

Recomendaciones para GRETA de la Red Española
contra la Trata de Personas (RECTP) al Tercer
Informe Relativo a la implementación del Convenio
del Consejo de Europa sobre la lucha contra la Trata
de Seres Humanos.

**Informe complementario sobre una Ley Integral
contra la Trata de Seres Humanos**

Tercera ronda de evaluación – España



La Red Española contra la Trata de Personas (en adelante RECTP), como plataforma integrada por 33 entidades especializadas en diversos ámbitos en el abordaje de la trata de personas¹, ha venido observando los diferentes obstáculos y problemas que la legislación actual en esta materia y, hasta la fecha, no ha sido capaz de dar solución, especialmente en lo que tiene que ver con la atención, la detección e identificación, la protección y el acceso a la justicia por parte de las víctimas y supervivientes de la trata.

Al respecto y atendido al análisis del contexto social actual en esta materia, es urgente la necesidad de poner en marcha mecanismos y estrategias integrales que permitan poner fin a la problemática a la trata y garanticen en último término la restitución de los derechos de las víctimas y supervivientes.

La normativa europea y los diferentes estándares internacionales establecen de hecho la obligación de que los poderes públicos implementen todas aquellas medidas encaminadas a prevenir y garantizar los derechos de las víctimas y supervivientes, más allá incluso de la justicia penal. En este sentido, el Convenio Europeo contra la Trata de seres humanos o la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, comprometen a España, a identificar a las posibles víctimas y ofrecerles una asistencia integral, accesible y apropiada, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños también insta a la adopción de medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar este delito en su derecho interno. Así mismo, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en su objetivo estratégico D.3 exhorta a los gobiernos a eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la explotación sexual, prostitución y la trata de mujeres.

Si bien es cierto que España, tanto desde la Administración General del Estado, como a nivel autonómico y territorial, ha venido avanzando en el desarrollo de su marco normativo y de políticas públicas para hacer frente a la problemática de la trata de personas, estas se han centrado casi en exclusiva en el abordaje jurídico de la trata, y de forma especial, cuando afecta a mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

Al respecto, cabe destacar el impulso reciente por parte del actual Ministerio de Igualdad del desarrollo de la elaboración de un proyecto normativo consistente en una ley integral contra la trata, y que salió a consulta pública en abril de 2021².

¹ Organizaciones miembro de la RECTP: A21, APRAMP, Askabide, Asociación Amar Dragoste, Asociación Nueva Vida, Asociación Trabe, CEAR, Diaconía, FAPMI, Federación Andalucía Acoge, Federación de Mujeres Progresistas, Fiet Gratia, Fundación Amaranta, Fundación APIP-ACAM, Fundación Cepaim, Fundación Cruz Blanca, Médicos del Mundo, Mujeres en Zona de Conflicto, Oblatas, ONG Rescate, Programa Daniela, Proyecto Esperanza, Themis, Villa Teresita y Womenslinkworldwide; además de las organizaciones colaboradoras de la RECTP: Accem, Acnur, Amnistía Internacional, Antena Sur contra la Trata, Cáritas, Cruz Roja, OIM y Save the Children.

² Más información disponible online en:

<https://www.igualdad.gob.es/servicios/participacion/consultapublica/Documents/Consulta%20Pública%20documento%20Ley%20de%20Trata.pdf>

Tal y como se expone en el propio documento de consulta y como se ha comentado con anterioridad, el desarrollo de una ley de estas características ha venido siendo una recomendación por parte de diversos organismos supranacionales e internacionales, además de una reivindicación histórica por parte de la RECTP, incluyéndose de forma explícita en el acuerdo de Coalición Progresista firmado entre el Partido Socialista Obrero Español y Unidas Podemos donde se establece como una de las prioridades del Gobierno actual la aprobación de “una Ley Integral contra la Trata”, si bien centrada en aquella que tiene como finalidad la explotación sexual³, así como en el recientemente aprobado Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación Sexual de Seres Humanos en cuanto a la “promoción de una ley integral de prevención y lucha contra la trata de seres humanos”⁴.

Al respecto, hemos seguido con atención el desarrollo del texto normativo, y, al efecto, se han mantenido diferentes reuniones tanto con el Ministerio de Igualdad como con la Relatora Nacional sobre Trata, para conocer los avances acometidos hasta la fecha.

Por otro lado, también es de destacar las recientes declaraciones públicas por parte de la Ministra de Justicia en cuanto al encargo por parte del Ministerio de Justicia a la Comisión General de Codificación la elaboración de un texto integral para combatir la trata y el impulso de una nueva ley al respecto⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, desde la RECTP observamos con preocupación, a la luz de las informaciones que nos han trasladado desde los diferentes organismos, el hecho de que no parece existir coordinación ni coherencia entre los diferentes organismos, ni tampoco se observa claridad con respecto al tipo de proyecto normativo a desarrollar.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, desde la RECTP continuamos reivindicando la necesidad del desarrollo de una ley integral contra la trata de personas que incluya aquellos elementos procesales y extraprocesales que permitan un abordaje integral de la misma en nuestro país con el objetivo de proteger los derechos de las víctimas y supervivientes.

A continuación, adjuntamos un documento ejecutivo con una serie de recomendaciones que desde el punto de vista de la RECTP y de acuerdo a los diferentes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, una futura ley de estas características debiera incorporar para el abordaje efectivo de la Trata de personas en nuestro país.

³ PESOE y UP (2017). Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España. Punto 7.3. Disponible online en: <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalición-progresista.pdf>

⁴ Ministerio del Interior (2021). Plan estratégico nacional contra la trata y la explotación de seres humanos (2021-2023). Prioridad 2. Línea de acción 2.1. Disponible online en:

http://www.interior.gob.es/documents/10180/12745481/220112_Plan_nacional_TSH_PENTRA_FINAL_2021_2023/3f5c859a-69ef-40f8-a0b6-2a2b316f853d

⁵ La Moncloa (9 de marzo de 2022). Llop: "Desde la política apostamos fuerte, vamos a conseguir la igualdad". Disponible online en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/justicia/Paginas/2022/090322-llop-calvino.aspx>

RESUMEN EJECUTIVO SOBRE UNA PROPUESTA DE LEY INTEGRAL DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS

Durante los dos últimos años, las entidades que forman parte de la Red Española contra la Trata de Personas (RECTP) han trabajado en un posicionamiento sobre los elementos básicos que deberían recogerse en una ley integral para dar una respuesta eficaz a la realidad de la Trata, poniendo en el centro los derechos que deben ser reconocidos a las víctimas. Este *documento de síntesis* es un resumen de la propuesta para una *Ley Integral de Protección y Atención a Víctimas de Trata de Seres Humanos* (VTSH), elaborada por la RECTP.

Para la formulación de las siguientes propuestas, se han tenido en cuenta las recomendaciones de la comunidad internacional, se ha revisado la legislación comparada (de países de tradición románica/continental) y se han estudiado experiencias de los distintos actores intervinientes que mantienen contacto con la víctima.

Una ley integral contra la trata ha de regirse por los siguientes criterios:

- Contemplar todas las finalidades de trata (explotación sexual, explotación laboral, trabajo forzoso, tráfico de órganos, actividades delictivas, matrimonio forzoso...) y/o tipos de explotación y a todas las personas, dejando atrás la mirada exclusiva hacia la explotación sexual de mujeres y niñas.
- Poner en el centro de las actuaciones a las personas y consolidar el enfoque de atención y protección integral que debe imperar ante esta grave violación de derechos humanos.
- Tener rango de Ley Orgánica, consolidando los avances que se han producido en este ámbito en los últimos años y proporcionando un marco de obligaciones estable, dotando de coherencia al ordenamiento jurídico actual.
- Incorporar, en todas sus disposiciones, un enfoque de derechos humanos y una clara perspectiva de género y de infancia.

Al respecto, y entre las medidas y actuaciones que desde la RECTP consideramos que debe contener una futura Ley Integral contra la Trata, destacamos las siguientes:

1. Derecho Procesal y Sustantivo

La RECTP ve necesario modificar el artículo 177 bis del Código Penal. El nuevo tipo en consonancia con los estándares internacionales debería:

- Abarcar todas las finalidades de la trata y/o modalidades de explotación en una lista abierta, no exhaustiva.

- Ampliar la enumeración de los medios comisivos.
- Definir de manera amplia y abierta el concepto de “situación de vulnerabilidad”.

Además, la RECTP propone que se incluyan en el Código Penal nuevos tipos penales que definan de manera autónoma algunas conductas estrechamente ligadas con la trata con fines de explotación laboral, como la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso.

Por último, la RECTP considera que se debe reconocer a la víctima garantías procesales de manera independiente de su participación en el/los proceso/s para garantizar el acceso a los derechos y su no re-victimización.

2. Atención integral y protección social

2.1. Proceso de identificación

La RECTP cree oportuno crear un organismo coordinador que podría denominarse Centro Estatal de Coordinación y Atención de Víctimas de Trata (CECAV) de carácter estatal con una comisión permanente y un equipo técnico multidisciplinar.

Las funciones del organismo coordinador serían:

- Disponer de una línea de atención telefónica 24h;
- Canalizar las derivaciones a recursos para VTSH;
- Acreditar a las ONG especializadas y supervisar el cumplimiento de los requisitos de acreditación;
- Registrar las identificaciones provisionales para hacer efectivo el acceso a derechos;
- Realizar la identificación formal;
- Conceder los permisos de residencia y trabajo;
- Contribuir a la elaboración de estadísticas, a través del registro de los datos de su propia actividad;
- Coordinar la protección de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) víctimas de trata.

Se establecerían dos tipos de identificación (abandonando la locución “detección”): la identificación provisional y la Identificación formal.

Procedimiento para la identificación provisional

Ante el menor indicio se emitiría un documento de Identificación Provisional que daría acceso a todos los derechos (incluido el periodo de restablecimiento y reflexión, que se concedería a todas las víctimas, independientemente de su situación administrativa). Para las personas en situación administrativa irregular, la identificación provisional conllevaría la concesión de una autorización de estancia.

La facultad de realizar identificaciones provisionales correspondería a FCSE y ONGs. Las FCSE deberían siempre contactar con las entidades cuando se encuentren ante una potencial VTSH.

La colaboración de la víctima será siempre opcional y nunca una obligación.

Procedimiento para la identificación formal

El equipo técnico del CECAV sería el encargado de tramitar las identificaciones formales, sin entrar en contacto con la víctima. Además, el equipo técnico también sería el encargado de proponer a la Comisión Permanente la concesión de permisos de residencia y trabajo. El equipo técnico debería contar con personal especializado en infancia.

2.2. Atención y protección social

La RECTP entiende que la atención y protección de las víctimas debe contemplar dos dimensiones:

- La dimensión de recuperación incluiría, entre otros, el acceso a la indemnización, a las ayudas económicas y materiales, y el apoyo psicosocial.
- La dimensión de integración aseguraría el acceso a los recursos públicos existentes adaptando sus requisitos a la realidad de las víctimas (siguiendo el ejemplo de la LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género o la ley de asilo 12/2009).

3. Migración y protección internacional

3.1. Principios transversales

La RECTP considera que, siguiendo los estándares internacionales, la ley integral debe incluir los siguientes principios transversales: Principio de no devolución; Reagrupación familiar preferente; Atención especial a la identificación en puestos fronterizos, costas, CIE, CETI y CATE; Facilitación de la expedición de la documentación de las VTSH; Compatibilidad de la tramitación de los diferentes sistemas de protección.

3.2. Protección Internacional

- Se debe garantizar a las potenciales víctimas de trata el derecho a la información, el acceso al procedimiento de asilo y un tratamiento diferenciado.

- En relación al Reglamento de Dublín III, se requiere establecer mecanismos de evaluación de las necesidades de la potencial víctima de trata para valorar la determinación del Estado Miembro responsable.
- La minoría de edad no debe ser impedimento para poder formalizar una solicitud de protección internacional.

3.3. Retorno Voluntario

El Retorno voluntario debe hacerse siempre tras la pertinente evaluación de riesgo, y con la cooperación de todas las partes implicadas para asegurar la protección de la víctima. Se deberían establecer mecanismos para asegurar que la víctima pueda continuar su recuperación en el país de origen, así como garantizar que pueda seguir participando en el proceso penal, si así lo desea. El retorno de niños, niñas y adolescentes se debería realizar sólo en virtud de su interés superior.

3.4. Legislación de Extranjería

Para asegurar la coherencia normativa con las propuestas del epígrafe segundo, *Atención Integral y Protección Social*, es necesario modificar el artículo 59 bis de la Ley Orgánica de Extranjería.

4. Niños, Niñas y Adolescentes

La RECTP ve necesario incluir en la futura ley integral, en relación con niños, niñas y adolescentes, los siguientes principios transversales y garantías en los diferentes procedimientos:

- Designación de representante legal para asegurar el derecho a ser oído/a.
- Especialización de todos los actores vinculados a la asistencia de niños, niñas y adolescentes.
- Presunción de minoría de edad.
- Interés superior del menor.
- Realización de la oportuna valoración del riesgo del niños, niñas y adolescentes antes de tomar cualquier medida, valorando la situación de la persona, así como sus circunstancias en origen y tránsito.
- En el procedimiento de determinación de la filiación debe primar el recurso a una entrevista, por persona especializada, sobre la realización de pruebas de ADN. La medida de separación debe adoptarse únicamente con fines de protección del menor.

- En la determinación de la edad, debe priorizarse la realización de pruebas psicosociales y de carácter multidisciplinar.
- En caso de niños, niñas y adolescentes, descendientes de VTSH, se recurrirá a la *declaración de situación de riesgo* para que la administración lleve a cabo un adecuado seguimiento. La medida será cautelar y no implicará la suspensión de la tutela, estableciéndose actuaciones de apoyo para preservar el derecho a la vida familiar del menor de edad, así como su protección, atención especializada y recuperación.
- Se debe asegurar la existencia de recursos de acogida especializados o programas específicos en los recursos normalizados.
- Modificación de la Ley Orgánica de protección Jurídica del Menor (Artículo 172, Apartado 5, Párrafo c) para que la ausencia voluntaria del centro de protección por parte de los niños, niñas y adolescentes no sea causa del cese de tutela, independientemente de los meses transcurridos desde el abandono.
- Coordinación institucional entre todos los agentes implicados desde los diferentes ámbitos de actuación.