

**INFORME DE LA RED ESPAÑOLA CONTRA
LA TRATA DE PERSONAS PARA LA
COORDINADORA EUROPEA DE LUCHA
CONTRA LA TRATA**

**VISITA OFICIAL A ESPAÑA
26 Y 27 FEBRERO 2015**

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
1.- ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA.....	5
2.- ABORDAJE INTEGRAL EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA.....	6
3.- REFORMAS LEGISLATIVAS.....	7
○ REFORMA DEL CÓDIGO PENAL	
○ PROYECTO DE LEY DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LA VÍCTIMA DEL DELITO	
○ PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	
• ARTÍCULO 36.11 SOBRE INFRACCIONES GRAVES	
• DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA: RÉGIMEN ESPECIAL DE CEUTA Y MELILLA	
4.- PONENTE NACIONAL.....	12
5.- SISTEMA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS.....	14
5.1. IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS, ESPECIALMENTE EN CIES, FRONTERAS, CEUTA Y MELILLA	
○ DIFICULTADES EN EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN Y ROL DE LAS ENTIDADES ESPECIALIZADAS	
○ DETECCIÓN /IDENTIFICACIÓN EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS	
○ DETECCIÓN /IDENTIFICACIÓN EN FRONTERA	
• DETECCIÓN /IDENTIFICACIÓN CENTROS DE ESTANCIA TEMPORAL (CETI) DE CEUTA Y MELILLA	
• DETECCIÓN / IDENTIFICACIÓN EN COSTAS	
• DETECCIÓN/ IDENTIFICACIÓN EN AEROPUERTOS	
5.2 MECANISMO DE DERIVACIÓN DE VÍCTIMAS.....	19
5.3 DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA DE IDENTIDAD DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA.....	20
5.4 PERMISOS DE RESIDENCIA Y TRABAJO DEL ART. 59 BIS POR COLABORACIÓN Y /O POR SITUACIÓN PERSONAL PARA VT.....	21
5.5 ÁMBITO JUDICIAL.....	22
○ PROTECCIÓN DE TESTIGOS	
○ COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE TRATA	
○ FALTA DE FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN DE JUECES/AS Y MAGISTRADO/AS	
5.6. ASILO.....	25
○ RECONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE ALGUNAS VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS	
○ SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL FORMULADAS EN FRONTERA Y CENTRO DE INTERNAMIENTO.	
○ LAGUNAS EN LA IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA QUE SOLICITAN PROTECCIÓN INTERNACIONAL	

- LAGUNAS EN EL PROTOCOLO DE IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN SOBRE TEMAS DE
- FALTA DE FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN MATERIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

6.- MENORES SITUACIÓN DE LOS/LAS MENORES VÍCTIMAS DE TRATA EN ESPAÑA.....30

- MENORES DE EDAD INDOCUMENTADOS, ACOMPAÑADOS O NO DE ADULTOS, EN LAS ENTRADAS IRREGULARES EN EMBARCACIONES A LAS COSTAS ANDALUZAS, CEUTA O MELILLA

7.- ROL DE LAS ENTIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACION EN ESPACIOS DE COORDINACIÓN.....34

INTRODUCCIÓN

Desde la Red Española contra la Trata de Personas ¹(en adelante, la RECTP o la Red) recibimos con satisfacción el nombramiento del Relator Nacional contra la Trata de Seres Humanos en el mes de abril de 2014. El mandato de Relator fue asignado al Director de Gabinete del Secretario de Estado para la Seguridad perteneciente al Ministerio de Interior, que cuenta con el apoyo de un miembro del Centro de Inteligencia para el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) como Ponente Nacional.

España considera con dicho nombramiento traspuesta las previsiones de la Directiva 2011/36/UE sobre las tareas de supervisión, recopilación y seguimiento de las actividades realizadas en materia de lucha contra la trata en cada Estado miembro, adquiriendo así el compromiso de que sea este Relator Nacional quien, de manera periódica, proporcione *a la Unión y a los Estados miembros una información estratégica objetiva, fiable, comparable y actual en el ámbito de la trata de seres humanos e intercambie experiencia y buenas prácticas en el ámbito de la prevención y la lucha contra la trata*(considerando 27 de la Directiva 2011/36).

En relación con la trasposición de la Directiva 2011/36/UE, desde la Red creemos que dicha trasposición no se ha producido de manera completa, y que tal y como analizaremos más adelante en este documento, aún existen varias medidas legislativas y de asistencia y protección de víctimas de trata que han de ser adoptadas para poder cumplir correctamente con la normativa comunitaria.

En relación con el contenido del informe enviado por el Relator Nacional a la Comisión Europea en el mes de octubre de 2014, desde la RECTP valoramos el esfuerzo del Relator Nacional para realizar dicho informe en el breve plazo de 6 meses transcurrido desde su nombramiento hasta la entrega del mismo en el mes de octubre de 2014, pero a nuestro juicio ese plazo de tiempo ha sido demasiado breve para poder incorporar toda la información de manera global, realizando un análisis crítico y comparable de las medidas de lucha contra la trata adoptadas en España.

Una de las principales preocupaciones de la Red respecto al informe son los datos reflejados sobre el número de víctimas, que a nuestro juicio son escasos, incoherentes y contradictorios con los datos recogidos en otros informes. Además, consideramos que la recopilación de datos se ha centrado fundamentalmente en las cifras sobre víctimas de trata con fines de explotación sexual, no contando en la actualidad con una herramienta sistematizada para la recopilación de datos sobre otras formas de trata en España.

¹ *Organizaciones miembros* de la RECTP: APIP/ACAM, APRAMP, Askabide, CEAR, FAPMI/ECPAT, Federación de Mujeres Progresistas, Fundación Cruz Blanca, Fundación Tierra de Hombres, IEPALA, Médicos del Mundo, Mujeres en Zona de Conflicto, Proyecto Esperanza-Adoratrices, Women's Link Worldwide y Antena Sur contra la Trata. *Organizaciones colaboradoras*: ACCEM, ACNUR, AIETI, Amnistía Internacional, Cáritas Española, CONFER, Cruz Roja Española, OIM, Red Cantabria contra el Tráfico de Personas y la Explotación Sexual, Save the Children, Villa Teresita.

Por último, entendemos que si bien el informe es meramente descriptivo, pone de manifiesto la falta de un verdadero enfoque de derechos humanos en la adopción de las medidas de lucha contra la trata.

1.- ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA

En los últimos años se han adoptado medidas que han supuesto avances en la protección de las víctimas de trata y se ha incorporado a la legislación española un reconocimiento formal de los derechos de las víctimas de trata. Aun así, desde la RECTP, hemos detectado que existen numerosas barreras y obstáculos para que las víctimas puedan acceder a estos derechos. A lo largo de este informe, iremos detallando estas barreras, que comienzan desde la misma fase de identificación de las víctimas y continúan a lo largo de los procesos penales.

En España, las disposiciones que regulan la trata se encuentran principalmente en el Código Penal, en la Ley de Extranjería y en su reglamento de desarrollo. Esos instrumentos están destinados el primero de ellos al castigo de los delitos y los segundos a regular la estancia de los extranjeros en España.

La aprobación del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata (derivado del Reglamento de la Ley de Extranjería) supuso un avance fundamental a la hora de clarificar los mecanismos necesarios para la protección de las víctimas y establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes agentes implicados. Pero el hecho de que, según lo dispuesto en el Protocolo, el mismo cuerpo policial que se encarga de controlar la inmigración irregular y de investigar los delitos de trata sea también el único con capacidad legal para efectuar la identificación de las víctimas está generando distorsiones importantes que, en la práctica, lo que suponen es que no se esté aplicando el enfoque centrado en los derechos de las víctimas previsto en la Directiva.

Por otra parte, como se explicará de manera más amplia en otros apartados de este documento, existe una importante carencia en la incorporación de la perspectiva de infancia, sin que se hayan diseñado políticas públicas específicas para proteger a los y las menores víctimas de trata.

En definitiva, desde la RECTP entendemos que el enfoque prioritario que adoptan las autoridades a la hora de trabajar con las víctimas, sigue siendo en muchos casos el de la persecución del delito o el de la persecución de la inmigración irregular.

Otro instrumento legislativo existente en España es el Plan Integral de Lucha contra la Trata con Fines de Explotación Sexual. El I Plan tuvo una vigencia de 5 años (2008 a 2012), pero aún estamos en proceso de tramitación del II Plan.

Desde la RECTP, hemos planteado en diversas ocasiones al Gobierno de España nuestra posición al respecto: un Plan adolece de algunas limitaciones evidentes: un plan no modifica ni ordena un marco legislativo; tiene una vigencia temporal limitada; carece de una asignación presupuestaria clara; pone en riesgo la continuidad de programas y medidas ante cambios políticos, al quedar sujeto a la voluntad del gobierno de turno. Por lo tanto, los planes por sí solos no representan un compromiso a largo plazo coherente y estable. Los planes ayudan y contribuyen de manera esencial a garantizar los derechos humanos, pero los derechos humanos

no pueden quedar condicionados a la adopción de planes, sin un respaldo jurídico que los garantice y los haga exigibles.

2.- ABORDAJE INTEGRAL EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA

En España las medidas impulsadas por las administraciones en los últimos años han estado casi exclusivamente en la trata con fines de explotación sexual. Como muestra de ello, volvemos a mencionar el Plan Integral de Lucha contra la Trata con Fines de Explotación Sexual, que actualmente se encuentra aún en proceso de aprobación.

La reforma del Código Penal de diciembre de 2010 ya recogía la definición internacional de trata en todas sus formas (salvo la trata para comisión de actividades delictivas, que no está incluida de forma expresa) y dimensiones -interna/internacional-, pero ni los planes, ni el resto del ordenamiento, ni los recursos destinados a otras formas de trata diferentes a la trata con fines de explotación sexual, son coherentes con esta definición ni con las obligaciones internacionales. Las medidas de protección y asistencia están dirigidas principal y casi exclusivamente las víctimas de explotación sexual.

Se ha solicitado de manera continua al Gobierno de España que, el nuevo Plan Integral de Lucha contra la Trata incorpore todos los tipos de trata y a todas las personas víctimas de la trata: Pero a día de hoy, el borrador del II Plan sigue estando centrado en la trata con fines de explotación sexual de mujeres y niñas.

Por estas razones, desde el punto de vista de la RECTP, se hace necesario abordar la complejidad del fenómeno de una forma integral y contemplando todas las formas de trata nacional o transnacional, relacionada o no con la delincuencia organizada. La no inclusión de otros tipos de trata está contribuyendo a una mayor vulnerabilidad de las víctimas en cuanto a su protección, asistencia y reparación que es discriminatoria y contraria a las obligaciones internacionales del Estado español de proteger los derechos humanos de dichas víctimas.

Por otra parte la RECTP ha encontrado especiales dificultades en la coordinación que tienen que mantener entre sí las diferentes administraciones públicas involucradas en la lucha contra la trata. Aunque el Protocolo Marco ha supuesto un gran avance en este sentido, aún existen grandes carencias en cuanto a la participación de algunas administraciones, sobre todo de las Comunidades Autónomas.

El I Plan Integral contemplaba la creación de un Grupo Interministerial compuesto por:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
- Ministerio de Justicia
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte
- Ministerio de Sanidad y Consumo
- Ministerio de Trabajo e Inmigración
- Ministerio de Igualdad

En cambio, el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos establece reuniones semestrales de coordinación entre:

- Ministerio Fiscal
- Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
- Delegación o Subdelegación de Gobierno
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- Administración Autonómica
- Entidades y organizaciones con experiencia (pueden ser invitadas puntualmente)

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas han elaborado normas de violencia de género con disposiciones sobre trata, aunque se refieran al “tráfico” de mujeres y solamente mencionen la explotación sexual (Cantabria, Canarias, Madrid, Aragón, Galicia, Cataluña). La falta sin embargo de una ley integral a nivel estatal y la existencia de disposiciones autonómicas contribuye a una dispersión normativa y una heterogeneidad en los conceptos y en las intervenciones, que tiene efectos considerables sobre las víctimas de trata, cuya protección y asistencia queda sujeta al territorio en el que se encuentren.

Se hace, por lo tanto, evidente la necesidad de garantizar un nivel de coordinación y de coherencia a todos los niveles, provincial, autonómica y nacional, incluyendo además en todos los espacios la participación de las organizaciones y entidades con experiencia en este ámbito.

Por todo eso, desde la RECTP, se ha recomendado al Gobierno la elaboración de una Ley Integral contra la Trata, que incorpore de manera definitiva el enfoque basado en los Derechos Humanos, la perspectiva de género y la perspectiva de infancia, que abarque todos los tipos de trata y a todas las víctimas, que contemple todas las actuaciones encaminadas a la protección y recuperación de las víctimas y que establezca un marco de obligaciones vinculantes, no dependientes de las prioridades del gobierno de turno, y con una asignación de presupuesto clara y comprometida.

Por otra parte, una Ley Integral también contribuiría a establecer un mandato a todas las administraciones públicas, en sus diferentes niveles, asegurando la coordinación y coherencia de todas las actuaciones y estableciendo estándares mínimos en todas las Comunidades Autónomas.

3.- REFORMAS LEGISLATIVAS

El Gobierno español justifica la trasposición completa de la Directiva 2011/36/UE entre otras medidas en dos proyectos legislativos iniciados a lo largo de la legislatura en curso, que no han concluido aún con los trámites parlamentarios necesarios para su aprobación definitiva. Se trata del Proyecto de Ley para la reforma del Código Penal y el Proyecto de Ley sobre el Estatuto Jurídico de la víctima del delito.

Previamente a la reflexión sobre las reformas concretas, desde la Red lamentamos que la transposición de dicha Directiva haya sido una oportunidad perdida para que las autoridades españolas adoptarán una Ley Integral de Lucha contra la Trata que abarque todas las formas de

explotación (sexual, laboral, matrimonios serviles, mendicidad, comisión de actividades delictivas, situaciones de esclavitud, etc.).

Además de estas dos reformas legislativas y por las consecuencias que implica para las víctimas y potenciales víctimas de trata, desde la Red analizaremos también el contenido de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

○ **REFORMA DEL CÓDIGO PENAL**

El actual artículo 177 bis del Código Penal que tipifica desde el año 2010 el delito de trata de seres humanos en nuestro país, señala lo siguiente:

1. Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, la capture, transportare, trasladare, acogiere, recibiere o la alojare con cualquiera de las finalidades siguientes:

a) La imposición de trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o a la servidumbre o a la mendicidad.

b) La explotación sexual, incluida la pornografía.

c) La extracción de sus órganos corporales. (..)

El proyecto de ley que se está tramitando en la actualidad en el Parlamento pretende modificar el artículo en cuanto a incorporar nuevas finalidades de la trata, y modificar determinados aspectos sobre los medios a través de los cuales se produce este delito.

Desde la RECTP consideramos positivos los aspectos relativos a la introducción de algunas conductas recogidas en la Directiva 2011/36/UE o en el Protocolo de Palermo como son la finalidad de trata para la comisión de actividades delictivas o para la celebración de matrimonios forzados.

Sin embargo, la Red tiene algunos motivos de preocupación tanto respecto a su tipificación como a su consideración como un delito ordinario, en lugar de su inclusión en la categoría de delitos de derecho internacional, con las consecuencias correspondientes, relativas a la imprescriptibilidad o a la exigencia de la adecuación de la pena a la gravedad del delito.

En cuanto a su tipificación, la RECTP considera que la nueva redacción del artículo 177 bis no se ajusta plenamente a las definiciones de la Directiva Europea y del Convenio del Consejo de Europa, al no incluir conductas tales como la explotación laboral o el trabajo forzado, la explotación de la prostitución ajena o de otras formas de explotación sexual o la adopción ilegal. Además, tampoco se incluyen entre los medios a través de los cuales puede llevarse a cabo la trata la “amenaza”, “rapto”, “fraude” u “otras formas de coacción” u obligación.

Por último, la Red acoge con satisfacción la introducción del comiso de bienes, efectos y ganancias de los delitos de trata, pero lamenta la oportunidad perdida de haber incluido

expresamente en el texto que, tal y como recomienda la Directiva Europea, su uso se destine a “apoyar la asistencia y la protección a las víctimas, incluida la indemnización de las mismas”, así como a garantizar la eficacia de la respuesta policial y judicial, financiar programas de prevención, de protección de testigos o de educación en Derechos Humanos para las Fuerzas de Seguridad del Estado y los operadores jurídicos, entre otros. Por ello, la Red recomienda que se incluya dentro de la regulación del comiso que, en el caso del delito de trata (entre otros), los bienes se destinarán especialmente a garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación de las víctimas de trata y esos otros delitos.

○ **PROYECTO DE LEY DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LA VÍCTIMA DEL DELITO**

Desde la Red consideramos que el articulado de este proyecto no realiza una completa y adecuada trasposición de la Directiva 2011/36/UE. La RECTP lamenta enormemente que la transposición de dicha Directiva haya sido una oportunidad perdida para que las autoridades españolas adoptarán una Ley Integral de Lucha contra la Trata que abarque todas las formas de explotación (sexual, laboral, matrimonios serviles, mendicidad, comisión de actividades delictivas, situaciones de esclavitud, etc.).

Concretamente, consideramos que el texto carece de una remisión expresa a un verdadero catálogo de derechos que incluya de manera detallada y específica cada uno de los derechos que han de ser reconocidos a las víctimas de trata. En opinión de la RECTP, y a la vista de lo establecido en la propia exposición de motivos del Proyecto, el texto no debería confundir el derecho a la información con un catálogo no cerrado de derechos que deben ser reconocidos a las víctimas. En este sentido, consideramos que la inclusión de dicho catálogo evitaría la inseguridad jurídica que produce la remisión al desarrollo reglamentario del reconocimiento de tales derechos en el texto.

Otro de los aspectos fundamentales que en opinión de la Red no recoge el proyecto de ley, es el derecho de las víctimas a servicios de traducción e interpretación adecuados, de acuerdo con el Convenio Europeo de lucha contra la Trata que recoge el derecho de las víctimas, desde el primer contacto con las autoridades competentes, al acceso a la información en un idioma que puedan comprender (artículo 15.1, artículo 12.1 c y d).

En relación con el derecho a la información de las víctimas previsto en el proyecto de ley, mostramos nuestra preocupación por la ausencia de determinados extremos sobre los que las víctimas de trata deben ser informadas, de acuerdo con la Directiva 2011/36/UE y con el Convenio Europeo de lucha contra la trata, como son la posibilidad de obtener un periodo de reflexión y recuperación, la posibilidad de otorgamiento de protección internacional o la posibilidad de acceder a un retorno asistido de las víctimas de trata a sus países de origen.

Además, y a la vista de las referencias hechas en el proyecto de ley a la justicia restaurativa, desde la Red quisiéramos llamar la atención sobre la ausencia en el Proyecto del derecho a una reparación plena y efectiva, con perspectiva internacional, incluyendo la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición, tal y como se reconoce en los *Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del*

derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

Finalmente, desde la RECTP valoramos positivamente la propuesta sobre la organización de las oficinas de atención a víctimas y las medidas sobre formación introducidas en el texto del proyecto de ley. Sin embargo, nos preocupa la indefinición del rol que han de jugar las organizaciones especializadas en la atención a víctimas de trata en la asistencia temprana y la protección de víctimas y lamentamos que el texto no incluya una referencia a las medidas de prevención de la trata que se recogen en la Directiva 2011/36/UE.

○ **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

El proyecto de ley de la protección de la seguridad ciudadana ha incorporado dos medidas de gran preocupación para la RECTP.

Nos referimos al art. 36.11 sobre infracciones graves y a la Disposición Final Primera sobre el régimen especial en Ceuta y Melilla.

● **ARTÍCULO 36.11 SOBRE INFRACCIONES GRAVES**

En relación este artículo el texto actual del Proyecto de ley señala lo siguiente:

“ La solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial.

*Los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la **inobservancia de dicho requerimiento** podría constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo.”*

La definición de la infracción, tal y como se prevé en la última revisión del proyecto de ley, supone una doble penalización de las personas que ejercen prostitución, puesto que la infracción de la desobediencia a la autoridad ya se sanciona en el apartado 6 del mismo artículo 36.

En lo que se refiere en concreto a las víctimas de trata para explotación en la prostitución dicha sanción sólo tiene en cuenta la manifestación de la problemática, pero no la realidad que origina esta situación. En este aspecto no se consideran las especiales particularidades de las víctimas de trata que son obligadas a ejercer la prostitución o a mantenerse en el ejercicio de la misma por las personas o redes que las explotan y que no disponen de su libertad, ni tienen capacidad de decidir si prestan o no servicios sexuales, ni el lugar de ejercicio. Su vida está en manos de las personas y/o redes que las explotan y éstas les imponen las condiciones y lugares donde son obligadas a prestar servicios sexuales.

Esa infracción grave, con su correspondiente sanción que puede ir desde los 601 hasta los 30.000 euros, va a tener consecuencias muy graves sobre este colectivo y va a suponer su

revictimización. Las multas que se les impongan se les añadirán a la deuda que se ven obligadas a saldar con sus explotadores e incidirá en aumentar el miedo, el recelo y la desconfianza de las víctimas de trata frente a las autoridades. Como resultado, se obstaculizará aún más que den el paso de pedir ayuda, que sean identificadas como víctimas del delito y que puedan acceder a la justicia y, en definitiva, que sus Derechos puedan ser restituidos, contraviniendo los compromisos internacionales contenidos en el Protocolo de Palermo, el Convenio de Varsovia o la Directiva Europea 2011/36. En ellos se establece que una de las obligaciones y prioridades de los Estados es la prevención y la identificación de las posibles víctimas. Además, tanto en el Convenio de Varsovia como en la Directiva Europea, se insta a los Estados a trabajar para desincentivar la demanda de servicios ofrecidos por personas en situación de explotación, pero nunca a penalizar a las posibles víctimas, ni de forma directa ni indirecta.

El proceso para la identificación formal de una persona como víctima de trata lleva tiempo, es complejo y delicado, formando parte esencial del mismo la confianza de la víctima en las autoridades. Precisa de una valoración individualizada caso a caso y de la realización de una entrevista de identificación por parte de autoridades especializadas en un marco y contexto muy específico según la normativa internacional y el Protocolo Marco de Protección a Víctimas de Trata. En ese sentido, puede haber personas que se encuentren en el ejercicio de la prostitución y que persistiendo en el ejercicio de la misma en los lugares señalados sean sancionadas de acuerdo con el mencionado artículo 36.11, sin que se haya llevado a cabo el proceso de identificación formal, lo cual resulta contradictorio con el mandato de no imposición de penas ni sanciones a víctimas de trata que cometan una infracción o delito como consecuencia directa de la situación de trata a la que están sometidas.

Queremos reiterar que la imposición de sanciones a personas que se encuentran ya de por sí en una situación de riesgo no hace sino aumentar sus niveles de vulnerabilidad, puesto que se verán obligadas a continuar ejerciendo la prostitución en lugares más inaccesibles y aislados, expuestas a mayores peligros (por ejemplo, tendrán menos posibilidades de defenderse de posibles agresiones, robos o situaciones de abusos). Además, este aislamiento contribuirá a facilitar el control de estas personas por parte de sus explotadores, dificultando sus posibilidades de entrar en contacto con las instituciones, organismos o entidades que pudieran detectarlas o identificarlas como víctimas de trata.

Por último, desde la RECTP entendemos que la previsión de esta infracción entra en contradicción con el enfoque de derechos humanos, que debe primar a la hora de abordar la situación de las personas que están ejerciendo la prostitución en la calle.

- **DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA: RÉGIMEN ESPECIAL DE CEUTA Y MELILLA**

En relación con la Disposición Final Primera, a través de la tramitación de la ley en el Senado, se incorpora a la Ley Orgánica 4/2000 sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la siguiente Disposición adicional décima, bajo el título de “Régimen especial de Ceuta y Melilla”:

“1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España

2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

4. El Ministerio del Interior aprobará un protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los perímetros fronterizos”.

De acuerdo con las numerosas recomendaciones realizadas al Gobierno español por parte de instituciones europeas, organismos internacionales en defensa de los Derechos Humanos y ONG, en la Red consideramos que dicha medida puede afectar seriamente a la detección e identificación de las víctimas de trata y a aquellas personas con indicios de trata que puedan encontrarse en necesidad de protección internacional.

Desde la Red consideramos que el argumento utilizado por parte de las autoridades sobre el carácter residual del número de mujeres que intentan saltar la valla de Melilla, no satisface el enfoque de derechos humanos que debe primar en la lucha contra la trata de seres humanos, dado que puede haber hombres y niños en situación de trata.

Por este motivo, consideramos imprescindible que el protocolo de actuación recogido en el apartado cuarto de la enmienda, incluya entre sus disposiciones mecanismos adecuados para la identificación, detección y derivación de estas personas a los correspondientes sistemas de protección, en el marco de un procedimiento con las debidas garantías. A tal efecto, el Ministerio del Interior, debería contar en la elaboración del mismo, con las entidades especializadas.

4.- PONENTE NACIONAL

Con fecha 3 de abril de 2014 (2), el Secretario de Estado de Seguridad, designó de manera formal y oficial al Ponente Nacional de España sobre la Trata de Seres Humanos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

La RECTP considera el nombramiento del Ponente o Relator Nacional, como algo positivo, ya que supone un avance importante en el cumplimiento de la Directiva anteriormente mencionada. Asimismo, se aprecia la buena disposición del Ponente o Relator programando reuniones técnicas y periódicas para abordar temas de interés común, ya que esta iniciativa supone la generación de espacios de interlocución práctica entre la Administración General del Estado y la sociedad civil, a través de la RECTP.

Sin embargo, existen temas que son de preocupación para la RECTP y que ponemos de manifiesto:

² http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/laDelegacionInforma/pdfs/Relator_Trata1.pdf

- El Ponente o Relator Nacional no es un organismo independiente del Gobierno español, por lo que su trabajo ya viene podría verse condicionado e influenciado por las decisiones que el mismo Gobierno toma en referencia a la trata de seres humanos y asimismo, supone un cargo político con periodicidad según el gobierno de turno a cargo, por lo que el resultado de su trabajo puede resultar tendencioso.
- El rol y las funciones del Ponente o Relator Nacional están vagamente detalladas en el documento que formaliza su designación oficial (ver documento “DESIGNACIÓN FORMAL DE RELATOR NACIONAL CONTRA LA TRATA DE SERES HUMANOS” en: http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/laDelegacionInforma/pdfs/Relator_Trata1.pdf). La RECTP sugiere clarificar los términos de referencia y las competencias oficiales del Ponente o Relator Nacional para que tanto la sociedad civil como otros organismos gubernamentales, tengan una visión clara de lo que se espera de esta figura representativa.
- Se detecta, seguramente por el poco tiempo que hace que se ha nombrado al Ponente o Relator Nacional español, que el informe elaborado por el mismo se ciñe a detallar las acciones realizadas pero sin un análisis crítico y con ciertas discrepancias a la hora de exponer estadísticas, resultando únicamente en una mera relatoría, más que en un documento de análisis.
- Los recursos asignados para el Ponente o Relator Nacional son insuficientes y no son los adecuados para poder dar el soporte adecuado a todo el trabajo que la Relatoría tiene que asumir, ya que carece de oficina propia y recursos humanos específicos. Desde la RECTP, sugerimos dotar de los recursos necesarios y de una partida presupuestaria, a la oficina del Ponente, ya que si se quiere llevar a cabo “la evaluación de las tendencias de seres humanos, la cuantificación de los resultados de las acciones de la lucha contra la trata, incluida la recopilación de estadísticas³”, es imprescindible que la oficina de la Relatoría cuente con los recursos adecuados.
- La continuidad del trabajo que hasta ahora la Relatoría ha realizado, es un tema prioritario. Ya que el cargo de Ponente o Relator Nacional es un cargo político, desde la RECTP existe la preocupación de que el cargo cese tras las elecciones generales del próximo mes de noviembre. Es por ello que, la designación del Ponente o Relator Nacional debe ser independiente al gobierno de turno o a la vigencia de los periodos políticos.

³ Ibídem, segundo párrafo

5.- SISTEMA DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS

5.1. IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS, ESPECIALMENTE EN CIES, FRONTERAS, CEUTA Y MELILLA

○ DIFICULTADES EN EL PROCESO DE IDENTIFICACIÓN Y ROL DE LAS ENTIDADES ESPECIALIZADAS

Como se ha comentado anteriormente, la principal preocupación en relación con la identificación es la falta de un enfoque basado en la protección de los derechos humanos de las víctimas, las autoridades siguen adoptando en muchos casos principalmente un enfoque de persecución de la inmigración irregular o de persecución del delito durante el proceso de identificación.

En general, vemos que no se ha producido una clarificación del concepto de “presunta víctima” o del de “indicios razonables”, motivo por el cual se pueden dar grandes disparidades en la actuación de la Administración y las víctimas están expuestas a una gran arbitrariedad. Es habitual que las autoridades exijan “certezas” o “evidencias” para poder identificar a las víctimas. Si el testimonio de la víctima no aporta esa certeza, en muchas ocasiones puede no ser considerada como tal, aduciendo sospechas de fraude de inmigración. En muchas ocasiones, vemos que las posibilidades de que una víctima sea identificada pueden depender de que pueda y/o quiera aportar datos e información precisa, detallada y objetiva sobre los criminales.

Otra gran dificultad tiene que ver con que las únicas instituciones responsables y competentes para la identificación formal de las víctimas son las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado (FCSE), por este motivo la única manera de que una víctima pueda acceder a sus derechos pasa por tener contacto con la policía. Los grupos especializados de las fuerzas de seguridad tienen que llevar a cabo una entrevista formal en la que profundizar sobre la existencia de indicios de trata. Esto puede llegar a ser muy problemático para aquellas víctimas que tienen un estatus legal irregular y tienen mucho miedo a contactar con la policía de inmigración (que es el mismo cuerpo encargado de luchar contra la trata).

Aunque la legislación española y en concreto el Protocolo Marco de Protección e Identificación de Víctimas de Trata reconoce la importancia de la colaboración de las ONG’s durante el proceso de identificación, en la práctica, salvo algunas excepciones, ejercer ese papel está resultando muy difícil.

Sólo en base a algunas buenas prácticas, por ejemplo en la Comunidad de Madrid, las organizaciones especializadas tienen la posibilidad de acompañar a las víctimas durante el proceso de identificación, así como de emitir informes, en aquellos casos en los que la entidad ha tenido contacto con la víctima. Las fuerzas de seguridad no tienen la obligación de contactar con las entidades especializadas para que acudan y estén presentes en las entrevistas formales de identificación y según el Protocolo Marco es suficiente con que las autoridades informen a la víctima de las organizaciones que existen y de cómo pueden contactarlas. Las autoridades además no tienen la obligación de tomar en cuenta los informes que puedan en su caso elaborar las entidades especializadas.

En muchas ocasiones, las FCSE contactan con las potenciales víctimas durante la realización de redadas de inmigración en bares y clubes de alterne. En estos entornos, es difícil que las víctimas

estén en condiciones de contar su historia. Existen buenas prácticas al respecto, en las que el cuerpo policial especializado cuenta con la colaboración de las organizaciones sociales cuando existen sospechas de que en la actuación que está en marcha se puedan encontrar víctimas de trata. Pero esta buena práctica no está extendida en todo el territorio nacional y depende de la visión que tenga el responsable de la unidad policial de la zona.

- **DETECCIÓN /IDENTIFICACIÓN EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS**

Desde la experiencia de la RECTP los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) son espacios en los que se debería actuar de forma proactiva y diligente para detectar posibles víctimas de trata, que están además bajo responsabilidad de la policía.

Es un contexto especialmente difícil para llevar a cabo entrevistas formales de identificación, las víctimas suelen estar aún bajo un gran control y presión por parte de sus explotadores y sienten a la vez mucho miedo hacia la policía. Por otro lado, en ocasiones, la presión que les produce la posibilidad de ser deportadas a su país puede provocar se en ese momento se atrevan a verbalizar que tienen miedo y que si vuelven a su país pueden ser sometidas a represalias por parte de la red de trata o ser re traficadas. Las autoridades suelen desconfiar frecuentemente de aquellos casos en los que se detectan indicios de trata en un centro de internamiento porque la víctima se atreve a hablar y suelen aplicar criterios de alta exigencia, condicionando la identificación a que la víctima aporte datos concretos, objetivos y verificables de los autores del delito, no bastándoles con los indicios o motivos razonables que puedan existir.

Es importante señalar que desde nuestra experiencia no se lleva a cabo una identificación proactiva por parte de las autoridades dentro de los CIE y nos preocupa que haya víctimas de trata que hayan sido internadas por encontrarse en España en situación irregular y que son víctimas de trata sin detectar.

En algunos centros de internamiento sí hay presencia permanente de miembros de ONGs (Cruz Roja por ejemplo en el CIE de Madrid) y esto es una buena práctica que favorece la detección de casos y la derivación de los mismos a entidades especializadas cuando valoran que existe algún indicio de trata. Sin embargo en la mayoría de CIE en España no se da esta presencia permanente.

- **DETECCIÓN /IDENTIFICACIÓN EN FRONTERA**

En segundo lugar, nos gustaría profundizar en la situación que se produce en las zonas fronterizas con respecto a la identificación de casos. España es un país con una gran complejidad fronteriza, ya que se encuentra en el límite sur de Europa y tiene territorios en el propio continente africano. Justamente, en la actualización a octubre de 2013 del informe monográfico sobre la TRATA DE SERES HUMANOS EN ESPAÑA del Defensor del Pueblo, se contempla como uno de los retos reforzar los protocolos de actuación para la detección inmediata de potenciales víctimas de trata en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, costas y aeropuertos.

Ya se han comentado algunos posibles cambios legislativos que son altamente preocupantes para la RECTP. Pero es importante señalar que las llamadas “devoluciones en caliente” se vienen produciendo en las fronteras de Ceuta y Melilla desde hace tiempo, a pesar de las constantes denuncias de entidades de derechos humanos de la zona.

También es necesario hacer mención las terribles condiciones en las que viven las personas inmigrantes durante el tiempo que pasan en Marruecos antes de poder cruzar a España. Esto afecta de manera particular a las mujeres, entre las que pueden encontrarse numerosas víctimas de trata. Durante su estancia en Marruecos, las mujeres están ya siendo víctimas de numerosas violaciones de sus derechos humanos, como una etapa más en el camino que las llevará a ser explotadas en España o en otros países de Europa.

Entendemos que Marruecos no es un país de la Unión Europea, pero también sabemos que España mantiene una amplia cooperación policial con este país para el manejo de los flujos migratorios. En este sentido, nos sorprende que no se haya planteado en ningún caso que la cooperación policial también puede servir para prevenir el delito de trata de seres humanos y ofrecer una adecuada protección a las víctimas.

- **DETECCIÓN /IDENTIFICACIÓN CENTROS DE ESTANCIA TEMPORAL (CETI) DE CEUTA Y MELILLA**

Por otra parte, otro ámbito de preocupación para la RECTP son los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) que se encuentran en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Estos centros constituyen un espacio de alta vulnerabilidad, puesto que en ellos las posibles víctimas están conviviendo de manera cercana con sus explotadores. Estos centros no son lugares de detención, por lo cual los inmigrantes pueden entrar y salir con cierta libertad. Pero también es cierto que están situados en ciudades muy pequeñas, rodeadas de una frontera y una costa a cada lado, con lo cual se pueden llegar a convertir en auténticas cárceles para algunas víctimas.

Ha habido avances muy importantes en los CETI, sobre todo en cuanto a la formación de los profesionales que allí trabajan que cuentan con mayores herramientas para la detección de los posibles casos de trata. Pero no sirve de nada que un caso sea detectado cuando la persona tiene que pasar temporadas largas en el CETI al lado de sus tratantes. Se mantiene, por parte de las autoridades encargadas de gestionar los CETI, la exigencia de certezas a la hora de considerar que una persona es víctima de trata. La explicación es la misma que ante otras cuestiones relacionadas con el proceso de identificación: relajar los requisitos supondría un “efecto llamada” para la inmigración irregular.

En cualquier caso, por lo que hemos visto, el proceso de identificación de las víctimas no se suele culminar en Ceuta o Melilla, sino que solo se llega a una fase de detección. Una vez que las posibles víctimas están en la península es cuando ya se ponen en marcha los mecanismos previstos en la legislación española, como el ofrecimiento del periodo de restablecimiento y reflexión. Esto supone alargar el tiempo que pasan las víctimas bajo el control de sus explotadores aumentando el impacto que puede tener la situación de trata sobre ellas.

Otro aspecto de preocupación en los CETI tiene que ver con la disminución del número de solicitudes de protección internacional, sobre todo de solicitantes de origen subsahariano. Según nuestro análisis, esto no tiene que ver con falta de información, que sabemos que se ofrece de manera correcta, sino que es debido a la política del Gobierno de no trasladar a la península a las personas que solicitan asilo. Como veremos, la solicitud de asilo está siendo una de las vías fundamentales para la detección de casos de trata en frontera, así que al no realizar esta solicitud se están dejando de detectar bastantes casos.

Todo esto se completa con la situación de desbordamiento que, en general, están teniendo los CETI en los últimos tiempos. Sobre todo el centro de Melilla está permanentemente por encima de su capacidad, con todo lo que eso implica. Por un lado, el personal de los centros se encuentra saturado y no puede atender de manera adecuada todos los casos, lo cual puede implicar que dejen de observarse posibles indicios de trata. Por otra parte, se convierten en habitaciones las aulas y otros espacios comunes, lo que significa que se dejan de realizar las actividades habituales, como talleres de ocio y tiempo libre. Estas actividades también suponen una buena manera para poder observar a las personas y detectar así posibles indicios de trata.

Estas son las razones que, a nuestro entender, están detrás de las bajísimas cifras de víctimas de trata identificadas en Ceuta y Melilla.

- **DETECCIÓN / IDENTIFICACIÓN EN COSTAS**

Pero muchas de las personas que están en Marruecos esperando para cruzar hacia España no lo hacen a través de las ciudades autónomas, sino que acaban cruzando el Estrecho de Gibraltar en las llamadas “pateras”, embarcaciones muchas veces precarias que ponen en peligro la vida de quienes cruzan en ellas el estrecho. A modo de ejemplo, el pasado año 2014 llegaron a la costa andaluza 2.749 personas procedentes de países subsaharianos. De ellos 621 fueron mujeres (74 embarazadas) y 579 menores (tanto MENA como menores acompañados).

Entidades colaboradoras de la RECTP, intervienen cotidianamente en esta realidad y conocen de primera mano las actuaciones que llevan a cabo las FCSE ante la llegada de una nueva “patera”. Sabemos, por tanto, que a la mayoría de las mujeres se les ofrece el periodo de restablecimiento y reflexión a su llegada al país. Igualmente somos conocedoras de que, casi en el 100% de los casos, esta oferta es rechazada en ese momento.

La atención que se realiza en costas es muy breve dado que antes de las 72 horas siguientes a la llegada, las personas son trasladadas a los Centros de Internamiento de Extranjeros CIE, de donde, si no se ha hecho efectiva su expulsión, saldrán antes de los 60 días y serán derivadas por el propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social a centros de acogida humanitaria gestionados por ONG.

Ahora bien, desde las costas, serán directamente puestas en libertad aquellas personas que presentan problemas de salud graves o urgentes que requieran hospitalización, las mujeres con menores a cargo, las embarazadas en avanzado estado de gestación, las MENA que son reconocidas como tales y pasan a centros de protección de menores –de los que desaparecen enseguida cuando se trata de VTSH-, o aquellas que se acogen al periodo de restablecimiento y

reflexión –ya hemos dicho que por lo general lo rechazan sistemáticamente-. Todas estas personas son puestas en libertad antes de las 72 horas y son trasladadas y acogidas en esas mismas plazas de acogida humanitaria.

Así, las entidades continúan posteriormente su intervención durante la estancia de estas personas en los centros. El personal de estos centros ha detectado indicadores de trata en 149 mujeres (47 de ellas embarazadas) que venían acompañadas de 126 niños. Se enviaron informes de detección de indicios, por lo que la UCRIF volvió a entrevistar y ofrecer el art.59.bis en 46 ocasiones, siendo rechazados 44. Por lo tanto, 2 personas lo aceptaron, pero huyeron sin previo aviso antes de que pudiera formalizarse. El 97% de los menores se encuentran en paradero desconocido, ninguno de ellos ha sido identificado como VTSH. En el caso de sus madres, la proporción es similar.

Estas cifras nos hacen ver claramente que algo está fallando en el proceso de identificación. Las explicaciones son las mismas de las que venimos hablando a lo largo de todo este informe. Desde la RECTP volvemos a reivindicar que se aplica de manera real un enfoque de Derechos Humanos centrado en la protección de las víctimas.

Este punto estaría muy relacionado con el específico sobre los hijos de las víctimas de trata (ver punto 6) siendo también muy necesario enfocar sobre los derechos de la infancia, y el interés superior de los menores.

Ante la detección de indicadores de trata, habría que activar mecanismos de protección que permitieran a la presunta víctima restablecerse. Es decir, si a su llegada a las costas, las FCSE detectan indicios de trata en alguna persona, debería articularse un sistema que permitiera, por un lado, proteger a la persona y a la unidad familiar, y por otro lado, intercambiar información allá donde fuera acogida. Además, los indicadores detectados debieran paralizar automáticamente la devolución aunque la víctima no se auto identifique como tal en este primer momento.

Paulatinamente, desde ese entorno seguro, se podría seguir trabajando en la identificación de la víctima o unidad familiar, aportando informes desde las organizaciones especializadas que intervinieran con ella, así como en su preparación para acogerse al periodo de restablecimiento y reflexión, en su caso.

- **DETECCIÓN/ IDENTIFICACIÓN EN AEROPUERTOS**

Pero no podemos dejar de tener en cuenta que solo un 5% de los inmigrantes entra en España en pateras o a través de Ceuta y Melilla. La mayoría (el 65% aproximadamente) llega con visado de turista a los principales aeropuertos del país. Tenemos que decir claramente que, actualmente, sólo se está detectando a aquellas víctimas que solicitan protección internacional a su llegada a un aeropuerto español. Pero además de eso, las víctimas que finalmente son identificadas son muchas menos, puesto que los criterios, también en este caso para “evitar el efecto llamada”, son especialmente estrictos.

Es imposible cuantificar el número de víctimas de trata de seres humanos que pasan cada día a través de los controles de inmigración de Barajas o del Prat. Por eso, desde la RECTP, reclamamos que se ponga en marcha una estrategia proactiva de detección e identificación de potenciales víctimas de trata en los aeropuertos permitiendo la participación y la colaboración de las entidades especializadas. Esto forma parte de las obligaciones adquiridas por España a través de los tratados internacionales suscritos, y tiene que ver con las estrategias de lucha contra la trata contempladas en estos instrumentos, en concreto el deber de prevenir la trata de seres humanos y la responsabilidad de proteger a las víctimas.

Desde nuestra experiencia, en concreto en el Aeropuerto de Madrid Barajas se está permitiendo, en base a una buena práctica (acuerdo verbal con la Brigada Provincial de Lucha contra la Trata de Madrid), la entrada de organizaciones especializadas sólo cuando se activa el Protocolo Marco, junto con los grupos de investigación especializados del Cuerpo Nacional de Policía que acuden para realizar la entrevista formal de indicios de trata.

El papel que se nos asigna a las entidades durante esta entrevista formal es de observadoras, en muchos casos no se nos deja intervenir ni preguntar a la víctima ni hablar con ella con carácter previo para generar confianza. En estos casos tampoco se nos permite la entrada al aeropuerto de Madrid a las entidades especializadas con anterioridad o con independencia de estas entrevistas formales, lo cual ayudaría mucho para conocer antes a la persona y sus circunstancias y poder facilitarle información relevante sobre el proceso que se va a seguir y poder comenzar a generar una relación de confianza que facilite que la persona se atreva a contar su situación real.

En otros aeropuertos internacionales, como por ejemplo el del Prat de Barcelona, la práctica es muy diferente y sólo se ha permitido la entrada de organizaciones especializadas de forma puntual a petición del Fiscal de Extranjería, tras un aviso por parte de ACNUR al estudiar una solicitud de asilo presentado en el aeropuerto.

5.2 MECANISMO DE DERIVACIÓN DE VÍCTIMAS

En España no existe un Mecanismo de Derivación Nacional que pueda abordar todas las formas de trata y que se encargue de velar por los derechos de las víctimas y presuntas víctimas en general, de la coordinación de todos los actores, así como de la implementación efectiva de las medidas de protección y asistencia.

Consideramos necesaria la creación de dicho mecanismo, con el fin, entre otros aspectos, de garantizar la derivación entre comunidades autónomas de forma ágil y rápida priorizando y primando la protección de víctimas, su seguridad y su recuperación, y no el lugar donde se ha producido el delito.

También consideramos necesario impulsar protocolos de actuación y grupos de trabajo de coordinación por territorios (Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), ya que el Protocolo Marco no se ha desarrollado, en la práctica, en todas las CCAA incluyendo la participación formal de las entidades sociales especializadas.

Por otro lado, aunque se han producido avances importante en la creación de recursos asistenciales para víctimas, consideramos necesario garantizar a nivel nacional la existencia de recursos con equipos especializados y establecimiento de unos estándares mínimos, ya que en la práctica nos encontramos bastantes dificultades para acceder a los recursos en función de dónde se haya detectado o identificado a la víctima al no haber recursos especializados en todas las provincias.

5.3 DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA DE IDENTIDAD DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA

Muchas víctimas de trata extranjeras carecen de un documento que acredite su identidad (pasaporte), bien porque las redes de explotación se lo hayan retenido, bien porque les hacen viajar con documentación falsa o sin documentación ninguna. Sin embargo, la presentación de un documento que acredite su identidad, es fundamental para que las víctimas puedan acceder a derechos básicos indispensables y es condición previa esencial para poder presentar la solicitud de un permiso de residencia y trabajo como víctima de trata, bien sea por “colaboración”, bien por “situación personal” a la cual tiene derecho según el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería.

En la práctica existen enormes dificultades para que algunos de los Consulados de los países de origen de las víctimas de trata les expidan un duplicado del pasaporte en España, o en su caso uno nuevo. Ante la falta de respuesta por parte de sus países de origen para emitirles un nuevo pasaporte, a las víctimas sólo les queda la posibilidad de intentar tramitar una cédula de inscripción ante las autoridades españolas que puede sustituir de forma temporal al pasaporte. Sin embargo, en la práctica surgen numerosos obstáculos. Entramos pues en muchos de estos casos en un círculo vicioso que repercute dramáticamente en las víctimas, que no son documentadas ni por parte de las autoridades de su país, ni por parte de las autoridades españolas para acreditar su identidad y con ello ven bloqueado su proceso de recuperación integral. Hemos visto, además, que en ocasiones personas sin escrúpulos abusan de esta situación de vulnerabilidad y aprovechando la corrupción existente en algunos Consulados, les ofrecen pasaportes por vías fraudulentas a cambio de enormes cantidades de dinero.

Ante esta grave situación proponemos que en todos aquellos casos en los que una víctima de trata es identificada y ésta se encuentra sin un documento que acredite su identidad, las autoridades Españolas le tramiten de forma inmediata una cédula de inscripción provisional, sin exigir la certificación negativa del consulado del país de la víctima, ni acta notarial.

Entendemos que de esta forma las autoridades Españolas estarían actuando con un enfoque real de derechos humanos, centrado en la víctima y cumpliendo de forma efectiva con la obligación de facilitar el proceso de recuperación integral de las víctimas de este grave delito, tal y como nos exigen la legislación internacional y europea.

5.4 PERMISOS DE RESIDENCIA Y TRABAJO DEL ART. 59 BIS POR COLABORACIÓN Y /O POR SITUACIÓN PERSONAL PARA VT

En el caso de España, nuestra legislación ha ido más allá de los mínimos exigidos por la legislación internacional, ya que recoge en el artículo 59 bis 4 de la “Ley de Extranjería” la posibilidad de conceder a las víctimas de trata autorización de residencia y de trabajo por circunstancias excepcionales tanto cuando se considere necesario a causa tanto de su cooperación con las autoridades policiales y/o judiciales para los fines de investigación o de las acciones penales, como en atención a su situación personal.

Sin embargo, nos encontramos ante el problema de la indefinición de criterios para la concesión de estos permisos de residencia y trabajo para víctimas de trata por circunstancias excepcionales, bien por colaboración bien por situación personal. A casi tres años de la aprobación del Protocolo Marco para la Identificación y protección a víctimas de trata, las autoridades no han definido los criterios objetivos que pueden fundamentar la concesión o la denegación de los permisos de residencia y trabajo previstos para las víctimas de trata en el artículo 59bis de la “Ley de Extranjería” ni cuando se concederán los permisos provisionales y cuándo los definitivos.

Esta situación produce incertidumbre, desconfianza e indefensión en las víctimas, las cuales no saben a qué se deben atener o qué requisitos deben de cumplir. También supone dificultades para las entidades especializadas puesto que ante las legítimas preguntas y dudas de las usuarias no pueden informarles de manera detallada y precisa para que cuenten con toda la información necesaria a la hora de tomar una decisión o de ajustar sus expectativas.

Proponemos por tanto que las autoridades definan con claridad, objetividad y transparencia tanto los criterios por los cuales se conceden o no los permisos de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a víctimas de trata, ya sea por su colaboración o por su situación personal.

- **Permisos de residencia por circunstancias excepcionales por colaboración con las autoridades:**
 - Respecto al permiso de residencia y trabajo por colaboración con las autoridades se dan prácticas muy dispares, generando gran incertidumbre. En ocasiones se considera que es suficiente la denuncia de la víctima con información objetiva suficiente para iniciar una investigación policial y judicial y su disponibilidad para continuar colaboración en la medida que sea necesario, mientras que en otros casos se exige que la investigación policial o judicial haya obtenido resultados positivos concretos (detención de los presuntos autores, apertura de juicio oral, condena), cuando esos resultados en ningún caso son imputables a las víctimas.
 - Entendemos que es legítimo por parte de las autoridades que a la hora de conceder un permiso de residencia y trabajo por colaboración se exija que la víctima haya aportado de buena fe toda la información de que dispone y que esa información se haya podido contrastar y verificar, al menos en parte, y que la víctima tenga voluntad y disposición

para colaborar más allá de la denuncia a lo largo del proceso penal. Sin embargo, en ningún caso se debería denegar la concesión del permiso, o retirar el permiso por colaboración que se había concedido a la víctima con carácter provisional, cuando la investigación policial o judicial no haya terminado con éxito por aspectos que de ninguna manera dependen ni son responsabilidad de la víctima, cuando, por ejemplo, se sobresee provisionalmente la causa por no lograr localizar a los presuntos autores. Desde un enfoque de derechos humanos, centrado en la víctima, en ningún caso creemos que estas decisiones puedan estar justificadas.

- **Permisos por circunstancias excepcionales en base a la situación personal de la víctima**
 - Detectamos que desde la aprobación de la nueva ley y reglamento de extranjería, así como el Protocolo Marco, ha sido muy reducido el número de permisos que se han concedido por este motivo.
 - Consideramos que es fundamental revisar la interpretación que se está aplicando en la práctica, ya que el principal problema es que cuando una víctima no quiere o no puede colaborar con las autoridades policiales, o cuando colabora pero no puede aportar información que conduzca a resultados positivos en la investigación, se le retira muchas veces la consideración de que es víctima o presunta víctima del delito, por lo que automáticamente se le cierra la vía y la posibilidad de solicitar un permiso de residencia y trabajo en base a su situación personal, cosa que en ningún caso debería suceder.
 - Proponemos que a la hora de definir los criterios para conceder los permisos de residencia y trabajo a víctimas de trata en base a su “Situación personal” se tengan en cuenta :
 - El impacto físico, psicológico y emocional que ha sufrido la víctima como consecuencia del delito (recordamos que para que se consume el delito de trata no es necesario que se lleve a cabo la explotación de forma efectiva)
 - La seguridad de la víctima
 - Razones de salud
 - Su situación familiar
 - Otros factores relevantes: Dentro de estos “otros factores relevantes” consideramos que se debe incluir, al igual que en otros países de nuestro entorno europeo, el proceso de recuperación que esté llevando a cabo la víctima y que puede ser acreditado por entidades que le estén ofreciendo apoyo integral.
- También es necesario definir los criterios por los que estos permisos se conceden con carácter provisional (por un año) o con carácter definitivos (por cinco años).

5.5 ÁMBITO JUDICIAL

Respecto a las dificultades que se presentan en el ámbito judicial, de cara al acceso efectivo a derechos por parte de las víctimas de trata que además son testigos en un proceso penal destacamos los siguientes aspectos:

○ **PROTECCIÓN DE TESTIGOS**

Respecto a la protección de las víctimas de trata, en cuanto testigos en los procesos penales rige en España la Ley Orgánica 19/94 sobre la protección de testigos y peritos en causas criminales desde el año 1994, sin embargo esta Ley nunca ha sido desarrollada a través del preceptivo Reglamento. Desde la Red detectamos que a pesar de que en los casos de trata se ha avanzado positivamente en cuanto a la aplicación formal de esta Ley siguen surgiendo numerosos problemas en su aplicación práctica.

Consideramos que esta Ley debería reformarse ya que incluso el Ministerio Fiscal ha indicado que ésta no aborda adecuadamente las necesidades de protección de las víctimas y testigos en casos de trata de seres humanos.

Desde las ONGs detectamos que, en la práctica, la protección de las víctimas antes y durante los juicios es insuficiente entre otros destacamos los siguientes problemas:

- Los contactos entre las víctimas y personas del entorno de los imputados fuera de la sala son frecuentes (muchos juzgados carecen de salas de espera adecuadas que garanticen que la víctima pueda esperar garantizando su anonimato y seguridad).
- Con frecuencia surgen dificultades cuando para el acompañamiento y el traslado de la víctima cuando el proceso judicial tiene lugar en una comunidad autónoma diferente a la del lugar de residencia de las víctimas ya que en estos casos las autoridades con frecuencia no garantizan su traslado.
- Muchos juzgados siguen negándose a que las víctimas declaren por videoconferencia y exigen que se traslade personalmente a declarar al juzgado, aunque residan en otra provincia, añadiendo más estrés innecesario a la víctima, y sin garantizar además que el traslado lo lleven a cabo las autoridades, ni cubriendo en muchos casos los costes del mismo.
- El anonimato de las víctimas a menudo no se garantiza adecuadamente durante los juicios e incluso surgen en ocasiones deficiencias en cuanto a la protección de datos (habiendo tenido lugar en algún caso la filtración de los nombres de las víctimas a la prensa).

Es importante destacar que una protección inadecuada de las víctimas puede dar lugar a ponerla en riesgo y en paralelo a que ésta dé un paso atrás en su colaboración con las autoridades al sentirse desprotegida.

Consideramos que las autoridades españolas deben garantizar que las víctimas y los testigos de trata de seres humanos sean eficazmente protegidos/as durante los procedimientos penales y más adelante, en caso de ser necesario. Para ello, las autoridades deberían revisar la idoneidad del sistema actual para la protección de las víctimas y los/as testigos de trata de seres humanos, tanto adultos/as como niños/as.

○ **COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE TRATA**

En España la legislación nacional reconoce el derecho de todas las víctimas de un delito (ya sean adultas o menores, nacionales o extranjeras), a participar en los juicios y a solicitar

indemnización. Para garantizar que los agresores pagan una indemnización a las víctimas de trata es necesario que de forma sistemática las investigaciones policiales y judiciales investiguen con diligencia el dinero y patrimonio que poseen los tratantes, para que en caso de ser condenados puedan responder a la indemnización con estos bienes. En este sentido se han producido avances pero es necesario hacer más esfuerzos, y destinar más recursos, para que este tipo de investigaciones patrimoniales se lleven a cabo de forma sistemática y en profundidad para producir resultados.

Desde la Red entendemos además que el enfoque derechos humanos relativo a la acción contra la trata de personas incluye el que las autoridades adopten medidas legales o de otra índole para garantizar la reparación efectiva de las víctimas por parte del Estado, cuando los autores del delito se declaran insolventes o no cumplen con su obligación. En España no existe un fondo de compensación estatal para compensar de forma subsidiaria a las víctimas de trata.

El primer Plan Integral de Acción de lucha contra la Trata de seres humanos con fines de explotación sexual planteaba la creación de un fondo con los activos de los/as tratantes que habían sido confiscados para ofrecer asistencia a las víctimas de TSH y fortalecer la acción policial (no para compensar de forma subsidiaria a las víctimas). Sin embargo, no se ha creado dicho fondo.

Consideramos que las autoridades españolas deben proporcionar sistemáticamente información a las víctimas de trata, en un idioma que sea comprensible para ellas, sobre su derecho a recibir indemnización del tratante y/o del Estado y de los procedimientos a seguir, así como a garantizar que las víctimas tengan acceso efectivo a asistencia legal en este respecto.

Además las autoridades deberían modificar la ley 35/1995 sobre la ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual de manera que todas las víctimas de trata tengan acceso a las indemnizaciones del Estado, independientemente de su nacionalidad, tipo de explotación y sin necesidad de haber sufrido daños corporales graves o daños físicos o mentales serios como resultado de la trata.

Consideramos que las autoridades deberían redoblar sus esfuerzos para garantizar que los/as tratantes condenados/as paguen compensaciones a las víctimas de TSH, incluida una formación adecuada y coordinación entre la policía, los jueces y los fiscales para que investiguen, identifiquen y congelen los bienes y verifiquen los beneficios obtenidos por los/as tratantes.

○ **FALTA DE FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN DE JUECES/AS Y MAGISTRADO/AS**

Desde la Red hemos insistido en los últimos años en la necesidad de formación y sensibilización de jueces/as y magistrado/as. Así como otros grupos profesionales sí han avanzado en los últimos años en su especialización en esta materia y en la coordinación con entidades especializadas de la sociedad civil (por ejemplo los grupos de las Fuerzas de Seguridad dedicados a la investigación de este delito y la Fiscalía de Extranjería), los /las jueces/as y magistrado/as han permanecido hasta ahora impermeables a la formación y especialización en materia de trata de seres humanos y al contacto con las ONGs. Lamentablemente esto ha tenido con frecuencia

repercusiones negativas en el ejercicio de sus funciones y ha supuesto en ocasiones una revictimización de las víctimas de trata.

Recientemente, la Comisión de Igualdad del Consejo General del Poder judicial ha convocado a algunas entidades de la sociedad civil, especializadas en la atención jurídica a víctimas de trata para compartir nuestras preocupaciones y formular propuestas. Se ha acordado que estas reuniones tendrán lugar con carácter periódico dos veces al año. Nos han informado de que se han organizado algunos cursos de formación sobre trata para jueces/as y magistrado/as. Consideramos que este paso es importante y significativo pero será necesario medir el impacto de dicha formación.

5.6. ASILO

○ RECONOCIMIENTO DE LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE ALGUNAS VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria reconoce expresamente la persecución por motivos de género (artículos 3 y 7.e) y se refiere a la situación de especial vulnerabilidad de las víctimas de trata que debe tenerse en cuenta a la hora de tramitar este tipo de solicitudes (artículo 46).

No obstante y a pesar de contar con dicho marco normativo, la cuestión del reconocimiento de las necesidades de protección internacional de algunas víctimas de trata que no pueden retornar a sus países de origen en condiciones de seguridad, sigue siendo una de las más controvertidas.

Desde la modificación de la Ley de Extranjería y la inclusión de la protección específica prevista en su artículo 59bis para las víctimas de trata, la posición de las autoridades competentes en materia de protección internacional ha sido reconducir a esta vía toda solicitud basada en el hecho de haber sufrido o estar en riesgo de sufrir una situación de trata, alegando que no tiene encaje jurídico ni en la definición de refugiado, ni en la de protección subsidiaria, al entender que el marco normativo establecido en base al artículo 59 bis de la Ley de Extranjería ya otorga una “protección efectiva”.

De esta manera, en la práctica, estas situaciones de trata se están valorando como un motivo de denegación o exclusión del reconocimiento de alguno de los estatutos de protección internacional, sin realizarse una valoración individualizada del riesgo al que se enfrentaría la persona en caso de retorno al país de origen. Con ello podría vulnerarse el Principio de *non refoulement*, piedra angular del derecho internacional de los refugiados, además de privarse a las personas de otros importantes derechos derivados del reconocimiento de alguna de las formas de protección internacional, como el derecho a ser documentado y a la extensión familiar.

A modo de ejemplo, destacar que desde la entrada en vigor de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en noviembre de 2009, sólo se han resuelto favorablemente seis solicitudes, que engloban a ocho personas, concediéndose cinco estatutos de refugiada y tres de protección subsidiaria. En todo caso, se trata de casos aislados y excepcionales ya que,

salvo en una ocasión, el Ministerio del Interior no ha apoyado ninguna de estas solicitudes que, además, presentaban ciertas particularidades que permitieron finalmente el reconocimiento de alguna forma de protección.

En este sentido, desde la Red queremos llamar la atención sobre la compatibilidad de ambos sistemas de protección, conforme a los Convenios Internacionales firmados por España y la legislación de la Unión Europea, tanto en materia de protección internacional como de trata de seres humanos. En este sentido, varios Comités de supervisión de los Convenios de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CAT, CEDAW y CDN) y del Consejo de Europa (GRETA) han instado a España a garantizar el reconocimiento de alguna forma de protección internacional cuando exista un riesgo para la persona en caso de retorno. En el mismo sentido se ha manifestado el Defensor del Pueblo en su Informe monográfico de 2012 *“La trata de seres humanos en España: víctimas invisible”* y en la actualización de dicho informe.

Desde la Red entendemos que, por tanto, en algunas circunstancias, atendiendo a la situación vivida por la persona, así como a la situación en el país de origen y al riesgo en caso de devolución al mismo, la vía de la protección internacional es la única capaz de proporcionar a la persona una “protección real y efectiva”, ya que sólo a través de la misma se puede garantizar el Principio de *non-refoulement*.

Por otro lado, sería importante que las autoridades competentes en materia de asilo hicieran uso de las disposiciones de la legislación de protección internacional sobre la posibilidad de otorgar un permiso de residencia por razones humanitarias cuando no se den los requisitos para la concesión del derecho de asilo o la protección subsidiaria de conformidad con el artículo 46.3 de la Ley 12/2009. En este sentido, también podría ser positivo que dichas autoridades valoraran la posibilidad de vincular una autorización de residencia por motivos humanitarios en base al artículo 46.3 con el apartado 4 del artículo 59bis, que recoge la posibilidad de concesión de un permiso de residencia a las víctimas de trata basado en su situación personal.

○ **SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL FORMULADAS EN FRONTERA Y CENTRO DE INTERNAMIENTO.**

Una de las principales preocupaciones de la Red en relación a las víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional es la situación de aquellas que formulan su petición en puesto fronterizo o en centro de internamiento de extranjeros.

Si bien es cierto que se ha producido un importante avance en cuanto a la activación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos cuando se detectan indicios de que la persona solicitante pudiera ser víctima de trata, ya sea por parte de la Oficina de Asilo y Refugio, por las propias fuerzas de seguridad o por las organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia a la persona durante el procedimiento de asilo, se están encontrando numerosas dificultades para su identificación formal como víctima y, por lo tanto, para la concesión del periodo de restablecimiento y reflexión. Entre estas dificultades destacar la situación de la persona, quien se encuentra privada de libertad en el CIE o retenida en las dependencias aeroportuarias para solicitantes de asilo y, en ocasiones, expuesta al control de la

red de trata o de los tratantes, bien porque hayan viajado juntos, bien vía telefónica. Otra de las dificultades es la brevedad de los plazos, lo que unido a las dificultades de acceso de las organizaciones especializadas para entrevistarse con la persona previamente a la entrevista formal de identificación, está dificultando todo el proceso.

A pesar de la elaboración y publicación en octubre de 2014, del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, y a las previsiones de su capítulo IV, relativo a los *“Menores extranjeros en situación de riesgo: medidas de prevención de la trata de seres humanos y contra la utilización de menores”*, en las solicitudes de protección internacional formuladas en puesto fronterizo y los procedimientos de identificación de víctimas de trata activados como consecuencia de las mismas, en la actualidad no se están realizando las pruebas de ADN establecidas en dicho Protocolo en aquellos supuestos en los que pudieran existir dudas razonables sobre el vínculo o parentesco entre el menor y las personas con las que viaja.

De igual manera, y a pesar de la previsión realizada en el artículo 11 de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, así como en el artículo 46 de la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en relación a las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado a determinadas personas debido a su situación de especial vulnerabilidad, entre las que se encuentran la víctimas de trata de seres humanos, debido a la falta de desarrollo reglamentario –a pesar del transcurso de más de cinco años desde la entrada en vigor de dicha Ley- no se están adoptando estas medidas, las cuales deben considerarse fundamentales para garantizar su correcta asistencia y protección, así como para facilitar su identificación por las autoridades competentes.

Por último destacar la práctica seguida por la Oficina de Asilo y Refugio en cuanto a la resolución de este tipo de solicitudes de protección internacional en las que existen indicios de situaciones de trata. Lo habitual en este tipo de solicitud es la denegación de la misma al considerarse que no encaja en los motivos de persecución recogidos en la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados y en la legislación española, sin realizar una valoración individualizada del riesgo en caso de retorno al país de origen, o de procedencia o tránsito, con el consecuente retorno de la solicitante denegada y una posible vulneración del Principio de *non-refoulement*.

○ **LAGUNAS EN LA IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA QUE SOLICITAN PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

La Red muestra su preocupación también por la situación de las mujeres, potenciales víctimas de trata, que solicitan protección internacional en España recreando una *“historia de asilo”*, muchas veces forzadas u obligadas por las propias mafias, hace sospechar que podría tratarse de una posible víctima de trata, resultando aún la situación más preocupante, como se ha expuesto, cuando se trata de solicitudes de asilo presentadas en frontera (aeropuertos) o en Centros de Internamiento para extranjeros (CIEs).

○ **LAGUNAS EN EL PROTOCOLO DE IDENTIFICACIÓN Y DERIVACIÓN SOBRE TEMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

El Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos no tiene en cuenta que algunas víctimas de trata pueden encontrarse en necesidad de protección internacional. En este sentido, dicho Protocolo Marco no hace ninguna referencia a acciones dirigidas a involucrar a las autoridades competentes en materia de protección internacional. En este sentido, el Protocolo Marco debería incluir disposiciones para garantizar una estrecha cooperación entre todas las autoridades, incluidas las autoridades de asilo, estableciendo protocolos para la identificación, el apoyo y la asistencia a las víctimas de trata que también se encuentren en necesidad de protección internacional. Además, el Protocolo Marco debería incluir disposiciones que garantizaran una evaluación integral de las necesidades de las víctimas para su derivación al sistema de protección más adecuado a la luz de su situación, sus circunstancias personales, la información recabada y los posibles riesgos a su integridad en caso de retorno de conformidad con el Principio de no-devolución (derivación al sistema de protección a víctimas de trata de la ley de extranjería, protección internacional o retorno seguro)..

Por otra parte, desde la Red consideramos que dada la relación de ambas materias, es necesario que se incluya específicamente en el Protocolo todas las cuestiones relacionadas con la Protección Internacional. Esta medida está en consonancia con lo establecido en los Considerandos 10 y 23 del Preámbulo y el artículo 11.6 de la Directiva 2011/36/UE, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea -artículo 19.2-, el Protocolo de Palermo -artículo 14- y el Convenio de Varsovia -artículo 40.4-. Respecto de las acciones específicas a adoptar en aquellos casos en los que las personas con indicios de ser víctimas de trata puedan encontrarse en necesidad de protección internacional, entendemos que es fundamental incluir en el Protocolo Marco y en el que se prevé adoptar entre las FCSE y la Oficina de Asilo y Refugio -de acuerdo con lo previsto en la medida 73 del Plan Integral contra la Trata-, el derecho de las víctimas de trata a ser informadas por actores formados en la materia sobre su derecho a solicitar protección internacional, en la lengua materna de la persona interesada y, en la medida de lo posible, por una entidad especializada que asegure su comprensión. La participación de las organizaciones especializadas debería garantizarse durante toda la tramitación de las posibles solicitudes de protección internacional que puedan sustanciarse por personas víctimas de trata o personas con indicios de serlo. Dicha coordinación entre las FCSE, la OAR y las entidades especializadas debería reconocerse formalmente en el Protocolo Marco a fin de ofrecer a las víctimas la asistencia y protección más adecuada en cada caso.

Por otra parte, desde la Red consideramos que también dicho protocolo debería incluir disposiciones específicas para responder de manera efectiva a la situación de las mujeres subsaharianas que llegan en patera a las costas españolas o bien a Ceuta y Melilla (algunas veces acompañadas de bebés o niños muy pequeños). Estas mujeres procedentes de Marruecos donde, en muchas ocasiones, han sido objeto de graves abusos y violencia física y sexual, pueden también estar en una situación de trata. En este sentido, la Red considera que, entre estas mujeres, no se estaría realizando una adecuada labor para identificar a posibles víctimas de trata, así como sus posibles necesidades de protección internacional. En concreto, la situación de sobreocupación en el CETI de Melilla, no estaría permitiendo una correcta identificación y respuesta a las necesidades específicas de estas mujeres.

Por otra parte, respecto de las personas víctimas de trata o con indicios de ser víctimas de trata que formulen una solicitud de protección internacional, desde la Red consideramos necesario adoptar un Protocolo de actuación específico por parte de la Oficina de Asilo y Refugio para abordar, con un enfoque de derechos humanos, género y edad, y en todas sus fases, cada una de las solicitudes de protección internacional en las que consten indicios o evidencias de que la persona ha podido sufrir o estar en una situación de trata. De esta manera, se aplicaría de manera adecuada y efectiva lo previsto en el artículo 46 de la Ley 12/2009 sobre el tratamiento diferenciado para este tipo de solicitudes.

Dicho Protocolo debería incluir unas guías o instrucciones sobre la realización de entrevistas, el tratamiento diferenciado de estas solicitudes (incluyendo aquellas que se presentan en frontera o en un CIE), la valoración del riesgo en caso de retorno, la coordinación con las organizaciones especializadas en la asistencia a víctimas de trata, así como el tratamiento de las solicitudes presentadas en el marco del *Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida (texto refundido)*, entre otros aspectos. Además, entendemos que sería aconsejable que las organizaciones de la Red especializadas en la materia pudieran participar en la elaboración de esas guías.

○ **FALTA DE FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN MATERIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

Desde la Red consideramos necesario incluir la formación especializada en cuestiones de protección internacional a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a los funcionarios competentes en materia de asilo, a personal de los Centros de Internamiento de Extranjeros y, en general, a todos los funcionarios que puedan entrar en contacto con potenciales víctimas de trata, a fin de garantizar su identificación, así como asegurar su acceso al procedimiento de asilo. Se trata de una situación en constante cambio que exigiría una formación continua que permita actualizar los conocimientos y las herramientas necesarias para actuar adecuadamente, teniendo además en cuenta la rotación de este personal.

En el panorama actual la experiencia de las entidades de la Red ha puesto de manifiesto que las autoridades competentes son incapaces de identificar las necesidades de protección internacional que pudiera tener una persona con indicios de haber vivido una situación de trata. Incluimos entre estas autoridades y agentes implicados en necesidad de formación sobre protección internacional y su relación con la trata de seres humanos, a los agentes de frontera, intérpretes, trabajadores sociales e instructores de la Oficina de Asilo y Refugio, abogados/as, ONG y toda persona que pueda entrar en contacto con personas migrantes, incluyendo también a los órganos del Poder Judicial.

Desde la Red creemos que la formación de este personal no debería limitarse a la identificación de personas en situación de trata y su derivación al procedimiento de protección internacional cuando la persona pueda estar en necesidad de dicha protección sino, además, a la identificación de las personas que hayan formulado una solicitud de protección internacional

como posibles víctimas de trata para que se pueda dar un tratamiento adecuado y especializado a sus necesidades.

Finalmente desde la Red queremos incidir en las siguientes recomendaciones a adoptar en materia de protección internacional de las víctimas o potenciales víctimas de trata de seres humanos:

- 1) Se reconozca el derecho de toda víctima de trata a recibir información sobre protección internacional de conformidad con el art. 11.6 de la Directiva.
- 2) Se reconozca la compatibilidad de procedimientos de solicitud de protección internacional y de identificación y documentación de las víctimas de trata de seres humanos.
- 3) Se reconozca a las víctimas de trata el derecho a solicitar protección internacional y a obtener dicha protección en caso de reunir los requisitos de la definición de refugiado o cuando no sea posible retornar al país de origen en condiciones de seguridad por correr un riesgo real de sufrir torturas, tratos inhumanos o degradantes, de conformidad con la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria que reconoce la persecución por motivos de género, incluyendo a las víctimas de trata como grupo vulnerable.
- 4) Se mencione expresamente el Principio de no-devolución (de conformidad con el Considerando 10 del Preámbulo, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea art 19.2, Protocolo de Palermo (art.14) y Convenio de Varsovia (arts. 14 y 40.4).

6.- MENORES SITUACIÓN DE LOS/LAS MENORES VÍCTIMAS DE TRATA EN ESPAÑA

Con relación a la situación de los y las menores víctimas de la trata en España destacamos las siguientes preocupaciones:

- Se desconoce el alcance y dimensión de la realidad de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la trata.
- Cuando son identificados/as son atendidos/as en centros de protección de menores de carácter general, en lugar de en recursos especializados. En la actualidad, según la información de la que disponemos desde la RECTP sólo existen dos recursos especializados en España que puedan acoger a menores víctimas de trata, una respuesta totalmente insuficiente para los casos reales que se detectan.
- No hay marco normativo ni instrumentos legislativos propios que garanticen la protección de la infancia y por tanto, tampoco hay un órgano responsable que vele por la evaluación y seguimiento concreto en cada Comunidad Autónoma.

Por los motivos expuestos existe la urgente necesidad de mejorar la identificación, protección asistencia de las personas menores de edad tratadas. En concreto consideramos imprescindibles las siguientes medidas:

- Es necesario, dentro del sistema de protección de personas menores de edad existente en España, disponer de centros y profesionales especializados en niños y niñas víctimas de trata, que garanticen su identificación así como su seguridad, recuperación y la primacía del principio del interés superior del menor. Esto último incluye la necesidad de garantizar que no se le devuelve a una familia que puede estar envuelta en su situación de trata.
 - Es fundamental la creación de grupos especializados en la trata de niños y niñas dentro de las Fuerzas de Seguridad especializadas en la lucha contra la trata o en la protección de menores. Ambas deberían recibir formación especializada.
 - Otro aspecto a mejorar es la adecuada coordinación entre las diferentes autoridades encargadas de la lucha contra la trata (Fuerzas de Seguridad, Fiscalía y Fiscalía de menores, etc.), favoreciendo el traslado entre Comunidades Autónomas, si así se deriva del interés supremo del menor. Así como la mejora de los mecanismos de determinación de la edad.
 - Proponemos, por tanto, la elaboración de un Protocolo específico para la detección y atención de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata con fines de Explotación Sexual u otras finalidades, como herramienta concreta que armonice los esfuerzos de las diferentes administraciones y entidades implicadas y consolide las buenas prácticas más reconocidas.
- **MENORES DE EDAD INDOCUMENTADOS, ACOMPAÑADOS O NO DE ADULTOS, EN LAS ENTRADAS IRREGULARES EN EMBARCACIONES A LAS COSTAS ANDALUZAS, CEUTA O MELILLA**

En el tema de menores merecen mención especial aquellos que entran irregularmente en embarcaciones a las costas andaluzas, Ceuta o Melilla indocumentadas, acompañadas o no de adultos.

A lo largo de los últimos años se ha podido constatar cómo entre las personas que acceden al territorio por estos puestos no habilitados, habría un significativo número de presuntas víctimas de trata con fines de explotación sexual. Fundamentalmente, se trataría de mujeres subsaharianas, algunas menores de edad, habiéndose incrementado paulatinamente desde 2008 las que llegan embarazadas y/o con menores a cargo.

Hay que tener en cuenta que estas personas, mujeres y menores, no presentan documentación identificativa ni acreditación alguna del vínculo de filiación.

A su llegada a costas, las mujeres en avanzado estado de gestación o con menores a cargo, pasarían un máximo de 72 h bajo custodia policial, siendo derivadas a centros de acogida de las

ONG en el marco del programa estatal de Atención Humanitaria a Inmigrantes (Ministerio Empleo y Seguridad Social).

Ya en 2011, se plantearon a la Fiscalía General del Estado y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado algunas cuestiones que nos preocupaban enormemente:

- Dudas sobre la filiación entre las adultas acompañantes, que decían ser las progenitoras, y los menores. La realización de pruebas de ADN probaron que esta situación se estaba produciendo. Desde que comenzaran a realizarse de forma sistemática las pruebas de ADN en costas y en Ceuta y Melilla, sobre la base de que hay indicios, estos hechos han dejado de producirse
- Aún sin dudas y habiéndose probado la filiación, algunos menores desaparecían con sus madres y reaparecían en otras provincias en manos de terceras personas que supuestamente estaban a su cuidado mientras sus madres se encontraban ejerciendo la prostitución para pagar su deuda, en ocasiones en terceros países de la Unión Europea
- Posible instrumentalización de los menores por parte de las redes con el fin de evitar la expulsión de las mujeres y, desconocemos, si como medida de coacción hacia ellas.
- Se han constatado graves situaciones de negligencia y maltrato hacia los menores.
- Habrían sido localizados menores en situación de desamparo sin poder concretarse su identidad
- Algunas mujeres habrían sido obligadas a abortar, poniendo incluso en riesgo sus vidas y las de sus hijos

Estas preocupaciones también habrían sido trasladadas a los niveles de la administración: locales, autonómicos y centrales, tanto a los servicios sociales con competencias locales –se entiende en algunas Comunidades Autónomas como la andaluza que las competencias para intervenir con las familias en situación de riesgo son locales-, a las Entidades Autonómicas Públicas de Protección del Menor autonómicas, a los Ministerios implicados así como al Defensor del Pueblo Nacional y Defensor del Menor de Andalucía.

En la actualidad los menores llegados a costas, Ceuta y Melilla estarían siendo reseñados (fotos y huella) y sus datos registrados en el registro de menores no acompañados (RMENA) vinculándose a los del adulto acompañante y haciéndose inscripción a posteriori de los resultados de las pruebas de ADN en caso de haberse realizado.

Por otra parte, los menores nacidos en Ceuta y Melilla sí son registrados en el registro civil pese a encontrarse sus madres indocumentadas, aunque esta inscripción no suponga un documento válido a efectos de identificación ni la reseña del menor de cara a una futura identificación, en caso de ser precisa.

En peor situación estarían los hijos de las víctimas nacidos en España porque no son reseñados y sus nacimientos no son inscritos en el registro civil al estar sus madres indocumentadas.

Se han producido algunos avances significativos en los siguientes sentidos:

- o Dictamen 2/2012 de la Fiscalía General del Estado, sobre tratamiento a dar a menores extranjeros no acompañados cuya filiación no resulta acreditada

- Instrucción (2/2013) sobre Actuaciones a realizar ante la detección de menores extranjeros no acompañados o que se encuentren en situación de riesgo, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras
- Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (Octubre 2014), y a las previsiones de su capítulo IV, relativo a los “Menores extranjeros en situación de riesgo: medidas de prevención de la trata de seres humanos y contra la utilización de menores”
- Dictamen 5/2014 de la Fiscalía General del Estado, sobre protección de menores extranjeros que acceden irregularmente al territorio en compañía de personas in vínculo acreditado de parentesco y/o en riesgo de victimización.
- Protocolo 2014 para la Detección y Actuación ante Posibles Casos de Trata de Seres Humanos con Fines de explotación Sexual. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Sin embargo, queda mucho por avanzar para la protección efectiva de los hijos de las víctimas de trata:

- Si bien en la actualidad se han iniciado numerosos expedientes de riesgo en relación con los hijos de las víctimas por parte de alguna Entidad Pública de Protección Autonómica (atendiendo a lo arriesgado en la vía de entrada al territorio, la no acreditación del vínculo, los indicios de trata o la identificación de la madre como víctima por parte de las FCSE, o también por situaciones de maltrato hacia el menor, ...) finalmente, si la madre no se auto identifica como víctima y no acepta ser derivada a un recurso específico para víctimas, desaparecen ambos sin que se prevea ninguna medida de seguimiento y protección específica para el hijo/a -aunque también son frecuentes los abandonos sin previo aviso una vez en los recursos específicos para víctimas de trata-.
- Las víctimas sufren muchas presiones mientras se encuentran en situación de explotación y tienen una enorme movilidad dentro del país pero también en Europa. Las competencias en materia de protección a la infancia están transferidas a las comunidades autónomas y no se prevén mecanismos que permitan un seguimiento específico para estos menores. Es más, en el caso de Andalucía donde llegan gran número de embarcaciones la Entidad Pública de Protección del Menor (competencia regional) entiende que son los servicios sociales locales, los que deben intervenir para reducir la situación de riesgo dentro de la unidad familiar.
- La falta de formación y recursos específicos en materia de trata e infancia son evidentes.
- Se pone claramente de manifiesto la falta de un enfoque de derechos de la infancia que ponga en el centro en el interés superior del menor y mecanismos claros de coordinación y colaboración a nivel local, regional, estatal e internacional.

Vemos la necesidad urgente de crear un Centro Nacional de Derivación y Seguimiento que permita derivar al recurso más adecuado al perfil (mujeres con menores, MENA...):

- Se evidenciaría la dificultad para encontrar plazas específicas víctimas de trata con menores.

- Habría menores, hijos de las víctimas, que se encontrarían tutelados por una determinada comunidad autónoma donde no hay plazas específicas para víctimas de trata con hijos no habiendo un mecanismo nacional de derivación
- Muchos recursos cuentan con financiaciones autonómicas o locales que marcan sus propias normas de acceso a los recursos y en muchos casos son para mujeres en situación de vulnerabilidad o para víctimas de violencia de género pero no cuentan con los medios ni la formación específica necesaria en trata y/o en infancia
- No habría recursos específicos para madres con problemas mentales, discapacidad, ... que además son madres

Este centro o unidad permitiría además tener datos, porque a día de hoy no se sabría de cuántas mujeres y menores estamos hablando, perfiles, necesidades, etc., etc.

Así mismo, es necesario avanzar en la consolidación de unos estándares mínimos de acogida específicos para las víctimas de trata y sus hijos.

Por último, entendemos que los menores de edad que son concebidos y nacen de personas víctimas de trata debería también ser considerados víctimas de trata tal y como se establece en las directrices de UNICEF.

7.- ROL DE LAS ENTIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACION EN ESPACIOS DE COORDINACIÓN

Las Entidades especializadas que conforman la Red Española contra la Trata de Personas son entidades con alta experiencia en la asistencia a víctimas y por lo tanto, son una fuente fidedigna de información y por su conocimiento en este campo y su trabajo diario y formación, disponen de los mecanismos y recursos adecuados para identificar a las víctimas o potenciales víctimas.

Sin embargo, no tienen un rol reconocido y formal en el protocolo marco de identificación y protección a las víctimas de trata y es necesario fomentar la participación de las Entidades especializadas, puesto que desde la intervención directa tienen información de cómo se está llevando a cabo y de las dificultades que en ello surgen. Se pide que en el nuevo Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual se establezcan los mecanismos concretos de coordinación entre todas las partes involucradas en la asistencia para la identificación, la derivación y la protección a las víctimas de trata.

Asimismo, se pide que se garantice la participación real de las Entidades especializadas, previo reconocimiento formal, para aportar información de las situaciones de trata detectadas, así como de las dificultades y necesidades de las víctimas, ya que las consideramos imprescindibles para hacer valer sus derechos.

Pedimos que se establezcan y sistematicen mecanismos por los que las Entidades especializadas puedan estar presentes en todos los casos, participando activamente en todo el proceso y ofreciendo sus servicios a todas las víctimas, de forma que quede sistematizada su participación en el proceso de identificación de las mismas.

Esta asistencia integral por parte de una Entidad especializada debería de entenderse como un recurso más para garantizar de manera proactiva los derechos de asistencia y protección de las víctimas. En la actualidad, continúa siendo un grave problema la discrecionalidad de la Administración en cuanto a la participación de las organizaciones en el proceso de identificación, así como la toma en consideración de los informes que las mismas emiten, tanto en la identificación como en estadios posteriores como la concesión de permisos de residencia.

Es necesaria una mayor coordinación entre la Administración y las Entidades especializadas para la derivación de casos y que las víctimas dispongan de la información de los servicios de asistencia y apoyo que ofrecen las Entidades sin ánimo de lucro que no pertenezcan a las administraciones públicas.

Red Española Contra la trata de Personas

26 Febrero 2015