

Informe sobre el estado de
situación del Plan Integral
de Lucha contra la Trata
de Seres Humanos con
Fines de Explotación
Sexual

abril 2010

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
1.- Introducción	2
2.- Investigación, formación y sensibilización	4
3.- Protección a las víctimas	9
4.- Persecución y prevención	13
5.- Conclusiones	15

1. Introducción

El Plan Integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (en adelante, el Plan) fue aprobado por el Consejo de Ministros el día 12 de diciembre de 2008. El Plan prevé mecanismos de cooperación y coordinación interdepartamental e interinstitucional que garanticen su seguimiento y evaluación. En este sentido, el Plan establece la necesidad de que los distintos Departamentos e instituciones implicados en su ejecución remitan informes periódicos que permitan realizar una Memoria Anual.

Siguiendo las previsiones del Plan, durante el mes de enero de 2010, al cumplirse un año de la primera reunión del Grupo Interministerial, dio comienzo la elaboración del este primer informe acerca del estado de situación y el grado de cumplimiento del Plan.

Como es sabido, el Plan cuenta con 62 medidas que se agrupan en torno a cinco áreas de intervención:

- Medidas de sensibilización, prevención e investigación
- Medidas de educación y formación
- Medidas de asistencia y protección a las víctimas
- Medidas legislativas y procedimentales
- Medidas de coordinación y cooperación

No obstante, para agilizar y facilitar el seguimiento y la misión integral que persigue el Plan, el presente informe sistematiza estas cinco áreas en torno a tres intervenciones genéricas: sensibilización, formación y prevención, la asistencia a las víctimas y la persecución de la trata.

Es importante tener en cuenta que **ya se han culminado todas las acciones de carácter organizativo previstas en el Plan, de manera** que se cuenta con toda la infraestructura necesaria y la cobertura legislativa adecuada para su implementación, cumplimiento y evaluación.

Así, se constituyó el *Grupo Interministerial de Coordinación*, según el punto II. 4 del Plan, e igualmente se ha constituido el *Grupo Interministerial de carácter técnico*, que se ha reunido ya en tres ocasiones. Este informe se ha realizado a partir de la información remitida periódicamente por cada uno de los representantes en dicho órgano de coordinación, formado por miembros de los siguientes Departamentos:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- Ministerio de Justicia
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Sanidad y Política Social
- Ministerio de Trabajo e Inmigración

- Ministerio de Igualdad
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
- Ministerio de Defensa

Es importante destacar que el trabajo del grupo técnico se ha basado a lo largo del año 2009 en la organización del trabajo acordada por el grupo Interministerial. Puesto que el Plan tiene una duración de tres años y contiene un programa muy amplio y ambicioso, la primera de las tareas del Grupo de Coordinación consistió en aprobar un documento de *Prioridades para el año 2009*. Para ello, se tuvieron en cuenta las medidas que exigían más largo plazo de implementación, así como, para lograr los efectos deseados de concienciación y divulgación del problema, la promoción de las reformas normativas necesarias para alcanzar los objetivos del Plan, en especial las derivadas de la ratificación de las normas del Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa y su entrada en vigor en España en agosto de 2009.

En este sentido, y como consecuencia de la ratificación y entrada en vigor del ya citado Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, se han realizado las modificaciones legislativas más importantes, como es el caso de la de la ley de extranjería y la todavía pendiente aprobación de la reforma del Código Penal, tal y como se detallará mas adelante,

Por último, tal y como señala el Plan, se considera esencial la labor de las Organizaciones No Gubernamentales en la lucha contra la trata y en la asistencia a las víctimas. Por ello, y para garantizar la coordinación y coherencia de las actuaciones administrativas y sociales, el 14 de julio se constituyó, como mecanismo de cooperación y dialogo permanente, el *Foro social contra la trata*, con la participación de cinco vocales de la Red contra la trata, formada por las principales Organizaciones no Gubernamentales del Sector, así como por todas las organizaciones sociales que lo han solicitado. Además, para garantizar el diálogo y la eficacia institucional, forman parte de la Red los miembros del grupo técnico interministerial, dos representantes de las Comunidades Autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla elegidas por sorteo (Comunidad Foral de Navarra y Xunta de Galicia), y un representante de las Administraciones Locales a través de la FEMP (Área V, Objetivo 5, Acción 1).

2. Investigación, formación y sensibilización

Respecto a las medidas de investigación, un elemento básico es la profundización en el **conocimiento del fenómeno de la trata**, ya que, como ha denunciado la división de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen Organizado, estamos ante un verdadero vacío de datos y estadísticas. En este sentido, el Plan prevé la elaboración de tres **estudios**, que se han abordado durante el año 2009 y

constituyen la base de información esencial para poder desarrollar las medidas sustantivas con garantías de éxito.

El primer informe (Acción 1, Objetivo 1, Área 1) se refiere a la descripción del fenómeno de la trata de mujeres en nuestro país. Sobre la base de un estudio anterior del Instituto de la Mujer, y bajo su coordinación, dicho informe se encargó a un consorcio universitario, liderado por la Universidad de La Laguna. Este estudio se acaba de entregar y se hará público en las próximas semanas.

En segundo lugar, el Ministerio de Igualdad, en colaboración con las CCAA, ha asumido la realización de un estudio sobre las consecuencias de la trata para las víctimas así como un mapa de recursos existentes. Se finalizó el 1 de diciembre de 2009. En este primer año del Plan, el estudio se ha centrado únicamente en la elaboración del mapa de recursos.

Como resultado de este estudio se han identificado en todo el Estado siete centros específicos de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, concentrados en cinco provincias de tres Comunidades Autónomas (Madrid [3], Extremadura [2], Cantabria [1], Castilla-La Mancha [1]). Junto a estos siete centros existen otros 55 que atienden a víctimas de explotación sexual junto a mujeres que se encuentran en contextos de prostitución, repartidos en 22 provincias de 16 Comunidades Autónomas. Por último, se han detectado al menos una docena de instituciones y organizaciones públicas o privadas, que, aunque no ofrecen recursos específicos ni para víctimas de explotación sexual ni para mujeres prostituidas, atienden a estas personas cuando reciben víctimas de estos crímenes.

Una vez realizado este mapa, y ya en 2010, se analizarán los modelos de intervención teóricos y prácticos existentes.

Finalmente, el Plan prevé la elaboración de un estudio para analizar el tratamiento judicial de los procesos penales relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, sobre la base del actual marco normativo. Este informe ha sido elaborado por el Ministerio de Justicia y remitido el 30 de septiembre a la Secretaría General de Políticas de Igualdad, como coordinadora del Plan. La realización de este informe resultaba imprescindible para afrontar las reformas legislativas recogidas en el Plan, ya que dota de base doctrinal y jurisprudencia a las reformas que ha sido necesario acometer tanto en el Código Penal como en la Ley de Extranjería, puesto que el anterior marco regulador de la trata de seres humanos, basado en la Ley Orgánica 11/2003, ni ofrecía una normativa clara ni efectiva, ni era coherente con las tendencias internacionales.

Además se ha producido un incremento en la investigación en la materia apoyada por los programas oficiales de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación, destacando el programa de la Universidad de Barcelona "Mujer, inmigración y prostitución: elementos para la intervención socioeducativa".

Por lo que se refiere a las **acciones de sensibilización** (Objetivo 2, Área 1), en primer lugar hay que destacar que en relación con el Día Europeo contra la Trata

de Personas, el Ministerio de Igualdad ha promovido una exposición itinerante sobre el fenómeno de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual bajo el lema "No seas cómplice". Esta exposición fue inaugurada por la Ministra de Igualdad el 14 de octubre en el Círculo de Bellas Artes, y a continuación ha sido cedida a otras instituciones. Se han celebrado tres exposiciones, en las sedes de la Universidad Carlos III de Madrid, en el marco de las I Jornadas contra la Violencia de Género; y en la Universidad Autónoma de Madrid, en el marco de las I Jornadas contra la Trata de mujeres con fines de explotación sexual. En ambos casos con un ciclo de conferencias en colaboración con el Ministerio de Igualdad, incluyendo también el tema de la explotación sexual de menores; hasta el día 6 de febrero de 2010 la exposición se encuentra en el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Posteriormente, comenzará la itinerancia de la exposición habiéndose recibido solicitudes desde cinco Comunidades Autónomas.

Durante los días 11 al 15 de diciembre de 2009 el Paseo de coches de El Retiro de Madrid acogió la exposición *The Journey*, exposición de carácter internacional, que ya ha sido exhibida en Londres, Nueva York y Viena. Para traer a España esta exposición el Ministerio de Igualdad ha contado con una amplia colaboración interinstitucional (Comunidad de Madrid y Ayuntamiento de Madrid), así como con varias organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, destacando la implicación de la Red Española contra la Trata y Cruz Roja Española. La exposición tuvo una gran afluencia de público superando los 5000 visitantes, al mismo tiempo que obtuvo un fuerte impacto mediático.

Junto a estas acciones puntuales, se ha diseñado una campaña de sensibilización sobre la base de un Convenio con la Federación de Hostelería y Restauración. Este Convenio incluye la distribución de material de denuncia y de sensibilización (posavasos y sellos de adhesión) sobre la trata en los locales de los establecimientos asociados a la Federación, y la creación de un distintivo de lucha contra la explotación sexual. Está previsto que tales acciones lleguen a más de 13.000 establecimientos de todo el Estado.

Igualmente, para la sensibilización del público en general, con motivo del día 23 de septiembre, Día Internacional contra la explotación sexual y el tráfico de mujeres, niños y niñas, el Ministerio de Igualdad realizó una campaña en diez medios de prensa escrita de tirada nacional, con la inserción de un anuncio a media página bajo el título "No a la explotación sexual", al mismo tiempo que se producía una línea de productos publicitarios con este mismo lema.

Dentro de este objetivo se encuentra la **promoción del control de los anuncios de contactos en los medios de comunicación**. A pesar de las diferentes gestiones realizadas desde el Gobierno y de la buena disposición de los medios de comunicación, y debido al duro momento económico, que también afecta a los medios, no se ha conseguido avanzar significativamente en este objetivo, aunque ya ha habido un periódico nacional La Razón que se ha unido al periódico Público en su política empresarial de no incluir en sus páginas anuncios de contactos.

Por lo que se refiere a **formación**, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Igualdad, a través del Instituto de la Mujer, ha elaborado una unidad didáctica sobre la trata para su uso en los centros de enseñanza. Además, el Ministerio de Educación en colaboración con el Ministerio de Igualdad, también a través del Instituto de la Mujer, ha creado una Red de Cooperación entre las Administraciones Educativas del Estado y los Organismos de Igualdad en materia de igualdad de oportunidades y prevención de violencia contra las mujeres. En el mes de octubre de 2009 se celebró el V Encuentro estatal de la RED INTERCAMBIA, donde los Ministerios de Educación e Igualdad propusieron a las Comunidades Autónomas el diseño de programas de información y concienciación sobre el fenómeno de la trata para uso de los centros de enseñanza. Asimismo, en este Encuentro se presentó a las Comunidades Autónomas la versión definitiva de un portal educativo dirigido específicamente a la coeducación y la igualdad de oportunidades, en el que se difundirán las unidades didácticas que se están elaborando sobre el tema cuando estén disponibles. Finalmente, se estableció un compromiso con las comunidades para que informaran al IFIE de todas aquellas iniciativas llevadas a cabo para contribuir al Objetivo 3 del Área I del Plan de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. La iniciativas autonómicas serán visibilizadas en la página web INTERCAMBIA (www.educacion.es/intercambia).

En cuanto a la información y sensibilización específica en el sector turístico, es de destacar la coordinación del Foro de actualidad “Análisis del Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT)”, de la OMT, con la plataforma de la REI (Red de Expertos Iberoamericanos en Turismo), dirigido a responsables de turismo en los gobiernos de los países iberoamericanos y a expertos en turismo del sector empresarial y del sector de la formación en España, Portugal e Iberoamérica. Además, la Secretaría de Estado de Turismo tiene previsto organizar en el transcurso de la Presidencia Española de la UE, el primer semestre de 2010, una serie de actos en torno al lema “Hacia un turismo europeo socialmente responsable”, que incluirá la presentación de algún panel sobre los temas éticos en relación con el turismo, para su exposición en la Reunión Informal de Ministros de Turismo de la UE, a celebrar durante el mes de abril en Madrid. En esta reunión, los ministros de los países de la UE firmarán una declaración con alusiones al Código Ético Mundial para el Turismo de la OMT y a la prevención de cualquier abuso o explotación de los grupos más vulnerables – mujeres, niñas y niños – en las poblaciones de los destinos y de los propios países europeos.

Respecto a la formación necesaria para mejorar los sistemas de prevención y detección temprana, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ya ha dado cumplimiento a la Acción 1 del Objetivo 5. Así, el tema de la trata se ha incluido en los cursos de formación para cónsules generales, cónsules y encargados de asuntos consulares (por ejemplo, en el curso que tuvo lugar entre los días 22 y 26 de junio de este año), y se prevé que se incorpore en los cursos especializados para los funcionarios encargados de la expedición de visados, con el fin de prevenir este fenómeno desde su inicio en los países de origen.

El Ministerio de Trabajo e Inmigración ha realizado una primera fase de estudio y diagnóstico de la situación en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y de Melilla y está elaborando un programa de formación para la identificación de víctimas de profesionales de dichos centros, así como un protocolo de derivación de víctimas a servicios especializados.

La acción 5 prevé la **elaboración de protocolos de detección y denuncia en los ámbitos sanitario, social y educativo**. La elaboración de estos protocolos está en función del mapa de recursos así como de la culminación de las reformas legales en curso. No obstante, como paso previo, y teniendo en cuenta la eficacia de protocolos similares en la lucha contra la violencia de género, el Ministerio de Igualdad está estudiando los protocolos existentes en este ámbito para su posible uso. Por otro lado, el Ministerio del Interior, tras la aprobación de la reforma de la LOEX, ha creado un grupo de trabajo para elaborar dichos protocolos en lo que se refiere a la actuación policial. Y previo a estos protocolos el Secretario de Estado de Seguridad ha dictado una instrucción en enero de este año- 1/2010- sobre la aplicación transitoria a las víctimas de trata del artículo 59 bis de la ley orgánica 4/2000 de 11 de enero.

Por lo que se refiere a la detección de la trata, con importantes aplicaciones en la prevención y lucha contra el crimen organizado resultará básica la aprobación durante 2010 del nuevo modelo de permiso de residencia que desarrolla en el ámbito de la UE la inclusión en un período de dos años de los indicadores biométricos (dedos índice derecho e izquierdo e imagen facial). En este sentido es de destacar que durante 2009 se han realizado los trámites administrativos para adquirir un nuevo sistema automatizado de control de fronteras que permitirá cotejar la huella e imagen facial del portador del documento a través del chip integrado en el mismo y comprobar la existencia de eventuales reclamaciones judiciales o policiales, dejando constancia de los movimientos de entrada y salida. Su presentación está prevista para el próximo mes de abril.

Además, con la reciente aprobación de la Directiva de Servicios, la Guardia Civil ha incrementado las inspecciones administrativas de los lugares y establecimiento donde se ejerce la prostitución.

El Centro de Inteligencia sobre Crimen Organizado (CICO) está llevando a cabo una importante actividad para alcanzar el objetivo 6 y **mejorar la capacidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la investigación y la lucha contra la trata**. Se está elaborando un código de buenas prácticas y se ha avanzado en el estudio del crimen organizado en esta materia. Una Acción ya realizada, y que además ha sido reconocida como medida de vanguardia europea en la lucha contra la trata, es la creación de la Base de Datos específica sobre trata de seres humanos. Esta base de Datos se ha elaborado a partir de la recogida y procesamiento informático de cuestionarios sobre investigaciones de delincuencia organizada, en los que figuran datos acerca del *modus operandi* de los grupos criminales, así como otros datos de interés para la elaboración de inteligencia estratégica sobre actividades delictivas organizadas, singularmente sobre el trata

de seres humanos con fines de explotación sexual y la explotación sexual propiamente dicha. Esta información es remitida tanto por los Cuerpos de Seguridad del Estado como por la Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral de Navarra, y posteriormente se integra en una base de datos específica, operada por el Área de Inteligencia Prospectiva del CICO. Finalmente, es de destacar que el CICO ya ha presentado un informe de prostitución forzada con los datos recogidos hasta 2007, y que está actualizado el tratamiento y análisis de datos de 2008 y 2009, que hasta Octubre, ofrece un balance de 200 redes o grupos de traficantes desarticulados y más de 700 delincuentes detenidos

La actuación policial y judicial también exige una formación especializada, y el Ministerio de Justicia, ha impartido también formación sobre trata en los cursos del Centro de Estudios Jurídicos, acerca de los cambios habidos tanto en la normativa nacional como en la internacional; a estos cursos han asistido funcionarios pertenecientes a la Carrera Fiscal y a los Cuerpos de Secretarios Judiciales, Médicos Forenses y Abogados del Estado. Igualmente, se ha dado cumplimiento a la Acción 2 del Objetivo 2 de esta Área II, al dar a conocer el marco jurídico aplicable en España sobre la trata de seres humanos mediante actividades como, por ejemplo, la realización del Seminario Internacional sobre Tráfico de Personas organizado de forma conjunta por España y Portugal, celebrado los días 25 y 26 de junio de 2009 en Castelo Branco (Portugal).

Respecto a la Acción 4, sobre formación de las Fuerzas de Seguridad y Defensa destinadas en Misiones de Paz, el Ministerio de Defensa está impartiendo acciones formativas relacionadas con la trata, dirigidas al personal militar que va a ser desplegado en este tipo de misiones, sobre la base de la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre Mujeres, Paz y Seguridad y el Plan de acción para su aplicación, aprobado el pasado 30 de noviembre por el Consejo de Ministros, y la Resolución 1820/2008, sobre la eliminación de la violencia sexual contra la población civil, especialmente mujeres y niñas, en los conflictos armados, aprobada el 19 de junio de 2008 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Además, junto a las **medidas específicas de formación y capacitación** para los ámbitos de la acción consular, policial, de Justicia y de Defensa, el Ministerio de Igualdad, a través del Instituto de la Mujer, ha diseñado un curso de formación para el personal de todos los organismos implicados en la lucha contra la trata y de la Administración General del Estado. Dentro de esta misma línea de medidas de formación específica, se ha iniciado una colaboración con el Colegio de Abogados de Madrid, para ofrecer un curso de formación en asesoramiento y representación especializado para víctimas de trata con fines de explotación sexual.

3. Protección a las víctimas

Para alcanzar el objetivo 1 del Área III y **garantizar la protección a las víctimas y los testigos en aplicación de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales**, ya se han iniciado los estudios e informes procedentes, y al mismo tiempo los Ministerios de Justicia y de Igualdad han comenzado a promover los contactos con Fiscalía General del Estado para elaborar una instrucción en este campo.

Para **sensibilizar a las víctimas y ofrecerles información sobre sus derechos y recursos** (Objetivo 2, Área III), el Ministerio de Igualdad ha editado folletos en los que figura un teléfono de información y asesoramiento con los siguientes idiomas: español, catalán, gallego, euskera, inglés, francés, rumano, ruso, portugués, árabe, polaco y ucraniano. La tirada de la primera edición será de 500.000 ejemplares. Se espera realizar su distribución en colaboración con las Comunidades Autónomas, la OIA, FEMP, Policía (nacional, autonómica y local), Guardia Civil, delegaciones del Gobierno, embajadas españolas, concejalías de la mujer, servicios sociales municipales, servicios de salud (ETS), ONGs... . En el folleto se incluye el teléfono de atención del Instituto de la Mujer, que ha incorporado la atención específica en casos de trata.

Este mismo formato de folleto se ha editado también **para profesionales** en los cuatro idiomas oficiales del Estado, con el objetivo de fomentar la sensibilización con el fenómeno de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. En el folleto se incluye el teléfono de atención del Instituto de la Mujer, que ha incorporado la atención específica en casos de trata.

Para alcanzar los **objetivos asistenciales de las Acciones 3-6 y mejorar los servicios de atención a las víctimas** (Objetivo 3), el Ministerio de Igualdad, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, ha realizado, con fecha de 30 de junio de 2009, una Convocatoria de subvenciones para la protección y asistencia integral de mujeres víctimas de trata, con una dotación económica de 2 millones de euros. A esta Convocatoria, destinada a subvencionar acciones de protección y ayuda social a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, se han presentado proyectos de creación de unidades móviles y pisos de acogida, impartición de formación para el empleo y atención integral específica (psicológica, médica, jurídica, etc.). Se han concedido 36 subvenciones, de los 50 proyectos presentados.

Igualmente, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, ha priorizado los programas dirigidos a mujeres inmigrantes víctimas de trata con fines de explotación sexual, a través de dos instrumentos de financiación y gestión:

1. El Fondo de Apoyo para la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo de los Mismos, cuyo Marco de Cooperación para el año 2009 ha priorizado las actuaciones dirigidas a facilitar la integración social de las mujeres inmigrantes que

se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, en especial víctimas de violencia de género, mujeres prostituidas, y víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual. En el marco de esta medida, en el año 2009 hay un total de 15 actuaciones, que se desarrollan en 9 CC.AA. y que suponen un presupuesto total de 714.487 euros.

2. Las convocatorias de subvenciones en el área de integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo y otras personas con protección internacional, de 3 de junio de 2009, que contempla como prioritarios los “programas de empleo”, cofinanciados por el Fondo Social Europeo, que tengan por objeto la erradicación de la trata de personas con fines de explotación laboral o sexual y que promuevan su inserción en el mercado de trabajo; igualmente, en el ámbito de “programas a favor de la mujer”, prioriza programas que promuevan el conocimiento, la puesta en marcha de acciones y la creación de redes de apoyo social a personas víctimas de explotación sexual o trata y mujeres prostituidas. A través de esta convocatoria se han concedido un total de 158.108 euros

Finalmente, el Objetivo 5 del Área III persigue **proporcionar protección integral a las víctimas en situación de estancia irregular**, pero el desarrollo de estas acciones exigía la modificación de la normativa vigente. se ha dado el paso decisivo con la aprobación por las Cortes Generales de la reforma de la Ley de Extranjería. La **Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE 12/12/2009)**, que introduce un artículo 59 bis en la LOEX dedicado a las “víctimas de trata de seres humanos”. Este precepto incluye el correspondiente “período de restablecimiento y reflexión” concedido a la víctima de trata dispuesta a colaborar en el procedimiento penal, con una duración no inferior a 30 días, con autorización de estancia temporal durante el mismo y suspensión del expediente sancionador incoado o de la ejecución de las medidas de expulsión o devolución acordadas. También se ha tenido en cuenta y dado cumplimiento a la obligación de transposición de la Directiva 2004/81/CE, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. Está pendiente el desarrollo reglamentario de las previsiones en este ámbito de la Ley de Extranjería.

Respecto a las reformas penales, se ha dado un paso fundamental con la aprobación en el Consejo de Ministros de 13 de noviembre de 2009 y la posterior remisión al Congreso de los Diputados del **Proyecto de ley de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, de Código penal**, que pretende introducir el nuevo Título VII bis dentro del libro segundo, con el art. 177 bis aparece dedicado expresamente a la trata de seres humanos. Igualmente trata de introducir novedades relativas al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito, y es que el principal objetivo de la delincuencia organizada es el beneficio económico y, en consecuencia, el establecimiento de normas comunes relativas al seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los productos del delito, es objetivo prioritario para conseguir una eficaz lucha contra aquella. Por ello, se ha completado la regulación existente del comiso permitiendo a los jueces y tribunales acordarlo respecto de aquellos efectos,

bienes, instrumentos y ganancias procedentes de actividades delictivas cometidas en el marco de una organización criminal. La aprobación de estas modificaciones permite la inmediata elaboración de protocolos e instrucciones.

En cuanto a la cooperación internacional, reclamada por la Acción 2, Objetivo 5, en materia de asistencia y protección a las víctimas, el Plan Director 2009-2012 de Cooperación española incluye determinadas líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno (a través de la cooperación bilateral y la contribución a los ODMs en el sector de migraciones y desarrollo), tales como establecer o reforzar los marcos regulatorios en materia de **protección social** de las personas migrantes a escala bilateral o regional, combatiendo la trata y explotación de las personas migrantes, con especial atención a la trata y explotación sexual de mujeres y niñas. Por otra parte, también se ha incluido la prevención, protección y atención a víctimas de trata y explotación sexual en situaciones de conflicto o postconflicto en el marco de la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de NNUU.

Además, se han llevado a cabo o están en fase de ejecución los siguientes proyectos:

- ◆ **APOYO FINANCIERO DE LA AECID AL PROYECTO “FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES NACIONALES Y REGIONALES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA TRATA DE PERSONAS EN AMÉRICA CENTRAL”, DE ONUDD (OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, 2007-2010):** El proyecto tiene como objetivo identificar las capacidades jurídicas, institucionales, técnicas, operativas y financieras de los países centroamericanos para prevenir, investigar y juzgar el delito de la trata y proteger a las víctimas y los testigos.
- ◆ **PROGRAMA DE COOPERACION REGIONAL CON CENTROAMÉRICA – LÍNEA DE GÉNERO: APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL COMMCA (CONSEJO DE MINISTRAS DE LA MUJER DE CENTROAMÉRICA), A TRAVÉS DEL SISCA (SISTEMA DE INTEGRACION SOCIAL DE CENTROAMÉRICA), QUE EJECUTA OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES):** Se han realizado siete estudios nacionales más uno regional sobre “La experiencia de las mujeres víctimas de trata y la actuación de las instituciones”, como apoyo al Plan de Acción contra la Trata y el Tráfico de Mujeres del Consejo de Ministras de la Mujer a través de la elaboración de un estudio regional y siete estudios nacionales de los países centroamericanos y República Dominicana; así como los correspondientes estudios de desarrollo legislativo.
- ◆ Se realizó la identificación de áreas prioritarias de intervención que permitieran a la AECID elaborar una estrategia regional de género, incluyendo el tema de la trata. Y así, a principios del año 2009, se ha iniciado el proyecto **“CREACIÓN DE UN CENTRO REGIONAL PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS EN TAPACHULA Y CAPACITACIÓN PARA MÉXICO Y CENTROAMÉRICA”**, con un presupuesto total de 400.000 €, de los cuales la AECID aporta 200.000 € y la Secretaría de Seguridad Pública de México el resto.

- ◆ Extensión del Proyecto de Creación de un **CENTRO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO**, que está aún en fase de formulación. Presupuesto: 280.000 €.
- ◆ **CONVENIO DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LAS INSTANCIAS GUBERNAMENTALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA CON ESPECIAL INCIDENCIA EN TRATA Y TRÁFICO DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA, 2007-2010**. El Convenio pretende abordar la prevención y la protección de niños, niñas y adolescentes vulnerables y/o víctimas del delito de trata en Centroamérica y el tema de la protección de la infancia para la prevención de la violencia y los derechos de los adolescentes trabajadores en la zona andina.

Además, se ha firmado un Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Igualdad y la AECID para transversalizar el enfoque de género en desarrollo y combatir cualquier forma de discriminación. Igualmente, se ha suscrito un Convenio específico para realizar conjuntamente una actividad de formación consistente en la realización de un Curso sobre trata de seres humanos con fines de explotación sexual. En ejecución de este Convenio específico, durante el 2009 se ha procedido a la organización y preparación del curso "Trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual: una realidad global" que se celebrará en 2010. Asimismo se han impartido tres cursos de formación en materia de trata, dentro del programa iberoamericano de formación técnica especializada de la AECID, en los centros de formación de la cooperación española en Iberoamérica: en Montevideo (organizado por el CICO, Ministerio del Interior), en Guatemala (dirigido a fiscales), y en Bolivia.

Fuera del ámbito iberoamericano, la AECID también ha llevado a cabo un proyecto multidisciplinar de lucha contra la trata con fines de explotación sexual y de atención e integración de las víctimas en la subregión del Mekong, con el objetivo de contribuir a la erradicación de la trata y la explotación sexual en esta zona y facilitar la rehabilitación y reintegración de las víctimas, reforzando las políticas y estrategias gubernamentales y no gubernamentales sobre trata a nivel nacional y regional.

4. Persecución y prevención

El Área IV del Plan Integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual contempla diferentes objetivos y acciones dirigidas a implementar las medidas legislativas y procedimentales, y a adoptar medidas cautelares para proteger a las víctimas, así como a privar de sus ventajas económicas a las organizaciones criminales.

Hay que destacar la publicación, en el Boletín Oficial del Estado del pasado día 10 de septiembre, del Instrumento de Ratificación del 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, en el que, entre otros aspectos, se contempla otorgar a las personas que puedan ser víctimas de trata de seres humanos un período de restablecimiento y reflexión de al menos 30 días, para que dicha persona pueda recuperarse y escapar de la influencia de los traficantes y/o tomar una decisión informada sobre su cooperación con las autoridades competentes.

El contenido de este Convenio ha sido incluido en la ya mencionada reforma de **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social**. Como igualmente lo ha hecho el **proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**.

Actualmente están en fase de estudio las reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales. El objeto de la primera es tanto ampliar las medidas cautelares en relación con el delito de trata de seres humanos como contemplar expresamente a las víctimas de trata en materia de prueba anticipada. El desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 19/1994 es necesario para detallar diferentes aspectos derivados de las especiales particularidades que concurren en las víctimas de trata de seres humanos.

De igual forma, existe un borrador sobre el que se está trabajando para la modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, con objeto de proporcionar a las víctimas de trata de seres humanos un sistema de asistencia jurídica inmediata y la rápida disponibilidad de un intérprete.

El Área V del Plan Integral contra la trata de Seres Humanos con fines de explotación sexual se dirige a la implantación de medidas de coordinación y cooperación entre las administraciones y autoridades policiales tanto en el ámbito nacional como en el internacional, con objeto de crear sinergias que hagan más efectiva la lucha contra la trata de seres humanos, y al mismo tiempo, fortalecer los mecanismos de coordinación entre las Organizaciones No Gubernamentales comprometidas en la lucha contra la trata y en la asistencia a las víctimas.

En este sentido, una herramienta muy importante será el impulso bajo presidencia española de una nueva propuesta de Directiva por parte de la Comisión, relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, y a la protección de las víctimas, por la que se deroga la vigente Decisión Marco 2002/629/JAI. Este proyecto de directiva fue presentado por la Comisaria de Interior en la última semana del pasado mes de marzo.

La Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) está trabajando en la armonización de las legislaciones penales y en la tipificación del delito de trata de seres humanos, a efectos de facilitar la cooperación judicial y policial entre los distintos países. Además, el Ministerio de Igualdad está en contacto con la Secretaría General en busca de acciones conjuntas tanto de cooperación policial como de protección y apoyo a las víctimas, buscando un espacio de acción común.

Con objeto de llevar a cabo acciones de información y sensibilización en los países de origen para evitar la captación de víctimas, se está trabajando con distintas instituciones de Naciones Unidas (el Fondo de Mujeres, el Fondo de Población, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, el Programa para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), al mismo tiempo que se contribuye a la defensa de los derechos de las mujeres y específicamente en contextos en los que éstas y las niñas sufren las peores formas de discriminación, contemplándose acciones específicas en materia de género.

En este mismo sentido, como se ha señalado antes, el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica ha realizado jornadas para la difusión de estudios sobre la experiencia de las mujeres víctimas de trata.

5.- Conclusiones.

Como se señalaba más arriba, el Grupo interministerial aprobó unas prioridades para el año 2009. Cabe señalar que se trataba de un programa muy ambicioso, y complejo. Aun así, el balance es positivo y se ha dado un óptimo nivel de cumplimiento a la mayoría de las prioridades.

El programa de actuaciones aprobado para el 2009 exigía una amplia batería de modificaciones normativas de carácter previo, como es necesario en un Estado de Derecho, a muchas de las medidas incluidas en el Plan. En este sentido, la ratificación y entrada en vigor del Convenio de Consejo de Europa sobre trata, la reforma de la LOEX y el inicio de la reforma penal han sido pasos laboriosos, pero que han permitido tejer un marco normativo adaptado a las recientes novedades del panorama jurídico internacional, tanto por lo que se refiere a la dimensión preventiva y represiva de este crimen, como en cuanto a su dimensión de vulneración de derechos humanos y necesaria protección de sus víctimas.

Sin duda, estas reformas legales permitirán una lucha más efectiva contra las redes criminales, una mejor cooperación policial y criminal al mismo tiempo que una garantía en la atención y protección de las víctimas, garantizando la recuperación de su proyecto de vida. Junto a éstas, y teniendo en cuenta que el Estado ya cuenta con la base legislativa apropiada, es necesario reforzar la ejecución del Plan en tres sentidos: prevención, persecución y protección. Para alcanzar el objetivo de la prevención, es esencial continuar y profundizar en las acciones de sensibilización. Respecto a la protección y persecución es absolutamente prioritario el desarrollo e implementación de los protocolos de actuación previstos en el Plan en los que se está trabajando en estos momentos.

En primer lugar, y en cuanto se refiere a la esfera normativa, a continuación, y junto a la necesaria culminación de la reforma penal en este ámbito material, es inexcusable el desarrollo de la reglamentación necesaria para garantizar la coordinación entre las distintas Administraciones y servicios implicados, de manera que se protocolicen las actuaciones policiales y de la Administración de Justicia, al mismo tiempo que estos servicios se coordinan en la detección, prevención y atención a las víctimas con las entidades públicas y privadas de intervención socio-sanitaria.

En segundo lugar, al lado de la presión policial y la actuación judicial en la prevención y persecución del delito, resulta de igual relevancia el incremento en la sensibilización social frente a este problema. Son necesarias múltiples acciones que hagan abrir los ojos a la sociedad en general acerca de las situaciones de esclavitud sexual en entornos muy cercanos y cotidianos. El incremento de esa sensibilidad social constituye el mejor mecanismo de reducción de la demanda que se encuentra detrás de la trata con fines de explotación sexual.

Al mismo tiempo, es necesario mantener el análisis global y tener en cuenta que junto a la demanda y la profunda desigualdad de género que hay detrás el fenómeno de la trata, también existe el objetivo de miles de mujeres en países en

desarrollo de poder encontrar una vida mejor. Por ello, resulta imprescindible mantener el esfuerzo no solo de la cooperación internacional de carácter judicial y policial, sino observar la cooperación al desarrollo como una herramienta de prevención, ya que la mejora en las condiciones de vida de las mujeres y niñas incide directamente en las causas subyacentes del tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual.

Teniendo en cuenta el grave atentado contra los derechos fundamentales que supone la trata con fines de explotación sexual, es el deber de la sociedad garantizar la recuperación y rehabilitación de sus víctimas. Durante el año 2009, ya se celebró la primera convocatoria para subvencionar proyectos de atención a las personas víctimas o en situaciones de riesgo. Este año 2010 se renovará esta convocatoria, pero además es necesario poner los medios para garantizar la subsistencia de las personas que se acojan al período de reflexión y recuperación que prevé el nuevo art. 59 bis LOEX. Igualmente es necesario prever los mecanismos apropiados para garantizar la protección y atención de las personas que quieran cooperar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como con la Administración de Justicia. Y no deja de ser igualmente necesario, como han recomendado diversas organizaciones internacionales, garantizar el retorno voluntario de las víctimas que lo deseen en las condiciones adecuadas y evitando cualquier estigmatización. Como parte esencial de la atención a las víctimas, ha de incluirse la formación especializada de todos los profesionales que entren en contacto con ellas, por lo que resulta esencial el fomento de la formación y divulgación de los cambios normativos realizados, así como de los principios, valores y derechos que desde la esfera internacional impregnan la lucha contra la trata.

Por todo lo señalado, es evidente la naturaleza transnacional y global de la trata que por sus raíces, sus efectos y su complejidad constituye un problema internacional para el que es esencial contar y participar en amplias redes de cooperación institucional, que potencien las actuaciones de las agencias internacionales y permitan actuar conjunta y coordinada mente en los países de origen, tránsito y destino.

En definitiva durante el primer año de aplicación del Plan se puede concluir que existen mejores instrumentos legales para la persecución del delito, ha crecido la concienciación y la sensibilización sobre el problema, conocemos mejor el fenómeno, las mujeres cuentan con más recursos de protección y se han podido desarticular más redes ligadas a delitos de crimen organizado.