motivos razonables* para creer que la persona en situación irregular extranjera ha sido víctima de trata de seres humanos, durante un período de noventa días; se le concederá este tiempo para que decida cooperar con las autoridades, existiendo la posibilidad de declarar a

la víctima exenta de responsabilidades administrativas. De la misma manera, se le dotará de la posibilidad de obtener, a su elección, el retorno asistido a su país de procedencia o una autorización de residencia y trabajo por colaboración con las autoridades policiales y judiciales o en atención a sus circunstancias personales. En definitiva, **es una transposición parcial** (en el ámbito del derecho administrativo y para autoridades administrativas) **del art. 10 del Convenio de Varsovia**.¹⁶⁵

La misma Fiscalía ha afirmado que, tal y como está configurado, **no da una respuesta adecuada y definitiva a las víctimas de trata**, ya que el art. 59 bis LOEX **tiene una aplicación muy limitada y el número de víctimas que se acogen al precepto es muy pequeño** en relación al número de ofrecimientos que se les hacen, bien por no estar en condiciones de reconocer su situación de víctima y facilitar la cooperación que se les requiere, o bien porque desconocen datos o todavía no se ha llevado a cabo la explotación.

El **período de restablecimiento y reflexión consta de dos fases diferenciadas**¹⁶⁶: en un primer momento, la víctima ha de restablecerse física y psicológicamente de toda situación vivida y, posteriormente, cuando esta fase haya culminado, podrá enfrentarse a la segunda fase del procedimiento, en la que se le informará de la posibilidad de cooperar con las autoridades competentes.

Las expertas que trabajan en entidades especializadas y en instituciones consideran que, en **la práctica, este supuesto no está funcionando como un mecanismo de protección y deberían estar diferenciadas y separadas las dos fases**. La limitación de esta medida va desde un cuestionamiento a su función como mecanismo de protección hasta una visión más crítica que considera que el período de restablecimiento y reflexión se instrumentaliza en aras de la investigación y la persecución del delito. Dentro de la primera postura, una experta de la Fiscalía señala: *"El período de restablecimiento y reflexión no es una medida de protección, sino un sistema de exoneración de responsabilidades"*¹⁶⁷.

En la segunda, expertas de ONG especializadas señalan: *"¿Cómo puedes tú dar un período de restablecimiento de 3 meses? Que es para que se recupere y se restablezca, mentira, porque lo que habla con la policía es para que le dé datos, para que le dé el teléfono, para que le dé nombres, para que le dé lugares"*.¹⁶⁸

Como vemos, **ésta es una de las cuestiones que precisa de una consideración más profunda**, en relación a la aplicación de la legislación y la realidad de los procesos de identificación. **El art. 59 bis de la LOEX**, como período de restablecimiento y reflexión **se debería aplicar tanto a personas comunitarias (UE) como a no comunitarias** (de terceros países) **pero, en la práctica, sólo se está aplicando a las personas no comunitarias con indicios de ser víctimas de trata, en la que se exonera, durante este período, de las infracciones administrativas que la ley prevé como persona que está en situación administrativa irregular**, es decir, la no devolución y/o incoación de expediente de expulsión.

Siguiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo¹⁶⁹, **se debería separar el restablecimiento y la reflexión**, para diferenciar la recuperación de la cooperación, un período que debería de tener una duración variable según las circunstancias personales de cada víctima, es decir, según los tiempos de recuperación necesaria para cada una de ellas.

A esto debemos añadir que una medida de protección, tal y como plantea el Convenio de Varsovia, **debe ubicarse fuera de los reglamentos de extranjería**. Las víctimas han sido identificadas por la autoridad competente y deben ser protegidas por el Estado, tal y como exigen los instrumentos internacionales contra la trata vinculantes para España, teniendo en cuenta que no existe actualmente en la normativa española un régimen de protección integral.

Como afirman las expertas: *"Tenemos un problema cuando la identificación sólo la equiparamos a cuántos 59 bis, porque tenemos víctimas regulares que no están formalmente identificadas, es decir, no tenemos una tarjeta roja, como en el asilo, que sabemos que es gente que está solicitando, por ejemplo. No tenemos nada que nos acredite a estas personas, eso genera muchos problemas en la práctica, es decir, para cualquier política pública que impulsemos de prestaciones, de derechos, estas personas"*¹⁷⁰.

Para algunas organizaciones, se generan situaciones de desprotección: *"Se produce el absurdo de que a las mujeres comunitarias se las obligue a denunciar, no tienen período de reflexión por la imposibilidad de expulsarlas; hay necesidad de cambiar esto"*¹⁷¹.

La decisión de cooperar, y la consiguiente autorización provisional de residencia, no está vinculada legalmente a la denuncia, aunque en la práctica resulte así. La ley se refiere a la "cooperación" en el sentido de un relato coherente y veraz, así como a la predisposición para facilitar datos y hechos que puedan ayudar en la investigación y el posterior procedimiento penal. No exige dar nombres y apellidos o referencias concretas sobre personas y lugares, puesto que, en muchas ocasiones, la víctima ignora datos concretos o es incapaz de concretarlos. *"En cuanto a la dificultad que hay, volvemos a lo mismo, el tema de la identificación no se da como se da en la cuantía que nos gustaría a nosotras, yo creo que ahí todavía queda muchísimo recorrido; y, luego, hay que ser más, yo creo que deberíamos incidir más en que se facilitara más el período de restablecimiento y reflexión. Ahora se están dando muy poquitos en ese sentido y hay que ser proactivas para que la mujer se acoja a ese período de restablecimiento y reflexión, con independencia de que quiera colaborar, no son incompatibles una cosa con la otra; puedes agotar el período y colaborar paralelamente"*¹⁷².

4.5.7 El proceso de la entrevista de identificación

Como se ha mencionado, la realización de **entrevistas de identificación** corresponde al personal de las FFCCS competentes para la investigación de los delitos. Los propios agentes policiales reconocen las **limitaciones en las entrevistas a las que aboca la desconfianza de las víctimas por ser FFCCS, identificado como agente persecutor**. *"Yo diría, lo primero, la desconfianza hacia la policía, nos ven, inicialmente, casi, no como enemigo, pero, claro, si tenemos en cuenta que muchas veces estas víctimas su situación es irregular, muchas veces; en ocasiones, los propios tratantes las advierten de que la policía las detendrá y las deportará porque son irregulares. Entonces, claro, hay una desconfianza evidente, primero, por la experiencia del tipo de policía, en muchas ocasiones, no siempre, pero en muchas ocasiones el tipo de policía que tiene en su país y, segundo, por su situación de que son irregulares. Eso hace que nos vean con desconfianza"*¹⁷³.

En términos de adaptabilidad y buena calidad, el Protocolo Marco especifica que las entrevistas a la víctima, durante el proceso de identificación, **se deben desarrollar de forma reservada y confidencial, en un**

¹⁶⁴ Informante clave nº 22.

¹⁶⁵ Memoria de la Fiscalía General del Estado (2019).

¹⁶⁶ CGPJ. Guía de actuación judicial frente a la trata de seres humanos (2018).

¹⁶⁷ Informante clave nº 20.

¹⁶⁸ Informante clave nº 7.

¹⁶⁹ Defensor del Pueblo. La trata de seres humanos: víctimas invisibles. Madrid, 2013.

¹⁷⁰ Informante clave nº 5.

¹⁷¹ Mesa realizada en Madrid.

¹⁷² Informante clave nº 12.

¹⁷³ Informante clave nº 16.

idioma comprensible para la víctima, con asistencia de intérprete en caso necesario y en un entorno adecuado al sexo, edad y demás circunstancias personales (Capítulo VI.B).

La Instrucción 6/2016 relativa al procedimiento de coordinación, incidiendo en lo ya establecido en el Protocolo y en el Estatuto de la Víctima, contempla que **se ofrezca a la víctima la posibilidad de contactar con entidades especializadas**, que podrán colaborar en la identificación temprana y, en concreto, en la entrevista de identificación. Establece, asimismo, que en cada fase del procedimiento **se informará de manera actualizada a la víctima sobre los derechos que tiene reconocidos**.

Según la Instrucción 6/2016, tanto el acompañamiento de las organizaciones especializadas como **los informes sociales que aportan éstas sobre los indicios o motivos razonables de una situación de trata**, son una manera de garantizar una atención integral en todo el proceso.

En los informes se detallan los posibles indicios de trata valorados por la entidad desde su intervención; la situación personal de la víctima y sus necesidades, evitando la revictimización y aportando datos e información ordenada y clara; y se tienen en cuenta todos los aspectos y circunstancias de las víctimas de manera individualizada. No se trata de un mero acompañamiento, sino de poder ser parte activa y poder apoyar en cuestiones en las que se necesita profundizar para conseguir señalar los indicios razonables y, de esta manera, no sólo tener un enfoque judicial.

En el proceso de investigación previo a la redacción de este informe, se han identificado buenas prácticas en relación con esta colaboración entre las FFCCS encargadas de la identificación y las organizaciones especializadas.

Las **buenas prácticas** responden a varias necesidades, que pasamos a tratar con detalle.

→ De adaptación al lugar y al entorno necesario para una entrevista de calidad

Algunas entidades señalan como buenas prácticas, la **realización de entrevistas en sus sedes**, siendo necesario un espacio adecuado: *"Si la ONG o la víctima considera que es mejor que la declaración **la tomemos en la sede de la ONG**, nosotros la tomamos en la sede de la ONG, en un 80%, yo diría que casi en un 100% de las declaraciones donde la víctima prefiere, porque aquí, vamos a ver,*

"Para mí fue lo peor: el trato. Me dijeron ahora llega, dijeron que yo quería denunciar y me dijo que porque no dijiste eso ayer. Yo les dije que 'no me habían preguntado si yo quería denunciar y me meten al calabozo'. Me dijo, ya vengo y se demoró, mientras, yo bajo el sol. Me mostró el acta, los beneficios que tenía si denunciaba y me puso a denunciar encima de un carro".

Testimonio Superviviente nº 3

el teléfono suena, que estamos pendientes de otras gestiones de investigación, y aquí no puedes pretender que una víctima se encuentre cómoda, es sentido común. Hay ONG que dicen que no, la mayoría dicen que sí, que prefieren que sea en su sede porque es un entorno más cómodo, más seguro para la víctima. Al final, ganamos todos y conseguimos que la víctima tenga confianza"¹⁷⁴.

"Pues en policía y el jefe de la UCRIF que hizo la identificación me dijo que, si la mujer estaba muy nerviosa y no quería ir a policía, que era él el que se iba a trasladar aquí si no tenía ninguna pega, y vino aquí al despacho, hizo la identificación, la verdad es que fue muy bien, yo estuve muy contenta, la mujer tranquila y bastante rápido"¹⁷⁵.

→ De calidad en la preparación previa de la entrevista

A la hora de preparar la entrevista, se cuenta con la información que la víctima ha facilitado a la ONG: *"Cuando nosotras hacemos una detección de indicios proactivamente o incluso en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que también nos funciona, o creo que es positivo y de verdad que yo lo vivo así, nosotros nos adelantamos y les facilitamos la información... Cuando yo —o mis compañeras— voy a la policía para que la tomen declaración en la identificación, si previamente yo ya sé lo que ha pasado, ya he hablado con la mujer, le he hecho pasar ese mal rato, por desgracia, yo recojo todo eso y cuando voy lo que hago es facilitarle a la policía para que sean las mismas preguntas, tiene que ser algo aclaratorio y que no exista esa revictimización o sea menor, eso sería un ejemplo, que parece muy tonto pero no lo es"¹⁷⁶.*

→ De calidad en la traducción especializada en trata

Durante el proceso de identificación y, en concreto, durante la entrevista, **el acceso a la información** cobra especial relevancia, puesto que se deben trasladar los matices y aspectos de la comunicación tanto verbal como no verbal teniendo en cuenta los códigos culturales.

"En África no puedo mirar cara con cara porque es falta de respeto, yo aprender aquí... Decir tú mentira, yo no, y decir aquí no es África, este yo poner en mi cabeza, yo cambiar cosas".

Testimonio Superviviente nº 2

En este sentido, **la exactitud de las traducciones es fundamental**, como nos explican desde las entidades especializadas: *"En una entrevista de ampliación del período de reflexión estuve seis horas con la mujer... Estaba la traductora, era en francés, entonces yo más o menos el francés lo domino y, claro, era una traductora jurada... Pero no tenía formación en trata, entonces del relato que estaba explicando la mujer se saltaba detalles a la hora de traducir que eran muy importantes en su historia; ella no le daba importancia pero, yo, porque estaba allí, le pedía a la policía si yo podía intervenir apoyando a la traductora. Porque cuando decía ha hecho no sé qué, yo decía, no, no, perdona, pero aquí ha dicho que la estaba acompañando un señor todo el rato y no te lo ha dicho"¹⁷⁷.*

En contraposición a estas buenas prácticas, también se han detectado algunas **barreras en la entrevista**, durante el proceso de identificación, cuestiones relativas a los procesos de identificación **con posibles menores de edad** que el Protocolo marco no contempla, ya que sería necesario adaptar su contenido a la edad de la persona entrevistada. *"De las chicas jóvenes o posibles menores, que creo que no hay una especialización, ahora en particular hablo de la policía, que es quien hace la entrevista de identificación, que no adaptan el contenido, la forma de la entrevista a lo que debería ser para una menor. Eso creo que es un déficit."¹⁷⁸*

→ La identificación como proceso y no como momento

La mayoría de las personas expertas consultadas coinciden en la complejidad del fenómeno de la trata. Refiriendo que **no hay una trata, hay infinidad de tratas**.

Con esto hacen referencia a la dificultad para abordar todas las situaciones posibles con los instrumentos que existen. Sin embargo, **se tiende a definir itinerarios o herramientas únicas para la identificación de las víctimas**. Dada la complejidad del problema y la variabilidad de situaciones, consideramos que se deberían proponer diferentes estrategias para la identificación. Serían las siguientes:

- En aquellos casos en los que haya que evitar la revictimización por encima de otras estrategias, será útil **realizar la identificación en un momento único preconstituyendo la prueba**.
- En los casos en los que la situación requiera medidas de protección y atención social, pero en los que la víctima no esté preparada para narrar toda su experiencia de trata, será necesario pautar una estrategia en la que **la identificación sea un proceso y no un momento único**.

Es necesario garantizar tanto la seguridad material como la emocional para que reconstruyan su relato, lo que les permitiría acceder a la identificación: *"Tengo muy claro que es un proceso, tengo muy claro que las cosas que dice el Convenio de Varsovia es que es un proceso y no un momento. Y efectivamente tiene muchas similitudes con la violencia de género. Cuántas veces tú has oído que la abogada feminista de mi ex pues ahora resulta que le ha aconsejado para que ella se lo quede todo... Y no, es que esta mujer ha ido y ha dicho que se quiere separar. "Yo no quiero nada, yo no quiero denunciar, yo no quiero tal... Yo me quiero separar". En cuanto tú la metes en un proceso de seguridad y de protección, ella se siente segura y ella va a identificar lo que le ha pasado. Pero, de entrada, sin saber lo que le puede pasar, a estas mujeres les pasa exactamente lo mismo"¹⁷⁹.*

Desde las organizaciones especializadas se está ofreciendo un acompañamiento profesionalizado y especializado en trata de personas. Dentro del proceso de recuperación que se brinda a las víctimas, se trabaja la entrevista como un proceso no como un momento único, con un enfoque centrado en la persona, es sus necesidades y en su estado de salud, teniendo en cuenta sus circunstancias y el contexto, permitiendo espacios de recuperación física, psicológica y emocional antes de comenzar a colaborar y a trasladar información a las autoridades policiales, reduciendo así la revictimización y aportando datos significativos a la investigación.

¹⁷⁴ Informante clave nº 15.

¹⁷⁵ Informante clave nº 19.

¹⁷⁶ Informante clave nº 22.

¹⁷⁷ Informante clave nº 11.

¹⁷⁸ Mesa realizada en Madrid.

¹⁷⁹ Informante clave nº 4.

Algunas están utilizando formas no verbales para establecer el lazo de confianza y para comunicarse con las víctimas: "Tenemos un modelo de entrevista establecida, que hemos creado en la fundación, en el que trabajamos a nivel de dibujos, muchos, las herramientas creativas son muy importantes para trabajar, sobre todo con mujeres que no son de habla hispana, que puedan expresarse de otras maneras. Entonces tenemos tres, la mujer en origen, la mujer en trayecto y la mujer ahora. Entonces es muy fácil para ellas, a lo mejor decir que, por ejemplo, le han hecho el porte, las mujeres africanas, no hace falta verbalizarse; o que durante el trayecto las han violado. Es más fácil hacer un rayote en una parte, o que le han roto, es más fácil dibujarlo y ya está. Es decir, no es tan duro. Entonces, éste es el modelo de relato que nosotras trabajamos para sacar todos los indicios que luego volcaremos en un informe de detección, que es el informe que mandamos a la policía para que ellos empiecen el proceso de identificación"¹⁸⁰.

4.5.8 La identificación formal como proceso

Una de las cuestiones planteada sobre el **modelo de identificación es el cambio de perspectiva hacia un enfoque social e interdisciplinar como una atención integrada** a través de un modelo como plantea la RECTP, hacia un ley integral contra la trata con un organismo de coordinación y con equipos psicosociales.

"Desde nuestro punto de vista, y en este espacio, entendemos que la identificación de una víctima de trata tiene que salir del Ministerio del Interior, tiene que ser desde el ámbito de la Administración, pero desde un ángulo social, una Administración social, no policía. La policía que se encargue de perseguir el delito, que es su trabajo, lo lleva en su ADN y es perfecto. Pero la identificación tiene que ser un órgano civil de la Administración, con formación y preparación"¹⁸¹.

La atención especializada debe de llevar a un proceso de identificación formal adecuado: "(...) ellas acceden a un recurso...durante ese tiempo en el recurso especializado hay un proceso de recuperación emocional, afectiva, psicológica, donde se trabaja mucho el trauma y se ayuda también en el proceso de reconstrucción del relato, ¿no? De lo vivido. Ese tiempo de atención especializada culmina, o debería culminar, en un sistema adecuado, en la identificación formal, porque ahí es donde ellas tienen la capacidad de poder contar y de poder pasar por eso que implica, esas violencias que implica, como hemos dicho, el proceso de identificación formal, al menos tal y como es ahora"¹⁸².

→ Limitaciones en la legislación española: la ausencia de presencia letrada en la identificación

El Protocolo Marco supuso, sin duda, un avance fundamental en la coordinación de diferentes agentes y administraciones que actúan en materia de trata. Sin embargo, este Protocolo entra en contradicción con la directiva, en el sentido del apartado 3 del art. 11 de la misma: "Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la asistencia y el apoyo a la víctima no se supediten a la voluntad de ésta de cooperar en la investigación penal, instrucción o juicio".

Ahondando más en este sentido, el art. 12 de la Directiva en su apartado 2 establece que "los Estados miembros garantizarán que las víctimas de trata tengan acceso inmediato al asesoramiento jurídico". En cambio, el **Protocolo**, en su apartado VI.B.4), establece que será al finalizar la entrevista cuando se informará a la víctima de este derecho a solicitar asistencia jurídica, es decir, que **contradice lo dispuesto en los instrumentos internacionales y comunitarios que enfatizan la importancia de que la víctima disponga de un acceso inmediato al asesoramiento jurídico**, retrotrayendo esta obligación al primer momento en el que se detecta la existencia de indicios sobre la condición de víctima.

De este modo, si bien se traspone este derecho, **el Protocolo Marco realiza una interpretación restrictiva de lo dispuesto**, como si el momento de la entrevista no formase parte de la propia investigación y la víctima no requiriese de una asistencia previa. Por el contrario, **el Estatuto de la Víctima sí reconoce este punto**: "la víctima tiene derecho, desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios, incluyendo el momento previo a la presentación de la denuncia, a recibir, sin retrasos innecesarios, información adaptada a sus circunstancias".

Como explican las profesionales entrevistadas: "Igual que hay una asistencia letrada en la entrevista para protección internacional, ¿por qué no en la identificación de una víctima de trata? Independientemente de que pueda haber una psicóloga, una persona de su confianza, eso es otra cosa. Pero estamos hablando de la llegada, y en la llegada no conoce a nadie. Y si no conoce a nadie entendemos que quien mejor la puede apoyar, defender sus derechos, es alguien jurídico"¹⁸³.

La asistencia jurídica se convierte en un elemento esencial: "creo que sí es positivo tener una perspectiva porque la detección (identificación inicial), en un momento dado, se

te puede convertir en una identificación formal y ahí sí que tienes que tener la prospectiva más jurídica, porque tienes que ver que se respeten los derechos, que información se está dando, el tipo de declaración que está haciendo la mujer, tienes que ver que sea una declaración y no una denuncia; si hace una denuncia poderla leer en protección de testigos, o sea, tienes que tener una capacidad y, sobre todo, velar siempre por la mujer, y si lo que dice la mujer no le gusta a la policía, lo siento mucho, yo estoy para la mujer y por la mujer y si hoy está cansada y hoy no es el momento, ya vendremos mañana si podemos, pero primero es la mujer. Entonces, si tú tienes un conocimiento y unas herramientas, te puedes plantar, si no pues a veces, entonces yo creo que sí es importante ese tema"¹⁸⁴.

→ El sesgo de la persecución del delito en el proceso de identificación de víctimas de trata

En la implementación práctica de la normativa y los protocolos de actuación, **se realiza prioritariamente un enfoque criminal durante la identificación**, los mecanismos de protección están reconocidos en la legislación, pero se siguen dando prácticas en las que los procesos de identificación no culminan si no se ha realizado una denuncia por parte de las víctimas, vulnerando sus derechos. Así lo relatan algunas informantes:

"La denuncia no es una obligación pero, en la práctica, en muchos lugares y situaciones, con muchas mujeres y hombres que acompañamos, existe todavía. Eso, si no denuncias tienes muchas trabas para acceder a esa protección.. Nos hemos encontrado algunos casos incluso de intimidación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado hacia las mujeres por el tema de las denuncias y eso no puede ser. (...). Es una mala interpretación de la norma jurídica por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado"¹⁸⁵.

"El sistema de protección no es tan sistema de protección, o sea, todo recae en la víctima, y si ella no es la que pone la denuncia, el sistema no se nos activa"¹⁸⁶.

4.5.9 Las dificultades para la identificación ex ante

Debemos añadir a lo hasta aquí mencionado que **se han detectado barreras y dificultades en el proceso de identificación cuando las personas víctimas de trata están en tránsito** pero todavía no han sido explotadas.

"La policía le dice "esta chica dice que tiene un chulo"... Sí, y me llevan con ella y ella habla y habla. Y se pasa varias horas hablando y me pregunta... Y lleva el papel a juicio y entonces en el papel pone denegado... No sé, porque decían que yo mentía. Porque yo buscaba los papeles, porque como mi chulo no está aquí... Eso significa que mientes. Yo me fui a otro sitio, trabajando en la prostitución otra vez... Una persona está sufriendo y es un derecho ayudarlo."

Testimonio Superviviente nº 3

En esta situación, el delito se consuma sin necesidad de que se haya alcanzado el propósito, la explotación. "Vaya por delante que la identificación de víctimas de trata de seres humanos en frontera, por ejemplo, es algo muy complicado. Yo las he hecho y es muy complicado porque es que no tienes prácticamente datos"¹⁸⁷.

Además, se han recogido **dificultades en la identificación cuando la explotación no se ha producido en el territorio español o cuando la explotación se ha producido hace años o en la propia identificación en frontera**.

"El primer caso fue una mujer que no había sido explotada sexualmente en España sino en Marruecos, así que como los hechos no había ocurrido aquí y no se iba a hacer una investigación penal, que no se iba a hacer aquí la identificación. Esta mujer es una víctima de trata y hace falta la identificación para acceder a los recursos, incluso para la solicitud de protección internacional, entonces fue como una pequeña lucha que tuvimos para conseguir la identificación"¹⁸⁸.

En este sentido, **sucede lo mismo cuando ha pasado mucho tiempo hasta que llegan a su destino en territorio español**: "Veníamos observando como un patrón muy constante de mujeres que venía de Latinoamérica, viajaban a otro país europeo, ahí las explotaban, unas veces sabían que venía a eso, otras veces no, luego había un modus operandi de legalizarlas que era casándose con señores de ese país y luego

¹⁸⁰ Informante clave nº 11.

¹⁸¹ Informante clave nº 3.

¹⁸² Mesa realizada en Madrid.

¹⁸³ Informante clave nº 7.

¹⁸⁴ Informante clave nº 12.

¹⁸⁵ Informante clave nº 8.

¹⁸⁶ Informante clave nº 10.

¹⁸⁷ Informante clave nº 15.

¹⁸⁸ Informante clave nº 24.

venían a España. Ese fue un recorrido que se estuvo haciendo, cuando llegaron a España ya había pasado tiempo de todo eso, algunas incluso habían pasado por un tercer país. ¿Qué pasa? Esas personas son víctimas de trata, ahora tienen una vida, muchas de ellas que continúan vinculadas a prostitución, pero porque han sido víctimas desde hace muchísimos años o fueron víctimas hace muchos años. Esas personas es muy difícil que lleguen a identificarlas como tal y a conseguir ese permiso de residencia, porque como pasó hace tanto tiempo ya no cuenta¹⁸⁹.

En España **no existe un mecanismo de derivación nacional** que garantice la protección de las víctimas y/o supervivientes, que aborde todas las formas de trata y que sirva para coordinar a todos los operadores implicados en el proceso, así como para implementar, de forma efectiva, las medidas de protección y asistencia. Consideramos necesaria la creación de dicho mecanismo, con el fin, entre otros aspectos, de **garantizar la derivación entre comunidades autónomas de forma ágil y rápida, para garantizar la protección de las víctimas**. Este mecanismo debería de ir acompañado de **protocolos de actuación de coordinación territorial**, ya que el Protocolo Marco no se ha desarrollado en todas las CCAA.

El Plan de Acción para Luchar contra la Trata de Personas de la OSCE¹⁹⁰, aprobado en la reunión del Consejo Ministerial de Maastricht en 2003, recomienda un **Mecanismo Nacional de Derivación**. Esta necesidad afloró en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo: *“uno de los grandes retos es que se necesita de un mecanismo nacional de derivación, un núcleo duro, en ese sentido, de personas de diferentes ámbitos, especializados, definir que es especializados, que puedan evaluar y poner en su justa medida y en el centro a las víctimas de la trata y, que entre todos, cada uno desde su disciplina y desde su hacer, puedan contribuir a hacer una valoración mucho más justa. El definir un mecanismo, quién debe integrar ese mecanismo, tengo muy claro que tienen que ser las autoridades y las administraciones públicas”*¹⁹¹.

A pesar de las buenas prácticas identificadas, **se aprecian dificultades para aplicar todas las medidas mencionadas**. Estas dificultades están revelando que uno de los desafíos del sistema de protección es garantizar la atención individualizada, garantizar que se aplique el modelo centrado en la persona, que requiere de mayor dotación de recursos humanos con formación especializada suficiente en todas las fases del proceso.

4.6 Medidas para asegurar un bienestar integral a las víctimas/supervivientes

“Como has sido identificada como víctima de trata ¿te tienes que instalar en la pobreza? Porque es lo que les estamos pidiendo que no puedan enviar durante no sé cuánto tiempo hasta que les lleguen los papeles, que son meses, dinero a su madre, a su hijo, a su primo, a quien sea; que no puedan trabajar durante no sé cuánto tiempo... les estamos pidiendo que dejen de ser personas durante el proceso que dura la identificación”.

Fundación Cruz Blanca Aragón

Una vez identificadas las víctimas de trata, el Convenio de Varsovia prevé una serie de medidas de asistencia (art. 12). La **Directiva 2011/36/UE** establece que **se adoptarán las medidas necesarias para garantizar la asistencia y el apoyo a las víctimas “antes, durante y por un período de tiempo adecuado después de la conclusión del proceso penal”**, a fin de que puedan ejercer sus derechos.

El Protocolo Marco prevé que la víctima sea informada sobre los recursos de atención, reconociendo el papel fundamental de las organizaciones y entidades especializadas en la atención a las víctimas de trata, que ponen a su disposición una red de servicios especializados, que, indica el Protocolo, complementan la atención otorgada por los recursos públicos existentes.

El Estatuto Jurídico de la Víctima en su art. 10 recoge el derecho de acceso a los servicios de asistencia y apoyo facilitados por las Administraciones Públicas y las Oficinas de Asistencia a la Víctima, de manera gratuita y confidencial, incluyendo a sus hijas e hijos. Para el acceso a estos recursos, la unidad policial realiza una **evaluación del riesgo existente** y decide qué medidas de protección y seguridad adicionales es necesario adoptar.

A pesar de la existencia de este marco normativo, persisten barreras en su aplicación, como vamos a ver a continuación.

→ **No hay un sistema universal de atención, con un diseño y dotación de recursos equitativo entre las diferentes provincias**

No existe un sistema de protección completo, que cubra el bienestar de las víctimas. **Es necesario poner en marcha un sistema de protección que dé alternativas reales al ejercicio de la prostitución** en las víctimas de trata, que ofrezca cobertura adecuada en función de la incidencia de la trata en las distintas regiones.

Algunas comunidades autónomas consideran la trata dentro de sus legislaciones regionales sobre violencia de género y, por lo tanto, incluyen a las víctimas en los sistemas de protección de víctimas de este tipo de violencia. Pero no hay un reconocimiento a nivel estatal dado que la trata no está contemplada como una forma de violencia en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Como refiere una informante: *“En los casos que tienen que ver con violencia de pareja o ex pareja, sí que hay acceso a ayudas económicas, facilidades en el acceso a la vivienda, bonificaciones en la contratación a las empresas que han sido supervivientes de este tipo de violencia; eso no existe para las víctimas de trata, o sea, no pueden acceder a una RAI (Renta Activa de Inserción), no pueden acceder en condiciones preferentes a la vivienda pública”*¹⁹².

La extensión de la cobertura es vital: *“Sin cobertura de todos los perfiles y todas las necesidades, sin cobertura en todos los territorios, quiero decir, que no es lo mismo ser identificada como víctima de trata en Madrid que ser identificada en Ciudad Real, por ejemplo, o en otros territorios más del ámbito rural. Y hay muchas diferencias entre una zona geográfica y otra. Y eso tiene que ver con eso, con que, realmente, **no hay un sistema de protección como tal al que las mujeres puedan acceder con un canal claro, que sirva además para todas...**”*¹⁹³.

→ **Los procesos de documentación de las víctimas están impidiendo el acceso a los derechos que recoge la normativa**

Lo anterior sucede por varias razones:

- Las redes aleccionan a las mujeres de algunos países

para que, en el momento de la llegada a España, **afirmen provenir de un país distinto al de procedencia real. Esto hace que cuando quieren salir de la situación de trata, encuentran muchos obstáculos para recuperar su identidad real.**

- Muchas víctimas **no cuentan con su pasaporte**, dado que las redes retienen o destruyen su documentación, hecho que limita el acceso a ciertos derechos, no sólo como víctimas o supervivientes de trata, sino como ciudadanas de los municipios donde residen, para acceder a ciertos servicios básicos: de salud, de educación, a la apertura de una cuenta en el banco o a una ayuda económica.

- La ausencia de documentación sobre su identidad genera, además, **dificultades en el acceso a la regularización de su situación administrativa**, incluso por la vía de la identificación formal como víctimas de trata.

- El Protocolo Marco **prevé que la víctima/superviviente de trata solicite la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales**, bien por colaboración de la víctima en la investigación del delito o bien por su situación personal. Las organizaciones especializadas han planteado que se dan ciertos **problemas de emisión de los permisos, debido a la dificultad de algunas víctimas de trata de obtener documentos identificativos (pasaporte, certificado de nacimiento...) de su país de origen**¹⁹⁴. Esta cuestión podría subsanarse teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 59 bis de la LOEX que exime del requisito de presentar documentos cuya producción ponga en peligro a la víctima. Además, el art. 144 del Real Decreto 557/2011 establece que el pasaporte puede ser reemplazado por una tarjeta de registro válida (cédula de inscripción).

Desde las organizaciones especializadas se considera que **sigue siendo muy bajo el número de permisos por circunstancias personales**, ya que en la práctica, cuando la víctima no quiere o no puede colaborar con las autoridades policiales, o cuando colabora pero no puede aportar información que conduzca a resultados positivos en la investigación, se le retira la consideración de víctima o presunta víctima del delito, por lo que automáticamente se cierra la vía y la posibilidad de solicitar un permiso de residencia y de trabajo en base a su situación personal¹⁹⁵.

¹⁸⁹ Informante clave nº 11.

¹⁹⁰ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

¹⁹¹ Mesa realizada en Barcelona.

¹⁹² Mesa realizada en Madrid.

¹⁹³ Mesa realizada en Madrid.

¹⁹⁴ Informe GRETA (2018).

¹⁹⁵ Informe de la RECTP para la Coordinadora Europea de lucha contra la trata. Visita oficial a España 2015.

Sobre esta cuestión, los cuerpos policiales afirman que se abren un mayor número de expedientes por circunstancias personales que por colaboración: *“Desde que se constituyó esta unidad, en 2007, 2008, siempre se ha hecho así, siempre se ha tenido claro que, si es víctima, se identificará independientemente de que nos aporte una declaración que nos permita abrir una investigación; no es una condición, y además así lo dice la normativa, no exige que te presente una declaración, simplemente que tenga indicios razonables, con lo cual, desde la Unidad de Tráfico de Seres Humanos puedo decir que se ha hecho así y yo creo que nos avalan los datos, mira los expedientes de los que disponemos, como decimos aquí, son habas contadas, cuando ves que hay más expedientes por circunstancias personales que no por colaboración es que se está haciendo así, se hace así”*¹⁹⁶.

→ **La dificultad de empadronamiento de las víctimas de trata impide el acceso a derechos sociales:**

El empadronamiento es un registro municipal donde consta que la persona es vecina de un municipio y sus datos constituyen la prueba de la residencia en el municipio y su domicilio habitual. Además de otorgar la pertenencia e identidad a un municipio mediante el reconocimiento de la vecindad, **el empadronamiento cumple un papel fundamental como generador de derechos y puerta de acceso a servicios/prestaciones públicas** como sanitarias, educativas, de protección y atención social, derechos fundamentales.

La falta de empadronamiento, que a priori puede ser un documento de fácil obtención, constituye, para las organizaciones sociales que realizan su intervención con supervivientes y/o víctimas de trata, **uno de los principales obstáculos administrativos**, para poder apoyar en la gestión de acceso a determinados derechos y servicios públicos: atención por el sistema de servicios sociales, ayudas económicas, escolarización de los hijos/as, atención médica, comedor escolar, ayudas de emergencias, banco de alimentos municipales, acceso a ayudas económicas, acceso a formación o empleo, ayudas para el arrendamiento de viviendas, derechos accesibles a cualquier otra persona residente en cualquier municipio del país.

Esta dificultad de acceso a derechos sociales se produce en los diferentes territorios del Estado español, y el resultado es que se configura como un beneficio discrecional, en función de cómo funciona cada Ayuntamiento.

En algunas ocasiones, las supervivientes de trata que no están residiendo en un recurso especializado, se ven obligadas a pagar a personas residentes en los municipios para que les empadronen en sus domicilios. *“Aquí en Bilbao hay una problemática en concreto que es el acceso al padrón, entonces directamente sin pasaporte no tienen acceso al padrón, ¿no? Es la llave para muchas..., depende del municipio, porque es eso, o sea, Bilbao no hace, pero Barakaldo sí...”*¹⁹⁷.

Ante estas manifiestas dificultades de las víctimas para acceder al empadronamiento de forma ordinaria, las entidades especializadas plantean **la necesidad de que los municipios busquen alternativas, como el padrón social**¹⁹⁸.

Se han detectado buenas prácticas que se podrían hacer extensivas a toda la geografía española en el caso de que se abordase un diseño de sistema de protección universal e integral: *“En Almería hay ayuntamientos en los que los servicios sociales hacen la visita al piso y, aunque no tengan ningún documento que justifica que está viviendo allí, pues lo que dispone la trabajadora social vale. Hay sitios en los que es imposible, como pasa aquí (Córdoba)... En la mayoría de los casos no están empadronadas o se han empadronado pagando este dinero en algún piso de algún pueblo. Que luego tienen que hacer gestiones y se tienen que ir a 20 km, a 30 km”*¹⁹⁹.

Algunas legislaciones autonómicas reconocen la trata con fines de explotación sexual, como una forma de violencia contra las mujeres (en la línea del Convenio de Estambul (art. 3), facilitando el acceso a algunas mujeres víctimas de trata de personas a los recursos previstos para las víctimas de violencia contra las mujeres, lo que constituye otra buena práctica a transferir a todas las CCAA.

Este reconocimiento no se da a nivel estatal, no está contemplado en la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, por lo que dependiendo del territorio dónde se encuentre la víctima/superviviente, esta tendrá mayor o menor acceso a la protección, es decir: a la vivienda, a las ayudas económicas, apoyo a la formación, acceso a la educación, en definitiva, a su bienestar social y personal. En palabras de una experta: *“Porque en la ley de violencia de la Comunidad de Madrid, como se reconocen en teoría como víctimas de violencia... ¿por qué si tú eres una víctima identificada en Madrid vas a tener... y en otra comunidad no?”*²⁰⁰.

→ **Limitaciones de acceso a la salud a todas las víctimas de trata**

El Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud, reconoce, por un lado, la asistencia sanitaria a las víctimas de trata de seres humanos cuya estancia temporal en España haya sido autorizada durante el periodo de restablecimiento y reflexión y, por otro, la atención necesaria, médica o de otro tipo, a las víctimas de trata de seres humanos con necesidades especiales (disposición adicional quinta).

La cuestión que subyace es que **las víctimas que no se han acogido al periodo de restablecimiento y reflexión, que no hayan sido identificadas formalmente, o que no entren en la red de atención de las organizaciones especializadas, y no presentan necesidades especiales permanecen fuera del ámbito de aplicación de la presente norma.**

→ **Los sistemas de protección son limitados en cuanto a los recursos y en cuanto al diseño y las coberturas que ofrecen**

En el caso de una víctima de trata, aunque no se haya realizado una evaluación formal de sus necesidades, es fundamental que la mujer **tenga acceso a recursos adecuados**. En cuanto a las necesidades específicas, se necesita atención legal sobre el procedimiento, un lugar seguro para vivir, que puedan vivir con sus hijos e hijas, atención social y psicológica a medida, pero además es fundamental conseguir autonomía económica, sin la cual es difícil evitar la influencia de la red de trata o poder ser recaptada²⁰¹.

La desigualdad de género que está en la base de la trata con fines de explotación sexual es uno de los elementos clave a la hora de intervenir. El enfoque de derechos supone que las mujeres tomen control de su propia vida; el papel que desempeñan las entidades es el de acompañarlas en el proceso de recuperación e integración en la sociedad, orientándolas sobre sus opciones. En este sentido, el itinerario de integración supone para la mujer la construcción de una identidad como titular de derechos individuales, más allá de

los roles como madres, esposas, hijas o mujeres pertenecientes a determinada comunidad social, religiosa o cultural. Este proceso, largo y costoso, es sin embargo fundamental para la adquisición de autonomía por parte de la víctima de trata²⁰².

Las mujeres atendidas en los recursos son, principalmente, mujeres jóvenes sin redes sociales ni familiares, sin recursos económicos y con escasa formación, y es importante acompañar los procesos de recuperación integral en el medio-largo plazo, que proponen las entidades, con las necesidades percibidas por las propias mujeres víctima de trata, más centradas en el día a día y en la generación de ingresos, en muchas ocasiones porque deben dar respuesta a las necesidades de sus familias en el país de origen²⁰³.

El sistema de apoyo para una mujer que pretende salir de la situación de trata consiste, en general, en recursos de alojamiento protegidos, que facilitan un espacio seguro, alimentación y atención social, psicológica, jurídica y laboral. Puede tratarse de recursos de mucha calidad en la atención pero sólo ofrecen un itinerario posible para la recuperación. Desde distintas entidades se plantea la **necesidad de diseñar otras propuestas para la protección**, como pisos semiautónomos, fondos de ayuda económica y otras estrategias que permitan que las mujeres —siempre que las condiciones de seguridad lo permitan—, vivan de forma autónoma e incluso mantengan el envío de remesas a sus familias de origen, envío que para ellas es primordial y por el que muchas acabaron en situaciones de trata.

Los testimonios de las supervivientes señalan las limitaciones de este modelo:

“Me ofrecieron lo de la casa, si yo quería. Me dijeron que cumplía el perfil. Yo no quería porque tenía que dejar de ejercer y yo tenía una deuda muy grande. Yo siempre pensando en la deuda”.

Testimonio Superviviente nº 1

²⁰¹ Santos Olmeda, B. Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019. pp. 144-166.

²⁰² Santos Olmeda, B. Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019. pp. 144-166.

²⁰³ Meneses, C (coord.). Apoyando a las víctimas de trata. Las necesidades de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual desde la perspectiva de las entidades especializadas. Propuesta para la sensibilización contra la trata. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016.

¹⁹⁶ Informante clave nº 16.

¹⁹⁷ Mesa realizada en Bilbao.

¹⁹⁸ Tramitación de solicitudes de empadronamiento de personas sin domicilio.

¹⁹⁹ Mesa realizada en Córdoba.

²⁰⁰ Mesa realizada en Madrid.

En general, son alojamientos protegidos en los que las mujeres tienen que convivir con personas a las que no conocen de nada y en cuyo funcionamiento y normativa participan muy poco o nada. Algunas personas expertas cuestionan los alojamientos como única fórmula, refieren que las mujeres no quieren “*entrar en el circuito residencial*” y plantean la necesidad de ofrecer recursos económicos para que las mujeres se busquen sus alojamientos, sus recursos. Como refiere asimismo una informante: “*Y esa es la principal dificultad que encontrábamos, que muchas se acababan yendo porque recibían presiones muy fuertes de su familia para que siguieran mandando dinero, y como la única manera de poder seguir mandando dinero era volver a ejercer la prostitución, volver a vincularse con las redes de trata, acababan abandonando los recursos*”²⁰⁴.

Al margen de las dificultades para hacer frente a sus compromisos con sus familias, algunas expertas señalan **también las limitaciones en el diseño de los recursos en cuanto a la orientación desde la que trabajan**: a pesar del amplio conocimiento sobre la trata y la diversidad de sus formas, así como la heterogeneidad de las mujeres, el diseño de las propuestas de apoyo y atención social para la recuperación son unívocas y responden a planteamientos quizá superados de ayuda a las mujeres.

Algunas expertas plantean la necesidad de repensar los modelos de protección hacia propuestas menos infantilizadoras y asistenciales, con sistemas de evaluación que incluyan a las víctimas; poder pensar en recursos de atención que se adapten a las necesidades de las víctimas, desde una perspectiva de recuperación emocional, no sólo económica si no en todos los demás aspectos. Uno de los planteamientos que ha surgido en las diferentes mesas de trabajo, **desde un enfoque de derechos, centrado en las necesidades de las víctimas, es alternativas a los recursos residenciales a través de ayudas económicas directas, que ofrezcan mayor autonomía a las víctimas, como sujetas autónomas**, este tipo de ayudas no se están contemplando a nivel de financiación pública y las organizaciones especializadas están solicitando cubrir desde fondos privados.

“Recursos de baja exigencia que permitan que las mujeres sean conscientes de los riesgos y decidir entrar en un recurso de proceso más convencidas, con más garantías

de permanencia, habiendo incorporado las normas a su modo de pensar y a su percepción, internamente, para no sentirlo como algo impuesto... Y son muy infantilizadores, y es muy contradictorio, porque por un lado los discursos, en la mayor parte de las ocasiones, o pocas entidades conozco que no tengan un discurso en el que no estén hablando de empoderamiento, derechos humanos, etcétera, y luego ves prácticas, en la realidad y en lo cotidiano, que realmente no van en esa línea, en el día a día y en el funcionamiento cotidiano de los recursos... son muy asistencialistas y trabajan de una manera que al final produce ese efecto más infantilizador y de generar dependencia”²⁰⁵.

→ Ausencia de abordaje interseccional

La búsqueda de la integralidad en las políticas sociales es necesaria por la complejidad de los fenómenos sociales. El diseño de política debe contemplar la especialización y, al mismo tiempo, la integralidad de las políticas. En caso contrario, puede crear nuevos mecanismos de exclusión y opresión que opera sobre sectores de la población. **La especialización de la intervención social debe incluir una mirada integral**, mirada que reconozca las múltiples dimensiones que configuran los problemas sociales²⁰⁶.

La propuesta teórica de la **“interseccionalidad”**, nacida en el marco del pensamiento feminista, es una perspectiva para abordar la intersección entre desigualdades de una forma más compleja que el modelo de la discriminación múltiple. Desde este enfoque, se conceptualiza los diferentes ejes de opresión como entrelazados en una matriz en el marco de la cual se constituyen los individuos en diferentes y cambiantes posiciones de poder²⁰⁷.

La perspectiva de género es asumida en las políticas públicas, pero es necesario un abordaje de las diferentes dimensiones de las personas víctimas de trata, teniendo en cuenta el contexto, la diversidad, y las discriminaciones múltiples. En el ámbito de la ciencia política se ha desarrollado con intensidad a lo largo de las tres últimas décadas el debate acerca de la incorporación del enfoque interseccional en las políticas de igualdad. En esta dirección, se argumenta que abordar desde las políticas públicas estrategias de consecución de la igualdad centradas exclusivamente en una dimensión de igualdad, sitúa en los márgenes a todas aquellas personas que se ven afectadas por la intersección de varias

desigualdades. En consecuencia, se requiere el diseño y la implementación de políticas de igualdad que tengan en cuenta la interacción entre ejes de desigualdad²⁰⁸.

El modelo fundamental adoptado tanto en Europa como a nivel español por las políticas públicas, ha sido la *single issue*²⁰⁹, poner el foco en una problemática muy concreta, pero pierde de vista la interacción con otros ejes de desigualdad y se centra en una característica de la persona, desatendiendo el carácter relacional de la situación. **En la red de recursos de víctimas de trata, se ha tendido, desde la financiación de la Administración, a crear una red, principalmente para cubrir el alojamiento de las mujeres supervivientes, tomando la categoría mujer víctima pero sin tener en cuenta otras cuestiones contextuales.**

Respecto a la atención socio-residencial, las entrevistadas consideran que **las plazas de recursos específicos de trata son insuficientes y coinciden en la falta de definición de unos estándares.** Coinciden en que **no se adaptan a las necesidades de las víctimas, especialmente aquellas que se salen fuera del patrón normativo**, por ejemplo víctimas cuyo proceso de restablecimiento pasa por emprender proyectos laborales pero que al mismo tiempo dependen de esos recursos.

Respecto a la atención socio-sanitaria, especialmente grave es la situación de aquellos perfiles de mayor vulnerabilidad, como es el caso de aquellas potenciales víctimas de trata, o víctimas, que presentan afecciones psicológicas como consecuencia del proceso y no encuentran recursos que se adapten a su situación.

“A veces me regañaban mucho... Un muchacho me dijo que me tenía que meterme porque a la gente le gustaba la fiesta, la coca. Entonces, yo dije que no iba a hacer algo que nunca había hecho, cómo voy a consumir. Ah, pues entonces, no vas a hacer plata, me decían”.

Testimonio Superviviente nº 3

“Algunas mujeres han sido obligadas a consumir drogas o han empezado a hacerlo para poder soportar la situación”²¹⁰.

Otras presentan trastornos de salud mental, que puede ser previos a la explotación y verse agravados tras la misma o ser consecuencia de la grave violación de derechos. Algunas expertas destacan *“un gran desconocimiento real del impacto psicológico de estas situaciones de violencia, intimidación, humillación y cuestionamiento de la dignidad tienen sobre las víctimas. La depresión y el estrés postraumático serán diagnósticos probables en muchos casos. Las propias víctimas hacen referencia al miedo, repugnancia, culpa, vergüenza, afectos ambivalentes y desconfianza en un sistema que, a pesar de estar diseñado para protegerlas, les exige a menudo colaborar en la identificación de los tratantes sin tener en cuenta sus circunstancias y con la finalidad de obtener testimonios coherentes (Psychological Health Impact of Trafficking in Human Beings)”*²¹¹.

Estas mujeres **no encuentran recursos adaptados y las profesionales manifiestan sentirse desbordadas a la hora de afrontar** estos casos: “Yo lo que quiero poner sobre la mesa es que me estoy encontrando con casos así y no puedo darles respuesta, porque no sé cómo hacerlo, estamos hablando de brotes psicóticos y de mujeres que son derivadas a recursos específicos de trata, pero el problema más urgente que hay que trabajar, por ejemplo, es el tema de que se tome la medicación”²¹².

Aseguran que parte de sus esfuerzos van dirigidos a innovar y repensar sus metodologías y ponen como ejemplo la situación derivada de la COVID-19 y lo que ha supuesto intervenir en un contexto marcado por las restricciones: *“Tienes que acompañar, desde la distancia, de otras maneras. Y eso nos está sirviendo, por lo menos a nosotras, para pensar en otros mecanismos o en otras maneras de llegar a más gente, a pesar de los recursos”*²¹³.

En relación a los recursos de alojamiento y de atención especializados en víctimas/supervivientes de trata, aunque existe una financiación, **no existiendo en todas las provincias, y existe una dificultad para poder proteger**

²⁰⁴ Mesa realizada en Madrid.

²⁰⁵ Mesa realizada en Madrid.

²⁰⁶ Muñoz Arce, G y Larrain-Salas, D. Interseccionalidad y los programas sociales pro-integralidad: lecturas críticas sobre intervención social, Tabula Rasa, 30, 153-170. Doi: <https://doi.org/10.25058/20112742.n30.08> Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.30: 153-170, enero-junio 2019.

²⁰⁷ Patricia Hill Collins (1991).

²⁰⁸ Coll Planas, G y Collell, M. La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGTB en Cataluña A: Revista española de ciencia política. 2013, Núm. 31.

²⁰⁹ Coll Planas, Gerard ; Marta Collell. La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGTB en Cataluña A: Revista española de ciencia política. 2013, Núm. 31.

²¹⁰ Mesa realizada en Bilbao.

²¹¹ Informe Ararteko 2020. p.24.

²¹² Informante clave nº 11.

²¹³ Informante clave nº 11.

y atender a víctimas de trata con otras finalidades de explotación, recursos especializados para atender niñas/os, adolescentes, hombres, personas LGTBI+, mujeres con pareja, así como personas con diversidad funcional, con problemas de drogodependencias, salud mental o con necesidades especiales. "Es necesario ofrecer servicios a unidades familiares (vienen embarazadas o con hijos frutos de la explotación sexual o violaciones sufridas en tránsito)"²¹⁴.

→ Víctima y Víctimaria

Una de las dificultades que encuentran las entidades especializadas en la atención a las víctimas de trata, provocada por la dinámicas de funcionamiento de las redes de trata, es la dicotomía mujeres víctimas de trata vs. victimarias. La noción de victimaria en este caso debe tomarse con mucha cautela, pues se trata de mujeres víctimas de trata que son utilizadas por las redes, en un segundo momento, como "controladoras" de otras mujeres víctimas o con otras funciones dentro de la red. Son mujeres involucradas en la comisión de cualquier acción relacionada con el delito de trata de personas. Un número elevado de las personas condenadas son mujeres: el 40,95% de las personas tratantes condenadas en España eran mujeres²¹⁵.

"Llegaron estas chicas y, sobre todo una de ellas ..., que ser la más pegada a mí, yo decía que ella iba a entenderme. Me invitaban a cenas y me decían que las mujeres transexuales éramos bien recibidas en Madrid, no había prejuicios y que era como vivir como cualquier mujer normal. Entonces, me empezaron así, en diferentes días, esto mismo, cada día, en diferentes días, siempre buscándome el lado."

Testimonio Superviviente nº 3

Las funciones más habituales de las victimarias en la comisión del delito, suelen ser la recepción y albergue de las víctimas.

Él me dice que en Europa es fácil para estudiar... Luego mi amiga Gift me dijo, mira si quieres seguir tus estudios es muy fácil y al final yo pensar en coger avión para llegar aquí en Europa. Al final yo estar aquí en Libia y madre mía!"

Testimonio Superviviente nº 2

Muchas veces son mujeres supervivientes de la red de trata y a la vez pueden llegar a formar parte de la red como figura controladora de otras mujeres, la recepción o en el caso de los contextos de la trata de origen nigeriano, ser *madames*²¹⁶. La mayoría de las mujeres victimarias suelen tener un puesto de bajo rango dentro de la red y están muy expuestas. En muchas ocasiones, estas mujeres asumen estas "funciones" como estrategia de supervivencia o bien, dentro de su explotación, la red les obliga a supervisar y controlar a otras mujeres en la explotación sexual. Es importante señalar que la participación de las mujeres en la trata de personas, está condicionada por las desigualdades que empujan a la delincuencia, en contextos de feminización de la migración y la pobreza.

Para reconocer esta diversidad, la participación de las mujeres en la trata debe entenderse teniendo en cuenta la forma en que el género se interrelaciona con otros factores que contribuyen a las desigualdades estructurales, como la raza, la edad, la nacionalidad, la clase social, la etnia, la cultura, y la educación²¹⁷.

En la realidad de las organizaciones especializadas, las mujeres victimarias están presentes en los recursos de atención junto con el resto de víctimas, que a la vez demandan recursos de atención y requieren cubrir sus necesidades, como por ejemplo, necesidades básicas de sus hijas e hijos, formación para el empleo, atención integral y búsqueda de empleo. En esta dicotomía las y los profesionales se tienen que enfrentar tanto a estereotipos y controversias, en la que muchas veces suelen ser castigadas por ser mujer condenada, sin darle alternativa de atención o una alternativa limitada.

Es importante en los programas de atención a mujeres víctimas de trata, diseñar itinerarios de atención para

las mujeres victimarias, pero siempre desde la óptica de la protección de las mujeres a las que han "controlado" o con las que han tenido relación. Estas mujeres tienen derecho a que se garantice la cobertura de sus necesidades básicas y las de sus hijas e hijos, siendo necesario profundizar en las causas de la delincuencia de las mujeres en las redes de trata, para contextualizar la trata y poder diseñar estrategias preventivas que tenga en cuenta el género, la raza, la clase o la edad.

→ El retorno voluntario

La normativa contempla para las víctimas extranjeras, la posibilidad de solicitar el retorno asistido y voluntario a su país de procedencia, incluido sus hijas e hijos menores, atendiendo a lo establecido en el art. 16 del Convenio Varsovia, siempre realizando una evaluación previa, de los riesgos y la seguridad. Las organizaciones especializadas pueden proponer la inclusión de la víctima de trata en el programa de retorno voluntario de la atención social destinado a inmigrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Actualmente refieren que las solicitudes son bajas y se han registrado buenas prácticas, aunque reconocen que no es un sistema muy ágil, por los procedimientos que solicita el Ministerio del Interior.

*"Sí que es verdad que no es muy ágil el sistema, es decir, a veces la expectativa de que contamos con la OIM pues en una semana te puedes ir, aunque eso no es del todo cierto, es decir, hay que rellenar unos formularios que son muy exhaustivos, la OIM está obligada a que esos formularios pasen el filtro del Ministerio del Interior para acreditar que esa persona no está en busca y captura o no tiene nada pendiente a ciertos niveles y, a veces, esto no es muy ágil"*²¹⁸.

"Me dijo que podía ir a un piso de acogida a Madrid. Esto fue un miércoles y, me dijo, el jueves sale un vuelo humanitario para Colombia y entonces puedes coger ese vuelo y ya estarías en Colombia. Ya van cuatro meses, el vuelo humanitario del otro día nunca apareció."

Testimonio Superviviente nº 3

4.7 La persecución del delito de trata de seres humanos

Se ha reiterado que la trata de seres humanos es un delito que genera una gravísima violación de derechos humanos. El Defensor del Pueblo advierte que, para conseguir situar en el centro de cualquier actuación un enfoque de derechos humanos, el gran reto es concretar cuáles son los derechos conculcados²¹⁹: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad, a la integridad física, a la no discriminación, no ser sometido a esclavitud, servidumbre, y trabajos forzados. También pueden verse vulnerados los derechos sexuales y reproductivos o los derechos laborales (el derecho a la seguridad social, a percibir un salario, o al descanso)²²⁰.

La trata debe perseguirse con todos los medios posibles y se debe articular una respuesta punitiva eficaz que ponga fin a la impunidad de tratantes y explotadores, garantizando la justicia para las supervivientes²²¹. En este sentido, tanto el Protocolo de Palermo, como el Convenio de Varsovia, establecen la tipificación de determinados actos como delito de trata, con el objetivo de que las legislaciones nacionales se armonicen. A nivel comunitario, la Directiva 2011/36/UE establece un marco normativo relativo a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de la TSH.

En relación al ámbito nacional, el delito de trata no se tipificó como delito autónomo hasta el año 2010. Hasta entonces se confundía con el delito de tráfico ilegal de personas.

Tras la reforma de este tipo penal en el año 2015, una cuestión pendiente, en la que coinciden tanto desde la Unidad de Extranjería de la FGE, como las personas entrevistadas, es la necesidad de tipificar como delitos la esclavitud, el trabajo forzoso y otros actos análogos para poder perseguir la trata de manera más eficaz: "La trata es un delito antecedente, no es un delito final: es un delito medio para cometer otros y se consume cuando se realiza cualquiera de las conductas típicas (captar, trasladar, recibir) con una finalidad, que es explotar. Pero, para que sea consecuente todo el sistema, y ahora entramos en la protección de las víctimas, para que todo el sistema funcione, tienes que tipificar el delito final; si no está tipificada la esclavitud, podrás castigar a un señor por otras conductas, por ejemplo porque hay secuestros, porque hay delitos conexos, pero

²¹⁴ Mesa realizada en Barcelona.

²¹⁵ Rodríguez-López, S. Getting to Know Women Convicted of Human Trafficking in Spain: Personal Profiles and Involvement in Crime, Women & Criminal Justice, 2020.

²¹⁶ Figura en la trata de origen nigeriano, que tiene el control de todas las etapas de la cadena de trata, desde el reclutamiento hasta la explotación.

²¹⁷ Rodríguez-López, S. Getting to Know Women Convicted of Human Trafficking in Spain: Personal Profiles and Involvement in Crime, Women & Criminal Justice, 2020.

²¹⁸ Informante clave nº 5.

²¹⁹ Defensor del Pueblo. La trata de seres humanos en España: Víctimas Invisibles. Madrid, 2012. p. 28.

²²⁰ A. Andrades González, I. Gandarias Goikoetxea, A. Ferri Yáñez y B. De Lucas Larrea, CEAR EUSKADI. Vidas que cruzan fronteras. Un análisis feminista sobre la Frontera Sur, Bilbao, 2020. p. 69.

²²¹ Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas. Nueva York; Ginebra. Naciones Unidas, 2010.

no es el delito final, y, sobre todo, no tienen el amparo que da, en relación con las víctimas, que exigen un tratamiento específico propio por sus circunstancias.

Cabe recordar que, en el año 2014, la OIT²²² adoptó un protocolo relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso de 1930, que fue ratificado por el Estado español, lo que le compromete formalmente a cumplir con las obligaciones asumidas, entre otras la de promover medidas a nivel nacional, tanto en la legislación como en la práctica, para la aplicación de este instrumento.

Otro déficit normativo que se señala la FGE, es la necesidad de revisión del delito de **proxenetismo**: *“Sobre la prostitución, no sé lo que tendrá que hacer, pero ¿sobre el proxenetismo? Se tiene que penalizar cualquier forma de lucro con la prostitución ajena. Por una sencilla razón, porque no ha comprobado si detrás de eso hay verdaderamente una persona que está siendo víctima de trata o de prostitución. Entonces, como primera medida, esa. Tiene que haber un cambio legislativo”.*

Otra cuestión que subyace es la inaplicabilidad de facto de lo preceptuado por el art. 177 bis del Código Penal, en su apartado 11 referido a la exención penal por las infracciones penales que se haya cometido en la situación de explotación sufrida ante la inexistencia de un procedimiento que garantice la revisión de la condena cuando se constata con posterioridad que actuó por ser víctima de trata.

Además de estos elementos normativos, existen **otras barreras en relación a un efectivo acceso a la justicia para las supervivientes**.

Algunas expertas cuestionan que en el organigrama del Ministerio Fiscal, la Unidad Especializada en Trata de Seres Humanos sea dependiente **del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería**, que cuenta con fiscales especialistas y de “enlace” en ciudades estratégicas en la lucha contra la trata, como ha reconocido GRETA en su último informe.

Uno de los principales motivos que justifica esta asignación de competencias es la condición de “extranjera” de la mayoría de las mujeres víctimas del delito, muchas veces también en situación administrativa irregular. Las personas entrevistadas²²³ consideran

que es una evidencia que la lucha contra la trata en el Estado español continúa centrada en su relación con el control migratorio: *“El hecho de que esté en Extranjería es muy simbólico. Al final, y esta es una de mis grandes preocupaciones, a la trata se la mira como un tema de fronteras, como un tema más de fronteras que incluso de delitos, porque, si no, estaría en penal. A mí no me parece que una vulneración de derechos humanos tan absolutamente aberrante tenga que estar en Extranjería, es un tema de derechos humanos.”*²²⁴.

Por último, el principal obstáculo para que las supervivientes consigan un pleno acceso a la justicia es el innegable bajo número de condenas en base al art. 177 bis del Código Penal²²⁵. El último informe de Naciones Unidas, señala que los países europeos registran las tasas de condena más altas a nivel mundial. Sin embargo, denuncia, esta tendencia se mantiene estable o descendiente por lo que el incremento en las tasas de condenas es resultado de las registradas en otras regiones como Asia Oriental, Oriente Medio y América.²²⁶

4.7.1 El proceso penal para la víctima desde un enfoque de derechos: barreras y retos

Aquellas mujeres que terminan dando el paso de denunciar e iniciar un proceso penal lo hacen fundamentalmente por tres motivos: de un lado, la necesidad urgente de regularizar su situación²²⁷ y ese es el canal que se les ofrece; de otro lado, porque la rabia y la sensación de injusticia les impulsa a perseguir que las personas que les han dañado sean castigadas, y, por último, porque quieren evitar que esta violación de derechos les suceda a otras personas:

“Tengo vida por delante. Estoy en mi proceso, yo quiero estudiar, trabajar y ayudar a otras mujeres porque es muy raro lo que te ocurre.”

Testimonio Superviviente nº 2

“Justo cuando estaba en el recurso de acogida, me mensajea una vecina de mi casa en Paraguay y me dice que le han propuesto venir. Y le digo nooooo que esto y esto me pasó a mí. Y si quieres venir a España ven, pero no con estas personas. Cuando decidí denunciar, me dijeron que la mayoría se calla y que por eso nadie sabe nada de estas cosas.”

Testimonio Superviviente nº 1

Las expertas exponen que **la persecución del delito, en ocasiones, se convierte en una condición sine qua non para que las supervivientes vean garantizada su protección. Manifiestan que el sistema instrumentaliza la necesidad que sienten las supervivientes de restablecer su vida y les ofrece la denuncia como solución**. Sin embargo, ponen en duda que las mujeres, en ese momento, puedan realmente conocer y medir la magnitud de lo que el proceso va a comportar para ellas, especialmente cuando no se acompaña desde un enfoque de derechos: *“De repente, están inmersas en un proceso que demanda mucho de ellas, que ellas no entienden en su totalidad y en el que tienen mucho miedo. Van ocurriendo cosas y ellas no las controlan”.*

“Yo le dije que quería denunciar antes de irme. No quería que los dejaran sueltos, así por así y que trajeran más niñas. Pero no sé por qué se demoró tanto. Y ya ahorita, había momentos que yo no quería.”

Testimonio Superviviente nº 3

4.7.1.1 El derecho a la asistencia jurídica gratuita y a la representación legal

La Directiva 2011/36/UE prevé que las supervivientes tengan un acceso inmediato al asesoramiento jurídico, y a la representación legal. Ambos serán gratuitos cuando la superviviente no posea suficientes recursos económicos o sea menor de edad. En este aspecto, la legislación nacional²²⁸ mejora lo dispuesto en la Directiva y las entidades consideran que, con carácter general, este derecho viene garantizado durante el proceso penal.

Por otro lado, la normativa²²⁹ establece que los Colegios de Abogados y de Procuradores impulsen la formación y sensibilización de sus colegiados en los principios de protección de las víctimas. A este respecto, cabe destacar que algunos colegios de la abogacía han puesto en marcha en determinadas provincias turnos específicos de trata.

Esta cuestión genera debate entre las profesionales entrevistadas²³⁰. Mientras algunas lo valoran como un paso hacia adelante en la lucha contra esta lacra, otras entrevistadas refieren experiencias menos positivas por falta de sensibilización de los profesionales. Consideran más eficaz que los recursos se dirijan a mejorar la especialización de la abogacía en aquellos turnos determinantes en lucha contra la trata (como el de violencia de género, el de penal o extranjería), con el objetivo de que la formación tenga un impacto transformador y logre influir en las formas de entender, ver y hacer de estos profesionales.

4.7.1.2 La denuncia de la víctima y el peso de su testimonio como elementos centrales para la persecución del delito

Los instrumentos internacionales y comunitarios²³¹, establecen que las autoridades pueden perseguir y enjuiciar delitos sin necesidad de que medie una denuncia por parte de la superviviente e inciden en que los estados “deben alentar y apoyar el establecimiento de procedimientos proactivos de investigación en los que no se dependa excesivamente del testimonio de la

²²² Acrónimo de la Organización Internacional del Trabajo (ILO, en inglés).

²²³ S. García Cuesta, La trata en España. Una interpretación de los Derechos Humanos en perspectiva de género, DILEMATA año 4, 2012, nº10, 45-64. Página 13.

²²⁴ Informante clave nº 23.

²²⁵ Sentencias condenatorias de audiencias provinciales. Art. 177 bis. Enero 2012-Diciembre 2019.

²²⁶ UNODC. Global report on trafficking in persons, Vienna, 2020. p. 65.

²²⁷ “Cuando tú no tienes tus necesidades básicas cubiertas, cuando además tienes un daño profundo, tú necesitas vital es estar bien, quiero ser como cualquiera, relacionarme, tener mis papeles y poder ser una ciudadana porque, si no, voy con miedo”. Informante clave nº 12.

²²⁸ Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en ámbito de la Administración de justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita de las víctimas de violencia de género y de trata, en todos los procesos judiciales y administrativos derivados de su condición de víctima, independientemente de los recursos de que acrediten.

²²⁹ Art. 30.2 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

²³⁰ Informante clave nº 19, 23 y participantes grupo focal realizado en Córdoba.

²³¹ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Serie de los Tratados del Consejo de Europa, no 197. 16.V.2005, Varsovia. <https://bit.ly/2XJZ5Jl>. Contiene un capítulo dedicado, a las actuaciones penales y al derecho procesal (Capítulo V). Art. 27.1.

Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea. <https://bit.ly/2S17Prh>, pide a los Estados adoptar las medidas necesarias para garantizar que la investigación y el enjuiciamiento de estas infracciones no dependan de la denuncia de la víctima. Art. 9.1.

víctima²³², con el objeto de evitar que todo el peso de la investigación recaiga en su testimonio.

La declaración de la superviviente puede resultar fundamental en el marco de un proceso penal contra la TSH, principalmente porque tal y como refleja la Guía del CGPJ, **“el principal problema durante la investigación es la dificultad de encontrar pruebas materiales objetivas ajenas a la propia víctima del delito”**²³³.

El informante clave de la UCO (Unidad Central Operativa de la Guardia Civil) asegura que *“Es cierto que la legislación dice que es mejor apartar la denuncia de lo que es el procedimiento. Pero sigue siendo vital porque sin la denuncia previa es muy complicado poder incluso iniciar una investigación(...) Todo, es mejorable y en el tema de los delitos de trata, afrontar una investigación es complicado. Tenemos que llevar a cabo muchas comprobaciones: de la fase de captación, de la de traslado, de las fases de explotación, hay víctimas que vienen de países donde no se puede trabajar en origen y para nosotros, si no tenemos una denuncia es muy complicado llegar a constatar que una víctima de China ha sido engañada en origen, salvo si es con su declaración”*.

Estas dificultades residen en las características de los medios que deben ser probados para apreciar delito de trata: *“Trabajamos con otros elementos probatorios que no son el testimonio, pero no han sido fáciles de llevar, sobre todo, a nivel judicial, pero no es fácil que prosperen. Muchas veces requieren explicaciones o descripciones que difícilmente vas a poder obtener tú puesto que hay elementos, como la coacción, la amenaza, el engaño, que se dan en el ámbito de la intimidación”*²³⁴ y, también, en las exigencias judiciales respecto a la declaración de la víctima: *“Sigue habiendo jueces que dicen ‘quiero la declaración de la víctima’. Pero tenemos que ser conscientes de que la víctima en ese momento no va a estar preparada: si está en una situación de explotación sexual, no va a declarar. Yo no declararé si fuera víctima de trata porque va a haber un controlador o controladora, porque yo luego tengo que volver a casa”*²³⁵.

Las FFCCS inciden en la posibilidad de hacerlo: *“Les cuesta entender que hay mujeres que no se sienten víctimas o que tienen tanto miedo que no quieren denunciar o hablar de la situación. Vemos que, si ella no*

*declara, no se continúa con el procedimiento. Esto es una interpretación errónea, que contraviene los instrumentos legales y el propio criterio de la Fiscalía que dice que no existiendo denuncia se debería poder continuar con el procedimiento”*²³⁶.

La FGE se muestra contundente: *“La declaración de la víctima no puede ser el único elemento de prueba porque, primero es lábil. En muchos casos cambian de versión, cambian de criterio. A veces, no quieren colaborar y tienen derecho a ello porque ya han sufrido bastante en todo su periplo como víctima. Y en tercer lugar, porque evidentemente como tiene miedo, como están atemorizadas, como son vulnerables, pues pueden no decir exactamente la verdad y exculpar a personas que verdaderamente han cometido un delito”*.

Las entidades inciden en **la necesidad de sensibilizar a los operadores jurídicos para que los procedimientos penales puedan iniciarse y avanzar, sin necesidad de exponer a la superviviente**, como, por ejemplo, se ha venido haciendo en materia de violencia de género. GRETA ya ha advertido de que hasta ahora no se ha prestado suficiente atención a la formación y especialización en trata de los jueces que enjuician y los de instrucción.

4.7.1.3 Las dificultades en la obtención de elementos probatorios del delito de trata

Las unidades especializadas en trata de las FFCCS subrayan la importancia de abrir investigaciones de manera proactiva y reforzar la investigación con otros elementos probatorios distintos al testimonio de la víctima, por ejemplo, incoando diligencias por delitos conexos.

Las entidades han constatado que estas estrategias rebajan el nivel de exigencia hacia la víctima durante el proceso y eso repercute en el bienestar de la superviviente: *“Hemos tenido experiencias en las que el cuerpo de policía ha tenido muy claro el crimen organizado no sólo se dedica a la trata, se han centrado en la dimensión de esa estructura criminal y el conjunto de negocios a los que se dedica. Por ejemplo, el tema del blanqueo de capitales, ha sido mejor abordado y eso ha relajado de alguna manera el tema de que la víctima tuviera un papel tan activo en el proceso judicial”*²³⁷.

El Defensor del Pueblo también ha subrayado los efectos disuasorios de la respuesta penal a través de investigaciones financieras o incautaciones de bienes.

Por tanto, para seguir mejorando y evitar que la investigación penal pivote alrededor de la declaración de la víctima, se deben dirigir las investigaciones a la obtención de otras pruebas corroboradoras y justificativas del hecho delictivo, una labor que no está exenta de obstáculos.

El Convenio de Varsovia y la Directiva 2011/36/UE determinan que, para garantizar una investigación eficaz, será necesario que las unidades o servicios responsables de la investigación reciban **instrumentos de investigación eficaces y recursos adaptados para desempeñar sus funciones**.

Tanto la FGE como las FFCCS refieren una carencia estructural de recursos, humanos y materiales, para combatir una delincuencia, muchas veces organizada a nivel internacional, que mueve grandes cantidades de dinero y medios: *“Son investigaciones muy complejas que cuando caen en un juzgado de instrucción que es quien lleva la investigación y este ya tiene seis mil diligencias previas anuales, pues lógicamente se desbordan. Por ejemplo, si hay intervenciones telefónicas, no son sólo las intervenciones telefónicas: tienen que ser traducidas, averdadas por el secretario, etc. Y estamos hablando, no de un teléfono, sino de siete teléfonos, a veces, en idiomas como dialectos chinos de los que no tenemos ni intérpretes, para empezar”*²³⁸.

A su vez, otro obstáculo es el hecho de que al actuar al margen de la ley, el fenómeno criminal va siempre un paso por delante: *“no es que no estemos formados o no tengamos buenos especialistas, sino que nosotros tenemos que someternos a la ley. Toda investigación tiene que estar regida por el principio de legalidad y por la defensa de los derechos de los investigados. Estamos hablando de que la obtención de pruebas puede afectar a derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad. Por tanto, requieren de autorizaciones judiciales, de informes del fiscal y de la existencia previa de una serie de indicios”*²³⁹.

Ante estas dificultades la FGE expone que tratan de contrarrestarlas intensificando otro tipo de actuaciones, más allá de las intervenciones telefónicas y las vigilancias

policiales, como son las averiguaciones patrimoniales que permiten reportar los bienes y recursos de las redes, y que además pueden resultar esenciales para la reparación de las víctimas. Otro potencial recurso en la actualidad es el uso de las redes sociales y el material ofimático.

El último informe global de Naciones Unidas señala cómo la transformación digital ha incrementado el uso de tecnologías, como Internet, para facilitar la trata, y la adaptación de los modus operandi al uso de plataformas digitales para publicitar, reclutar y explotar a las víctimas. Las redes se utilizan para ofrecer falsas ofertas de trabajo o para comercializar servicios de explotación. Este uso de las plataformas digitales ha transformado las formas de explotación con fines de explotación sexual (como salas de chat monitoreadas por victimarios), reduciendo los traslados de las víctimas²⁴⁰, introduciendo estas nuevas formas que facilitan la expansión del fenómeno.

En consecuencia, *“la tecnología también se está convirtiendo en un potente recurso en la lucha contra la trata: para identificar a las víctimas, a los tratantes, fomentar la colaboración multidisciplinar, mapear y analizar las tendencias. Se destinan recursos humanos, los llamados “agentes encubiertos”, para el rastreo y análisis de las redes, y creando una determinada personalidad en la Red —con autorización judicial—, pueden tener acceso a posibles tratantes o explotadores”*²⁴¹.

Las entidades señalan que, con limitaciones muy similares, se han producido avances mucho mayores en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Consideran que existe una falta de voluntad política para dirigir los recursos necesarios al ámbito de la trata de seres humanos e insisten en la necesidad de seguir reforzando las averiguaciones patrimoniales, que se dirigen directamente contra los beneficios de los tratantes.

4.7.1.4 La situación de vulnerabilidad o necesidad de la víctima

Un requisito para la tipicidad del delito de trata es que se lleve a cabo mediante alguno de los medios recogidos en el Código Penal: violencia, intimidación, engaño, abuso de situación de superioridad, necesidad o vulnerabilidad de la víctima (salvo en el caso de las menores de edad, en el que se aprecia delito de trata, independientemente de que concurran, o no, estos medios).

²³² Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas. Nueva York; Ginebra. Naciones Unidas, 2010.

²³³ CGPJ. Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos. Madrid, 2018.

²³⁴ Informante clave nº16.

²³⁵ Informante clave nº 15.

²³⁶ Informante clave nº13.

²³⁷ Informante clave nº 5.

²³⁸ Informante clave nº 20.

²³⁹ Informante clave nº 20.

²⁴⁰ UNODC. Global report on trafficking in persons, Vienna, 2020. Página 120.

²⁴¹ T. De Gasperis. La trata tiene también género masculino. Madrid, 2020. Página 20.

El empleo de uno o alguno de estos medios, determinan la ausencia del consentimiento de la víctima, o en caso de haber existido, la irrelevancia del mismo²⁴².

A este respecto, en el caso de la trata con fines de explotación sexual, en ocasiones las mujeres saben que van a ser trasladadas para el ejercicio de la prostitución pero desconocen las graves condiciones de explotación a las que van a ser sometidas:

"Me dijeron que iba a ganar 4.000 euros mensuales ejerciendo la prostitución y podía salir, conocer, cuando pagara mi deuda. Podía volver a Colombia en 5 meses. Yo iba a hacer lo mío y no depender de nadie. A hacerme una plata."

Testimonio Superviviente nº 3

Es habitual que estos medios (el engaño, la violencia, la intimidación, el abuso de una situación de vulnerabilidad) se alternen y no permanezcan invariables. Por ejemplo, en determinados casos, contrariamente a las concepciones, el secuestro y la violencia no están presentes en la etapa del reclutamiento, mientras sí lo están en la fase de traslado o en la explotación.

Como ya se ha mencionado, en su investigación sobre el perfil de las mujeres condenadas por trata de personas en España y su implicación en la delincuencia, Silvia Rodríguez López revela que un 40,95% de los traficantes condenados en España eran en realidad mujeres, predominantemente jóvenes migrantes, que traficaban con otras mujeres (a menudo familiares, amigas o vecinas) con fines de explotación sexual, aprovechándose de la confianza depositada en ellas, algo que contradice visiones estereotipadas²⁴³.

Una barrera que citan las personas entrevistadas de manera recurrente es **la interpretación sobre el abuso de la "situación de necesidad o vulnerabilidad de la víctima"**.

"Yo nunca, nunca, desconfié de ella, nunca. La conocía desde chiquita."

Testimonio Superviviente nº 1

La Directiva 2011/36/UE considera que existe una situación de vulnerabilidad "cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso"²⁴⁴.

El art. 177 bis del Código Penal define "situación de necesidad o vulnerabilidad" como aquella situación en la que la víctima no tiene otra alternativa que someterse a los abusos. Además, las circunstancias agravantes de este tipo penal contemplan que la víctima sea considerada especialmente vulnerable por embarazo, discapacidad, su situación personal, infancia o enfermedad.

Las entidades especializadas manifiestan que la interpretación sobre la situación de necesidad o vulnerabilidad por parte de los jueces es muy restrictiva y reclaman que se amplíe la definición de este supuesto. El reconocimiento de la situación de vulnerabilidad en las víctimas de trata debe contribuir a valorar aquellos factores, legales o culturales, que llevan a las personas a someterse a situaciones de abuso y explotación.

Una de las supervivientes entrevistadas ilustra cómo su condición de mujer transexual en su país de origen; y su situación de mujer transexual, obligada a ejercer la prostitución, y su situación administrativa irregular en el país de destino, configuraron una situación de vulnerabilidad que facilitó tanto su captación como víctima de trata con fines de explotación sexual, como su explotación y sometimiento en condiciones de servidumbre por la deuda.

Desde la FGE aseguran que es primordial concienciar a los jueces y tribunales: *"Si yo puedo probar que esa persona es absolutamente vulnerable por las circunstancias en las que se encuentra y somos capaces de entender que viene de Nigeria, o de China, o de Venezuela con una deuda que ha avalado, en muchas ocasiones, con un juramento*

"Regresé a casa de mi madre, en Paraguay, tras vivir en Argentina. Llegaron estas chicas que conocía de toda la vida. Una de ellas es lesbiana, y me contaba que las mujeres transexuales éramos bien recibidas en Madrid, que no había prejuicios, que nadie se metía con ella, aunque vestía muy masculino, nadie se fijaba en ello. Y esto me sorprendía mucho porque esto en mi país no pasa, o eres hombre o eres mujer. Si te ven algo raro, te cierran puertas. Y a mí que me digan a mí que en España iba a estar como cualquier ser humano, eso fue lo que entró en mi cabeza. Decidí irme."

Yo había tenido que ejercer prostitución en Argentina y les dije que no quería volver a eso. Me dijeron que estuviera tranquila que iba a trabajar en la peluquería de una de sus hermanas. Les dije que yo no tenía dinero y me dijeron que no me preocupara, que ellas me adelantaban todo. Yo estaba cegada. Me hicieron firmar un contrato, aunque les dije que no podía entregar ninguna garantía y dijeron "No, no eso no hace falta". El contrato decía que me habían dejado 3000 euros y que a los dos meses empezaban a correr los intereses."

Llegué el sábado 24 de junio de 2017, y esa misma noche, a las 12 de la noche, yo ya estaba en una discoteca. Ella ya tenía todo listo, me dijo que así podía ganar más. Yo solo tenía en mi cabeza que estaba debiendo 3000 euros, era muchísimo dinero."

Testimonio Superviviente nº 1

de vudú o con la hipoteca de la casa de sus padres. No hace falta que tenga una bola en el pie sujetándola, sabe que si no paga esa deuda va a sufrir importantísimas consecuencias. Hasta que no entendamos eso, es que no entendemos nada".

Los jueces requieren **formación específica para evaluar las diversas situaciones de vulnerabilidad**. Del mismo modo, es perentoria la necesidad de que aumente la sensibilización acerca de los procesos psicológicos que las víctimas atraviesan y sus secuelas, de manera que las "decisiones" de la víctima vinculadas al proceso de trata no sean cuestionadas. Estos conocimientos deben incluir cuestiones relacionadas con el estrés postraumático y la elaboración de los recuerdos para que los estereotipos no influyan a la hora de valorar estas situaciones: *"Hay tantos factores como maneras de supervivencia que ha tenido la persona. Y su marco de expresión de la rabia o del dolor no tiene por qué encajar con ese estereotipo que tenemos en torno a una víctima, que está con mucho llanto o con mucha sumisión en el momento, ¿no?"*²⁴⁵.

Del mismo modo, es importante la especialización **para tener en cuenta otras cosmovisiones y ampliar la mirada**: *"El control por vudú, no se comprendía, que no huyesen. Había que explicarlo, ir al juicio y contar la investigación, dando elementos desde un marco más científico de por qué ocurrían estas cosas".*

"Hacer cosas de vudú y todos los días yo no dormir, yo pensar, ahora cuando yo dormir, voy a morir, lo sé, este chico va a hacer cosas de vudú para mí."

Testimonio Superviviente nº 2

En este sentido, **GRETA** ha instado a las autoridades españolas a **seguir mejorando el conocimiento de investigadores, fiscales y jueces sobre la gravedad de la trata de seres humanos, el grave impacto de la explotación en las víctimas y la necesidad de respetar sus derechos humanos**.

Para contribuir a ello, una reivindicación de las entidades es que los **informes psicosociales**, en los que las profesionales recogen los factores de vulnerabilidad en origen y las situaciones de vulnerabilidad que ha desencadenado la trata, para que sean tenidos en cuenta

²⁴² CGPJ. Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos, Madrid, 2018. Página 78.

²⁴³ "Estas condenas abarcan desde mujeres con capacidad muy limitada en la toma de decisiones en la comisión del delito, que actuaban en subordinación o incluso obligadas, hasta otras que asumían un rol de liderazgo y para quienes el control durante el proceso de trata resultó una forma de empoderarse". La autora considera plausible relacionar la participación de las mujeres en la trata de personas con las desigualdades que las empujan hacia la delincuencia.

S. Rodríguez-López. Getting to Know Women Convicted of Human Trafficking in Spain: Personal Profiles and Involvement in Crim, Women & Criminal Justice. 2019, Página 12.

²⁴⁴ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea. <https://bit.ly/2S17Ph>. Art. 2.2.

²⁴⁵ Informante clave nº 12.

como un elemento probatorio más en el marco de la instrucción penal.

Las entidades manifiestan que normalmente, para que estos informes sean tenidos en consideración, son ellas quienes deben aportarlos de manera proactiva²⁴⁶. Insisten en su importancia, y subrayan el impacto de algunas de sus iniciativas; por ejemplo, del programa PHIT (*Psychological Health Impact of THB for sexual exploitation on female victims*) de Proyecto Esperanza y Sicar.cat - Adoratrius dirigido a concienciar a Fiscalía sobre la importancia de medir las secuelas a la hora de dar veracidad al relato de la víctima. Sin embargo, señalan, el reto está en aplicarlo a las víctimas de todos los tipos de trata y "salir del estereotipo de víctima de trata sólo para fines de explotación sexual"²⁴⁷.

Una barrera que emerge en relación a estas pruebas periciales es el hecho de que se consideran peritajes "de parte" y su objetividad se cuestiona²⁴⁸. Por ello, entidades como Sicar.cat -Adoratrius abogan por reforzar los servicios públicos de la administración a través de una mayor especialización y multidisciplinariedad del Instituto de Medicina Legal Forense. Consideran que la labor de estos órganos, centrada en evaluar y reflejar las secuelas físicas y psicológicas de las supervivientes, se vería enriquecida y complementada si incorporase una visión social que ayudase a entender a los jueces y magistrados las distintas situaciones de vulnerabilidad.

Asimismo, esto permitiría que todas las víctimas tuvieran la posibilidad de dirigirse a un servicio público especializado, al margen de que puedan recibir o no acompañamiento de una entidad social u ONG, y en caso de que así fuera, desde un enfoque de derechos, las víctimas no tendrían que pasar necesariamente por una intervención psicoterapéutica²⁴⁹ para poder obtener una pericial.

Esta posibilidad daría lugar a un sistema más integrado, que además reduciría el número de intervenciones con la mujer superviviente, evitando así una mayor revictimización: "Si no, acaba interviniendo muchísima gente en cualquier proceso de víctima. Hay que sentarse y analizar el modelo"²⁵⁰.

4.7.1.5 Medidas de protección de la víctima durante el proceso penal

Para alcanzar un equilibrio entre el éxito del proceso penal y la protección efectiva de la superviviente²⁵¹, será necesario ofrecer una serie de garantías acerca de su seguridad e implementar medidas que eviten su revictimización, o victimización secundaria, asegurando su bienestar físico y emocional, facilitando así el papel de las supervivientes en los procedimientos.

A lo largo de los años, los instrumentos internacionales han ido ampliando estas garantías: mientras el Protocolo de Palermo contenía medidas de protección indeterminadas, el Convenio de Varsovia desarrolla en sus disposiciones medidas en el ámbito penal.

Desde un enfoque de género, la trata configura una forma de violencia contra las mujeres, por lo que también serán de aplicación las medidas de protección recogidas en el Convenio de Estambul (art. 56). En el ámbito comunitario, encontramos la Directiva 2012/29/UE de normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delito²⁵².

En la normativa nacional, este marco de protección se encuentra regulado por el art. 13 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.

El reconocimiento de testigo protegido permite proteger a la víctima, y a sus familiares, permitiendo que intervengan

en el procedimiento penal en calidad de testigos protegidos cuando se considera que existe un peligro grave para su persona, libertad o sus bienes²⁵³.

Desde las FFCCS explican que, de acuerdo con su protocolo, a las víctimas se les ofrece siempre acogerse a la Ley Orgánica 19/1994 sin embargo, las entidades manifiestan que aquellas mujeres que no reciben un acompañamiento o asesoramiento muy especializado corren el riesgo de quedar más expuestas²⁵⁴.

La OSCE considera que la protección completa del testigo queda garantizada cuando la persona acusada no puede identificar a la persona que ha testificado contra él, logrando un equilibrio entre la protección de los derechos del acusado y la protección de la identidad de las víctimas-testigos²⁵⁵. En este sentido, es urgente modificar lo previsto en el art. 4.3 de la citada ley, que permite a cualquiera de las partes que, lo solicite motivadamente, conocer la identidad de los testigos (siempre que el Juez o Tribunal lo estime pertinente).

Desde FGE, plantean la necesidad de reformar esta ley, que nunca ha llegado a ser desarrollada por el preceptivo reglamento y ampliarla. En este punto, las entidades plantean necesario que las modificaciones aseguren garantías también para las entidades especializadas que prestan acompañamiento: "Tenemos que asumir que tenemos que contribuir en la persecución del delito, pero con unas garantías, no vale que para evitar vulnerar los derechos de las mujeres nos pongan en jaque mate a nosotras. Tenemos que hablar de un modelo en el que busquemos la seguridad de todas, también las de los profesionales"²⁵⁶.

El otro instrumento que en nuestro ordenamiento contiene una serie de normas mínimas sobre los

derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos es el **Estatuto de la Víctima**²⁵⁷. En él se define lo que se considera víctima y se le reconocen una serie de derechos, procesales y extraprocesales, independientemente de su situación administrativa, como el derecho a la información, traducción e interpretación y el acceso a servicios de asistencia y apoyo, además de contemplar su participación en el proceso penal y medidas de protección para evitar la victimización secundaria, que incluyen una evaluación individual del riesgo. Las personas entrevistadas reconocen que en este caso, a diferencia de otros, el reto no es el contenido normativo, sino lograr una adecuada implementación del Estatuto de la víctima.

Por un lado, esta **implementación depende de la formación, y de la incorporación de una perspectiva de género y un enfoque de derechos de los agentes públicos en su labor**: "Cosas tan sumamente sencillas, como que los contactos que tenga que tener una víctima con cualquier institución sean siempre, a poder ser, con la misma persona y preferiblemente sean de su mismo sexo si la víctima lo considera. Esto no lleva dotación presupuestaria y no se cumple"²⁵⁸.

Abogadas especializadas señalan, de nuevo, **malas praxis en relación al otorgamiento de la información**, al reducirlo a un mero trámite, desdibujándolo por completo: "Se da a firmar a las mujeres un papel que contiene una serie de derechos, o previsto en estatuto jurídico de la víctima, no se les ofrece información de manera comprensible"²⁵⁹, limitaciones que han sido corroboradas por GRETA²⁶⁰.

La FGE, figura responsable de velar por los derechos de las supervivientes, resalta la **necesidad de mejorar la coordinación**: "Se necesita coordinación entre policías especializadas, fiscalías especializadas, juzgados de

²⁴⁶ Informante clave nº 23.

²⁴⁷ Informante clave nº 5.

²⁴⁸ "Hemos hecho algunas apuestas, como presentar peritajes pagados por nosotros. Luego existe la sospecha de que funcionamos de parte, entonces esa objetividad que pueden generar las instituciones públicas no la salvamos".

Informante clave nº 5.

"La veracidad que se da sobre los informes de los agentes, de los cuerpos y fuerzas de seguridad y todo esto, pues tiene más peso que el informe que pueda hacer una entidad privada. Eso es así. Esto es un lastre histórico, porque a los funcionarios, se les considera en muchos casos fedatarios públicos que dan fe y ya se les da por veraz lo que dicen. Mientras que un perito privado, si es a instancia de parte, como que hay un interés".

Informante clave nº 8.

²⁴⁹ Informante clave nº 5.

²⁵⁰ Informante clave nº 5.

²⁵¹ I.Orbegozo Oronoz, ARATEKO. La trata de personas con fines de explotación sexual en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe de Investigación. Vitoria-Gasteiz, 2020.

²⁵² Sustituye a la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo de 15 de marzo de 2001, relativa al Estatuto de la víctima que establece un marco de protección específico para la víctima en los procesos penales. Cabe también destacar la Directiva 2011/36/UE, que dedica un precepto a las medidas de protección de las víctimas durante las investigaciones y procesos penales. Art. 12.

²⁵³ Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales. Art. 1. Las medidas previstas en esta ley están orientadas a preservar la identidad de la víctima (que no figuren sus datos en las diligencias, que cuando comparezca se utilicen procedimientos para imposibilitar su identificación, que la sede judicial se fije como domicilio a efecto de comunicaciones), facilitando que se sea acompañada en la práctica de diligencias o reservando para ella espacios exclusivos y custodiados en dependencias judiciales. También contiene disposiciones que contemplan la protección policial y que en determinados supuestos, se prevé que se le puedan facilitar las condiciones para cambiar de identidad, residencia o trabajo.

²⁵⁴ "A estas tres chicas colombianas no las han protegido. Deberían ser directamente testigos protegidos, sin tener que solicitarlo ni la abogada, ni una asociación. Por nuestra experiencia, que seas testigo protegido, no quiere decir que estés protegida: en el juicio en la Audiencia Provincial, el magistrado la nombró con nombre y apellidos.No hay una sensibilización al respecto". Informante clave nº 7.

²⁵⁵ OSCE/ODIHR. Mecanismos nacionales de derivación: Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de trata de personas. Varsovia, 2007. p. 99.

²⁵⁶ Informante clave nº 5.

²⁵⁷ Estas medidas de protección se desarrollan en el Título III de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. Ampara el derecho de las víctimas a la protección (art. 19) y recoge el derecho a evitar el contacto entre víctima e infractor en los actos del procedimiento (art. 20), entre otras.

²⁵⁸ Informante clave nº 15.

²⁵⁹ Informante clave nº 23.

²⁶⁰ GRETA. Council of Europe. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Adopted 23 March 2018 Published 20 June 2018. Párrafo 210.

instrucción para garantizar que haya una mampara, que se distorsione la voz, que la víctima no pueda ser vista ni por los abogados, sin tener porqué. Y en el juicio oral lo mismo²⁶¹.

Se requieren **mayores recursos, como dotar a las salas de los tribunales de instalaciones y personal adecuado o reforzar las Oficinas de Atención a la Víctima cuya dotación presupuestaria es insuficiente** para poder realizar una atención adecuada²⁶². La mayoría de las ocasiones, son las entidades especializadas las que ejercen el acompañamiento supliendo una vez más la ausencia de unos servicios públicos accesibles para todas las supervivientes: *"Todavía no es verdad esto de que el centro es la víctima. Desde un enfoque los derechos humanos lo sería si se garantiza que esté bien, que esté protegida, que esté atendida y esto está lejos todavía"*²⁶³.

Las personas entrevistadas concuerdan en el hecho de que **el Estatuto de la Víctima es un instrumento que ofrece un marco suficiente para garantizar la protección** de las supervivientes. Sin embargo, **insisten en las deficiencias en su implementación** como consecuencia de una falta de dotación presupuestaria que asegure los recursos humanos y materiales necesarios²⁶⁴, de manera que el acceso de las víctimas a estos derechos y medidas queda a merced de la actitud, el esfuerzo y la sensibilidad de los distintos actores que intervienen²⁶⁵.

En relación a las medidas dirigidas a evitar una victimización secundaria en el marco del procedimiento penal cabe hacer una especial mención a la **prueba preconstituida**, que permite a la víctima hacer su declaración en la fase de instrucción para que posteriormente esta se pueda hacer valer en la fase del juicio oral, momento en el que comparece el investigado. La finalidad es paliar las dificultades de localización de la víctima, que aumentan con el paso del tiempo durante los largos y dilatados procesos judiciales, sea por una situación de ilocalizabilidad, sea porque se muestran reacias a comparecer por miedo a represalias. Para que esta prueba sea válida, tendrá que realizarse en el

momento y condiciones precisas, es decir, cumpliendo una serie de requisitos que pretenden garantizar los derechos de defensa del acusado²⁶⁶.

Las personas entrevistadas coinciden en que la prueba preconstituida constituye un avance de gran importancia en la persecución de los delitos de TSH²⁶⁷ y constatan que la Unidad de Extranjería de la FGE insiste en que se solicite siempre en los casos de trata. No obstante, señalan que todavía imperan algunas barreras en la práctica, en particular, el hecho de que se tenga que ser ratificada, indican, resta efectos a su utilización: *"Por ejemplo, una causa que se acaba de juzgar en la Audiencia Nacional: las detenciones se efectuaron en 2016 y se les ha citado en 2020. 4 años esperando. Varias de las víctimas están en el extranjero. Yo como investigador me leo la declaración policial y luego me leo la declaración en juicio oral, y obviamente se ve claramente el deterioro de la declaración, pero es que es lógico. Yo no sé que hice en febrero de 2016. Esto debería ser una prioridad y regularse"*.

Esta obligación de ratificación puede suponer una nueva revictimización, por lo que las expertas resaltan la obligación de prestar toda la información a la superviviente de manera diligente, para que conozca cuáles van a ser los pasos y ajustar sus expectativas: *"Es responsabilidad de los letrados, de las personas que las acompañamos, dar esa información: la mujer tiene que saber, cuando se haga la prueba preconstituida, que luego eso se tiene que ratificar en sede judicial, Muchas creen que no, se olvida y cuando luego son llamadas a juicio no quieren ir, por miedo, porque han cambiado de opinión, o porque consideran que su intervención ya está acabada. Hay que ser muy fiel a la información que se da"*²⁶⁸.

4.7.2 El proceso penal para la víctima desde un enfoque de derechos: barreras y retos

El **proceso de reparación** de las mujeres supervivientes de trata empieza desde un **acceso a la información sobre**

sus derechos y los canales para exigirlos: *"Que ella pueda reconocerlos, que sepa que estos derechos son sus derechos y que los pueda exigir. Con los procesos de acompañamiento estamos tratando de proporcionar este espacio de recuperación. Así también, la mujer se coloca en un lugar que es una víctima pero que está en el proceso de desvictimización y tiene que ver con reconocer esa desigualdad estructural que existe y que la ha llevado a esa situación"*²⁶⁹. Y así lo contempla el Estatuto de la Víctima en su Título I que recoge los derechos básicos de las víctimas.

La reparación engloba medidas como la restitución (devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos), la indemnización; y otras como la recuperación (atención médica, psicológica, social y jurídica), la satisfacción y las garantías de no repetición, además de un conjunto de cuestiones conexas que permiten a las víctimas ejercer el derecho a un recurso efectivo en condiciones de seguridad²⁷⁰.

La reparación es una cuestión que se puede considerar todavía incipiente en nuestro ordenamiento. Aunque los sistemas regionales de derechos humanos, y especialmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), han producido abundante jurisprudencia y doctrina a este respecto, el diseño de políticas públicas sigue basado en un concepto muy limitado en el que "las supervivientes son personas que requieren de ayuda o protección, en lugar de **sujetos cuyos derechos han sido vulnerados y a quienes debe proveerse de vías de justicia para reclamar la subsanación de los mismos**"²⁷¹: *"Creo que los juzgados y las FFCCS no identifican todavía el reconocimiento público de la verdad, la cesación de las violencias y evitar la re-trata, como parte de las obligaciones. En mi experiencia, cuando las mujeres van al juzgado, también quieren que alguien con un poquito de poder les diga 'lo que te ha pasado es cierto y está mal, no te lo mereces, no es justo'. Eso es reparador para las mujeres y no lo suelen recibir"*²⁷².

El Convenio de Varsovia²⁷³ determina que cada Estado adoptará las medidas legislativas y necesarias para

garantizar que las víctimas serán indemnizadas, por ejemplo, a través del establecimiento de un fondo específico destinado a las víctimas.

La Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 también establece el derecho de la víctima a ser indemnizada *por el infractor*. La Directiva 2011/36/UE detalla que "deben aprovecharse plenamente los instrumentos sobre el embargo y decomiso de los productos procedentes del delito para apoyar la asistencia y la protección a las víctimas, incluida la indemnización de las mismas y las actividades policiales transfronterizas de lucha contra la trata en la Unión".

En relación a la normativa en el ordenamiento español, además de lo dispuesto en la ya citado Estatuto de la Víctima, la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Lecrim) también fue modificada para trasponer disposiciones de la Directiva 2012/29/UE²⁷⁴. Cabe hacer mención a la **ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual** que, sin embargo, presenta importantes limitaciones puesto que no es accesible para el grueso de las supervivientes de trata con fines de explotación sexual al ser requisito de acceso tener la residencia en un Estado miembro de la UE, algo que **excluye a la mayoría de víctimas de trata con fines explotación sexual**.

Las entidades especializadas exponen que en nuestro ordenamiento **existen vías** para reclamar una compensación, como son las indemnizaciones civiles en el ejercicio de la acción penal y las reclamaciones por la vía civil. Sin embargo, en la práctica persisten **barreras** que hacen que la reparación no se materialice en la mayoría de los casos.

En el caso de los procesos penales, una de las dificultades es la ya mencionada **dificultad de prueba**, también presente a la hora de acreditar los daños de la víctima, determinar su naturaleza y realizar la pertinente valoración, analizando caso por caso e incluyendo el daño moral sufrido por la víctima. Por ello, resulta fundamental

²⁶¹ Informante clave nº 20.

²⁶² GRETA. Council of Europe. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Adopted 23 March 2018 Published 20 June 2018.

²⁶³ Informante clave nº 12.

²⁶⁴ I.Orbegozo Oronoz, ARATEKO. La trata de personas con fines de explotación sexual en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe de Investigación. Vitoria-Gasteiz, 2020.

²⁶⁵ *"Al final depende de la voluntad; lo he hablado con ONG y con Fiscalía. Depende de la voluntad y luego, cuando se van las personas, la voluntad se difumina. El Estatuto de la Víctima deja muy claro qué tenemos que abordar, asistir y proteger a una víctima, y que cada cual tiene que saber cuál es nuestro rol dentro de este enfoque multidisciplinar que tiene que tener la lucha contra la trata sexual, pero tiene que haber alguien que dé un seguimiento"*.

Informante clave nº 15.

²⁶⁶ CGPJ. Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos. Madrid, 2018.

²⁶⁷ Informante clave nº 19.

²⁶⁸ Informante clave nº 22.

²⁶⁹ Informante clave nº 12.

²⁷⁰ S. De las Heras Aguilera, E. Laporta Hernández. La protección de las supervivientes de trata de personas con fines de explotación sexual: normativa y realidades. Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, no 107 mayo-agosto 2019, ISSN: 2341-0841.

²⁷¹ S. García Cuesta, La trata en España. Una interpretación de los Derechos Humanos en perspectiva de género, DILEMATA año 4 (2012), nº 10, 45-64. Página 11.

²⁷² Informante clave nº 23.

²⁷³ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Serie de los Tratados del Consejo de Europa, no 197. 16.V.2005, Varsovia. <https://bit.ly/2XJZ5Jl>. Art. 15 y 16.

²⁷⁴ Arts. 109 y 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

que todos los actores intervinientes; Fiscalía, jueces y juezas, abogacía, tengan conocimientos específicos y se coordinen con las profesionales que realizan el acompañamiento psicosocial de las víctimas por parte de las entidades especializadas (psicólogas, trabajadoras sociales)²⁷⁵. Por otro lado, es fundamental garantizar las medidas de protección a las víctimas.

En el marco del procedimiento penal, cabe hacer mención a la reforma del Código Penal del 2015²⁷⁶ que modifica y amplía la figura del decomiso respondiendo a la relevancia y el crecimiento de las organizaciones criminales. El decomiso pone fin a una situación patrimonial ilícita producida por la actividad delictiva, es decir, permite identificar e incautar los productos y las ganancias del delito por lo que también resulta una figura esencial en términos de reparación y compensación del daño para la víctima y su aplicación se prevé en los delitos de trata de seres humanos. Las organizaciones consideran necesario dar un mayor impulso al uso de las averiguaciones patrimoniales para el posterior decomiso, puesto que en numerosos procedimientos la prueba sigue resultando insuficiente.

La RECTP sigue insistiendo en el establecimiento de un fondo de compensación estatal específico, tal y como prevé el Convenio de Varsovia, que se nutra de los bienes decomisados, para compensar de forma subsidiaria a las víctimas de trata, por ejemplo para aquellos casos en los que los autores del delito desaparecen o se declaran insolventes y no cumplen con su obligación de reparar a la víctima²⁷⁷.

En relación a la vía civil, los insuficientes mecanismos de asistencia jurídica constituyen una barrera. Por otro lado, las entidades señalan que en estos procedimientos no se garantizan medidas de protección para las víctimas²⁷⁸.

El estudio *Justice at Last*, en el que han participado las organizaciones españolas de Proyecto Esperanza

y Sicar.cat Adoratius evidencia que “existe una **gran disparidad en la valoración del daño y en el cálculo de la indemnización**”.

Las entrevistadas hacen hincapié en esta evaluación deficitaria²⁷⁹: “En el tema de indemnización y compensación económica, mi experiencia es que en las sentencias sí suele haber una indemnización que no se cobra. Una vez cobramos 900€. Se hace una evaluación deficitaria”²⁸⁰.

Este estudio incide en la larga duración de los procedimientos judiciales y su complejidad, algo que indudablemente afecta a una adecuada reparación del daño de la víctima.

Cabe subrayar que una de las principales barreras es la **poca información**²⁸¹ con la que cuentan las víctimas sobre su derecho a la reparación desde el inicio. En este sentido, las Oficinas de Asistencia a Víctimas, infradotadas de presupuesto, podrían jugar un rol esencial al tener asumidas las funciones de información y de apoyo en la tramitación de ayudas y estar a disposición de todas las víctimas, independientemente de que estén siendo atendidas o no en recursos especializados.

Las entidades inciden en la urgencia de dotar de recursos humanos a la administración para el cumplimiento de esta labor, incluyendo figuras como mediadores culturales que faciliten el acceso a la información para **todas las víctimas**, además de fortalecer la especialización de los operadores jurídicos que las asisten para contribuir a la accesibilidad y el reconocimiento de la reparación.

En este sentido, GRETA, reconociendo el aumento de las indemnizaciones otorgadas a supervivientes víctimas de la trata, **sigue instando a las autoridades españolas a hacer que el sistema de indemnización estatal sea efectivamente accesible para las supervivientes de la trata**.

²⁷⁵ M.C. Aranda López. Regulación del derecho de las víctimas de trata de personas a una indemnización, compensación y reparación”. *Cadernos de Derecho Actual* Nº 11. Núm. Ordinario (2019), pp. 347-359 -ISSN 2340-860X - -ISSNe 2386-522.

²⁷⁶ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

²⁷⁷ Red Española Contra la Trata (RECTP). Informe de la red española contra la trata de personas para la coordinadora europea de lucha contra la trata. Madrid, 2020.

²⁷⁸ M.C. Aranda López. Regulación del derecho de las víctimas de trata de personas a una indemnización, compensación y reparación. *Cadernos de Derecho Actual* Nº 11. Núm. Ordinario (2019), pp. 347-359 -ISSN 2340-860X - -ISSNe 2386-522.

²⁷⁹ La Strada International. *Justice at last*. European Action for compensation for Victims of crime, Ámsterdam, 2020.

²⁸⁰ Informante clave nº 23.

²⁸¹ La Strada International. *Justice at last*. European Action for compensation for Victims of crime, Ámsterdam, 2020.



El contenido de este informe realiza un recorrido por todas aquellas fases que atraviesa una víctima/superviviente de trata a lo largo de su proceso de protección y restablecimiento, identificando y visibilizando en ese recorrido las barreras que persisten en su acceso a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales. Como señalábamos en la introducción, el informe se centra por tanto en las barreras relativas al proceso de protección expost, una vez ha tenido lugar la vulneración de derechos, lo que significa que evaluamos las políticas paliativas acerca de la trata, no las políticas preventivas.

No podemos dejar de señalar, sin embargo, que es necesario atender a las causas estructurales del fenómeno: si no se cuestionan y abordan las desigualdades norte-sur, las políticas de control de fronteras y la demanda de servicios sexuales como elementos en los que se articula la trata, se estará asumiendo una política que atiende los efectos de la trata, pero que no las causas que la originan y mantienen.

La finalidad última del informe es doble: por un lado, visibilizar las barreras que persisten para el reconocimiento pleno de los derechos de las víctimas/supervivientes y, por otro lado, aportar claves para contribuir a la construcción de una estructura de protección suficiente, dotada presupuestariamente, homogénea para todas las regiones del país; de unos procesos de trabajo bien definido y coherentes con la normativa y de unos objetivos claros a lograr en una estrategia continuada de trabajo.

Nuestra aproximación **se ha centrado especialmente en aquellas dificultades que afectan a la víctima durante la fase de detección y su posterior identificación.** El resultado arroja una serie de obstáculos que son consecuencia de determinados vacíos legales, de déficits en la implementación de la normativa y de una ausencia de políticas públicas. Pero también son el resultado de una mirada histórica eurocéntrica, androcéntrica, sin perspectiva de género y paternalista en la implementación de estas acciones, normativas y políticas.

Exponemos a continuación las principales conclusiones del estudio, deteniéndonos en las que están relacionadas con la estructura y aquellas que están relacionadas con los procedimientos.

Conclusiones relativas a la estructura existente en España para la protección de las víctimas:

- **No existe, hoy por hoy, un sistema integral de respuesta para la protección pública de las víctimas/supervivientes y para el acceso a la justicia.** La existencia de una estructura pública de respuesta es imprescindible para activar todos los procesos de protección. Cuando hablamos de estructura nos referimos al marco normativo; al sistema de información, recogida de datos y análisis estadístico; a la definición de políticas; a la creación de servicios profesionalizados; a la existencia de estructuras de coordinación; a la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas diseñadas y de las medidas implementadas. En relación a la estructura existente en materia de respuesta para la protección de las víctimas, la investigación arroja los siguientes resultados:
 - Una importante limitación en el abordaje de la trata en nuestro país es la imposibilidad de tener una foto fija de un fenómeno caracterizado por su constante transformación y adaptación. **Urge mejorar los sistemas de recogida de datos e información y dotarlos de recursos con el objetivo de poder elaborar un diagnóstico certero.**
 - Es de vital importancia **aprobar un cuerpo normativo específico** que persiga todas las formas de trata y fortalezca el resto de ejes: la prevención, la protección y la cooperación. Se ha evidenciado cómo la trata se intrinca en diversos ámbitos y su complejidad requiere de una ley específica y un plan estatal específico que aborden todas las formas de trata para asegurar la protección efectiva de todas las víctimas.
 - **No hay Relator Nacional independiente.** Es preciso que esta figura esté desvinculada del Gobierno para poder realizar un seguimiento independiente de la aplicación de la normativa y de las políticas.
 - Asimismo, **es necesario separar la figura de la Relatoría Nacional, que realiza funciones de monitoreo, de la figura de Coordinación Nacional que desarrolla funciones ejecutivas.** Para garantizar el cumplimiento de sus funciones es necesario, además, garantizar una dotación presupuestaria estable.
 - **La figura del interlocutor social –para cada región y a nivel estatal– no tiene unas competencias y mandatos definidos** y la investigación revela que, en algunos casos, las personas que asumen este cometido no tienen la formación y sensibilización necesaria para trabajar en materia de trata.

- No se ha creado un sistema público, para la protección y la recuperación de las víctimas, profesionalizado, equitativo y armonizado en todas las regiones del país, con presupuestos asignados estables y permanentes.
- **No están garantizados** en el sistema público de acceso a la justicia **los estándares de acceso, adaptabilidad, calidad y participación que requieren las víctimas como titulares de derechos.**
- **No se ha diseñado un sistema garantizado de reparación material** para las víctimas (fondo estatal económico).

Conclusiones en torno a la aplicación de la normativa y políticas existentes en los ejes de Prevención, Protección y Persecución del delito:

Es un hecho que, en la última década, el ordenamiento jurídico español ha experimentado un importante avance en materia de trata de seres humanos. No obstante, los hallazgos obtenidos en este informe evidencian que la protección de las víctimas sigue sin asegurarse en todos los casos:

En materia de prevención:

- Existen políticas migratorias restrictivas que complican extremadamente la detección de las víctimas de trata, creando escenarios de desprotección y violación de los derechos y obligaciones previstas en los instrumentos internacionales. En este sentido, es necesario desvincular las políticas de protección a las víctimas de las políticas de control migratorio y persecución del delito.
- Respecto al grave déficit en la recogida de datos: es necesaria una clasificación conceptual de las víctimas, desde una perspectiva de protección, y mayor integración de los datos de las actuaciones que realizan otras administraciones públicas en procedimientos de protección internacional, identificación en frontera o las llevadas a cabo por las organizaciones especializadas.

En materia de protección a la víctima:

- En materia de detección o identificación provisional:
 - La identificación provisional de una potencial víctima es una actuación clave. De todos los agentes que el Protocolo Marco establece como potenciales agentes de detección, la labor recae principalmente en las FCSE y las ONG especializadas. No formar e involucrar en esta fase a todos estos agentes clave

agrava la desprotección de todas aquellas víctimas que se encuentran fuera de los circuitos de las ONG especializadas.

- Por ello, es necesario asegurar una formación adecuada y actualizada de todos los operadores que puedan entrar en contacto con potenciales víctimas, garantizando el derecho a la información y la protección de las mismas.
- En materia de identificación formal:
 - Persisten dificultades a la hora de separar la identificación de las víctimas de trata de la persecución del delito y del control migratorio, poniendo en el centro a la superviviente.
 - Incorporar en sus acciones un enfoque victimo-céntrico, que asegure que las necesidades de las víctimas no son instrumentalizadas para la persecución del delito.
 - Es urgente la creación de un organismo coordinador de carácter estatal, un Mecanismo de Derivación Nacional, que incorpore a las organizaciones y representantes institucionales que recoja un modelo de intervención definido e incorpore un enfoque multiagencia.

En materia de medidas para asegurar el bienestar integral a las víctimas/supervivientes:

El sistema de protección no cumple los estándares de un sistema de atención universal y garantista, que tenga una dotación de recursos económicos estables y equitativos entre las diferentes provincias del Estado:

- Ausencia de un enfoque interseccional: no se tienen en cuenta las diferentes situaciones que atraviesan las víctimas y que atiendan las necesidades específicas de las personas en situación de trata: origen cultural, edad, LGTBI+, víctimas con problemas de salud mental o adicciones.
- Los sistemas de protección no se ajustan a la necesidad de las mujeres que en muchas ocasiones reclaman mayor autonomía durante el proceso de apoyo. Por eso, son necesarias otras propuestas de protección (como fondos para ayudas directas) que tengan en cuenta el equilibrio entre la necesidad de protección y seguridad de las víctimas y, a la vez sean, compatibles con sus estrategias y su deseo de vivir de forma autónoma.
- Una importante barrera es el acceso a derechos básicos. Concretamente persisten dificultades para el acceso al empadronamiento en los municipios en los que residen y en el acceso a la sanidad universal.

En materia de persecución del delito: se debe articular una respuesta punitiva eficaz que ponga fin a la impunidad de tratantes y explotadores, garantizando la justicia para las supervivientes.

- En ningún caso, la colaboración de la víctima para la persecución del delito debe convertirse en una condición sine qua non para que las supervivientes vean garantizada su protección.
- Se deben establecer procedimientos proactivos de investigación para que la persecución del delito no dependa del testimonio de la víctima, siendo necesario centrar los esfuerzos en acreditar el delito mediante otros elementos probatorios o la incoación de diligencias por delitos conexos, así como evitar exigencias judiciales respecto a las declaraciones de las víctimas. Algunas propuestas son hacer extensivo a todos los casos el uso de peritajes psicosociales y de la prueba preconstituida.
- Es importante que la formación de los operadores policiales, sociales y jurídicos sea transversal y contemple cuestiones psicosociales, como las secuelas, el estrés postraumático, la elaboración de recuerdos, para trabajar todos aquellos estereotipos que pueden convertirse en factores condicionantes en los procesos.

En materia de reparación:

- La **reparación de la víctima** debe priorizarse como un elemento esencial para la satisfacción de los derechos de las supervivientes. Es necesario **mejorar la información sobre estos procesos** a las personas en situación de trata y una mayor especialización de los operadores jurídicos.

Abordar la complejidad del fenómeno de la trata implica atender a su máxima expresión, que incluye no sólo las especificidades de la trata con fines de explotación sexual, sino tener en cuenta la trata combinada y la poli explotación, siendo necesario profundizar en los aspectos diferenciales de todas y cada una de las formas de trata.

6 | AGRADECIMIENTOS



Agradecemos a la Porticus Iberia que han hecho posible esta investigación, a la Fundación Fernando Pombo (a Rafa, Carmen, Alejandra, Ana, Micaela y Victoria), por su apoyo permanente; además de las colaboraciones de Tania. Del mismo modo, a todas las compañeras de TRABE que siempre nos han facilitado el trabajo y nos han apoyado en todo momento.

Agradecemos muy especialmente a las mujeres supervivientes su disponibilidad al compartir sus testimonios y relatos de vida.

Agradecemos también su apoyo a las entidades y personas que han colaborado, por prestarnos sus experiencias y sus testimonios; apoyo que realizan a las víctimas y supervivientes a lo largo de los procesos de acompañamiento.

El análisis sobre las principales barreras de acceso a los derechos no habría sido posible sin la participación en mesas de trabajo y entrevistas de; Joaquín Sánchez-Covisa (Fiscal de Sala-Coordinador de Extranjería), Beatriz Sánchez (Fiscal de la Unidad de Extranjería, Miriam Benterrak (Delegación de Gobierno para la Violencia de Género), María Naredo, Esperanza Jorge Barbusano, Martina Kaplun, Carmen Martínez-Raposo, Nerea García Llorente, María del Pilar Paul Zapater, Neus Prats, Ana María Rosado Caro, Iskra Luz Orillo, María Cristina Herrera, Montse Sánchez, Belén Walliser Martín, Elena Rodilla, Teresa Madueño Hidalgo, Lourdes Reyzabal González-Aller, Teresa de Gasperis, María José Castaño Reyer, Clara Isabel Barrio Lema, Blanca Bordallo Pastor, Itxaso Sasiain Villanueva, Marta Jiménez, Eva María Sancha Serrano, Lide Mancisidor Echeagaray, María Almudena Andrés Domínguez, Tania Sordo Ruz, Leire Nevado Cortabarría, Inés Herrero Riesgo, Rosa Pérez Pérez, María Luisa del Pozo Fernández, Lorena Cacho Blanco, Ana Prieto, Zuriñe Blázquez Aguirre, Oihane Murua

Astorkiza, Josune López Rodríguez, Lorena Garrido Jiménez, Paula Arce Becerra, Patricia Bárcenas, Beatriz Sánchez, Javier Morillo-Velarde, María del Mar Cabrerizo César, Pilar Villegas, Antonio José Reino, Ana Montes Fernández, Eileen Calle, Manuel Durán, Encarnación Márquez, Loubna Bouzian, Lucía Sacristán, Inmaculada López, Ilargine Mayor, Eva Agüera Campos, Melisa Mann Cano, Ana Olmedo, Verónica Giménez Fox, Xesca Muñoz Cerquera, Montserrat Salvador, Valentina Romaní Fernández, Ana Saliente, Natalia Massé, Rosa María Cendón, Gemma Uix Carrión, Noelia de Pablo, Raquel Benito.

Y gracias a la colaboración de Delegación de Gobierno para la Violencia de Género, de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, de la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales de la Policía Nacional, de la Sección Central de Delitos contra las Persona Ertzaintza, de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, Unidad Central de Trata de seres humanos dels Mossos d'Esquadra, Unitat Municipal contra el tràfic d'essers humans de Barcelona, del Ilustre Colegio de Abogacía de Bizkaia, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y de todas las organizaciones de la sociedad civil que han participado; Algeciras Acoge, Caminando Fronteras, Askabide, Médicos del Mundo Euskadi, Bizkaisida, Sicar, Cáritas, Mujeres en Zona de Conflicto, APDHA (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía), Fundación Cruz Blanca, Proyecto Esperanza-Adoratrices, CEAR Madrid, CEAR Euskadi, Asociación Otro Tiempo, ONG Genera de Barcelona, Agencia ABITS para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual, Fundación Amaranta, Alma Afavi, Diaconía, Nuevo Hogar Betania, Cepaim Córdoba y Algeciras, Ceain Jerez, Adoratrices Córdoba, Apic Córdoba, Alma Merillac, Lemakaie, Aperfosa, Accem, Cruz Roja y Save the Children.

A todas y a todos, muchas gracias.

7 | BIBLIOGRAFÍA

- A. Andrades González, I. Gandarias Goikoetxea, A. Ferri Yáñez y B. De Lucas Larrea, CEAR EUSKADI. *Vidas que cruzan fronteras. Un análisis feminista sobre la Frontera Sur, Bilbao, 2020*. Disponible en: <https://www.cear-euskadi.org/categoria-producto/informes/>.
- ACCEM. *La otra cara de la trata, 2019*. Disponible en: <https://www.accem.es/trata-de-personas/publicaciones/>.
- ACNUDH. Recomendación general nº 19 sobre la violencia contra la mujer (CEDAW), del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer adoptada por la Asamblea General en 1993.
- AECID. *Guía de la incorporación del EBDH en la intervención de la cooperación para el desarrollo*. Madrid. 2010.
- Amnistía Internacional. *Cadenas Invisibles: Identificación de víctimas de trata en España*, Madrid, 2020. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/reportajes/trata-en-espana/>.
- Andalucía Acoge. *Desprotección de la infancia en la Frontera Sur: Menores migrantes sin referentes familiares y juventud ex tutelada en Andalucía, Ceuta y Melilla Frontera sur, 2019*. Disponible en: <https://acoge.org/desproteccion-de-la-infancia-en-la-frontera-sur/>.
- Asamblea General de Naciones Unidas. *Trata de personas, especialmente mujeres y niños*. A/73/263. Nueva York. 2018.
- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). *Derechos humanos en la Frontera Sur*. Sevilla, 2020. Disponible en: <https://www.apdha.org/category/seccion/informes/>.
- B. Santos Olmeda. *Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional*. Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), pp. 144-166. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.
- CEAR. *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y en Europa*. Madrid, 2020. Disponible en: <https://www.cear.es/informe-cear-2020/>.
- CEAR-Euskadi. *Desplazamientos forzados: los Derechos Humanos desde la perspectiva del Derecho de Asilo. Reivindicaciones y propuestas de cambio*. Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi. Bilbao, 2010.
- CGPJ. *Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos*. Madrid, 2018. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-CGPJ-presenta-una-Guia-de-criterios-de-actuacion-judicial-para-detectar-e-investigar-la-trata-de-seres-humanos-con-fines-de-explotacion>.
- Coll Planas, Gerard ; Marta Collell. *La puesta en práctica de la interseccionalidad política: el caso de las políticas LGTB en Cataluña*. A: *Revista española de ciencia política*, 2013, Núm. 31 Disponible en: <http://hdl.handle.net/10854/2219>.
- Consejo General del Poder Judicial. *Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos*. 2011. <https://bit.ly/34Jfb9>.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979.
- Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007.
- Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Serie de los Tratados del Consejo de Europa, no 197. 16.V.2005, Varsovia. <https://bit.ly/2XJZ5Jl>.
- Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y la lucha contra la violencia hacia las mujeres y la violencia doméstica, Serie de los Tratados del Consejo de Europa, no 210. 11V.2011, Estambul. <https://bit.ly/2XHH2ni>.
- Council for Europe. *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*. Varsovia 16.V.2005.
- Defensor del Pueblo. *Seguimiento del informe presentado en septiembre de 2012. La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*. Madrid. 2013 <https://bit.ly/2Vh6RZH>.
- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://bit.ly/2S17Prh>.
- Directrices sobre Protección Internacional: La aplicación del art. 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de trata. HCR/GIP/06/07, de 7 de abril de 2006. <https://bit.ly/3cryLrW>.
Disponible online <https://doi.org/10.1080/08974454.2020.1835791>.
- Evaluación del Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Realizada por NO GAPS PROJECT SL para la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la violencia de género.

- European Parliament. Trafficking in Human Beings from a Gender Perspective. Directive 2011/36/EU. European Implementation Assessment, pp. 224.225, Abril 2016.
- Federación de Mujeres Progresistas. Trata de mujeres con fines de explotación sexual en España. Estudio exploratorio. Madrid, 2008.
- Fiscalía General del Estado. Circular 5/11 sobre criterios para la unidad de actuación especializada del ministerio fiscal en materia de extranjería e inmigración. 2011. Disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/estudio2016/CIR/CIR_05_2011.html.
- Fiscalía General del Estado. Memorias de la Fiscalía General del Estado. Fiscal.es. 2019 Disponible en: https://d3cra5ec8gdi8w.cloudfront.net/uploads/documentos/2019/09/10/memoria2019_76609dd4.pdf.
- Fiscalía General del Estado. Sentencias condenatorias de audiencias provinciales. Art. 177bis. Enero 2012-Diciembre 2019. Disponible en: <https://www.fiscal.es/documentos/20142/b5e5bc0f-f02f-59d3-ddf0-53541202f7b6>.
- Fundación por causa. ¿Dónde está el dinero?, 2020. Disponible en: <https://porcausa.org/spectram/static/docs/icm1.pdf>.
- González, B. Los estereotipos como factor de socialización en el género. Comunicar, 12. Madrid. 1999 Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/158/15801212.pdf> (Consultado 20/02/2021).
- GRETA. Council of Europe. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Adopted 23 March 2018 Published 20 June 2018.
- L. Orbegozo Oronoz, ARATEKO. La trata de personas con fines de explotación sexual en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe de Investigación. Vitoria-Gasteiz, 2020. Disponible en: https://www.arateko.eus/contenedor.jsp?seccion=s_fnot_d4_v1.jsp&title=LA+TRATA+DE+PERSONAS+CON+FINES+DE+EXPLORACION+SEXUAL+EN+LA+CAPV&contenido=13433&tipo=8&nivel=1400&layout=contenedor.jsp&language=es.
- II Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual (2015/2018). <https://bit.ly/3cp161W>.
- Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre actuaciones de las FCSE y la colaboración con las organizaciones y entidades especializadas.
- Lagarde, M. La multidimensionalidad de la categoría de género y el feminismo. Metodología para estudiar el género (pág 49). 1996 Recuperado de <http://capacitacion.hcdn.gob.ar/wp-content/uploads/2015/12/lagarde.pdf> (Consultado 20/02/2021).
- L. Rubio Grundell. Repensar la relación entre seguridad y ciudadanía: La regulación europea de la trata con fines de explotación sexual como caso de estudio. Relaciones Internacionales, Número 35 • Junio 2017 - Septiembre 2017. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM. Disponible en: <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/6856>.
- La Strada International. Justice at last. European Action for compensation for Victims of crime. Ámsterdam, 2020.
- Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
- Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- Manual práctico de la OSCE diseñado para reforzar la protección de los derechos de las víctimas de trata. Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joining_efforts_to_protect_the_rights_1.pdf.
- M. del Águila Lara Palacios. La trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Análisis comparativo del marco jurídico internacional, nacional, autonómico y local. 2014. Página 4. Disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/10734>.
- Miguel, C y Fernández T. La judicatura como garantía de protección de los derechos de las víctimas de trata en Elementos para una teoría crítica del sistema prostitucional, Colección: Estudios de derecho constitucional, Editorial: Comares, Madrid 2017.
- M. Del Olmo. Prejuicio y estereotipos: un replanteamiento de su uso y utilidad como mecanismos sociales. Revista de educación. Departamento de Antropología. 2005. Recuperado de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1957/b15162084.pdf?sequence=1> (Consultado 20/02/2021).
- Meneses, Carmen (coord.). Apoyando a las víctimas de trata. Las necesidades de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual desde la perspectiva de las entidades especializadas. *Propuesta para la sensibilización contra la trata*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. I Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (2009-2012). <https://bit.ly/3ag1W0L>.
- Muñoz Arce, Giannina & Larraín-Salas, Daniela. Interseccionalidad y los programas sociales pro-integralidad: lecturas críticas sobre intervención social, *Tabula Rasa*, 30, 153-170. Doi: <https://doi.org/10.25058/20112742.n30.08> *Tabula Rasa*. Bogotá - Colombia. 2019 No.30: 153-170. 2019.
- Naciones Unidas. Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html>.
- Naciones Unidas. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones. 2000.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Global Report on Trafficking in Persons (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.IV.6).
- OSCE/ODIHR. Mecanismos nacionales de derivación. Aunando esfuerzos para proteger los derechos de las víctimas de trata de personas. Varsovia. 2007.
- Principios y directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas. Nueva York; Ginebra. Naciones Unidas, 2010. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf.
- R. Celis, Blanco, V. Álvarez García. CEAR-Euskadi. La trata con fines de explotación sexual en el contexto de militarización y cierre de fronteras. Bilbao, 2017. Disponible en: <https://www.cear-euskadi.org/categoria-producto/informes/>.
- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. <https://bit.ly/3aiB-NNF>.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de tasas en ámbito de la Administración de justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita.
- Recomendación General Nº 19 de la CEDAW: La violencia contra la mujer (1º periodo de sesiones, 1992).
- Red Española Contra la Trata de Personas (RECTP). Informe de la red española contra la trata de personas para la coordinadora europea de lucha contra la trata. Madrid, 2020.
- Red Española Contra la Trata de Personas (RECTP). Informe de la red española contra la trata de personas para la coordinadora europea de lucha contra la trata. Madrid, 2015.
- S. De las Heras Aguilera, E. Laporta Hernández. La protección de las supervivientes de trata de personas con fines de explotación sexual: normativa y realidades. *Icade*. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, no 107 mayo-agosto 2019, ISSN: 2341-0841. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/11383>.
- S. García Cuesta. La trata en España. Una interpretación de los Derechos Humanos en perspectiva de género. *DILEMATA* año 4. 2012, nº10, 45-64. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4032317>.
- S. Rodríguez López. (De)Constructing Stereotypes: Media Representations, Social Perceptions, and Legal Responses to Human Trafficking. 4:1, 61-72 *Journal of Human Trafficking*. 2018 Disponible online: <https://doi.org/10.1080/23322705.2018.1423447>.
- S. Rodríguez López. Getting to Know Women Convicted of Human Trafficking in Spain: Personal Profiles and Involvement in Crime. *Women & Criminal Justice*. 2018.
- T. De Gasperis, ACCEM. La trata tiene también género masculino, Madrid, 2020. Disponible en: <https://www.accem.es/la-trata-tambien-genero-masculino/>.
- UNODC. Global report on trafficking in persons. Vienna, 2020. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>.

8 ANEXOS



ANEXO I GLOSARIO

ACNUR	La agencia de la ONU para los refugiados
CATES	Centro de Atención Temporal de Extranjeros
CCAA	Comunidades Autónomas
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CEDAW	El Comité de la Convención de la ONU para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIE	Centro de Internamiento de extranjero
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
FFCCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FGE	Fiscalía General del Estado
GRETA	Grupo de Expertos de Acción contra la Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa

LGTBI+	Lesbianas, gays, transgénero, bisexuales, intersexuales y otras identidades sexuales y de género
LOEX	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
RAI	Renta Activa de Inserción
RECTP	Red Española Contra la Trata de Personas
TSH	Trata de Seres Humanos
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
UCO	Unidad Central Operativa de la Guardia Civil
UCRIF	Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales de la Policía Nacional

ANEXO II

El diseño del trabajo de campo se ha elaborado siguiendo los principios del EBDH, para la elaboración de las preguntas e hipótesis de investigación:

ÁMBITOS	CATEGORÍAS
PREVENCIÓN PROTECCIÓN EX ANTE Y CONCIENCIACIÓN	
PREVENCIÓN: SENSIBILIZACIÓN, CONCIENCIACIÓN Y FORMACIÓN	ACCESIBILIDAD ¿Tienen todas las víctimas acceso al sistema?
PROTECCIÓN EX POST Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS/ SUPERVIVIENTES	GARANTÍA DE ACCESO ¿están disponibles los recursos necesarios para todas las víctimas? ¿Qué necesitaría tener para que las mujeres tengan acceso, recursos y disponibilidad? DISPONIBILIDAD (en los recursos) ¿qué recursos hay disponibles? ¿en qué medida estos recursos atienden a las necesidades de las mujeres?
DETECCIÓN	
IDENTIFICACIÓN (Formal/acreditación como víctima)	
MEDIDAS DE PROTECCIÓN (medidas físicas/seguridad, periodo reflexión, alojamiento protegido, atención integral especializada-red/atención)	
REPARACIÓN SOCIAL/BIENESTAR INTEGRAL (acceso formación empleo educación ayudas materiales y económicas)	ADAPTABILIDAD ¿Son mecanismos adaptados a las mujeres que atendemos?
ACCESO A LA JUSTICIA	BUENA CALIDAD (tomando como referencia los estándares mínimos de derechos humanos)
DENUNCIA	
PROCESO JUDICIAL	
RECONOCIMIENTO DEL DAÑO	RESPUESTA CENTRADA EN LA VÍCTIMA ¿A quien responde o a que intereses responde (investigación/persecución policial? ¿se asume un enfoque de derechos, de género, interseccional? ¿Se atienden y tienen presentes los condicionantes personales y sociales?
REPARACIÓN/INDEMNIZACIÓN	
PERSECUCIÓN Y SANCIÓN	
PERSECUCIÓN DEL DELITO	
INVESTIGACIÓN	

ANEXO III INFORMANTES CLAVE

Investigación/Incidencia	
Informante clave nº 1	Investigadora. Esperanza Jorge Barrusano
Informante clave nº 2	Save the Children
Informante clave nº 3	Algeciras Acoge
Informante clave nº 4	Caminando Fronteras
Informante clave nº 5	Rosa Cendón. Responsable de Incidencia. Adoratrius. Sicar.cat
Operadoras Sociales	
Informante clave nº 6	Asociación TRABE
Informante clave nº 7	Algeciras Acoge
Informante clave nº 8	Cáritas
Informante clave nº 9	MZC (Mujeres en Zona de Conflicto)
Informante clave nº 10	APDHA (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía)
Informante clave nº 11	Fundación Cruz Blanca Aragón
Informante clave nº 12	Proyecto Esperanza - Adoratrices
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	
Informante clave nº 13	Representante de la Ertzaintza
Informante clave nº 14	Representante de la Unidad Central Operativa (UCO), órgano central del servicio de Policía Judicial de la Guardia Civil de España
Informante clave nº 15	Representante de la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF), de la Policía Nacional.
Informante clave nº 16	Representante de los Mossos d'Esquadra
Informante clave nº 17	Delegación del Gobierno para la Violencia de Género
Informante clave nº 18	Asesora del Ministerio de Igualdad
Informante clave nº 19	Vicedecana del Ilustre Colegio de la Abogacía de Bizkaia Directora de CEAR Euskadi



ANEXO III INFORMANTES CLAVE (CONTINUACIÓN)



Operadores Jurídicos	
Informante clave nº 20	Fiscal Adscrita al Fiscal de Sala de Extranjería.
Informante clave nº 21	Fiscal de Sala coordinador de la Unidad de Extranjería
Informante clave nº 22	Proyecto Esperanza - Adoratrices
Informante clave nº 23	Asociación Otro Tiempo
Informante clave nº 24	CEAR - Euskadi
Informante clave nº 25	CEAR - Madrid
Informante clave nº 26	Mujer 1
Informante clave nº 27	Mujer 2
Informante clave nº 28	Mujer 3
Informante clave nº 29	Mujer 4
Informante clave nº 30	Mujer 5

Junio 2021

Coordinación: Ana Delso Atalaya

Autoras: Ana Romo Escribano y Cristina Turégano Castellanos

Maquetación: Isla Gráfica

Ilustraciones: Mary Long (Shutterstock)

Impresión: Din impresores

© **Asociación TRABE y Fundación Fernando Pombo, 2021**

Todos los derechos reservados

FFP FUNDACIÓN
FERNANDO POMBO



trabe
think fem

Con la colaboración de

PORTICUS

www.porticus.com