

ANEXO I: INFORME FINAL DE SEGUIMIENTO DEL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 2009-2012

Diciembre 2013



I. INTRODUCCIÓN.....	3
II. MEJORA DEL CONOCIMIENTO, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN.....	4
III. PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA.	12
IV. PERSECUCIÓN DEL DELITO.	25
V. ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN.....	28
VI. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO.....	32



INTRODUCCIÓN

El presente informe constituye el balance de la implementación del Plan Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual 2009-2012, una estrategia dirigida a combatir la trata con fines de explotación sexual desde una perspectiva integral, construida a partir de un proceso de cooperación interinstitucional y multidisciplinar.

En la medida en que esta Informe Final forma parte del diagnóstico de la situación de partida para la elaboración del Plan Integral para la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018, se incluye como un Anexo del mismo.

La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, que tiene atribuido el impulso, en el ámbito de la Administración General del Estado, de la coordinación en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, así como la cooperación con las instituciones y Administraciones competentes para la atención y protección de las víctimas, ha sido la encargada de coordinar la elaboración de este informe, que recoge las aportaciones realizadas por los departamentos ministeriales con responsabilidades en la ejecución del Plan Integral 2009 – 2012.

Siguiendo la estructura de los informes anuales, este documento se estructura en cuatro grandes apartados:

- Mejora del conocimiento, sensibilización y prevención en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual.
- Protección a las víctimas de trata con fines de explotación sexual.
- Persecución del delito.
- Estructuras de cooperación y coordinación interinstitucional.

Con carácter general, el informe pone de manifiesto el avance que ha supuesto el Plan en términos de colaboración entre instituciones y administraciones en sus cuatro años de ejecución y, en particular, el establecimiento de canales de comunicación formal con las organizaciones de la sociedad civil que atienden de manera especializada a las víctimas.

Se indica también que, a pesar de la finalización de la vigencia del Plan 2009-2012, cada departamento ha asumido en su actuación ordinaria las medidas del Plan que afectan a su ámbito de competencias, dando continuidad al proceso iniciado en 2009.



I. MEJORA DEL CONOCIMIENTO, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN.

1.1. PRINCIPALES LOGROS EN INVESTIGACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL.

Uno de los objetivos del Plan Integral 2009-2012 estaba dirigido a aumentar el conocimiento de la situación de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en España, con la finalidad de conocer sus verdaderas dimensiones y desarrollar medidas adecuadas para combatirla y, en particular, para favorecer la prevención y la detección temprana de situaciones de trata.

Asimismo, se señalaba la necesidad de aumentar la información y sensibilización a profesionales, empresas, al público general y en el ámbito educativo, así como la formación especializada del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del funcionariado y otros profesionales de las administraciones e instituciones públicas y privadas relacionadas con la trata de seres humanos.

Estos objetivos se plasmaron en una serie de medidas establecidas en las áreas I (19 medidas de sensibilización, prevención e investigación) y II (7 medidas de educación y formación) del Plan, que a su vez se materializaron en la puesta en marcha de actuaciones sobre las que se puede concluir lo siguiente:

1. En el ámbito de la investigación, de acuerdo con las previsiones del Plan, se elaboraron los siguientes estudios:
 - ◆ Estudio sobre el tratamiento judicial de los procesos penales relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, elaborado por el Ministerio de Justicia que, basado en el marco normativo anterior a la reforma del Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, fue fundamental para acometer las reformas legislativas posteriores, tanto en el ámbito penal como de extranjería.
 - ◆ Estudio "Poblaciones Mercancía: tráfico y trata de mujeres en España", referido a la trata de mujeres con fines de explotación sexual en relación con los movimientos migratorios, del que destaca el análisis de datos sobre migraciones, prostitución y trata de mujeres. Este estudio, que fue iniciado por el Instituto de la Mujer con anterioridad a la aprobación del Plan 2009-2012,



incorporó datos actualizados en el año 2010 y fue posteriormente editado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

- ♦ Una investigación dirigida a conocer los recursos existentes en España para la asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual, que dio lugar a una Guía de recursos que sirve como herramienta de carácter práctico para la localización de los recursos especializados existentes para la atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, pues contiene una descripción del tipo de recurso y su ubicación geográfica.

Junto a esta investigación el Plan preveía un estudio sobre las consecuencias de la trata en las víctimas, que pudiera dar lugar a la elaboración de unas orientaciones metodológicas para la intervención con ellas. La elaboración de este estudio, que no se llevó a cabo durante la vigencia del Plan, ha sido asumida por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, de manera que se han cumplido las previsiones del Plan en materia de investigación.

2. En materia de sensibilización se puede afirmar que se han cumplido los objetivos recogidos en el Plan, y en concreto, se han llevado a cabo actuaciones dirigidas a:

- ♦ Aumentar la sensibilización social acerca de la trata con fines de explotación sexual, haciendo llegar a la sociedad un mensaje claro y contundente de rechazo a esta vulneración de los derechos fundamentales. Para ello, se pusieron en marcha diversas campañas de sensibilización y se promovió la conmemoración del Día Europeo contra la Trata de Seres Humanos (18 de octubre), implicando cada año al Consejo de Ministros en la aprobación de una declaración de rechazo a esta lacra y de apoyo a sus víctimas. En cumplimiento de este objetivo se han llevado a cabo también actuaciones dirigidas a promover el control de los anuncios relacionados con el comercio sexual en los medios de comunicación, a través de la negociación con los medios para conseguir la autorregulación, con la finalidad de acabar con este tipo de publicidad. Como resultado de esta actuación se ha producido la desaparición de estos anuncios en algunos medios de prensa escrita.

Por otra parte, se realizó una consulta al Consejo de Estado sobre las posibilidades de actuación contra los anuncios sobre el comercio sexual, dada la insuficiencia del mecanismo autorregulatorio previsto en el Plan para



alcanzar la finalidad perseguida de hacer desaparecer los anuncios de la prostitución en la los medios de prensa escrita.

En su informe de respuesta, que emitió el 22 de marzo de 2011, el Consejo de Estado puso de manifiesto la existencia de fundamentos para establecer medidas limitativas de la publicidad de la prostitución, incluso su prohibición, si bien para ello sería necesario que las medidas a adoptar se instrumentaran mediante el ejercicio de una iniciativa legislativa.

- ◆ Sensibilizar e informar al alumnado, familias y profesorado sobre la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, con la finalidad de fomentar el respeto a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que se ha llevado a cabo fundamentalmente a través de la elaboración de un material específico, “la Guía de Laia” sobre trata con fines de explotación Sexual, dirigida a alumnado de 3º y 4º de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) y al de Bachillerato, y su difusión on line en el ámbito educativo.
 - ◆ Informar a empresas, instituciones y profesionales sobre la trata con fines de explotación sexual, en particular entre empresas del sector turístico y de organización de eventos, objetivo que se ha realizado fundamentalmente mediante la incorporación de esta materia entre las cuestiones recogidas en el Código Ético Mundial para el Turismo de la Organización Mundial del Turismo (OMT) en relación a la prevención de cualquier abuso o explotación de los grupos más vulnerables –mujeres, niñas y niños– en las poblaciones de destino y, en particular, en Europa.
3. En cuanto a las actuaciones desarrolladas para aumentar la prevención de la trata de seres humanos, favorecer la detección temprana y mejorar la información en relación con este delito, se han puesto en marcha diversas actuaciones:
- ◆ Se han intensificado las inspecciones realizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en lugares de riesgo potencial de trata con fines de explotación sexual, medida que ha venido acompañada de una sistematización de la información, destacando la creación en 2009 de una base de datos específica de trata de seres humanos (BDTRATA), en la que se incorpora periódicamente la información procedente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, relativa a las inspecciones administrativas desarrolladas en lugares de ejercicio de la prostitución (principalmente en



clubes de alterne) y los atestados policiales en el marco de las investigaciones llevadas a cabo contra las actividades delictivas de explotación sexual y de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Como complemento a la información sistematizada a través de la base de datos gestionada por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) del Ministerio del Interior, diversas administraciones recogen datos en relación con el desarrollo de sus competencias en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual. Así, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género recoge información sobre las mujeres que reciben asistencia a través de los recursos financiados por la convocatoria anual de subvenciones públicas para el desarrollo de proyectos de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas.

También la Fiscalía General del Estado incorpora en su Memoria anual de actuaciones, los datos relativos al enjuiciamiento del delito de trata de seres humanos, que incluyen información sobre las personas investigadas y las víctimas identificadas.

- ◆ Se han elaborado diversos protocolos para favorecer la detección y denuncia de situaciones de trata de seres humanos por profesionales de distintos ámbitos (sanitario, migraciones o para la coordinación de operaciones policiales), destacando además la implicación de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, en el último año de ejecución del Plan, en el diseño conjuntamente con otros cinco países de la UE (Francia, Holanda, Grecia, Rumanía y Bulgaria), de unas directrices comunes para la detección de posibles víctimas de trata, acompañadas de las correspondientes herramientas prácticas para favorecer la detección de posibles víctimas de trata por estos profesionales no especializados en la materia y aumentar la identificación y derivación a servicios de atención especializada¹.
4. A lo largo de los años de vigencia del Plan se han realizado, con la finalidad de favorecer la capacitación y especialización de profesionales de distintos ámbitos relacionados con la trata de seres humanos, múltiples actuaciones de formación, tanto específica y especializada, como integrada en los planes generales de formación de los distintos departamentos ministeriales, habiendo obtenido como resultado una mayor especialización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

¹<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/Deteccion/home.htm>



y la creación de unidades específicas para la investigación del delito tanto en el Cuerpo Nacional de Policía, como en la Guardia Civil.

En relación con la formación y la especialización de profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, destaca el fomento de la especialización policial en la investigación financiera de delitos relacionados con la trata, así como el intercambio de información con el Servicio Ejecutivo de la Comisión para la Prevención del Blanqueo de Capitales.

Por otra parte, los distintos departamentos ministeriales implicados en la ejecución del Plan han puesto en marcha actividades formativas en relación con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, dirigidas tanto a su personal como a profesionales de su ámbito de competencias, al objeto de aumentar el conocimiento sobre estas situaciones.

En el ámbito formativo, más allá de las medidas recogidas en el Plan 2009-2012, destaca la elaboración de materiales formativos dirigidos a profesionales de distintos ámbitos, para la detección de posibles víctimas de trata de seres humanos (mencionados con anterioridad), destacando la cooperación en su elaboración y validación con distintas entidades e instituciones especializadas en la materia, que a su vez, son las encargadas de distribuir los materiales y de organizar acciones formativas con profesionales no especializados que puedan apoyar el proceso de detección de posibles víctimas².

1.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y PREVENCIÓN DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL.

Tal y como se ha expuesto, se ha dado cumplimiento a la totalidad de los objetivos recogidos en las Áreas I y II del Plan 2009-2012, al tiempo que se ha dado continuidad a las medidas recogidas en las citadas Áreas, dada la necesidad de proseguir la labor iniciada tanto de sensibilización, como de prevención y de formación.

No obstante, se identifican algunos aspectos que es necesario reforzar:

1. En lo referente al aumento de la sensibilización social debe tenerse en cuenta la necesidad de abordar actuaciones desde el punto de vista de la demanda como una de las causas profundas de la trata de seres humanos, tal y como señalan el artículo 6 del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos y el artículo 18 de la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril.



A pesar de que este aspecto no constituía una medida del Plan 2009-2012 la realización de acciones dirigidas a la concienciación, sensibilización e información para desincentivar la demanda es, sin duda, un aspecto fundamental en la prevención de situaciones de trata que debe abordarse en la formulación de un Plan Integral. Igualmente, se debe reforzar el trabajo en relación con la percepción social de la prostitución – principal destino de las víctimas de trata – y la estigmatización de las mujeres que la ejercen.

En este sentido, el Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos (GRETA), en su informe de seguimiento de la aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos insta a las autoridades españolas a continuar la labor de sensibilización emprendida, así como a poner en marcha medidas para desincentivar la demanda de servicios en los que se utiliza a posibles víctimas de trata de seres humanos, recomendando el estudio de posibles medidas dirigidas a penalizar el uso de estos servicios, siempre teniendo en cuenta que estas medidas no pueden llevar a criminalizar o perseguir a las víctimas.

2. En materia de detección e identificación de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual, destacan los comentarios recogidos en el informe de seguimiento de la aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata de seres humanos, que incide en la conexión entre la trata de seres humanos y la prostitución, manifestando el GRETA su preocupación por el desarrollo de regulaciones en el ámbito local para desincentivar la demanda de prostitución, principal destino de las víctimas de trata con fines de explotación sexual. Considera este grupo de expertos que dichas regulaciones conllevan, en algunas de las normativas elaboradas, la sanción a las mujeres que se encuentran en situación de prostitución, destacando que en España no existen datos sobre el impacto de estas medidas en relación a la explotación sexual y la trata.

En consecuencia, solicita que se estudie el impacto que estas medidas pueden tener en la detección e identificación de víctimas de trata, así como en su protección y asistencia y en relación con la persecución de los tratantes. Asimismo, recuerda que este tipo de regulaciones puede tener como consecuencia una mayor dependencia de las mujeres de las redes que las explotan, lo que aumenta su aislamiento y disminuye las posibilidades de detección de posibles casos de trata y su consecuente derivación a los servicios adecuados de atención.

² Ver punto anterior sobre detección y prevención temprana de la trata de seres humanos y nota nº 17.



3. En relación con los sistemas de recogida de datos sobre la situación de la trata con fines de explotación sexual, éstos se encuentran en continua evolución, al verse afectados por la incorporación de nuevos procedimientos y las distintas modificaciones legislativas realizadas en los últimos años, algunas todavía en curso. Ello sin contar con la dificultad que entraña la recogida de información estadística concreta y fiable sobre la evolución de conductas de tipo delictivo. Esta situación ha tenido como principal consecuencia la imposibilidad de comparar datos de años anteriores para comprobar la evolución tanto en la persecución del delito como en la atención y protección a las víctimas.

Por otra parte, tal y como se ha señalado en el informe de evaluación de la aplicación del Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos realizado por el GRETA, debido a la compleja organización territorial y administrativa en España y a la participación de distintas instituciones y organizaciones desde el momento en que se detecta a una posible víctima, es necesario reforzar la coordinación de las distintas instituciones y organizaciones, de manera que exista una única fuente de datos fiable en la que se recojan, una vez contrastados, todos los datos aportados por las distintas instituciones y administraciones, incluyendo aquellos recogidos por las organizaciones que atienden a las víctimas de la trata, desagregados por sexo, edad, tipo de explotación, país de origen y de destino, etc.

En este mismo sentido, la Oficina del Defensor del Pueblo, en su informe "La trata de seres humanos en España: Víctimas invisibles"³, pone de manifiesto la enorme dificultad en la obtención de datos, precisamente derivada de la existencia de una diversidad de fuentes y bases de datos que no son comparables entre sí. Asimismo, recuerda que la carencia de datos fiables compromete seriamente la adopción de medidas de lucha contra la trata y dificulta la evaluación realista del impacto de cualquier plan de evaluación. Además, hace referencia a la dificultad a la hora de comparar los datos y registros.

4. En cuanto a los avances en la formación y especialización de profesionales, distintas instituciones ponen de manifiesto que resulta esencial reforzar la formación de determinados profesionales, en particular, del funcionariado encargado del control de fronteras y del personal encargado de la instrucción de procedimientos de protección internacional, pues muchas instituciones, entre ellas organizaciones especializadas en la materia, la oficina del defensor del pueblo y el GRETA, señalan que existen importantes carencias en la detección de posibles víctimas en estos



ámbitos. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer procedimientos con instrucciones claras acerca de cómo actuar con las posibles víctimas - en frontera o ante una solicitud de protección internacional -, para garantizar la protección de sus derechos y su acceso a los recursos de atención especializados.

³http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Informe_Defensor_del_Pueblo_trata.pdf



II. PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA.

2.1. PRINCIPALES LOGROS EN LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL.

La mejora de la asistencia y protección a las víctimas es el objetivo central del Plan 2009-2012, por lo que cualquier medida recogida en él debe garantizar el ejercicio de los derechos de la víctima por encima de cualquier otra pretensión.

Para asegurar el cumplimiento de este objetivo el Plan estableció la necesidad de poner en marcha tres tipos de medidas. Por una parte, la mejora de los recursos para garantizar la atención especializada a las víctimas; por otra, la acometida de una serie de reformas de carácter normativo que garantizaran una mayor protección de la víctima; y, además, la elaboración y desarrollo de protocolos de actuación y coordinación para la mejora de la información, asistencia y protección a víctimas y testigos.

La puesta en marcha de las citadas medidas ha tenido como principales resultados los que se detallan a continuación:

1. Respecto del acceso de las víctimas a recursos especializados de información, asistencia y protección, destaca la mejora de la respuesta a las necesidades de las víctimas de trata con fines de explotación sexual, mediante la financiación de recursos especializados en su atención integral, a través de diversas convocatorias de subvenciones:

- ◆ Convocatoria anual de subvenciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, financia el desarrollo de proyectos de protección y asistencia a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas, incluidos recursos dirigidos a la atención a víctimas menores de edad.

La asignación desde 2009 de un presupuesto anual dirigido a organizaciones sin fines de lucro con experiencia acreditada en la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, ha permitido asegurar su acceso a servicios especializados de información y de asistencia social, psicológica, sanitaria y jurídica, así como a acciones de traducción e interpretación, formativas y de inserción sociolaboral.

- ◆ Además, en el ámbito de la convocatoria anual de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas



(IRPF), también del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se financian programas para la asistencia y protección de víctimas de trata y de explotación sexual, incluida la atención a víctimas de explotación sexual infantil, realizados por Organizaciones no Gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro, participando la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en la evaluación de los programas que se presentan en este ámbito.

- ◆ Por su parte, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha incorporado en sus Programas cofinanciados por el Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países (FEI) y en la convocatoria de subvenciones de Régimen General dirigidos a inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados en situación de vulnerabilidad social o riesgo de exclusión social, así como en los Programas cofinanciados por el Fondo Europeo de Refugiados (FER), prioridades para el desarrollo de programas dirigidos a la acogida integral de víctimas de trata de seres humanos, la sensibilización, la creación de redes de apoyo y otras actuaciones dirigidas a la erradicación de la trata con fines de explotación laboral o sexual.

De acuerdo con la información económica recabada de los Departamentos ministeriales indicados para la elaboración de los informes anuales de ejecución del Plan 2009-2012, en los últimos años de su ejecución, se han dedicado entre 4 y 5 millones de Euros anuales a la atención de las víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Por otra parte, en cuanto a la asistencia a aquellas víctimas de trata de seres humanos que solicitan el retorno voluntario a su país de procedencia, se han puesto en marcha ayudas específicas para asegurar este aspecto. Así, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social cuenta con programas para la financiación a organizaciones especializadas para el apoyo en la gestión del retorno y la asistencia a la víctima.

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de Migraciones, a través de los programas subvencionados, las organizaciones especializadas están gestionando anualmente entre 10 y 20 retornos voluntarios de víctimas de trata de seres humanos.

2. En el ámbito normativo, el Plan Integral 2009-2012 recogió diversas medidas dirigidas a garantizar una atención inmediata y adecuada a todas las víctimas, así como a asegurar su protección.



El objetivo de mejora de la protección a las víctimas en el ámbito normativo ha dado lugar a varios años de trabajo para la revisión y modificación de aquellas normas que pueden afectar al acceso de las víctimas a una protección y asistencia adecuada. Entre las reformas acometidas para favorecer el acceso de las víctimas a los recursos de asistencia y protección destacan:

- ♦ La modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, mediante la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que introduce el artículo 59 bis, y la Ley Orgánica 10/2011, de 17 de julio, que lo modifica. Estas modificaciones establecen un estatuto específico para las personas extranjeras en situación irregular víctimas de la Trata de Seres Humanos, recogiendo al respecto tanto las previsiones de la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, como las obligaciones dimanantes de la ratificación y entrada en vigor en nuestro país del Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (Convenio núm. 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

En el proceso de adaptación de la legislación de extranjería a las previsiones de los convenios y tratados internacionales ratificados por España, resulta también de suma importancia la regulación recogida en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, cuyo articulado incorpora un capítulo en desarrollo de las previsiones del artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. En particular destaca el mandato de la elaboración de un Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, de aplicación universal (con independencia del origen de las víctimas o su situación administrativa, a pesar de estar previsto en una norma relativa a los derechos y libertades de las personas extranjeras en España), que constituye el Mecanismo Nacional de Derivación (National Referral Mechanism, NRM).

- ♦ Inclusión en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, de derecho de asilo y de la protección subsidiaria, de una mención específica entre los colectivos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y pueden requerir, por tanto, una atención específica a sus necesidades, a las víctimas de trata de seres



humanos solicitantes de protección internacional. Esta regulación remite a su desarrollo reglamentario para la adopción de las medidas necesarias para un tratamiento específico.

- ◆ Aprobación del 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, lo que ha supuesto el reconocimiento de asistencia jurídica gratuita a las víctimas de violencia y trata en todos los procesos judiciales y administrativos derivados de su condición de víctima, sin necesidad de que ésta justifique la falta de recursos.
- ◆ En materia de asistencia sanitaria, el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, modificado por el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, amplía el alcance del acceso de las víctimas de trata de seres humanos a la prevista en la cartera común básica de servicios asistenciales del Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, aunque la Disposición adicional quinta del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, hace referencia al acceso a las prestaciones del sistema nacional de salud a aquellas víctimas de trata a las que les haya sido concedido un periodo de restablecimiento y reflexión, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha promovido una interpretación de este precepto que garantice un tratamiento igualitario de todas las víctimas, pues el periodo de restablecimiento y reflexión sólo se reconoce a las víctimas de trata en situación irregular, así como el acceso inmediato a los servicios de atención y a la protección adecuada desde el momento de la identificación. En este sentido, la Delegación del Gobierno instó a la Secretaría General de Sanidad para que acordara con las Comunidades Autónomas una interpretación común según la cual se entiende por "víctima de trata de seres humanos" cualquier persona física de la que existan indicios razonables de que haya sido objeto de trata tras un proceso de identificación realizado por la autoridad policial competente, cuestión que será acreditada con el "Acta de información general a posibles víctimas de trata de seres humanos".

- ◆ Por otra parte, el proceso de transposición de la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, en lo relativo a las medidas referidas a la asistencia y protección de las víctimas, ha propiciado el abordaje de nuevas reformas normativas:



- o Previsión, en el Anteproyecto de Ley de actualización de la legislación sobre protección a la infancia, en la parte por la que se modifica el Código Civil, de la consideración de situación de desamparo cuando un menor sea identificado como víctima de trata de seres humanos y exista un conflicto de intereses entre los padres, tutores o guardadores y el menor.
- o Proyecto de regulación de un Estatuto Jurídico de la Víctima que dé respuesta jurídica y social a las víctimas del delito y sus familiares, contemplando una especial protección a las más vulnerables, entre las que se encuentran las víctimas de trata y las víctimas menores de edad, previendo unas medidas específicas de protección para víctimas en los procesos penales, así como en la regulación de un “Estatuto procesal de la víctima” (a través de la futura reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Todo lo anterior ha configurado en un breve espacio de tiempo, apenas 5 años, un panorama legislativo que ofrece a las víctimas mayores garantías de protección y acceso a los recursos de asistencia a su disposición, lo que a su vez favorece la colaboración de las víctimas en la investigación y la persecución del delito.

3. En relación con la elaboración y desarrollo de protocolos de actuación y coordinación para la mejora de la información, asistencia y protección a víctimas y testigos, con independencia de la previsión en el Plan Integral de diversos protocolos de atención a víctimas y de coordinación interinstitucional, las principales instituciones implicadas en la identificación, asistencia y protección a las víctimas, elaboraron y suscribieron un único Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de seres humanos⁴, aprobado en octubre de 2011.

Como se ha indicado anteriormente, dicho Protocolo Marco fue elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que preveía el impulso, por las Secretarías de Estado de Inmigración y Emigración, de Justicia, de Seguridad y de Igualdad, de la adopción de un Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de Seres Humanos.

El citado Reglamento indicaba, además, en su Disposición adicional única, referida a la Identificación y protección de la víctima de trata de seres humanos, que *“Las previsiones establecidas en el artículo 140 del Reglamento aprobado por este Real*

⁴<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/DOC/protocoloTrata.pdf>



Decreto serán igualmente de aplicación a las víctimas potenciales de trata de seres humanos nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del régimen comunitario de extranjería”.

Así, en octubre de 2011, los Ministerios de Sanidad, Política Social e Igualdad, Interior, Justicia y Trabajo e Inmigración, así como la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, suscribieron el Acuerdo interinstitucional por el que se aprueba el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, que establece las pautas de actuación para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de seres humanos, así como los mecanismos de coordinación de las instituciones implicadas en dichos procesos, definiendo tanto los instrumentos de relación entre las administraciones con responsabilidades en la materia, como los procesos de comunicación y cooperación con organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas de trata, con la finalidad de abordar de manera integral las distintas etapas desde la detección hasta la inserción o el retorno de la víctima.

En cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula cuarta del citado Acuerdo interinstitucional, el 7 de junio de 2012 tuvo lugar la constitución de la Comisión de Seguimiento del mismo, formada por las instituciones y administraciones firmantes y convocada a iniciativa de la Delegada del Gobierno para la Violencia de Género, quien la preside.

Entre los distintos aspectos dirigidos a favorecer los mecanismos de comunicación para la identificación y derivación de las víctimas de trata de seres humanos y mejorar así su acceso a los recursos de asistencia y protección, el Protocolo Marco hace referencia a la importancia de la detección de posibles víctimas por vías alternativas a la inspección de lugares donde puedan encontrarse personas en riesgo o la investigación del delito por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuestión en la que se ha avanzado, no solo mediante la cooperación en el proceso de identificación entre las distintas instituciones y administraciones y con las organizaciones especializadas, sino también mediante la formación y distribución de los materiales para apoyar la detección de posibles víctimas por profesionales de distintos ámbitos a los que se ha hecho referencia anteriormente.

4. En lo que respecta a la protección a las víctimas de trata en el proceso penal, el Plan 2009-2012 ya hacía referencia a normativa española que garantiza la protección de las víctimas delito, en particular, cuando son testigos en el proceso penal está contemplada en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a



testigos y peritos en causas criminales, así como de acuerdo a lo establecido en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, que establece un sistema de ayudas públicas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos dolosos y violentos cometidos en España, así como de los delitos contra la libertad sexual aun cuando éstos se perpetraran sin violencia.

Al mismo tiempo, las víctimas de trata, además del reconocimiento de la protección contemplada en los artículos 13, 109 y 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tienen acceso a una especial protección al reconocerles el Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, una serie de derechos en relación con el acceso a la asistencia jurídica gratuita, en consonancia con las actuaciones previstas en el Plan 2009-2012.

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos específicos de protección de las víctimas de trata durante el proceso judicial, también en cumplimiento del objetivo de promoción y protección de los derechos de las víctimas del Plan 2009-2012, se ha mejorado la información a las víctimas y la comunicación entre el Ministerio Fiscal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Así, la Fiscalía General del Estado, en cumplimiento de la función tutiva de las víctimas encomendada por la legislación española, está obligado a procurar que las víctimas de trata de seres humanos sean puntualmente informadas de sus derechos, de forma clara y accesible, comprendiendo dicha información, además del ofrecimiento de acciones de los arts. 109 y 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la obligación de comunicarles los actos procesales que puedan afectar a su seguridad (artículos 109 y 544 ter 9 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), y las previsiones de los artículos 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, y 140 y siguientes de su Reglamento.

Además, el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos exige que los Fiscales se aseguren de que las declaraciones prestadas por las víctimas durante la fase de instrucción se realicen con los requisitos precisos para que en el juicio oral puedan hacerse valer como prueba sumarial pre constituida cuando existan lógicas dudas sobre la futura comparecencia al acto del Juicio oral.

Igualmente los fiscales se encargan de solicitar, cuando resulte procedente, la adopción de alguna de las medidas previstas en la Ley 19/1994, de Protección de



Testigos, o el uso de cualquier medio que contribuya a la protección de la víctima en el juicio oral como la utilización de videoconferencias para su declaración.

De igual modo, de acuerdo con lo contemplado en el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata, en el ámbito de sus actuaciones, los médicos forenses velarán por que la entrevista y exploración de la víctima se produzca de forma integral en un único momento, evitando la victimización secundaria y la repetición de entrevistas, pruebas o exámenes complementarios.

En todo caso, es necesario aclarar que las medidas de carácter asistencial y de apoyo previstas en la legislación española no están condicionadas por la tramitación del proceso penal, sino por las necesidades específicas que se valoran caso a caso. Y, en ningún caso, los medios asistenciales que establece la legislación española están subordinados a la colaboración de las víctimas en la investigación penal, en la instrucción judicial, o en el juicio.

Por último, cuando los perjudicados no se muestren parte en la causa, no se entenderá que renuncian al derecho de restitución, reparación o indemnización que pueda acordarse a su favor en sentencia firme, siendo necesaria la renuncia a este derecho de manera expresa.

5. Una mención especial merece la protección de las víctimas de la trata menores de edad, pues no se encuentran contemplados objetivos y medidas específicas en el Plan 2009-2012 y, sin embargo, han sido objeto de innumerables comentarios y recomendaciones tanto de los organismos nacionales e internacionales que evalúan las políticas públicas en materia de lucha contra la trata de seres humanos, como por las instituciones y organizaciones que participan en la elaboración del presente instrumento, que incluye la evaluación de los resultados del Plan, a través del envío de observaciones y recomendaciones.

En este sentido, la protección de las víctimas de trata menores de edad se establece en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, instrumento único de protección de menores, en cuyo artículo 2 establece que el interés superior de los menores primará sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. No obstante, las víctimas de trata menores de edad están amparadas por el artículo 59 bis Núm. 5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que recuerda que *“las previsiones del presente artículo serán igualmente de aplicación a personas extranjeras menores de edad, debiendo tenerse en cuenta la*



edad y madurez de éstas y, en todo caso, la prevalencia del interés superior del menor”.

A su vez, el artículo 146 del Reglamento de Extranjería establece que en caso de que fuera determinada la minoría de edad de la víctima de trata de seres humanos, las actuaciones que deban realizarse velarán en todo momento por la preservación del interés superior del menor. La institución pública responsable de la tutela legal de la víctima menor de edad o el Ministerio Fiscal podrán proponer la derivación del menor hacia recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos, por razones de protección o de asistencia especializada. En cualquier caso, los recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos deberán garantizar la separación entre menores y mayores de edad.

Por su parte en el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, en el capítulo dedicado a la asistencia a las víctimas menores de edad realiza una serie de consideraciones en relación a la especial situación de vulnerabilidad de las víctimas menores de edad, en consonancia con la legislación citada y de acuerdo con las previsiones recogidas en la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril.

La legislación de extranjería contempla también la posibilidad de proteger a las personas indocumentadas cuya edad sea incierta cuando existan razones para creer que es menor de edad, en cuyo caso prevalecerá esta consideración en tanto no exista decreto del Ministerio Fiscal estableciendo la mayoría de edad. También nuestra legislación procesal penal contempla medidas específicas de protección de los menores de edad en el proceso penal.

6. Finalmente, en relación con el acceso de las víctimas a sus derechos y el cumplimiento del objetivo del Plan de mejora de la información a las víctimas sobre dichos derechos, durante la vigencia del Plan se pudo constatar la inexistencia de un catálogo específico de derechos reconocido a las víctimas de trata de seres humanos, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, era habitual encontrar la enumeración de recursos de asistencia necesarios para la recuperación de las víctimas de trata (i.e. Art. 12 del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata).

Sin embargo, la Directiva 2011/36/UE, de 5 abril, recoge la necesidad de garantizar una serie de derechos a las víctimas, haciendo referencia a la definición de un estatuto de la víctima. A este respecto, la Comisión Europea ha trabajado en la



definición de los derechos de las víctimas de trata, quedando plasmado en una publicación que pretende ser coherente con el planteamiento de un enfoque centrado en la víctima y en la protección de los derechos humanos en la lucha contra la trata de seres humanos⁵.

En España, tal y como se ha señalado anteriormente, en el momento de elaboración del presente informe, el Ministerio de Justicia está llevando a cabo los trabajos necesarios para la elaboración de un Estatuto Jurídico de la Víctima.

2.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL.

Se han cumplido gran parte de los objetivos planteados en el Plan 2009-2012 en relación con la asistencia y protección a las víctimas de trata con fines de explotación sexual.

En este sentido, destaca, no sólo el esfuerzo para la mejora de la información a las víctimas y el refuerzo de los servicios especializados de asistencia y protección, sino también el establecimiento de pautas de actuación y la formalización de protocolos de coordinación y colaboración, que garantizan una actuación más ágil y la eliminación de barreras en el acceso a los recursos de atención especializados.

No obstante, se han identificado nuevos retos para la mejora de la atención y protección a las víctimas:

1. En relación con el retorno asistido de víctimas de trata de seres humanos, se ha puesto de manifiesto la necesidad de aumentar la cooperación con los países de origen para garantizar que el retorno se haga de forma segura. En este aspecto, tiene un papel fundamental el Ministerio del Interior en coordinación con las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de los programas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En concreto, el informe de GRETA sobre la aplicación por España de las previsiones del Convenio del Consejo de Europa de lucha contra la trata, exige que el retorno asistido responda a las necesidades de las víctimas y se haga con la debida consideración hacia sus derechos, su seguridad y dignidad. Todo ello, de acuerdo con las recomendaciones de GRETA, implica la información a las víctimas sobre los programas existentes sobre los riesgos, así como la puesta a su disposición de la protección necesaria. Asimismo, considera que las autoridades españolas deben avanzar en el

⁵http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodePath=/EU+Policy/EU+rights+of+victims+of+trafficking_ES.pdf&fileName=EU+rights+of+victims+of+trafficking_ES.pdf



desarrollo de mecanismos de cooperación con los países de origen para asegurar la correcta evaluación del riesgo, el retorno seguro y su efectiva reinserción.

2. En lo referente a la modificación del ordenamiento jurídico para reforzar la atención y protección de las víctimas, se pone de manifiesto lo siguiente:

- ◆ En cuanto a la previsión, recogida en la norma reguladora del derecho de asilo, de procurar una atención a las necesidades específicas de las posibles víctimas de trata que se encuentren en el proceso de solicitud de protección internacional las organizaciones especializadas señalan carencias en su asistencia y protección cuando acceden a través del sistema de protección internacional.

Sobre esta cuestión se pronuncia el informe elaborado por el GRETA, que pone de manifiesto la necesidad de aumentar los esfuerzos para garantizar que los procedimientos establecidos permitan el acceso de las víctimas adultas y menores a la protección internacional y respeten el principio de no devolución recogido en el artículo 14 del Convenio.

Por su parte, la Defensora del Pueblo, en su monográfico sobre trata de seres humanos alude a los obstáculos que encuentran las víctimas de trata para que sus solicitudes de protección internacional prosperen, debido a la dificultad para acreditar la existencia de un "fundado temor de persecución" y la "pertenencia a un determinado grupo social".

Por otro lado, señala que la normativa vigente en España garantiza la aplicación de la Ley de Asilo a las víctimas de trata frente a la situación anterior a 2009, si bien pone de manifiesto la necesidad de avanzar en el establecimiento de mecanismos de detección de situaciones de trata entre las personas que solicitan protección internacional y su preocupación ante la denegación de las solicitudes de protección internacional tanto en frontera como en el procedimiento regular y la consecuente falta de valoración del riesgo en caso de retorno al país de origen.

- ◆ De acuerdo con el análisis de los mecanismos de asistencia y protección a víctimas, recogido en el Informe sobre la aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de Acción contra la Trata de seres humanos, realizado por el Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos (GRETA) del citado organismo, es necesario dar un paso más. En este sentido, el GRETA señala que, a pesar de la regulación realizada en el Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de



febrero, para garantizar una mayor protección de las víctimas de trata, es necesario asegurar la especialización en la materia de las y los profesionales que proporcionan asistencia jurídica gratuita.

3. Sobre la elaboración y desarrollo de protocolos de actuación y coordinación para la mejora de la información, asistencia y protección a víctimas y testigos, a pesar de que la aprobación del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de Seres Humanos, mejora y agiliza los procesos desde la detección de una posible víctima de trata, se identifican cuestiones susceptibles de mejora:

- ◆ El Informe del GRETA sobre la aplicación por España del Convenio del Consejo de Europa de Acción contra la Trata de Seres humanos señala la necesidad de reforzar la detección en frontera y considera que es necesaria una mayor especialización y el establecimiento de instrucciones cuando se detecta a una posible víctima.
- ◆ Las organizaciones especializadas en la atención a víctimas de trata reclaman la atribución de un papel más formal de éstas en el proceso de identificación de las víctimas, que reconozca la importancia de su participación y de la información aportada por estas organizaciones en el proceso de identificación y en la determinación de la existencia de indicios razonables, así como a la hora de determinar las necesidades de asistencia y protección de la víctima y la evaluación del riesgo.

Así lo ha manifestado también la Defensora del Pueblo en su informe monográfico sobre trata de seres humanos, reclamando una mayor coordinación de las organizaciones especializadas con las autoridades competentes para la identificación y el reconocimiento formal de su participación en estos procesos, mediante el establecimiento de las condiciones concretas para su participación en el proceso de identificación y derivación de las víctimas, si bien considera positivo el reconocimiento de su labor en las previsiones del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata.

4. En lo que respecta a la protección a las víctimas de trata en el proceso penal, cabe destacar como aspecto más crítico, la falta de desarrollo de la Ley 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, que no se ha llevado a cabo.



5. Para finalizar, resulta fundamental señalar que el Plan 2009-2012 no establecía previsiones concretas en relación con las víctimas de trata menores de edad y la experiencia de su ejecución, ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos para su atención especializada.

A este respecto, el informe sobre trata de seres humanos de la oficina de la Defensora del Pueblo, pone de manifiesto la falta de protocolos de actuación para la detección temprana de menores de edad en riesgo, así como la ausencia de procedimientos formales para la detección, identificación y correcta derivación y de posibles víctimas menores de edad.

Por su parte, el GRETA, que también considera que es necesario avanzar en el establecimiento de medidas prácticas que garanticen la prevención y protección de las víctimas de trata menores de edad en atención a su situación de especial vulnerabilidad, insta a España a reforzar los mecanismos y procedimientos en este sentido.



III. PERSECUCIÓN DEL DELITO.

3.1. PRINCIPALES LOGROS EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO.

Para cumplir el objetivo del Plan 2009-2012 dirigido a “luchar decididamente contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y contra la activa intervención de traficantes y proxenetas”, el Plan propone a lo largo de sus áreas de trabajo diversas medidas, enfocadas tanto a la mejora de los sistemas de prevención y detección de la trata, como al refuerzo de la investigación y la persecución del delito.

Para ello, recoge medidas dirigidas a favorecer la especialización de profesionales, en particular de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a aumentar los recursos destinados a la investigación o a fortalecer la cooperación policial, aunque es, sin duda, la reforma operada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, la medida de mayor importancia, pues tipifica por primera vez – en su artículo 177 bis – la trata de seres humanos como delito y elimina su regulación como circunstancia agravante del delito de tráfico ilegal de inmigrantes en el apartado 2 del artículo 318 bis.

Este artículo 177 bis fue incluido en el Título VII bis del Código Penal, entre los tipos delictivos dirigidos a criminalizar las torturas y otros delitos contra la integridad moral (Título VII) y los que sancionan las conductas contra la libertad e indemnidad sexual (Título VIII), adecuándose por tanto al carácter personalísimo del bien jurídico protegido y abandonando su posición entre los delitos que tipifican el favorecimiento de la inmigración clandestina.

Con esta reforma se recogió la definición de trata del Convenio del Consejo de Europa de Acción contra la Trata de Seres Humanos (Varsovia, 16 de mayo de 2005), que fue ratificado por España en 2009, y se modificaron y reforzaron otros aspectos del Código Penal como la responsabilidad de las personas jurídicas (artículo 31 bis), el decomiso de los bienes y productos procedentes del delito (artículo 127 y siguientes), o los delitos relacionados con la prostitución, especialmente, en lo relativo a cualquier forma de explotación sexual infantil.

Por otra parte, la transposición de la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, ha propiciado una nueva revisión de las disposiciones dirigidas a perseguir y sancionar el delito de trata en el Código Penal, habiendo incluido, en el momento de redacción del presente informe, en el Anteproyecto de reforma del Código Penal (en tramitación en 2013), las siguientes previsiones:

- ◆ Modificación del artículo 177bis del C.P., detallando las formas de comisión del delito y haciendo una mención expresa a determinadas formas de explotación (explotación para cometer ilícitos penales), definiendo el concepto de vulnerabilidad e incluyendo



supuestos de especial protección, y añadiendo la posibilidad de introducir la libertad vigilada en estos delitos.

- ◆ Modificación del comiso (artículo 127 C.P.), mediante la introducción en el texto de instrumentos legales para favorecer la recuperación de bienes procedentes del delito (comiso ampliado a los delitos de trata, ampliación de los supuestos de utilización de bienes por la policía, supuestos de intervención de bienes en poder de terceros y de comiso sin sentencia de condena).

Desde el punto de vista de la persecución del delito en el ámbito judicial, resulta de especial interés la labor realizada desde la Fiscalía General del Estado, que ha elaborado diversas instrucciones y circulares dirigidas a unificar criterios de actuación en relación, entre otros, al delito de trata de seres humanos, destacando la Circular 5/2011 sobre “Criterios para la Unidad de Actuación Especializada del Ministerio Fiscal en materia de Extranjería e Inmigración”, que analiza y explica en su Apartado II todos los elementos relacionados con la tipificación del nuevo delito de trata de seres humanos (bien jurídico protegido, conductas típicas alternativas, medios comisivos alternativos, etc.).

En definitiva, la reforma del Código Penal por la LO 5/2010, se considera de gran relevancia en la mejora de la respuesta frente al delito de trata de seres humanos, al igual que la participación de fiscales especializados en el enjuiciamiento de los casos de trata.

3.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN A LA PERSECUCIÓN DEL DELITO DE TRATA DE SERES HUMANOS.

Luchar decididamente contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y perseguir activamente a tratantes y proxenetas, es uno de los objetivos del Plan que, a pesar de exigir la revisión de la legislación penal, con la complejidad que ello entraña, arroja un balance positivo, no sólo por haber conseguido un avance en el establecimiento de mecanismos legales adecuados para perseguir y penalizar la trata de seres humanos, sino por haber permitido el establecimiento de dinámicas de trabajo en materia de investigación y enjuiciamiento que aseguren la correcta aplicación de los citados mecanismos.

En este sentido, ha resultado fundamental la formación, tanto específica y especializada, como la impartida con carácter general a profesionales del ámbito policial y judicial, pero también la decisión de crear órganos especializados para la investigación y enjuiciamiento del delito, tales como:

- La Ley 50/1981, 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, donde se crearon las Fiscalías Delegadas de Extranjería, que han asumido las



tareas específicas en relación con el enjuiciamiento de casos de trata de seres humanos.

- La Directiva de Servicio núm. 40/2009, de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, sobre la actuación contra la trata de seres humanos Circular 2/2014, de 1 de julio, de la Secretaría General de la Administración de Justicia.
- La Orden del Ministerio del Interior 28/2013, de 18 de enero, de la Brigada Central contra la Trata de Seres Humanos.

No obstante, también se han puesto de manifiesto aspectos que dificultan la persecución y penalización de la trata de seres humanos, entre ellos, la gran relevancia que tiene en el sistema judicial español el testimonio de la víctima para la condena del delito, pues se otorga una enorme responsabilidad a la víctima en el proceso. Por ello, diversos organismos nacionales e internacionales han destacado la necesidad de articular vías alternativas a la declaración de la víctima, de manera que el proceso pueda continuar en aquellos casos en los que el testimonio de la víctima no resulte suficiente, cumpliendo así con lo dispuesto en los artículos 27.1 del Convenio de Varsovia y 9.1 de la Directiva 36/2011/UE, de 5 de abril, que exigen que la investigación o enjuiciamiento del delito no dependan de la declaración o denuncia de la víctima.

Igualmente, se pone de manifiesto la necesidad de avanzar en la investigación patrimonial y en la adopción de medidas para la privación del beneficio a los delincuentes, pues no ~~Tampoco~~ se han logrado avances significativos en la regulación de los aspectos relacionados con el embargo y decomiso de bienes y productos procedentes del delito. No obstante, las previsiones incluidas en el Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación del Código Penal constituyen el primer paso de un proceso que requerirá la adopción ulterior de otras medidas dirigidas a la regulación del destino de los bienes y productos incautados, mediante la creación de un fondo de bienes decomisados procedentes del delito de trata de seres humanos, que refuerce los recursos de asistencia a las víctimas y garantice, en su caso, su compensación.

A pesar de todas estas reformas para garantizar una mayor eficacia en la persecución del delito de trata de seres humanos, desde la sociedad civil se insiste en que la lucha contra este delito no puede dissociarse de las situaciones de prostitución y explotación sexual, considerando que las actuaciones en esta materia están siendo insuficientes y destacando la relación de la industria del sexo existente en nuestro país con las situaciones de trata y de explotación sexual.



IV. ESTRUCTURAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN.

4.1. PRINCIPALES LOGROS EN MATERIA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN.

Aunque la coordinación y cooperación interinstitucional no se estableció como un objetivo específico del Plan Integral, éste recogía en su contenido la necesidad de crear estructuras de comunicación, que permitieran la coordinación de las actuaciones puestas en marcha y la comunicación entre las administraciones y organizaciones sin fines de lucro implicadas en la recuperación de las víctimas.

Por ello, en 2009 se pusieron en funcionamiento dos mecanismos de cooperación:

- ◆ El Grupo Interministerial de Coordinación del Plan, formado por los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior, Justicia y Empleo y Seguridad Social, cuyo cometido es el seguimiento y evaluación de las medidas del Plan y la aprobación de los informes anuales de ejecución del Plan.
- ◆ El Foro Social contra la Trata con fines de explotación sexual, espacio de participación e intercambio entre las administraciones con responsabilidades en el desarrollo de las medidas del Plan y las organizaciones sin fines de lucro especializadas en la asistencia integral a víctimas de trata con fines de explotación sexual, junto con una representación de dos Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con la finalidad de recoger las inquietudes y propuestas de estas instituciones y avanzar en los compromisos de colaboración en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Además, en el último año de ejecución del Plan se pusieron en marcha otras iniciativas dirigidas a favorecer la coordinación interinstitucional en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos, algunas de las cuales han culminado, bien a lo largo de 2012, bien una vez finalizada la ejecución del Plan, en la creación de espacios de comunicación y en la asunción formal de tareas en relación con la trata en los espacios ya creados, destacando los siguientes mecanismos:

- ◆ La Comisión de Seguimiento de la aplicación del Protocolo Marco de Víctimas de Trata de Seres Humanos, constituida el 7 de junio de 2012, en la que las instituciones firmantes informan de sus responsabilidades en la aplicación del Protocolo Marco, en particular, de los avances en la puesta en marcha de procesos de cooperación que favorezcan la detección, identificación y derivación de las víctimas a los recursos de asistencia y protección.



- ◆ Cooperación con las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad, en concreto, en relación con la elaboración de Protocolos en desarrollo del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata o la modificación de los ya existentes, así como su implicación en la actualización de la Guía de recursos existentes para la atención de víctimas de trata con fines de explotación sexual. Esta colaboración implicó la modificación del Reglamento de la Conferencia Sectorial de Igualdad para la inclusión de “la asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual”.
- ◆ También para garantizar la coordinación en el territorio, se ha implicado a las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, mediante la aprobación de una nueva Instrucción en la que se regulan sus funciones, extendiendo su actuación al seguimiento de los recursos y servicios de la Administración General del Estado para la atención de las situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual.
- ◆ Por último, el Consejo de Ministros ha aprobado en 2013 la modificación de la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres, con la finalidad de “servir de cauce para el seguimiento y la coordinación en el ámbito de la Administración General del Estado, de la aplicación del principio de transversalidad de las medidas destinadas a la erradicación de la violencia de género, en sus distintas manifestaciones, teniendo en cuenta las necesidades y demandas específicas de las víctimas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.”

4.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN.

Se puede afirmar que se han superado las expectativas iniciales en materia de cooperación interinstitucional en materia de trata de seres humanos, habiendo asumido tanto las administraciones públicas, como otras instituciones y las organizaciones especializadas, la necesidad de abordar su trabajo desde la comunicación y el intercambio de información, como un elemento que beneficia claramente a la protección de las víctimas.

No obstante, con la finalidad de asegurar una acción contra la trata de carácter integral, se plantea todavía la necesidad de fortalecer la cooperación en la intervención con víctimas de trata con fines de explotación sexual:

- ◆ En primer lugar, desde los diversos organismos nacionales e internacionales que han analizado las políticas puestas en marcha en España en relación con la trata de seres humanos, se indica la necesidad de establecer un proceso de identificación que implique a diferentes agentes, de manera que la toma de decisiones garantice la



participación de profesionales de primera línea, que han tenido un contacto directo con la posible víctima.

En este sentido, si bien se ha evolucionado hacia una mayor participación de determinados agentes, destacando en concreto la de las organizaciones especializadas en la atención a las víctimas, que colaboran ya en determinados momentos, como en la realización de la entrevista, apoyando el proceso de información a la posible víctima, en la definición de un itinerario de atención que garantice la protección de la víctima, así como en la aportación de información sobre su situación personal, se plantea la necesidad de que el papel de estas organizaciones y de otros agentes o profesionales sea definido formalmente, de manera que su colaboración apoye el proceso de toma de decisiones en relación con la determinación de que existen indicios sobre la condición de víctima de trata, así como en la evaluación del riesgo y el establecimiento de las medidas de asistencia y protección adecuadas.

Además, cuando el proceso de identificación afecta a una persona menor de edad, se plantea la necesidad de que ésta cuente con la implicación de especialistas en la materia, de profesionales de los servicios de protección de menores y de organizaciones sin fines de lucro especializadas en la asistencia a menores víctimas de trata con fines de explotación sexual, así como de la policía y fiscalía especializada. Igualmente, se debe contemplar su implicación formal en el proceso.

- ◆ En materia de cooperación, la definición de estándares de intervención con víctimas de trata con fines de explotación sexual y las especificidades en la atención a víctimas cuando son menores de edad, constituye otra cuestión que requiere un consenso de los diferentes agentes implicados, con la definición del papel de cada uno y de los aspectos en los que es necesaria la coordinación.
- ◆ En relación con la compleja organización política y administrativa española, resulta necesario impulsar actuaciones para la mejora de los mecanismos de cooperación, garantizando su eficacia en la práctica. En concreto, en relación con la competencia de las Comunidades Autónomas en el establecimiento de recursos asistenciales, resulta de suma importancia garantizar mecanismos de comunicación que permita la derivación de las víctimas de forma ágil y rápida entre Comunidades Autónomas, priorizando su protección y seguridad y asegurando, a su vez, su recuperación. Igualmente, resulta esencial articular sistemas de coordinación y cooperación para asegurar la correcta derivación de las víctimas menores de edad y su tratamiento especializado.



También en el ámbito local se hace necesaria la colaboración para la mejora de la información a las Entidades Locales sobre la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, así como la formación a profesionales del ámbito local, con el objetivo de informar y sensibilizar sobre estas situaciones y el papel que pueden desarrollar.

- ◆ Por último, a pesar de los esfuerzos en la coordinación de los distintos agentes implicados y el establecimiento de mecanismos para garantizar la colaboración en el territorio, por el momento no se ha designado a una entidad o personalidad para asumir las tareas de coordinación nacional o relatoria en relación con la lucha contra la trata de seres humanos, tal y como ya se ha previsto en la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril.

Por el contrario, existe una cierta dispersión en el reparto de responsabilidades en relación con la lucha contra la trata, dependiendo de la finalidad de la trata o del ámbito de cooperación (nacional o internacional).

En este sentido, un aspecto fundamental que es necesario abordar es la designación de un ente que coordine las políticas públicas en la materia y que permita evaluar los procesos puestos en marcha.

- ◆ Por último, en el ámbito internacional resulta fundamental para garantizar tanto la prevención de las situaciones de trata como para favorecer, en su caso, un retorno seguro, incidir en el fortalecimiento y mejora de las relaciones institucionales entre países y la cooperación con las embajadas de los países de origen de las víctimas.



V. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO.

El trabajo realizado durante los últimos cinco años ha permitido ir abriendo nuevas vías de colaboración y llevar las medidas más allá de lo planificado inicialmente para la ejecución del Plan 2009-2012.

Teniendo en cuenta la propia evaluación de las carencias y virtudes del Plan y también las aportaciones de organismos internacionales, independientes y fuera de toda intervención en nuestro país, se pueden señalar algunas conclusiones importantes, que se deben tener en cuenta a la hora de definir las prioridades y objetivos del nuevo Plan.

También, habida cuenta de las observaciones realizadas por organizaciones, instituciones y administraciones de nuestro país implicadas en la lucha contra la trata de seres humanos, se han recogido tanto los aspectos positivos de la ejecución del plan como los más críticos.

En este sentido, en cuanto a los aspectos positivos del Plan, se ha señalado lo siguiente:

- El Plan supone un gran avance en la realización de una actuación integral y coordinada, tanto desde el punto de vista de la asistencia y protección de las víctimas de trata, como en relación a la investigación y enjuiciamiento del delito.
- Valoración positiva de las reformas legislativas realizadas en el periodo de ejecución del Plan, tanto en lo referente a la persecución penal del delito como en cuanto al reconocimiento de derechos a las víctimas y su acceso a los recursos de atención adecuados.
- Elaboración e implantación del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, promoviendo la colaboración de instituciones, administraciones y entidades en la lucha contra la trata.
- Creación de un sistema de información y seguimiento referido específicamente a la trata que recoge y analiza los datos proporcionados por las autoridades policiales.
- Avance en la creación de mecanismos de detección de posibles víctimas de trata por profesionales no especializados, favoreciendo la posterior identificación, asistencia y protección de las víctimas, así como en la formación continua de todos los profesionales implicados en los procesos de detección e intervención con víctimas.



En cuanto a aquellos aspectos que se considera que pueden haber dificultado la eficacia de las medidas recogidas en el Plan, se señala lo siguiente:

- Se señala la necesidad de contar con un instrumento cuyo rango normativo sea más consistente, ya que un Plan de Acción no es de obligado cumplimiento.
- Pese a definir el objetivo de protección y promoción de los derechos de las víctimas como objetivo central del plan, se considera que la acción integral contra la trata con fines de explotación sexual gira todavía en torno a la persecución del delito y, aunque se ha garantizado la puesta a disposición de las víctimas de recursos especializados, existen todavía importantes carencias en la atención a situaciones de vulnerabilidad (menores, discapacidad intelectual, trastornos enfermedad mental, etc.).
- Insuficiencia de los avances en la coordinación territorial entre todos los agentes clave en la lucha contra la trata y necesidad de un coordinador a nivel nacional que centralice la información y el seguimiento de las actuaciones a todos los niveles.
- A pesar del aumento de las acciones de sensibilización en la materia, no se han realizado campañas concretas dirigidas a desincentivar la demanda de prostitución y las actuaciones dirigidas a la eliminación de los anuncios de comercio sexual en prensa se consideran insuficientes.