

**Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, creada  
en el seno de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados**

**COMPARECENCIA**

**Marta Gonzalez Manchón, Coordinadora**

**Proyecto ESPERANZA- Adoratrices**

**8 Mayo 2017**

**ESQUEMA – CONTENIDO**

**AGRADECIMIENTO**

**PRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD**

**TRATA DE SERES HUMANOS Y VIOLENCIA DE GÉNERO**

**MEDIDAS RELATIVAS A LA DETECCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA**

**MEDIDAS RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS**

- RECURSOS ASISTENCIALES PARA VÍCTIMAS
- DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA DE IDENTIDAD DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA
- PERMISOS DE RESIDENCIA Y TRABAJO DEL ART. 59 BIS POR COLABORACIÓN Y /O POR SITUACIÓN PERSONAL PARA VT
- FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS VÍCTIMAS
- MEDIDAS PARA FOMENTAR EL ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO
- AYUDAS ECONÓMICAS Y AYUDAS SOCIALES
- APOYO AL ACCESO A LA VIVIENDA
- REAGRUPACIÓN FAMILIAR PREFERENTE

**MEDIDAS JUDICIALES DE PROTECCIÓN, REPARACIÓN Y NO REVICTIMIZACIÓN**

- PROTECCIÓN DE TESTIGOS
- REPARACIÓN Y COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE TRATA

**MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN**

**MEDIDAS PRESUPUESTARIAS**

- SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA
- REFUERZO DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN

**CONCLUSION**

- ADOPCIÓN DE UNA LEY PARA LA PREVENCIÓN, ASISTENCIA Y PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS QUE INCORPORA MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROTECCIÓN PARA AQUELLAS FORMAS DE TRATA QUE SUPONEN ADEMÁS UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

## AGRADECIMIENTO

Agradecemos a la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género la invitación a comparecer al Proyecto ESPERANZA-Adoratrices para poder compartir nuestra visión y nuestras preocupaciones y propuestas en torno a la trata de personas en relación a la violencia de género, con el fin de contribuir a mejorar la prevención, detección y protección a las víctimas de esta grave violación de los derechos humanos.

## PRESENTACIÓN DE LA ENTIDAD

Quiero muy brevemente presentar el trabajo que realizamos desde la **Entidad de Religiosas Adoratrices** y en concreto desde el **Proyecto ESPERANZA** para que conozcan cuál es la experiencia que fundamenta el análisis y las aportaciones que vamos a hacer.

La **Congregación de Religiosas Adoratrices** fue fundada en 1856, y tiene por misión institucional:

- la LIBERACION, promoción e integración personal y social de la mujer afectada por diferentes formas de esclavitud
- la DENUNCIA de situaciones de injusticia, la defensa de los derechos de la mujer, el conocimiento de la problemática social que le afecta y el análisis crítico de la realidad

La Congregación, está presente actualmente en 23 países de Europa, América, Asia y África. En España, la entidad tiene presencia en 20 ciudades y desarrolla más de 35 proyectos, dirigidos a mujeres:

- o Mujeres víctimas de trata
- o Mujeres en contextos de prostitución
- o Adolescentes víctimas de explotación sexual
- o Mujeres víctimas de violencia de género
- o Mujeres privadas de libertad, reclusas o ex reclusas
- o Mujeres consumidoras o ex consumidoras de drogas
- o Mujeres en situación de exclusión social

Al año, la Entidad atiende en España a más de 2.000 mujeres afectadas por estas problemáticas.

El **Proyecto ESPERANZA** es uno de los proyectos referentes de la Congregación en España para la atención a mujeres víctimas de la trata con cualquier fin de explotación. Nace en Madrid, en 1999, cuando detectamos que, a pese a que la trata de personas y en concreto de mujeres estaba aumentando en nuestro país, el problema era ampliamente desconocido e ignorado, tanto por las autoridades, como por la sociedad en general, y no existían ni una legislación adecuada, ni recursos específicos para ofrecer ayuda a las víctimas de este delito. En consecuencia, las víctimas permanecían atrapadas, sometidas a esta gravísima violación de sus derechos, sin apoyos ni alternativas, mientras de cara a los autores del delito prevalecía la impunidad absoluta.

Desde 1999 desarrollamos un programa de apoyo integral para mujeres víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación, desde un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad. Atendemos principalmente casos de trata para explotación sexual, pero también casos de trata para explotación laboral en servicio doméstico, salones de belleza y otros sectores, así como casos de trata para matrimonios forzados o para explotación en la mendicidad o en la comisión de actividades delictivas.

El Proyecto Esperanza persigue, desde su origen, dos objetivos que son complementarios entre sí:

- **Atención y el apoyo integral** a las mujeres que han sido víctimas de este delito
- **Sensibilización, la incidencia política y la denuncia pública** de esta realidad de injusticia, violencia y exclusión.

Disponemos de un teléfono de atención de emergencia, operativo las 24 horas del día, todos los días del año, para facilitar al máximo el acceso de las mujeres al recurso. Ofrecemos, a las mujeres que han sufrido este delito, atención integral a través de la cobertura de sus necesidades básicas, en casas de acogida en condiciones de seguridad y dignidad y de servicios de información, orientación y apoyo en el ámbito médico, psicológico, jurídico y socio laboral, así como apoyo para el retorno voluntario a aquellas que desean regresar a su país.

Proyecto ESPERANZA trabaja con cada mujer de forma individualizada, a través de un proyecto personal elaborado con y por la propia mujer, concentrado todos los esfuerzos en potenciar e impulsar su autonomía y empoderamiento, ayudándole a protagonizar su propia recuperación e integración social y a retomar las riendas de su vida.

Trabajamos en red con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, con la fiscalía de extranjería y en general con todas las autoridades competentes en la materia, y formamos parte de la Red Española contra la Trata, de la Plataforma Europea de la Sociedad civil contra la Trata.

Las mujeres víctimas de la trata a las que ofrecemos apoyo desde el Proyecto Esperanza son, en su mayoría, mujeres inmigrantes, que se encuentran solas, lejos de su entorno social, sin redes de apoyo, que han sufrido violencia psicológica y muchas veces también física y sexual, que se encuentran en muchos casos en situación irregular, sin permisos de residencia ni trabajo. Y que permanecen invisibles para gran parte de la sociedad y de las instituciones públicas.

Durante el tiempo -más o menos largo- que han estado en la situación de trata, su vida y su capacidad de decidir sobre ella les ha sido arrebatada. Esta durísima experiencia produce en las víctimas un impacto que tiene consecuencias sobre su salud física, psicológica y social. Sólo a través de una atención integral e individualizada, caso a caso, con el apoyo profesional y especializado necesario, y dentro de un marco jurídico de protección de sus derechos y logrando la adecuada coordinación de todos los actores que intervenimos en el problema, podrán las víctimas recuperarse física, emocional y psicológicamente, superar la experiencia tan dura vivida y tomar de nuevo en sus manos las riendas de su vida.

#### TRATA DE SERES HUMANOS Y VIOLENCIA DE GÉNERO

De acuerdo con el marco legal internacional y europeo vigente, en el que destacamos el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (“Protocolo de Palermo” de 2000), el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (“Convenio de Varsovia” de 2005) y la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, la trata de personas es una **violación de los derechos humanos y un atentado contra la integridad y la dignidad de la persona** y puede conllevar una situación de esclavitud.

## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

La trata de personas supone una gravísima violación de los derechos humanos y exige a los Estados cumplir con su responsabilidad y sus obligaciones internacionales, dando primacía a los derechos humanos de las víctimas, aplicando un enfoque de género y actuando con la diligencia debida.

Nos centramos en analizar las claves que establece el “Convenio de Varsovia” para luchar contra la trata:

- ⇒ **El respeto a los derechos de las víctimas**, su protección y la lucha contra la trata deben ser los objetivos primordiales
- ⇒ **Toda acción o toda** iniciativa en el ámbito de la lucha contra la trata de seres humanos **debe ser no discriminatoria**, tomar en consideración la **igualdad de género** y adoptar un **enfoque** basado en los **derechos del niño**.
- ⇒ El convenio es un **instrumento jurídico global** que se **centra en los derechos humanos de las víctimas de la trata** y que establece un **mecanismo de seguimiento**.
- ⇒ **Los objetivos deben ser:**
  - **Prevenir y combatir la trata de seres humanos, garantizando la igualdad de género**
  - **Proteger los derechos humanos de las víctimas, diseñar un marco global de protección y de asistencia a víctimas y testigos**
  - **Asegurar investigaciones y actuaciones penales eficaces**
  - **Promover la cooperación internacional**
- ⇒ **La normativa se debe aplicar a todas las formas de trata**, sean las víctimas nacionales o personas extranjeras y estén o no los autores vinculadas a la delincuencia organizada.
- ⇒ **Concepto amplio de víctima:** toda persona física que sea objeto de trata según la definición - garantizar estatuto de víctima y su protección, con independencia de que interponga o no denuncia y que colabore o no con las autoridades.

Pero, además del marco de derechos humanos, es conveniente analizar, en el contexto de un Pacto de Estado contra la Violencia de Género, en qué medida la trata de seres humanos debe ser considerada no sólo una grave violación de los derechos humanos, sino también una forma de violencia de género y en qué supuestos.

La trata de seres humanos afecta a nivel mundial a hombres, mujeres, niños y niñas y el artículo 4 a) del Convenio de Varsovia la define como:

*[...] el reclutamiento, transporte, transferencia, alojamiento o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coerción, el secuestro, fraude, engaño, abuso de autoridad o de otra situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con vistas a su explotación. La explotación comprenderá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otras personas u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extirpación de órganos;*

Nuestro Código Penal, tras las reformas llevadas a cabo en 2010 y 2015, tipifica en el TÍTULO VII bis, relativo a la Trata de Seres Humanos, en el artículo 177bis, las siguientes formas de trata:

*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, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la*

Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

*captare, transportare, trasladare, acogere, o recibere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes:*

- a) La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad.*
- b) La explotación sexual, incluyendo la pornografía.*
- c) La explotación para realizar actividades delictivas.*
- d) La extracción de sus órganos corporales.*
- e) La celebración de matrimonios forzados.*

Es importante incidir en que la trata de personas no es neutral en cuanto al género y en que, tanto a nivel internacional como nacional, es fundamental aplicar la perspectiva de género, tanto para analizar el problema como para proponer medidas de prevención, asistencia y protección a las víctimas.

De acuerdo con la definición de violencia contra la mujer del Convenio de Estambul, debemos afirmar que la trata de mujeres y niñas para determinadas formas de explotación supone una forma de **violencia contra la mujer** ya que implica “*actos de violencia basados en el género que conllevan para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada*”; Además, determinadas formas de trata suponen «**violencia contra la mujer por razones de género**» ya que son formas de violencia contra una mujer por el hecho de serlo o por el hecho de que les afecte de manera desproporcionada;

Las formas de trata para explotación que tienen una incidencia desproporcionada en mujeres y niñas son, como mínimo, en nuestra opinión:

- Trata para explotación sexual (comercial o no), incluida la pornografía
- Trata para explotación laboral en sectores fuertemente feminizados como el servicio doméstico o el trabajo en “salones de belleza” o en determinados sectores de la agricultura.
- Trata para matrimonio forzado
- Trata para la gestación de bebés para su posterior venta o para adopciones ilegales

El deber de diligencia debida implica la obligación positiva de proteger a las víctimas reales o potenciales, así como la obligación procedimental de investigar la trata y tomar medidas para garantizar que todas las víctimas de trata sean correctamente identificadas y debe siempre contener una especialización y un plus de protección en aquellos casos de trata que suponen además una forma de violencia de género. Las obligaciones del Estado incluyen tomar medidas para empoderar a las personas víctimas de trata, mejorando su derecho a una protección adecuada, asistencia y reparación, incluida la recuperación y el restablecimiento integral, con el necesario enfoque y perspectiva de género.

A pesar de que se han producido avances importantes en los últimos años en España en la lucha contra la trata de seres humanos y la identificación y protección de las víctimas, queremos centrarnos en analizar las dificultades o carencias que aún persisten, para proponer las mejoras necesarias, especialmente para la identificación y la atención integral a las víctimas, y para garantizar el acceso y la protección de sus derechos humanos.

## MEDIDAS RELATIVAS A LA DETECCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA

### IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS

La principal preocupación en relación con la identificación de la víctima es la falta de un enfoque real y generalizado basado en la protección de los derechos humanos de las víctimas ya que en muchos casos las autoridades siguen adoptando principalmente un enfoque de persecución de la inmigración irregular o de persecución del delito durante el proceso de identificación que distorsiona y dificulta dicho proceso.

En España la única institución responsable y competente para la identificación formal de las víctimas en son las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado con especialización para ello, por este motivo la única manera de que una víctima pueda acceder a sus derechos pasa por tener un contacto directo con la policía, normalmente a través de una entrevista formal de detección de indicios de trata.

Esto puede llegar a ser muy problemático para aquellas víctimas extranjeras 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).

En general, vemos que existen dificultades para aplicar el concepto de “presunta víctima” o del de “indicios razonables” que establece el Convenio de Varsovia como requisito para identificar a una persona como víctima de trata. En los procesos de identificación es habitual que las autoridades exijan “certezas” o “evidencias” verificables para poder identificar a la persona como víctima de trata y que exijan que ellas mismas se auto identifiquen como víctimas del delito, aportando información detallada sobre los autores del delito que sirva para iniciar una investigación policial y/o judicial. Si el testimonio de la víctima no aporta esa certeza (ofreciendo información precisa, detallada y objetiva sobre los criminales), en muchas ocasiones no es reconocida como tal, en contra de lo establecido en el Convenio de Varsovia (art. 10) puede no ser considerada como tal.

El Convenio de Varsovia establece además que la identificación de las víctimas debe llevarse a cabo a través de un “*procedimiento que tenga en cuenta la situación especial de las mujeres y menores*” y esto no se aplica de forma adecuada en la práctica.

Como consecuencia de la falta de un enfoque integral del problema falta formación, sensibilidad, instrumentos y recursos para abordar la identificación protección y asistencia de todas las víctimas de TSH, más allá de la trata con fines de explotación sexual comercial.

Detectamos también en los grupos especializados en la identificación un déficit de formación en aspectos fundamentales que afectan al trabajo con las víctimas.

### **PROPONEMOS:**

- Que se adopte un **enfoque** que aborde la complejidad del fenómeno de una forma **integral** y con **perspectiva de género**, adoptando una política nacional y planes de acción que contemplen todas las formas de trata, nacional o transnacional, relacionada o no con la delincuencia organizada y que se desarrollen instrumentos que garanticen la identificación y atención a todas las víctimas.
- Que se garantice por parte de las autoridades que la identificación de las víctimas se produce, de acuerdo con la legislación internacional, en base al criterio de existencia de “**motivos razonables para considerar que hay indicios de trata**” y no se exijan certezas, evidencias objetivas, ni la auto identificación por parte de la víctima.

## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

- Los grupos especializados de las fuerzas de seguridad deben además **formarse en aspectos fundamentales** para entender aquellos factores que inciden e influyen en el **trabajo con la víctima** y el impacto que tienen, en concreto, aspectos como:
  - Perspectiva y enfoque de derechos humanos en la lucha contra la trata
  - El impacto traumático del delito en la víctima y sus consecuencias
  - Género-desigualdad, discriminación y violencia contra la mujer
  - Diversidad cultural y discriminación

### **Papel de las Entidades especializadas en el proceso de identificación**

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. La aprobación, en junio de 2016, de la Instrucción 6/2016, de la Secretaria de Estado de Seguridad, sobre Actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la Lucha Contra La Trata De Seres Humanos y en la Colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas, ha supuesto un avance en la sistematización de dicha colaboración.

En dicha instrucción se prevé que tan pronto como se detecte que una persona pueda ser potencial víctima de trata las FCSE solicitarán el apoyo de las entidades especializadas para poderles ofrecer información sobre sus derechos y posibilidades asistenciales durante el proceso de identificación y si finalmente resultara considerada víctima de trata, así como colaborar en la identificación temprana y en la entrevista de identificación.

El papel que se asigna, sin embargo, en la práctica, a las entidades especializadas durante la entrevista formal de identificación es, en muchos casos, el de meras observadoras, sin dejarles, intervenir, ni preguntar a la víctima, ni hablar con ella con carácter previo para generar confianza. En muchas ocasiones no se nos permite a las entidades especializadas el acceso a la víctima 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.

### **PROPONEMOS**

Que se haga un seguimiento y evaluación sobre la implementación práctica de la Instrucción 6/2016 y, en concreto, que se cuenta realmente con las entidades especializadas por parte de las fuerzas de seguridad y se les permite entrar en contacto con la presunta víctima antes de la entrevista formal de identificación y mantener un rol activo durante la misma, para poder colaborar en la identificación. Asimismo, cuando las entidades especializadas hayan estado presentes en la entrevista y/o esté interviniendo con la víctima, las autoridades deberán tener en cuenta sus informes que se emitan a la hora de valorar los indicios de trata.

### **Detección /identificación en centros de internamiento de extranjeros (CIE)**

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.

Las autoridades suelen desconfiar frecuentemente de aquellos casos en los que se detectan indicios de trata en un centro de internamiento 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.

## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

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.

**PROPONEMOS** que se garantice en todos los CIEs la **presencia permanente de alguna ONG**, con capacidad para detectar indicios de trata y coordinarse con las entidades y autoridades pertinentes y que los grupos especializados de las FCES tengan un **rol proactivo y diligente** para detectar indicios de trata en estos espacios.

### Detección /identificación en frontera

Consideramos necesario 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 y uno de los retos fundamentales es 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.

Resulta de gran importancia la detección/ identificación de posibles casos en los aeropuertos, ya que debemos tener en cuenta que sólo 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.

Actualmente, sólo se están detectando indicios de trata en casos en que las víctimas están formulando solicitudes de asilo a su llegada a un aeropuerto español. Sin embargo, muchos casos de trata de personas que son rechazadas en frontera por no cumplir los requisitos de entrada no están siendo detectados y son devueltas al país desde el que viajaron sin que se indague en cuál es su situación real ni cuál es su situación de riesgo.

**PROPONEMOS** 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.

## MEDIDAS RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

### RECURSOS ASISTENCIALES PARA VÍCTIMAS

Aunque se han producido avances importantes en la creación de recursos asistenciales para víctimas de trata, nos encontramos en la práctica, en función de dónde se haya detectado o identificado a la víctima, con bastantes dificultades para garantizar un acceso fácil a un recurso adecuado y especializado que no sólo proporcione una atención de emergencia sino también a corto, medio y largo plazo. La respuesta es muy desigual según las diferentes Comunidades Autónomas y no se exigen ni garantizan unos estándares mínimos en la intervención.

Asimismo faltan recursos para atender a víctimas de trata que no sean mujeres víctimas de trata para explotación sexual (por ejemplo mujeres víctimas de trata para otros tipos de explotación, hombres víctimas de trata, etc.) y recursos con capacidad para atender de forma adecuada a víctimas con necesidades especiales por razón de una discapacidad intelectual o enfermedad mental, recursos especializados para menores, entre otros.



### **PROPONEMOS**

La **revisión por parte de las autoridades del mapa de recursos a nivel nacional** y que se garantice la existencia de **recursos, para todo tipo de víctimas**, con equipos especializados y establecimiento de unos **estándares mínimos**, garantizando la **financiación** y con un reparto geográfico adecuado. Deben habilitarse además recursos de acogida con capacidad para dar una respuesta adecuada a víctimas de trata con necesidades especiales Menores, personas con discapacidad, personas con problemas de salud mental, etc.)

Asimismo, se debe garantizar la **posibilidad de derivar de forma ágil** a víctimas de una Comunidad Autónoma a otra, cuando así lo requieran razones de seguridad o de cualquier otro tipo.

### **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 y entramos 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.

### **PROPONEMOS**

Que las autoridades Españolas tramiten de forma inmediata una cédula de inscripción provisional, sin exigir la certificación negativa del consulado del país de la víctima, ni acta notarial, en todos aquellos casos en los que una víctima de trata es identificada y se encuentra sin un documento que acredite su identidad, con el objetivo de facilitar el proceso de recuperación integral de las víctimas de este grave delito, tal y como nos exigen la legislación internacional y europea.

### **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 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.

## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

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 siete 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 cuándo 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**

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.

### **PROPONEMOS**

Que las autoridades, a la hora de conceder un permiso de residencia y trabajo por colaboración, exijan 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 verifiquen que la víctima tiene voluntad y disposición para colaborar más allá de la denuncia a lo largo del proceso penal.

En ningún caso las autoridades deberían 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.

## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

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 consuma 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).

## FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

El contexto laboral es en la actualidad mucho más competitivo que antes, requiere formación y preparación cualificada y esto, unido a un perfil más joven de las víctimas de trata que tienen motivación y buenas perspectivas para estudiar y formarse, pone de relieve la necesidad de facilitar el acceso a formación cualificada que les garantice mejores oportunidades de integración laboral y social.

Existen, sin embargo, muchos obstáculos y dificultades tanto en el acceso a clases de español en los centros de educación de adultos para aquellas víctimas de trata que no poseen por el momento un documento que acredite su identidad y para acceder a estudios que les permitan sacarse el graduado escolar ESO y/o acceder a formación cualificada oficial (formación ocupacional reconocida con certificado oficial) ya que estos requieren que la persona tenga permiso de residencia en vigor y muchas víctimas de trata no son titulares del mismo y los procesos de documentación son muchas veces lentos y complejos.

### **PROPONEMOS:**

Flexibilizar los criterios para que las víctimas de trata que no pueden inicialmente aportar un documento de identidad o un permiso de residencia en vigor tengan aun así garantizado el acceso a formación y capacitación.

## ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO E INSERCIÓN LABORAL

Aquellas personas que tienen acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o víctima de violencia doméstica víctima de terrorismo o víctima de trata de seres humanos, sin que sea necesaria la condición de estar en desempleo, pueden beneficiarse de un incentivo para la contratación.

## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

En la mayoría de los casos, a pesar de estas bonificaciones las empresas optan por contratos temporales de uno a tres meses de duración y sólo excepcionalmente de seis meses. Estas prácticas empresariales no favorecen la estabilidad laboral y, en consecuencia, la recuperación e inserción social de las víctimas de violencia de género y en concreto de trata. Encadenando contratos de tan corta duración y con salarios precarios se hace muy difícil poder acceder a derechos de vivienda o, por ejemplo, a poder reagrupar a sus familiares de acuerdo con la normativa de extranjería.

Además, los incentivos para las víctimas de Violencia doméstica, Violencia de género o de terrorismo no están equiparados con los de las víctimas de trata de seres humanos. En el caso de las víctimas de trata estos incentivos por contrato indefinido se limitan a dos años de duración, cuando en el caso del resto de las víctimas ascienden a cuatro años.

### **PROPONEMOS**

Que se equiparen los incentivos por contrato indefinido que dan lugar a una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social por cada trabajador/a contratado/a las víctimas de Violencia doméstica, Violencia de género o de terrorismo, Trata de seres humanos, durante cuatro años.

Que se favorezcan nuevas medidas entre las empresas para fomentar prácticas de contratación indefinida que para favorezcan la estabilidad laboral de las víctimas y su recuperación, ya que los incentivos que existen están resultando insuficientes para fomentar la contratación a tiempo indefinido.

## **AYUDAS ECONÓMICAS Y AYUDAS SOCIALES**

En el caso de víctimas de trata no hay ayudas económicas específicas previstas a nivel nacional. En algunas Comunidades Autónomas sí están pudiendo acceder a la Renta Activa de Inserción prevista en la Ley de Violencia de género del 2004, porque se está haciendo ya una interpretación ampliada del concepto de violencia de género, sin embargo, en otras Comunidades Autónomas se las excluye de la RAI y sólo están accediendo a las ayudas económicas subsidiarias, previstas en términos de Renta Mínima de Inserción, para satisfacer las necesidades básicas de la persona, cuando éstas no puedan obtenerse del trabajo, o de pensiones y prestaciones de protección social.

Con el objetivo de favorecer la salida de la situación de explotación, la recuperación integral, el empoderamiento y la independencia económica de las víctimas de trata resulta de vital importancia el reconocimiento de ayudas económicas.

### **PROPONEMOS**

- Reconocer a las víctimas de trata ayudas económicas de cara a favorecer su proceso de recuperación y su autonomía e independencia.
- Garantizar el acceso a las víctimas de trata a la Renta Activa de Inserción en igualdad de condiciones a las que ya tienen reconocidas las víctimas de violencia de género en la Ley del 2004.

### **APOYO AL ACCESO A LA VIVIENDA**

Las mujeres víctimas de trata tienen enormes dificultades para acceder al mercado de vivienda libre ya que cuentan con bajos ingresos, poca estabilidad en el empleo y, siendo la mayoría de ellas personas extranjeras, sufren además xenofobia y discriminación. Con relación al acceso a la vivienda social tienen que superar grandes trabas burocráticas y les resulta difícil poder cumplir con los requisitos exigidos, como por ejemplo el cumplimiento del mínimo de tiempo exigido de empadronamiento, tiempo mínimo de estancia regular en España con permiso de residencia, entre otros. Estos requisitos y plazos se ven suavizados en el caso de las víctimas de violencia de género en el ámbito de la pareja, pero no en el caso de las víctimas de trata, que no son reconocidas como tales.

#### **PROPONEMOS:**

Que exista un cupo de vivienda social para víctimas de trata, al igual que existe para víctimas de violencia de género, se reduzca la burocracia y se flexibilicen los requisitos, en coherencia con la situación de especial vulnerabilidad que sufren las víctimas de trata.

### **REAGRUPACIÓN FAMILIAR PREFERENTE**

En ocasiones, las mujeres víctimas de trata extranjeras tienen a sus hijos en el país de origen y son extorsionados por las redes de trata amenazando con tomar represalias contra ellos, otras veces pueden haber sido desatendidos por las personas que estaban a su cargo y encontrarse en una situación de gran vulnerabilidad. Es fundamental que en este tipo de casos se garantice la posibilidad de la reagrupación familiar preferente, haciendo un paralelismo con el sistema de asilo y protección internacional.

#### **PROPONEMOS**

Que a las víctimas de trata que hayan optado por permanecer en España y a las que se les haya concedido la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, se les permita la reagrupación familiar preferente de sus hijos/as. En casos excepcionales, en los que la seguridad de sus familiares se esté viendo amenazada como consecuencia de la colaboración de la víctima con las autoridades policiales y judiciales en un proceso penal, se valorará caso a caso la posibilidad de llevar a cabo una reagrupación de forma urgente, aunque la víctima aún se encuentre tramitando su permiso de residencia por colaboración.

## **MEDIDAS JUDICIALES DE PROTECCIÓN, REPARACIÓN Y NO REVICTIMIZACIÓN**

### **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. 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.

## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

Desde las ONGs detectamos que, en la práctica, la protección de las víctimas antes y durante los juicios es insuficiente, contribuyendo a su revictimización. 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 en ocasiones 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.

### **PROPONEMOS**

La revisión del sistema actual para la protección de las víctimas y los/as testigos de trata de seres humanos, tanto adultos/as como niños/as para 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, dotando al sistema de los medios económicos necesarios.

### **REPARACIÓN Y 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 paguen 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.

Entendemos además que el enfoque de 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.

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. En aquellos casos en que los autores no hacen frente a sus obligaciones de compensar a la víctima el Estado deberá ser responsable subsidiario haciéndose cargo del pago de las mismas.

### **PROPONEMOS**

- Que se destinen más recursos, para que este tipo de investigaciones patrimoniales se lleven a cabo de forma sistemática y en profundidad para producir resultados.
- La creación de un fondo de compensación estatal para compensar de forma subsidiaria a las víctimas de trata, dicho fondo podría nutrirse, entre otros fondos de los efectos y activos decomisados en la persecución del delito de trata.

## **MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN**

### **FORMACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN DE PROFESIONALES**

En los últimos años se han intensificado los esfuerzos destinados a la formación de las Fuerzas de Seguridad dedicadas a la investigación de este delito y de la Fiscalía de Extranjería, competente para perseguir los delitos de trata de seres humanos. La formación sin embargo está centrada principalmente en los aspectos que tienen que ver con la persecución del delito y no incluyen en la mayoría de los casos contenido suficiente relativo al tratamiento de la víctima y a medidas para evitar su revictimización, en la intervención policial y en el ámbito judicial. Por otro lado, determinados colectivos de profesionales, como por ejemplo los /las jueces/as y magistrado/as han permanecido hasta ahora impermeables a la formación y especialización en materia de trata de seres humanos. Lamentablemente esto ha tenido con frecuencia repercusiones negativas y una revictimización de las víctimas de trata.

### **PROPONEMOS**

Fomentar la especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas.

Intensificar la formación sobre trata de seres humanos especialmente para jueces/as y magistrado/as, exigiendo una formación obligatoria y que se mida el impacto de dicha formación.

Mantener los esfuerzos de formación y especialización de las fuerzas de seguridad especializadas en la investigación del delito de trata y de los fiscales competentes, profundizando en aspectos que resultan fundamentales para una intervención adecuada con la víctima que evite su victimización secundaria, entre ellos:

- Perspectiva y enfoque de derechos humanos en la lucha contra la trata
- El impacto traumático del delito en la víctima y sus consecuencias
- Género-desigualdad y violencia contra la mujer
- Enfoque intercultural
- Perspectiva de infancia e interés superior del menor

## **MEDIDAS PRESUPUESTARIAS**

### **SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA**

El modelo económico en el que nos apoyamos las entidades no lucrativas especializadas para la prestación de servicios a las víctimas de trata es precario e inestable. La intervención con víctimas de trata requiere desplegar tanto en el tiempo como en la diversidad de profesionales implicados, un enorme abanico de recursos. Desde la detección, la acogida residencial en condiciones de dignidad y seguridad y adaptada a cada momento de la recuperación, la atención educativa, socio-laboral, jurídica y psicológica especializada, por

## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

periodos que superan en muchas ocasiones los dos años. El perfil de cada mujer por su edad, cultura y vivencia de la explotación es único y requiere un diseño de intervención único.

Frente a esta necesidad, nos encontramos con subvenciones anuales, con una creciente exigencia en requerimientos administrativos y una menguante aportación a los programas de intervención directa. Junto a ello, afrontamos licitaciones de servicios donde el criterio prioritario es la baja económica frente a criterios de calidad, experiencia acreditada y especialización en el servicio.

La Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género acaba de comunicar que la partida económica para la atención a víctimas de trata vuelve a ser la misma cantidad, 2 millones de euros, ya presupuestados en el 2010.

### **PROPONEMOS**

Establecimiento de un marco estable de sostenibilidad en el tiempo y digno en la cuantía que permita desarrollar estrategias de sostenibilidad, afianzar y consolidar los equipos profesionales y desplegar estrategias de intervención significativas, no coyunturales, que contribuyan a la eficaz atención a las víctimas de trata.

Aumento del presupuesto anual destinado por parte de la Delegación del Gobierno de Violencia de Género a la atención a víctimas de trata.

### **REFUERZO DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN**

En el día a día se evidencia la saturación y la falta de personal suficiente en algunos sectores de la administración cruciales en la lucha contra la trata, por ejemplo, la ausencia de un equipo adecuado de apoyo al Relator Nacional contra la Trata, la saturación de algunos grupos especializados de las fuerzas de seguridad dedicados a la investigación del delito o la saturación de los fiscales de extranjería de algunas Comunidades Autónomas que tienen que impulsar los procesos que tienen que ver en general con temas de extranjería y, además, los casos de trata de personas.

### **PROPONEMOS**

Revisar y evaluar la cuantía de las partidas presupuestarias destinadas a dotar a la Administración de los medios humanos y materiales suficientes para poder luchar contra la trata de forma eficaz y aumentar los recursos económicos de forma coherente con los resultados que arroje este análisis.

### **CONCLUSIÓN**

Desde el Proyecto Esperanza- Adoratrices consideramos que es necesaria la **adopción por parte del Parlamento Español de una Ley para la Prevención, Asistencia y Protección a las Víctimas de Trata de Seres Humanos, que incorpore medidas específicas de protección para aquellas formas de trata que suponen además una forma de violencia contra la mujer**, en base al análisis efectuado en los apartados anteriores y a los siguientes argumentos:

- ⇒ **Una ley de prevención, asistencia y protección a las víctimas de la trata supone una oportunidad para poner en el centro a las personas y consolidar el enfoque de asistencia y protección integral que debe imperar ante esta grave violación de derechos humanos.**



## Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

La trata no sólo es un grave crimen de derecho internacional. Es ante todo una **gravísima violación de derechos humanos**. Por tanto, es necesario consolidar **la perspectiva** que sitúa en el centro a las víctimas y garantizar un enfoque integral, basado en los derechos humanos y un plus de protección para aquellas formas de trata que suponen además una forma de violencia contra la mujer.

Además de consolidar este enfoque, se hace necesario completar y fortalecer su carácter integral, asegurando que cualquier aproximación al fenómeno de la trata incorpora una **clara perspectiva de género y de infancia**. Ello implica que toda legislación y política en este sentido debe tener en cuenta la particular vulnerabilidad de las mujeres y de los y las menores de edad, el perfil de las víctimas, la edad, el género, el país de origen o la situación de explotación. El sistema actual no recoge estos aspectos; así por ejemplo se desconoce el alcance y la dimensión cuantitativa de la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata en España. Al no existir un enfoque claro de infancia, muchos de menores son atendidos en centros de protección, en lugar de ser derivados a los escasos recursos especializados que existen.

⇒ **Una ley es una oportunidad para abordar de manera integral el fenómeno de la trata en todas sus formas.**

En España las medidas impulsadas por las administraciones en los últimos años han estado centradas única y exclusivamente en la trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, la trata puede tener otros fines como la explotación laboral, u asumir otras formas como la servidumbre, la esclavitud, los matrimonios forzados o la extracción de órganos.

Asimismo se hace necesario abordar la complejidad del fenómeno de una forma integral y se deberá aplicar a todas las formas de trata nacionales o transnacionales, relacionadas o no con la delincuencia organizada. La no inclusión de otros tipos de trata podría contribuir a una mayor vulnerabilidad de las víctimas en cuanto a su protección, asistencia y reparación que sería discriminatoria y contraria a las obligaciones internacionales del Estado español de proteger los derechos humanos de dichas víctimas.

Así, por ejemplo, mientras que la última reforma del Código Penal recogía la definición internacional de trata en todas sus formas y dimensiones -interna/internacional- 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. El Código Penal, de acuerdo con la normativa internacional, tipifica todas las formas de trata, pero las medidas de protección y asistencia están dirigidas principal y casi exclusivamente las víctimas de explotación sexual.

⇒ **Una ley integral consolida los avances que se han producido en este ámbito en los últimos años y proporciona un marco de obligaciones estable.**

Se han dado pasos relevantes en los últimos años para proteger a las víctimas trata: la ratificación del Convenio del Consejo de Europa, la modificación del Código Penal, la modificación de la Ley Orgánica de Extranjería y la aprobación del I y II Plan Integral de Lucha contra la Trata de fines de Explotación Sexual.

Frente a las ventajas de una ley, 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

Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

clara; pone en riesgo la continuidad de programas y medidas ante cambios políticos, al quedar sujeto a la voluntad del gobierno de turno.

Además de estas limitaciones, razones de coherencia justifican la adopción de una ley integral. España ratificó en el año 2009 el Convenio Europeo contra la trata de personas, que supuso una medida fundamental para avanzar en el tratamiento del fenómeno desde una perspectiva de derechos humanos. En coherencia con las obligaciones que ha adquirido España, en aras de consolidar el enfoque de derechos humanos, y con el fin de abordar la complejidad del fenómeno, se hace imperativo una ley integral para la prevención, asistencia y lucha contra la trata en todas sus formas de explotación, que dé respuesta a la realidad y la situación de los diferentes perfiles de víctimas, en especial mujeres y niñas víctimas de trata.

⇒ **Una ley establece un mandato a todas las administraciones, en sus diferentes niveles, asegurando la coordinación y la coherencia de las mismas, evitando la dispersión normativa y estableciendo estándares mínimos en todas las Comunidades Autónomas.**

Una Ley Integral es la manera de asegurar que hay una correcta y efectiva coordinación entre todos los organismos involucrados a nivel nacional y territorial. La trata de seres humanos es, como ya se ha dicho anteriormente, un fenómeno complejo y global, que exige una coordinación entre las políticas sobre diferentes materias que afectan a dicho fenómeno.

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, autonómico y nacional, incluyendo además en todos los espacios la participación de las organizaciones y entidades con experiencia en este ámbito.

Esta ley debería ser el instrumento que dote de responsabilidad a un órgano ejecutivo para que coordine y centralice todas las actuaciones derivadas de la detección, identificación, protección, actuaciones policiales y las medidas procesales que surgen al luchar contra la trata de seres humanos.

⇒ **Una ley es el instrumento adecuado para corregir aquellas prácticas que imponen barreras y obstáculos al disfrute de los derechos humanos reconocidos las víctimas de trata**

Las víctimas de trata tienen reconocidos en los instrumentos internacionales una serie de derechos, que son claves para su recuperación personal. Las víctimas de trata tienen, entre otros, los siguientes derechos (listado NO exhaustivo):

- No ser detenidas, acusadas o procesadas por infracciones a la legislación de extranjería o por actividades en las que se hayan visto implicadas como consecuencia directa de su condición de víctimas de trata (art. 26 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 8 Directiva 2011/36/UE).

Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

- A la protección de su seguridad y de un ulterior daño (art. 12 y 28 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 11 Directiva 2011/36/UE).
- A tener acceso a albergues y/o alojamientos adecuados, asesoramiento e información, asistencia médica, psicológica y material, asesoramiento jurídico y oportunidades de educación y formación de acuerdo con la edad, el sexo y sus necesidades especiales, y, en particular, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los menores (art. 10, 12 y 28 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 11 Directiva 2011/36/UE).
- A recibir la asistencia de forma consensuada e informada, en cooperación con las ONG que participan en la prestación de dicha asistencia (art. 12 y 35 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 11 Directiva 2011/36/UE).
- A no ser devueltas a otro estado cuando haya un riesgo grave de que sean sometidas a persecución, tortura u otra forma de malos tratos, y a solicitar y obtener asilo (art. 40 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 11 Directiva 2011/36/UE).
- Evitar la revictimización y la victimización secundaria (art. 16 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 12 Directiva 2011/36/UE).

Sin embargo, en la realidad las víctimas encuentran numerosas barreras y obstáculos para acceder y disfrutar plenamente de estos derechos.

⇒ **Una ley dota de coherencia a un ordenamiento jurídico que contiene disposiciones sobre trata de manera fragmentada y también lagunas.**

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 Ley de extranjería además contiene disposiciones que obligan a las administraciones en el caso de identificar a una víctima de trata extranjera de un tercer país, y el reglamento extiende esas disposiciones a las víctimas de trata nacionales y de países comunitarios.

Sin embargo, más allá del limitado enfoque criminal o migratorio de esas normas, hay importantes lagunas y aspectos que no han sido regulados, o que lo han sido de manera confusa. Asimismo, la falta de una legislación centrada en los derechos de las víctimas, que dé coherencia a las diferentes disposiciones que de manera fragmentada existen en el ordenamiento español, impacta de manera considerable en el acceso de las víctimas a la protección y a la justicia.

Se hace necesario evitar la fragmentación normativa a nivel estatal, con la existencia de disposiciones en distintos instrumentos, unificando y dotando de coherencia global.

⇒ **Una ley hace efectiva la responsabilidad de dar seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones por parte de las administraciones.**

Una ley permitiría disponer de unos mecanismos adecuados de seguimiento y control del correcto funcionamiento de la aplicación de la misma, y, por lo tanto, del respeto de las obligaciones internacionales correspondientes.

La experiencia de estos años hace evidente la necesidad de establecer mecanismos efectivos para evaluar las tendencias cambiantes de la trata de personas, medir los resultados de las acciones de lucha contra la trata y recopilar estadísticas en colaboración con los actores de la sociedad civil.

En especial resulta fundamental hacer una valoración del impacto de las medidas adoptadas sobre los derechos humanos de las personas víctimas de la trata.

⇒ **En definitiva, una Ley para la Prevención, Asistencia y Protección a las Víctimas de Trata de Seres Humanos, que incorpore medidas específicas de protección para aquellas formas de trata que suponen además una forma de violencia contra la mujer, es la forma adecuada para garantizar que España cumple con el mandato de protección y asistencia establecido en las Convenciones Internacionales, y en particular, con la obligación de diligencia debida del estado a las víctimas de trata.**

- Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011
- Convenio del Consejo de Europa sobre Lucha contra la trata de personas. Firmado y ratificado el 16 de mayo de 2005 y que entró en vigor el 1 de agosto de 2009.
- Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. 5 de abril de 2011.
- Directiva 2004/81 del Consejo de la Unión Europea relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de trata de seres humanos.
- Recomendación general nº 19 (1992) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Entre las obligaciones positivas de proteger, promover y aplicar contenidas en los tratados de derechos humanos se incluye también la obligación de proceder con la debida diligencia. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pidió a los Estados en su Recomendación general nº 19 (1992) que actuaran con la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella.

La Declaración de 1993 -aprobada el año siguiente- exige que los Estados procedan con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. Esta disposición se incluyó en el apartado b) del párrafo 125 de la Plataforma de Acción de Beijing (1995). (La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, 20 de enero de 2006. Párrafo 25).

Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados

La trata conlleva un amplio abanico de violaciones a los derechos de sus víctimas, no solo en el país de destino, sino también en el de origen y durante el tránsito y puede constituir en ocasiones una forma de tortura y un trato cruel, inhumano y degradante (Rantsev c. Chipre y Rusia).

El Tribunal europeo ha establecido que los Estados tienen como obligaciones positivas bajo el artículo 4 (1) garantizar la existencia de un marco jurídico nacional que asegure la protección efectiva y práctica de los derechos de las víctimas o potenciales víctimas de trata, (2) tomar todas las medidas operativas necesarias para proteger a las víctimas o potenciales víctimas de trata según las necesidades de cada caso concreto, e (3) investigar toda posible situación de trata de seres humanos (Rantsev c. Chipre y Rusia).

Para finalizar, es importante recordar que la **recomendación de aprobar una ley específica contra la trata fue una de las principales propuestas de la Subcomisión para el análisis y estudio de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, constituida en el seno de la Comisión de Igualdad del Congreso**, cuyo informe fue publicado en el BOE el 9 de julio de 2015, que en concreto señala en el apartado de propuestas y recomendaciones bajo el epígrafe 4.1 **Ley de Trata**: *“Es general la recomendación de una Ley específica de Trata, que coordine las actuaciones de todas las instituciones implicadas y aúne en un solo texto la dispersión normativa existente en la materia. Esta demanda no es exclusiva de las entidades del Tercer Sector, sino que fiscales, magistrados y profesorado universitario que ha comparecido considera que su valor sería importante, por su carácter ejemplarizante y didáctico...”*

Madrid, 8 Mayo 2017

[marta@proyectoesperanza.org](mailto:marta@proyectoesperanza.org)

i

---

<sup>i</sup> Este documento se ha elaborado utilizando como base y actualizando los siguientes documentos del Proyecto Esperanza y de la Red Española contra la Trata de Personas, de la que formamos parte desde su creación en el año 2004:

- Texto para la Comparecencia en la Subcomisión para el análisis y estudio de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, creada en el seno de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, Marta Gonzalez, Proyecto ESPERANZA- Adoratrices, 27 Abril 2015.
- Informe de la Red Española contra la Trata de Personas para la Coordinadora Europea de Lucha contra la Trata, con motivo de su Visita oficial a España, 26 y 27 de febrero 2015.
- Documento de la RECTP sobre la importancia de una Ley contra la Trata de Personas.