



CADENAS INVISIBLES: IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA EN ESPAÑA

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



CADENAS INVISIBLES: IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA EN ESPAÑA

© AMNISTÍA INTERNACIONAL, OCTUBRE DE 2020

SALVO CUANDO SE INDIQUE LO CONTRARIO, EL CONTENIDO DE ESTE DOCUMENTO ESTÁ PROTEGIDO POR UNA LICENCIA CREATIVE COMMONS (ATRIBUCIÓN, NO COMERCIAL, SIN OBRA DERIVADA, INTERNACIONAL 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Para más información, visita la página *Permisos* de nuestro sitio web: <https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2020
por Amnistía Internacional España.
Calle Fernando VI, 8, 28004 Madrid

es.amnesty.org

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
METODOLOGÍA.....	7
1. ¿QUÉ ES LA TRATA?.....	9
2. UNA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS QUE INCIDE DE MANERA DESPROPORCIONADA EN LAS MUJERES Y LAS NIÑAS.....	11
2.1. LA VINCULACIÓN DE LA TRATA CON EL FENÓMENO MIGRATORIO.....	11
3. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA.....	13
3.1. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL.....	13
3.2. LA IDENTIFICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS, PASO CRUCIAL PARA SU PROTECCIÓN.....	15
4. NO HAY PROTECCIÓN SIN IDENTIFICACIÓN CON UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y PERSPECTIVA DE GÉNERO: FALLA LA IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA EN ESPAÑA.....	17
4.1. EL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL.....	17
4.2. FALTA DE DATOS QUE PERMITAN UN CONOCIMIENTO DEL NÚMERO DE VÍCTIMAS REALES Y POTENCIALES.....	19
4.3. LA IDENTIFICACIÓN FORMAL SÓLO SE REALIZA POR LAS UNIDADES ESPECÍFICAS DE LA POLICÍA, LO QUE INVISIBILIZA A MUCHAS VÍCTIMAS REALES Y POTENCIALES.....	21
4.4. NO SE IDENTIFICA A LAS VÍCTIMAS REALES Y POTENCIALES A SU LLEGADA A LAS FRONTERAS.....	26
4.5. VÍCTIMAS, NO PRUEBAS DEL DELITO.....	36
4.6. ESTEREOTIPOS DE GÉNERO QUE AFECTAN NEGATIVAMENTE A LA IDENTIFICACIÓN.....	40
4.7. LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS VÍCTIMAS DE TRATA, INVISIBLES PARA LA ADMINISTRACIÓN.....	42
RECOMENDACIONES.....	47



RESUMEN EJECUTIVO

La trata de personas es una grave violación de derechos humanos que afecta de manera desproporcionada a mujeres y niñas, especialmente en el caso de trata con fines de explotación sexual, mostrándose como una forma de violencia de género y de discriminación contra la mujer. Si bien la trata no requiere el cruce de fronteras, está interrelacionada con los procesos migratorios y, en ocasiones, la línea divisoria entre tráfico y trata puede ser difusa. Muchas personas caen en la trata durante el trayecto migratorio. Las mujeres y las niñas son quienes tienen más riesgo de caer en redes de trata, especialmente para su explotación sexual. España, puerta de entrada de migración en Europa, es también un país de destino y tránsito para las víctimas de trata. El derecho internacional exige a los Estados una respuesta basada en los derechos humanos para prevenir y luchar contra la trata en todas sus formas, y sobre todo para proteger los derechos humanos de las víctimas tanto en la legislación como en la práctica, con medidas acordes a las necesidades reales de las víctimas, garantizando la perspectiva de género y un adecuado trato en relación a la edad, **para su detección y/o identificación**, la asistencia y protección, garantizando el acceso a la justicia y el derecho a la reparación integral.

Amnistía Internacional, mediante una investigación realizada principalmente en 2019 y una actualización en 2020, ha querido analizar el grado de cumplimiento del Estado español en relación a su obligación relativa a asegurar la **adecuada detección e identificación de las víctimas de trata** (principalmente de mujeres y niñas), paso necesario para garantizar la asistencia, protección, acceso a la justicia y derecho a la reparación, encontrando cinco áreas que deben ser revisadas y mejoradas.

- 1. Faltan datos unificados y sistematizados** que permitan dimensionar adecuadamente el alcance de esta violación de derechos humanos en España. Los datos sobre identificación de víctimas de trata están basados en operaciones policiales de investigación, no se incluyen datos de personas detectadas por otras administraciones u organizaciones no gubernamentales. Los datos de llegadas a costas no están desagregados por género, y no se cruzan con los datos referidos a identificación de víctimas de trata, por lo que no permiten conocer cuántas mujeres llegaron a las costas españolas de manera irregular, y de ellas cuántas presentan indicios detectados por la Administración como paso previo para su posterior identificación. Tampoco se recogen otros indicadores como, por ejemplo, la discapacidad física o intelectual.
- 2.** A pesar de los programas de sensibilización, formación y capacitación dirigidos a las autoridades, al funcionamiento público de sectores importantes como la inspección laboral o al personal sanitario, entre otros, para la detección de posibles víctimas de trata, **la detección de víctimas de trata es una labor casi en exclusiva de las organizaciones no gubernamentales especializadas**. No hay mecanismos adecuados para la detección de indicadores de trata y de vulnerabilidades, ni de identificación de víctimas de trata en su llegada a las fronteras, donde además no hay una presencia constante de dichas organizaciones.
- 3. No hay un mecanismo multiagencial** con formación en trata, derechos humanos y género que priorice la protección de los derechos de las víctimas sobre la persecución del delito, y con capacidad de asegurar la existencia de una adecuada coordinación e intercambio de información en cuanto a la detección de indicadores, acompañamiento de las víctimas, respetando sus tiempos, para ayudarlas a salir de este círculo de explotación y trata.

4. La **identificación formal es una competencia exclusiva de unidades específicas** de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, encargadas de la persecución del delito de trata. Cuando las autoridades solo se centran en la persecución penal del delito, las víctimas corren el riesgo de ser instrumentalizadas, en tanto en cuanto elementos necesarios para la investigación. Mientras la protección se vincule principalmente a la denuncia o colaboración de la víctima, España seguirá vulnerando sus obligaciones internacionales de derechos humanos, especialmente respecto a la protección de personas víctimas de trata y de otras violaciones de derechos humanos que llegan en los flujos migratorios.
5. Cuando las **víctimas son menores, la invisibilidad y el riesgo de desprotección se agudiza**, ante unos servicios de tutela que no están especializados para garantizar su protección. Muchas niñas víctimas de trata ni siquiera son identificadas como menores de edad.

La crisis sanitaria ocasionada por **la Covid-19** y la declaración por el Gobierno del estado de alarma¹ impuso un confinamiento a toda la población con importantes restricciones a la libertad de movimiento de las personas, que ha tenido un inevitable mayor impacto en los grupos de población más vulnerable. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) alertaba sobre el riesgo de que las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia, como el confinamiento, aumentasen la dificultad para la identificación de las víctimas de trata por la menor actividad de servicios considerados como no esenciales, por ejemplo las inspecciones de trabajo o las dificultades para desarrollar su trabajo habitual por parte de las organizaciones no gubernamentales. El confinamiento ha podido empeorar la situación de explotación y aislamiento especialmente de mujeres y niñas migrantes en situación de explotación en el servicio doméstico, explotación sexual u otras formas de explotación que les afectan desproporcionadamente. Varios organismos internacionales de derechos humanos han pedido a los Estados la adopción de medidas para paliar dicho impacto y ofrecer protección a las víctimas.

Tras el anuncio del estado de alarma, Amnistía Internacional acogió con satisfacción el anuncio del Gobierno, en marzo de 2020, de declarar como servicios básicos aquellos destinados a las mujeres víctimas de violencia de género,² ya que implicaba la garantía del funcionamiento de los servicios especializados. En mayo de 2020, el Ministerio de Igualdad amplió el Plan de Contingencia contra la Violencia de Género ante la Crisis de la Covid-19 con **medidas adicionales dirigidas a las víctimas de trata, explotación sexual y a mujeres en contexto de prostitución**, y con la publicación de una guía dirigida a las mujeres que pudieran encontrarse en dicha situación, con información y teléfonos disponibles en varios idiomas.³ Amnistía Internacional dio la bienvenida a esta iniciativa y también valoró de manera positiva la propuesta para la acreditación de situaciones de riesgo de trata,⁴ reconociéndose por primera vez la capacidad de dicho reconocimiento a las organizaciones especializadas y otros organismos públicos más allá de la policía, si bien el alcance de dicho reconocimiento es limitado y dirigido únicamente para medidas de apoyo habitacional y económico ante la crisis de la Covid-19. Por último, la organización considera también un paso positivo el derecho de las mujeres víctimas de trata, que acrediten dicha condición, a acceder al ingreso mínimo vital.⁵

1 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19. El estado de alarma fue sucesivamente prorrogado por nuevos decretos hasta el 21 de junio.

2 Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género en el contexto de la crisis de la Covid-19.

3 Véase la Guía de actuación para mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y para mujeres en contexto de prostitución.

4 Propuesta para la unidad de criterio en la acreditación de situaciones de riesgo de trata, explotación sexual y otras situaciones en contexto de prostitución para el acceso a medidas de apoyo habitacional y económico previstas en el Plan de Contingencia contra la Violencia de género ante la crisis de la Covid-19.

5 Véase: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-5493.

Sin embargo, en septiembre de 2020, pocas de estas medidas se habían materializado, o habían mejorado de manera notable la vida de las mujeres y las niñas víctimas de trata, con un cumplimiento desigual según las comunidades autónomas. Desde el inicio del estado de alarma, Amnistía Internacional ha denunciado la situación de sobreocupación y confinamiento que se ha vivido en los CETI de Ceuta y especialmente en Melilla,⁶ imposibilitando la realización de cualquier intervención con posibles víctimas de trata. Durante el periodo de confinamiento no se hizo ningún traslado a la península de mujeres en situación de vulnerabilidad. Los problemas ya existentes en la detección e identificación en costas no han hecho más que empeorar en este año de pandemia, con importantes retrocesos en lo referente a la asistencia letrada, que en algunos casos ha sido telemática y en otros inexistente o muy deficitaria. Por otro lado, el aumento de llegadas de personas migrantes a Canarias, sin adopción de medidas adecuadas para paliar la situación de unos recursos de acogida saturados, ha complicado una adecuada detección e identificación de víctimas de trata. Muchas de las mujeres procedentes de Guinea y Costa de Marfil presentan un claro perfil de protección. Varias de las organizaciones con las que ha hablado Amnistía Internacional han lamentado la falta de recursos habitacionales y medidas efectivas para paliar la situación de vulnerabilidad de muchas mujeres en contextos de prostitución, especialmente tras la petición del Ministerio de Igualdad del cierre de los lugares donde se ejerce la prostitución. Los retrasos administrativos en procesos de documentación, concretamente en los procedimientos de asilo, también han repercutido de manera muy negativa en la situación de las víctimas de trata.

6 Véase: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/reportajes/ceti-melilla-el-traslado-a-peninsula-no-puede-esperar-mas/>.

Para la realización de este informe, una delegación de la organización viajó entre abril y junio de 2019 a las provincias de Almería, Granada, Málaga y Cádiz en Andalucía, principales lugares de desembarco de las personas rescatadas en el Mediterráneo occidental, procedentes principalmente del norte de África. También se visitó Lugo, Ourense, A Coruña y Santiago de Compostela en Galicia en abril; y Vitoria, San Sebastián y Bilbao en País Vasco en junio, al ser este el último destino de posibles víctimas que prosiguen viaje a otros países de Europa. En todos estos lugares se mantuvieron reuniones con las autoridades relevantes, Fiscalía y representantes policiales.⁷ En Madrid también se mantuvieron reuniones con autoridades a nivel estatal.⁸ En septiembre de 2020, la organización volvió a entrevistarse con el Ministerio de Migraciones y varias organizaciones no gubernamentales para conocer la situación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas posibles víctimas de trata tras estos meses de pandemia.

Ha sido muy difícil acceder a personas víctimas de trata, por lo que Amnistía Internacional quiere agradecer la generosidad de las seis supervivientes que compartieron su experiencia con la organización. La dificultad de acceso a testimonios directos de mujeres que están pasando por una situación de trata es un reflejo más de su vulnerabilidad. Las mujeres que han accedido a hablar con Amnistía Internacional sufrieron la trata hace tiempo, sin embargo algunos testimonios reproducen patrones que todavía perduran, según la información que ha recabado la organización. También agradece las entrevistas a expertas y trabajadoras de ONG que han compartido las vivencias actuales de mujeres que, debido a que están inmersas en un proceso de protección, han declinado hablar directamente con la organización. Amnistía Internacional se ha entrevistado con un total de 60 representantes de 22 organizaciones no gubernamentales⁹ expertas en trata, refugio e inmigración, así como con abogadas con amplio recorrido en la defensa de los derechos humanos de las mujeres. También mantuvo reuniones con representantes de los colegios de abogados de Málaga, Algeciras, Granada, Almería y Bilbao.¹⁰ Algunas de ellas han solicitado a Amnistía Internacional que tanto la organización como para la que trabajan como su identidad permanezca en el anonimato, sin embargo la organización mantiene en sus archivos toda la información de las entrevistas así como la identidad de las personas entrevistadas.

Este informe aborda la respuesta de las autoridades en relación a la identificación de víctimas de trata principalmente con fines de explotación sexual, que es, por otro lado, el tipo de trata que ha tenido una mayor respuesta por parte de las autoridades. La organización es consciente de esta limitación, y considera que el mero hecho de que sigan sin adoptarse más medidas para proteger a víctimas de trata de otros tipos de explotación solo contribuye a la invisibilización de las mismas.

7 En **Andalucía**: en **Granada** hubo reuniones con la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) y el Fiscal de Extranjería. En **Almería**, con el Fiscal de Extranjería y responsables de la UCRIF y trabajadores de la Oficina de Atención a Víctimas de la Junta de Andalucía (SAVA). En **Málaga** hubo reuniones con la UCRIF y una representante de Salud de la Junta de Andalucía (UPA). La organización lamenta el trato no suficientemente respetuoso por parte del Fiscal de Extranjería de Málaga, que provocó tener que abandonar la reunión. Finalmente, en **Algeciras** (Cádiz) la organización se reunió también con la Fiscalía y responsables de UCRIF, y representantes del SAVA en esa ciudad. En **Galicia**, la organización se reunió con responsables de la UCRIF en Santiago de Compostela, y de la Guardia Civil en **A Coruña**. En el **País Vasco**, en **Bilbao** se mantuvo una reunión con la directora de Derechos Humanos del Gobierno Vasco, así como una entrevista telefónica con la directora de Emakunde. En **Vitoria**, Amnistía Internacional mantuvo una reunión con el responsable de la Unidad contra la trata de la Ertzaintza.

8 Se han mantenido reuniones con la directora de Política Interior del Ministerio del Interior, Fiscal de Sala de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, el Punto Focal del Relator Nacional para la Trata de Seres Humanos del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado, la directora general de Atención y Atención Humanitaria del Ministerio de Trabajo, Inmigración y Seguridad Social, la directora del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social junto con el director de la Oficina Nacional de lucha contra el Fraude y la delegada de Gobierno para la Violencia de Género.

La organización también es consciente de que la trata de mujeres y niñas es un fenómeno que ha sido ampliamente estudiado en relación con la industria del sexo, con un abordaje tradicionalmente ligado al ejercicio de la prostitución, en donde además la mayoría de los países han centrado sus políticas y normativas, si bien con diferente criterio dependiendo del enfoque normativo del trabajo sexual. A través de varias investigaciones,¹¹ Amnistía Internacional ha alertado del peligro de adoptar un enfoque criminalizador del trabajo sexual consentido, ya que refuerza la marginación, el estigma y la discriminación y puede negar a las trabajadoras sexuales el acceso a derechos y a la justicia bajo el amparo de la ley.

Por otro lado, la identificación de trata con prostitución, además de tener efectos negativos en las personas que han podido libremente elegir el trabajo sexual, puede obviar la protección de las víctimas en otros sectores económicos que también se nutren de víctimas de trata, como el sector agrícola, la industria, el servicio doméstico, o incluso en ámbitos puramente delictivos como el tráfico de órganos o para la comisión de otros delitos.¹² En su último informe, el Comité GRETA, encargado de evaluar el cumplimiento del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, alertaba a España de su obligación de incorporar en sus políticas un enfoque integral para combatir todas las formas de trata.¹³ Amnistía Internacional se suma a esta petición.

-
- 9 En **Andalucía**: en **Granada** la organización se entrevistó con representantes de dos organizaciones expertas en trata y una organización que trabaja con personas migrantes: Cruz Blanca, Mujeres en Zona de Conflicto (MZC) y Grana - da Acoge, así como con una abogada del turno de oficio que asiste a personas migrantes en Motril. En **Almería** la organización se entrevistó con representantes de cuatro organizaciones que trabajan con víctimas de trata: MZC, Aimur, Adoratrices y Apramp, así como con representantes de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), organización que asiste a personas refugiadas y solicitantes de asilo, y con la representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para Granada y Almería. En **Málaga** la organización mantuvo reuniones con representantes de dos organizaciones expertas en trata: Mujer Emancipada y Adoratrices, y con representantes de una organización que trabaja con personas migrantes: Málaga Acoge. En **Algeciras**, se mantuvieron entrevistas con Cruz Blanca, Amaranta y Hogar Marillac, así como con una organización que trabaja con personas migrantes: Algeciras Acoge. En **Galicia** se mantuvieron entrevistas con la responsable del programa de asistencia a víctimas de trata de Cáritas en **Santiago de Compostela**; con representantes de una organización que trabaja con víctimas de trata y personas migrantes: Ecos do Sur, en **A Coruña**, y con representantes de Cáritas en **Lugo** y **Ourense**. En el **País Vasco**, en **Bilbao** se mantuvo una entrevista con una responsable del Colegio de Abogados y también representante de una organización de defensa de los derechos de las personas migrantes y refugiadas (CEAR), así como con una organización experta en trata: Askabide. En **San Sebastián**, Amnistía Internacional se entrevistó con la representante de una organización de apoyo a trabajadoras sexuales: Aukera. En **Madrid**, Amnistía Internacional ha mantenido reuniones con varias expertas en trata que trabajan en organizaciones de atención a víctimas: Médicos del Mundo, Apramp, Cruz Blanca, Proyecto Esperanza, Diaconía, y con una abogada experta en asilo de CEAR, así como con representantes del ACNUR, OIM, Save the Children. También se han mantenido entrevistas telefónicas con Open Arms, con la directora de la organización Karibu, con dos representantes de la Fundación CERMI Mujer y con la coordinadora de la Red Ödos.
- 10 En **Andalucía**: en **Granada**, la organización se entrevistó con la responsable del área de género del Colegio de Abogados. En **Almería** mantuvo una reunión con responsables del turno de oficio de extranjería del Colegio de Abogados. En **Málaga**, con una representante del turno de oficio de extranjería del Colegio de Abogados, y en **Algeciras**, con un representante del turno de oficio de extranjería del Colegio de Abogados con víctimas de trata.
- 11 Véase: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/amnesty-international-publishes-policy-and-research-on-protection-of-sex-workers-rights/>. También Amnesty International policy on state obligations to respect, protect and fulfil the human rights of sex workers, 26 May 2016, Index number: POL 30/4062/2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol30/4062/2016/en/>.
- 12 Leam, Lim: *Trafficking, demand and the sex market*. International Symposium on Gender at the Heart of Globalization. Piscitelli, Adriana: *Human Trafficking*.
- 13 Informe de GRETA sobre España, publicado el 20 de junio de 2018, párr. 16.

1. ¿QUÉ ES LA TRATA?

Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, **con fines de explotación**. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

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. Art. 3 a)

Cada año, miles de personas son sometidas a **explotación en contextos de trata** en todo el mundo. Estamos ante un delito complejo, sin un patrón único o definido, donde la explotación puede tener varios fines.¹⁴ La trata de personas es además una **violación de derechos humanos**,¹⁵ que atenta contra la dignidad e integridad de las personas, y afecta a un extenso catálogo de derechos humanos como el derecho a la vida, a no sufrir torturas o a no sufrir violencia de género, entre otros.¹⁶

Su carácter ilícito, la multiplicidad de sus formas, la invisibilidad de sus víctimas o el componente transnacional contribuyen a hacer extremadamente complejo el conocimiento de la verdadera dimensión de la trata, unido también a políticas migratorias centradas en el control de fronteras. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), más de 40 millones de personas estuvieron sometidas a algún tipo de **esclavitud moderna** en 2016,¹⁷ ya fuese trabajo forzoso, servidumbre por deudas, matrimonio forzoso, otros tipos de esclavitud y trata. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito¹⁸ (UNDOC), desde 2003 hasta 2016 los Estados habrían identificado formalmente a más de 272.000 personas víctimas de trata, pudiendo ser la cifra mucho mayor.

14 Según el Protocolo de Palermo, la explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

15 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas: *Derechos Humanos y la trata*. Folleto informativo 36, 2014.

16 Prohibición de discriminar por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición; el derecho a la vida, el derecho a la libertad y la seguridad; el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso o trabajo en condiciones de servidumbre por deudas; el derecho a no ser sometido a torturas y/o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a no sufrir violencia de género, el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la libertad de circulación, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la seguridad social y el derecho del niño y la niña a una protección especial.

17 Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: trabajo forzoso y matrimonio forzoso. Véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_651915.pdf.

18 Véase: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf.

En Europa, los datos proporcionados por Eurostat señalan que entre 2015 y 2016 se registraron 20.532 víctimas de trata,¹⁹ siendo las mujeres y las niñas el 68% del total. Sin embargo, estos datos pueden estar lejos de la realidad, ya que tanto Eurostat como Frontex reflejan que **la identificación de las víctimas** sigue siendo uno de los aspectos más complicados para poder dimensionar la trata, unido a que los Estados tengan diferentes parámetros para considerar quién es una víctima.²⁰

19 Véase: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_agenda-on-security-factsheet-report-thb_en.pdf.

20 Eurostat: *Trafficking in human beings, 2015 edition*, p. 21. Por su parte, Frontex considera que la falta de datos comunes se debe a los diferentes procedimientos para la identificación entre los Estados de la Unión Europea. Frontex: *Risk Analysis for 2018*, p. 36 y ss.

2. UNA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS QUE INCIDE DE MANERA DESPROPORCIONADA EN LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

No es posible contextualizar la trata, sus causas, fines y consecuencias, ni la eficacia de las medidas adoptadas para la prevención, persecución e identificación y protección de las víctimas reales o potenciales, **si no se incorpora la perspectiva de género que permita ver el impacto diferenciado en las mujeres y las niñas**, atendiendo tanto a la discriminación como a la desigualdad estructural que, de manera sistémica, estas sufren en diferentes contextos culturales y socioeconómicos.

A nivel global, el 72% de las víctimas de trata detectadas son mujeres y niñas.²¹ El 99% de las víctimas detectadas **en trata con fines de explotación sexual** son mujeres y niñas. Los niños y niñas suponen un 25% del total de las víctimas, del cual el 23% son niñas.²² En Europa, un informe publicado en 2018 señalaba que las mujeres y las niñas representan el 75% de las víctimas de trata detectadas. El 96% de las víctimas detectadas para fines de explotación sexual son mujeres y niñas.²³

En su informe de 2018, el secretario general de Naciones Unidas señalaba la feminización de la pobreza, la violencia de género, la falta de oportunidades laborales o en condiciones muy precarizadas, la falta de oportunidades educativas, los conflictos armados, las situaciones de posconflicto y las crisis humanitarias como factores que favorecen la existencia de la trata, especialmente de mujeres, niños y niñas.²⁴ La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible ha incorporado la lucha contra la trata dentro del objetivo para la eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado.²⁵

2.1. La vinculación de la trata con el fenómeno migratorio

La trata existe dentro de las fronteras de los países de las víctimas, con independencia del nivel de desarrollo socioeconómico de los mismos; sin embargo, estamos ante un fenómeno que hoy en día está altamente interrelacionado con los **procesos migratorios**. La trata se nutre de la discriminación y la desigualdad estructural que sufren principalmente las mujeres y las niñas dentro de las sociedades tanto emisoras como receptoras de la inmigración. La demanda de personas para sectores económicos altamente feminizados y precarizados, que además están mal regulados, junto a políticas

21 A pesar de que la trata afecta también a hombres y transgénero, en todas las formas de trata está presente la discriminación por motivos de género, que implica una sobreexposición de las mujeres y las niñas a dicha explotación y a los abusos añadidos cuando las víctimas son mujeres.

22 Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: trabajo forzoso y matrimonio forzoso. Resumen Ejecutivo, 2017. Datos recogidos en el periodo de 2011-2016. Véase: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf.

23 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Segundo informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2018) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. COM(2018) 777 final.

24 Trata de personas, especialmente mujeres y niños. A/73/263 (2018).

25 Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, objetivo 5.2. A/RE/71/1.

migratorias y de protección internacional cada vez más restrictivas, agudiza la situación de vulnerabilidad o fomenta aún más la explotación de personas pertenecientes a minorías étnicas o grupos marginalizados, como mujeres y niñas migrantes en situación irregular que podrían estar ya en una situación de vulnerabilidad o de violación de derechos en sus lugares de origen.

En este contexto, la respuesta a las víctimas de trata depende en gran medida de las políticas migratorias de los Estados. Las políticas migratorias restrictivas y criminalizadoras en los países de tránsito o destino influyen en la configuración de los canales para la migración para miles de personas migrantes y refugiadas, con un impacto directo en el florecimiento de redes de tráfico ilícito de personas y en el fortalecimiento de las redes de trata con fines de explotación, donde las mujeres y las niñas tienen más riesgo de caer.²⁶ Las políticas migratorias que criminalizan a las personas migrantes o refugiadas en los países de tránsito o destino, o las políticas destinadas a la persecución del delito sin perspectiva de derechos humanos, impactan de manera muy negativa en la identificación, protección y reparación de las víctimas de trata.

En **Europa**, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en adelante Frontex) indicaba en su informe de 2018 que Europa es un “mercado” importante para la explotación de las víctimas, particularmente a través de la explotación sexual, laboral, la comisión de delitos, mendicidad y adopciones ilegales.²⁷ Por su situación geográfica, **España** es puerta de entrada para personas migrantes y refugiadas por sus fronteras aeroportuarias, terrestres y marítimas, convirtiéndose en país tanto de destino como de tránsito hacia otros países europeos de personas víctimas de trata.²⁸ Aunque en menor medida, España es también país de origen de víctimas de trata interna y hacia terceros países.²⁹

Conceptualmente, la trata debe ser diferenciada del “tráfico ilícito” de personas migrantes,³⁰ sin embargo estas personas también pueden ser sometidas a graves violaciones de derechos humanos, expuestas a rutas especialmente peligrosas, extorsiones y violencia que pueden tornar una relación aparentemente “consensual” en una situación de trata, bien sea en el camino, en los países de tránsito o de destino.³¹ Muchas personas caen en la trata durante el trayecto migratorio. Las mujeres y las niñas son quienes tienen más riesgo de caer en redes de trata, especialmente para su explotación sexual.

26 Esta realidad ha sido reconocida por la CEDAW, que en estos momentos se encuentra desarrollando una Recomendación General sobre trata de mujeres y niñas en contextos migratorios. Véase: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GRTrafficking.aspx>. Última visita a la página web el 16 de diciembre de 2019.

27 Frontex: Risk Analysis for 2018, p. 35.

28 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings in Spain. Second Evaluation Round, adopted 23 March 2018 and published 20 June 2018. GRETA(2018)7.

29 Principalmente, trata laboral. Véase: <https://www.ctdatacollaborative.org/map>. Eurostat 2015, p. 34 y ss.

30 Entendida como la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no es nacional o residente permanente, con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material, según la definición de la UNODC: <https://www.unodc.org>. En España, el tráfico de personas es un delito contra el Estado tipificado en el art. 318 bis del Código Penal, que penaliza a quien a cambio de una ganancia económica, facilita la entrada irregular al país.

31 OIM: Flow Monitoring Surveys: The Human Trafficking and other Exploitative Practices Indication Survey. Male and Female Respondents Interviewed along the Central and the Eastern Mediterranean Routes in 2017. January 2018; Voronova, Sofia, y Radjenovic, Anja: *The gender dimension of human trafficking*. EPRS European Parliamentary Research Service, January 2016.

3. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA

Los Estados deben adoptar medidas para:

1. **Prevenir** la trata: coordinación, investigación, campañas de sensibilización, medidas de educación, formación, medidas específicas en fronteras.
2. **Proteger los derechos de las víctimas:** garantizar su identificación (incluyendo medidas específicas para niños y niñas), asistencia a la víctima tanto psicológica como material, con medidas para la recuperación y la reflexión.
3. **Garantizar acceso a la justicia, su protección** durante el proceso judicial y **reparación**.

3.1. Marco normativo internacional³²

La **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** de 1979 (CEDAW), considera la trata como una forma de violencia y discriminación contra las mujeres, y requiere a los “Estados parte a tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.³³ La **Convención de Derechos del Niño** de 1989 pide que los Estados tomen “todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o cualquier forma”.³⁴ La trata, en cuanto esclavitud, puede ser también un crimen de derecho internacional, recogido en el **Estatuto de Roma** de la Corte Penal Internacional.³⁵

32 La lucha contra la trata de seres humanos es objeto de instrumentos internacionales de Naciones Unidas y también de los distintos marcos normativos regionales de derechos humanos; sin embargo, al tratarse de un informe sobre España, sólo se va a tener en cuenta el marco regional europeo.

33 Art. 6. A diferencia de otros, este artículo no ha sido objeto de ningún desarrollo específico de recomendaciones por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que ayuden a los Estados a interpretar las obligaciones derivadas del mismo. Sin embargo, de manera indirecta, la lucha contra la trata como violencia contra la mujer y basada en factores de discriminación ha sido abordada, si bien de manera tangencial, en otras recomendaciones generales del Comité: RG19 (1992) sobre violencia contra la mujer, RG26 (2008) sobre trabajadoras migrantes, RG28 (2010) relativa al artículo 2 de la Convención, y RG35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19.

34 Art. 35.

35 Arts. 7.1 (c) y 7.2 (c), y 8.2 (b) xxii) y (e) vi).

A pesar de estar prohibida en diversos tratados internacionales,³⁶ no es hasta el año 2000 cuando el **Protocolo de Palermo** establece una definición legal de trata reconocida internacionalmente,³⁷ aportando también un enfoque de protección y asistencia a las víctimas³⁸ y no sólo de persecución del delito y prevención.³⁹

Si bien el alcance de la protección y asistencia del Protocolo es limitado, las carencias se han ido subsanando mediante la aplicación de otras disposiciones y estándares internacionales aplicables a los derechos de las víctimas.⁴⁰ El **principio de diligencia debida** por el que “(los) Estados tienen la obligación, con arreglo al derecho internacional, de actuar con la debida diligencia para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes la comenten y ayudar y proteger a las víctimas de ella”,⁴¹ ha contribuido a articular las obligaciones de los Estados frente a una violación de derechos humanos cometida principalmente por agentes no estatales, como es el caso de la trata. Estamos ante una **obligación de conducta**, es decir, los Estados deben adoptar medidas razonables con posibilidades de alterar el resultado o mitigar el daño. Para ello, están obligados a realizar una evaluación a fondo para comprobar los resultados y la eficacia de las medidas, y en particular para cerciorarse de que las medidas adoptadas son apropiadas para garantizar los derechos humanos de las personas que son objeto de la trata.

El **Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos**⁴² (en adelante **Convenio de Varsovia**) incorpora claramente el principio de diligencia debida en relación a la prevención de la trata y la protección eficaz de las víctimas.⁴³ Así, los Estados no sólo deben proporcionar protección y asistencia adecuada, sino que también tienen la **obligación de identificar a las víctimas** mediante profesionales debidamente capacitados, y con criterios claramente establecidos. El Convenio de Varsovia reconoce un catálogo de derechos de las víctimas, incluyendo aquellos que, basados en el principio de interés superior del menor, son específicos de los niños y las niñas. El **Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (Convenio de Lanzarote)**⁴⁴ obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas y de otro tipo necesarias para prevenir todas las formas de explotación y abuso sexual de los niños y las niñas, garantizar su protección, promoviendo la cooperación nacional e internacional.

36 Véanse el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), de la Organización Internacional del Trabajo; la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud; la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos facultativos relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y a la participación de niños en los conflictos armados, y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. También la trata, como violación de derechos humanos, deriva obligaciones de protección internacional como las previstas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

37 Art. 3 Protocolo de Naciones Unidas 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.

38 Arts. 6 y 7.

39 Arts. 9 al 13.

40 Milano, Valentina: *Protección de las víctimas de trata con fines de explotación sexual: Estándares internacionales en materia de enfoque de derechos humanos y retos relativos a su aplicación en España*, p. 10.

41 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las Personas: Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas, principio 2 (E/2002/68/Add.1).

42 Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio núm. 197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

43 El Convenio también establece un mecanismo de control mediante el establecimiento de un Grupo de expertos y expertas sobre la acción contra la trata de seres humanos (GRETA), cuyo objeto es la evaluación periódica de las medidas adoptadas por los Estados parte.

44 Consejo de Europa, Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, STCE núm. 201, 25 de octubre de 2007. Ratificado por España el 22 de julio de 2010. Publicado en el BOE de 12 de noviembre de 2010.

La **Carta de los Derechos Fundamentales** de la Unión Europea también prohíbe la esclavitud, el trabajo forzado y la trata de seres humanos.⁴⁵ La aprobación de la **Directiva 2011/36/UE**, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas desde la perspectiva de género (en adelante Directiva 2011/36/UE),⁴⁶ cambia el enfoque de la Unión Europea en relación a la trata, orientado hasta entonces principalmente a la persecución del delito y armonización de legislaciones,⁴⁷ estableciendo un **marco mínimo de asistencia, apoyo y protección de las víctimas** con un enfoque integrado, global y basado en derechos humanos,⁴⁸ que debe activarse cuando haya indicios razonables, y con independencia de la voluntad de la víctima de participar en la investigación judicial. También incorpora medidas relativas a la protección y asistencia de las víctimas durante el procedimiento penal, la especificidad del fenómeno de la trata en función del sexo, señalando el hecho de que las mujeres y los hombres son objeto de trata con diferentes fines, así como medidas específicas para los niños y las niñas debido a su mayor vulnerabilidad. La **Directiva 2011/93/UE** de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, también exige un enfoque en el que se garantice el interés superior del menor.⁴⁹ La **Directiva 2012/29/UE** de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, recuerda que la violencia de género es una forma de discriminación y comprende, entre otras, la trata de personas. Las víctimas de violencia de género requieren con frecuencia especial apoyo y protección debido al elevado riesgo de victimización secundaria o reiterada, o de intimidación o represalias ligadas a ese tipo de violencia.⁵⁰

3.2. La identificación de las víctimas, paso crucial para su protección

Para proteger a las víctimas de trata y garantizar su asistencia y protección, acceso a la justicia y derecho a la reparación, los Estados deben **activar proactivamente los mecanismos para la detección e identificación tanto de las víctimas reales como de las potenciales**. Las **personas migrantes** pueden ver incrementada su situación de vulnerabilidad ante la aplicación de medidas de control migratorio que penalizan el cruce de fronteras de manera irregular. Las autoridades deben proteger a todas las víctimas con independencia de su estatus migratorio y con independencia de la capacidad de la víctima para colaborar en la persecución del delito de la que es objeto.

45 Art. 5.3 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01).

46 Directiva Europea 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 desde la perspectiva de género por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo.

47 La lucha contra la trata ha sido también objeto de regulación dentro la Unión Europea desde principios de los años noventa, concretamente con la aprobación en 1989 de la Resolución del Parlamento Europeo sobre Prostitución y Trata. En 2002 se aprueba la Decisión Marco del Consejo de Europa para la lucha contra la trata, que forma parte también de los planes de actuación de la Unión Europea 2018-2021 contra el Crimen Organizado Internacional (Council Conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised and serious international crime between 2018 and 2021, 7704/17).

48 Considerando (7).

49 Los arts. 18 a 20 establecen las disposiciones generales sobre las medidas de asistencia, apoyo y protección a las víctimas menores de 18 años.

50 Considerando (17).

Diferentes organismos internacionales recuerdan la importancia de extremar la diligencia por parte de las autoridades ante la llegada de posibles víctimas de trata a través de los flujos migratorios, ya que las mismas pueden no ser conscientes de su situación, porque todavía no se ha producido la explotación, o no se van a autoidentificar, por la existencia de otros condicionantes como el miedo a represalias por parte de los tratantes en caso de que denuncien o no devuelvan las deudas, relaciones de sumisión o violencia o el temor a que su situación de irregularidad administrativa les exponga a la deportación. La identificación temprana es por lo tanto crucial con el fin de evitar o paliar la explotación o su exposición a otras violaciones de derechos humanos.

Debido a estos condicionantes y dificultades, la **identificación temprana** debe hacerse desde un enfoque multiagencial: informando desde el primer momento a las posibles víctimas y asegurándose de que conocen sus derechos y los mecanismos de protección. Para ello debe garantizarse una efectiva comunicación y coordinación desde la recepción y durante todos los momentos posteriores, y entre todas las personas que puedan entrar en contacto con personas que presentan indicios de trata, alertando de las situaciones de mayor vulnerabilidad y para evitar situaciones de revictimización posterior. Se han desarrollado una serie de indicadores a nivel internacional que permiten deducir que una persona puede ser víctima de trata.⁵¹ Estos indicadores también han sido recogidos en las guías y los manuales desarrollados en España.⁵²

El **Convenio de Varsovia** exige a los Estados que las víctimas sean identificadas por **autoridades competentes** y por **personas formadas y cualificadas** en la prevención, la lucha contra la trata, y la identificación y asistencia a las víctimas, especialmente en el caso de menores.⁵³ La **Directiva** exige a los Estados fomentar la formación periódica de los funcionarios, incluidos los **funcionarios de policía que están en primera línea y puedan estar en contacto con víctimas reales o potenciales**, con el objeto de identificarlas.⁵⁴ Cuando las autoridades solo se centran en la persecución penal del delito, olvidan las necesidades y los derechos de las víctimas, que terminan siendo instrumentalizadas al ser un elemento necesario para la persecución del delito.

51 OSCE: Uniform Guidelines for the Identification and Referral of Victims of Human Trafficking within the Migrant and Refugee Reception Framework in the OSCE Region, 2019; European Commission: Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, especially for Consular Services and Border Guards; Office of the High Commissioner for Human Rights: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (E/2002/68/Add.1); Guidelines for the First Level Identification of Victims of Trafficking in Europe, June 2013.

52 Véase: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/detectarla/pdf/ManualDirectricesDeteccionTSH.pdf>.

53 Art. 10.1.

54 Art. 18.3.

4. NO HAY PROTECCIÓN SIN IDENTIFICACIÓN CON UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y PERSPECTIVA DE GÉNERO: FALLA LA IDENTIFICACIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA EN ESPAÑA

4.1. El marco normativo español

En los últimos años, España ha adaptado en parte su normativa para incorporar las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos a través de la modificación del Código Penal y la Ley de Extranjería. En 2010 se incluyó expresamente el delito de trata de seres humanos en el Código Penal,⁵⁵ aunque siguen sin tipificarse el delito de esclavitud, la servidumbre, formas análogas de servidumbre y el trabajo forzoso como delitos autónomos.

Por otro lado, la transposición de las obligaciones de **atención y protección** a las víctimas derivadas tanto del Convenio de Varsovia como de la Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas se ha realizado en España a través de la introducción de un marco jurídico de protección en la **Ley de Extranjería**,⁵⁶ lo que muestra un enfoque basado principalmente en el control de la inmigración. El artículo 59 bis recoge la obligación de las autoridades para adoptar “las medidas necesarias para la **identificación de las víctimas de la trata de personas conforme a lo previsto en el artículo 10 del Convenio del Consejo de Europa**”, [...] e informar “**a la persona interesada sobre las previsiones del presente artículo, y elevarán a la autoridad competente para su resolución la oportuna propuesta sobre la concesión de un periodo de restablecimiento y reflexión**”; periodo que se fija en 90 días y que deberá ser suficiente para que la víctima “pueda decidir si desea cooperar con las autoridades en la investigación del delito y, en su caso, en el procedimiento penal”. La ley también establece que “**tanto durante la fase de identificación de las víctimas, como durante el periodo de restablecimiento y reflexión, no se incoará un expediente sancionador [...]** o, en su caso, la ejecución de la expulsión o devolución eventualmente acordada. Asimismo, **durante el periodo de restablecimiento y reflexión, se le autorizará la estancia temporal y las administraciones competentes velarán por la subsistencia y, de resultar necesario, la seguridad y protección de la víctima y de sus hijos** menores de edad o con discapacidad, que se encuentren en España en el momento de la identificación, a quienes se harán extensivas las

55 Art. 177 bis, introducido por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, y modificado posteriormente por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo. Esta reforma también introduce la tipificación del matrimonio forzado como delito autónomo (art. 172 bis).

56 Art. 59 bis de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducido por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre. Los artículos 140 a 146 del Reglamento de Extranjería establecen las previsiones concretas en desarrollo del artículo 59 bis de la Ley.

previsiones del apartado 4 del presente artículo en relación con el retorno asistido o la autorización de residencia, y en su caso trabajo, si fueren mayores de 16 años, por circunstancias excepcionales. Finalizado el periodo de reflexión las administraciones públicas competentes realizarán una evaluación de la situación personal de la víctima a efectos de determinar una posible ampliación del citado periodo”.

Las previsiones contenidas en la Ley serán “de aplicación a personas extranjeras **menores de edad**, debiendo tenerse en cuenta la edad y madurez de éstas y, en todo caso, la prevalencia del interés superior del menor”. Finalmente, se deja para un posterior desarrollo reglamentario la colaboración con entidades especializada en trata.

La lucha contra la trata de seres humanos ha estado dirigida principalmente a la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, sobre todo a los casos de explotación comercial de mujeres en contextos de prostitución, no abordándose otras formas de explotación con fines de explotación sexual, o trata en otros contextos. En la actualidad, España no cuenta con ningún Plan Integral contra la trata, ya que el II Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas expiró en 2018, y cuya evaluación ha sido publicada en junio de 2020.⁵⁷

Las disposiciones contenidas en la legislación relativas a la identificación y la detección de víctimas de trata han sido objeto de desarrollo normativo para su aplicación, como:

-  Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, de octubre de 2011, entre los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, del Interior, de Justicia, de Empleo y Seguridad Social, Fiscalía General del Estado y Consejo General del Poder Judicial.
-  Actuaciones para la detección y atención de víctimas de trata de seres humanos (TSH) menores de edad, anexo al Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH.
-  Instrucción 6/2016 de la Secretaría 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 No Gubernamentales y Entidades con Experiencia Acreditada en la Atención a las Víctimas.

Por último, aunque no directamente relacionada con la detección e identificación, también es de aplicación a las víctimas de trata la siguiente normativa:

-  Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito.
-  Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.
-  Ley 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales.
-  Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual.
-  Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora de la ley de asilo y de protección subsidiaria.

A este marco normativo de carácter estatal hay que sumarle las leyes autonómicas contra la violencia de género, que incluyen también la protección de víctimas de trata,⁵⁸ así como guías de recursos y protocolos.

57 Véase: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/normativaProtocolo/planIntegral/docs/INFORMEFINALEvalPITrataDGVGNoGapsVDef.pdf>.

4.2. Falta de datos que permitan un conocimiento del número de víctimas reales y potenciales

Aunque España ha ido adaptando la legislación a las exigencias emanadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la práctica hay déficits para garantizar una verdadera protección a las víctimas.

En la actualidad faltan datos sistematizados y unificados sobre todos los tipos de trata, lo que dificulta conocer la dimensión y el número de víctimas en España. Amnistía Internacional se dirigió al Ministerio del Interior a través del portal de transparencia solicitando datos desglosados del número de llegadas de personas víctimas de trata con fines de explotación sexual, indicando lugar de llegada, sexo, nacionalidad y edad. La respuesta fue: “No se dispone de datos específicos sobre este extremo”.⁵⁹

Así, por lo que se refiere a la **identificación** de víctimas de trata con fines de explotación sexual, los únicos datos oficiales son los proporcionados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO),⁶⁰ que incluyen únicamente a las **víctimas que han sido identificadas formalmente tras la apertura de un atestado dentro de una investigación** llevada a cabo por la Policía Nacional o la Guardia Civil. Aunque también hay un apartado denominado “personas en riesgo”, este parámetro es solo una estimación del número de personas que podrían estar en una situación de trata en los establecimientos o lugares en que se han realizado inspecciones policiales o laborales, sin estar basado propiamente en indicios.⁶¹

58 **Galicia:** Ley 11/2007, de 27 de julio, para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, modificada por Ley 12/2016 de julio. **Asturias:** Ley 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de hombres y mujeres y la erradicación de la violencia de género. **Navarra:** Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres. **La Rioja:** Ley Integral contra la Violencia de Género de La Rioja. **Aragón:** Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctima de Violencia en Aragón. **Cataluña:** Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. **Comunidad Valenciana:** Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre hombres y mujeres. **Castilla y León:** Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la violencia de género en Castilla y León. **Castilla-La Mancha:** Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una sociedad libre de violencia de género en Castilla-La Mancha. **Islas Baleares:** Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres. **Andalucía:** Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. **Islas Canarias:** Ley 1/2017, de 17 de marzo, de modificación de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género. **Madrid:** Ley 5/2005, de 20 de diciembre, contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, modificada en 2018. La ley contra la Violencia de Género de **Extremadura** de 2011 solo incluye medidas específicas contra la explotación sexual de mujeres en el ámbito de los medios de comunicación y en el ámbito educativo. **Murcia:** Ley 11/2016, de 15 de junio, por la que se modifica la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia. **País Vasco:** Ley de Igualdad de mujeres y hombres, el 28 de enero; se presentó un Proyecto de Ley para modificar esta ley, con el fin de adecuar la legislación autonómica al Convenio de Estambul. **Cantabria:** Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas.

59 Oficio remitido a Amnistía Internacional por parte de la Dirección General de la Policía.

60 En *Trata de Seres Humanos en España. Balance estadístico 2013-2017*, también se recogen estadísticas de trata con otros fines. En relación a la explotación laboral, en el periodo de 2015 a 2017 se habrían identificado un total de 217 víctimas, de las cuales: 46 eran mujeres, siete eran niñas y tres eran niños, es decir, el 74% eran hombres. En relación a la trata con fines de matrimonios forzados, solo se recogen estadísticas del año 2016 y 2017, donde se han detectado 7 niñas. Finalmente, en relación a la trata con fines de criminalidad organizada, los datos disponibles para 2016 y 2017 arrojan una cifra de 16 personas, y solo una de ellas fue identificada en 2016. De las 16 personas, cuatro eran mujeres y ocho eran niñas, lo que supone un 75% del total.

61 Entrevista con el responsable del CITCO, septiembre 2019. Según nos explicó, estos datos provienen de diferentes actuaciones, principalmente inspecciones laborales, en lugares donde presuntamente puede haber víctimas de trata y explotación, es decir, clubes de alterne o lugares donde se ejerce la prostitución. Sin embargo, estos datos de riesgo no incluyen ningún desglose por sexo, nacionalidad o edad.

Según los datos del CITCO, desde 2013 hasta 2017,⁶² mientras que 63.551 personas estaban en una situación de riesgo de trata, sólo 853 fueron identificadas como víctimas, siendo las mujeres (781) y las niñas (34) un 95,5% del total. En todo este periodo de cuatro años, solo tres niños fueron identificados como víctimas de trata, y todos ellos en 2014.

En 2017, si bien el CITCO consideró que 10.111 personas podrían estar en riesgo de explotación sexual, sólo 155 fueron finalmente reconocidas como víctimas. De ellas, 124 eran mujeres y otras nueve eran niñas, lo que supone el 86% del total. Los principales países de procedencia de las mujeres identificadas como víctimas de trata son: Nigeria, Rumania, China, Venezuela y Paraguay. Durante ese año, solo se identificaron a 32 mujeres como víctimas de trata en Andalucía,⁶³ a pesar de ser uno de los principales puntos de entrada de migración irregular. En el periodo de cuatro años (2013-2017), solo 140 víctimas habrían sido identificadas en esta comunidad autónoma, lo que supone un 16,4% del total.

En 2018, los datos proporcionados por el CITCO a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género⁶⁴ indicaban que 9.315 personas estaban en situación de riesgo de ser víctimas de trata, sin embargo solo se identificaron a 128 mujeres como víctimas de trata, de las cuales seis eran menores de edad. Únicamente 41 mujeres fueron consideradas como víctimas de trata en Andalucía, y ninguna en Melilla. Las principales nacionalidades también fueron Nigeria, Rumania y Colombia, aunque se incluye un 60% cuya nacionalidad está sin especificar.

En el País Vasco, en 2013 las fuerzas de seguridad estatales identificaron a nueve víctimas de trata, en 2015 sólo se identificó a una, y en 2016 y 2017 a ninguna. La Ertzaintza, la policía autónoma vasca, dijo a la organización que “desde 2010 a 2019 habían liberado a 49 mujeres y procesado a 51 tratantes”.⁶⁵

Por lo que respecta a 2019, los datos proporcionados por la Dirección General de la Policía (hasta el 18 de julio) indicaban que solo 42 mujeres habían sido identificadas formalmente como víctimas de trata, mientras que 2.834 podrían ser víctimas potenciales o en riesgo.⁶⁶

Las estadísticas del CITCO no incluyen las actuaciones realizadas por las policías autonómicas del País Vasco y Cataluña, ni el número de personas detectadas por otras administraciones, mujeres víctimas de trata que han obtenido protección internacional, personas detectadas o identificadas en procedimientos migratorios en frontera, o las detecciones realizadas por las organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, la información del Ministerio del Interior sobre las entradas de migración irregular tampoco recoge datos sobre posibles víctimas de trata entre las personas migrantes o refugiadas que han entrado en España.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado también recoge estadísticas de los casos investigados, si bien reconoce que los datos no coinciden con los del CITCO ya que, por el carácter y la proyección jurídico-procesal de las diligencias de seguimiento, se adopta diferente criterio para la catalogación de las víctimas.⁶⁷ Los problemas que se derivan de la consideración o no de “víctima” de una mujer víctima de trata se abordará en el apartado 4.4 de este capítulo.

Por su parte, los datos de inmigración irregular, como veremos más adelante, no incluyen información desglosada por sexos, ni tampoco indican cuántas personas de las que han llegado de forma irregular a España pudieran presentar indicios de trata.

62 Los datos públicos del CITCO solo recogen estadísticas desde 2013 a 2017.

63 Los datos no ofrecen desglose por provincias.

64 Datos obtenidos del IV Informe de Seguimiento del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con fines de Explotación sexual para 2018, elaborado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, publicado en diciembre de 2019. Disponible también el balance estadístico del CITCO 2014-2018 en: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/8736571/Balance+2014-2018+de+trata+de+seres+humanos.pdf/ca596cd8-156e-442a-a3d4-25f994fef0c6>.

65 Reunión con el responsable de la Ertzaintza, 17 de junio de 2019.

66 Respuesta a Amnistía Internacional a través del portal de transparencia. La organización se ha dirigido formalmente para solicitar los datos completos de 2019 y 2020, pero dichos datos no nos han sido proporcionados.

67 Memoria de la Fiscalía General del Estado, p. 1235 y ss.

4.3. La identificación formal sólo se realiza por las unidades específicas de la policía, lo que invisibiliza a muchas víctimas reales y potenciales

Es fundamental que los Estados establezcan mecanismos adecuados para garantizar una labor proactiva de identificación de las víctimas de trata reales y potenciales, **con personal formado**, especialmente **en todos los casos en que puedan entrar en contacto** con las víctimas.

En España, la competencia para la identificación de las víctimas de trata **corresponde a unas unidades concretas de la policía con competencias específicas para la investigación del crimen organizado y la trata de seres humanos**.⁶⁸ En sus informes⁶⁹ a España, GRETA ha pedido al Gobierno español **fortalecer la implicación de diferentes agentes**, otorgando también un rol formal en la identificación a otros actores que están en primera línea, tales como inspectores de trabajo, trabajadores y trabajadoras sociales, equipos sanitarios y ONG, para asegurar la coordinación y el intercambio de información entre todos los actores relevantes en el proceso de identificación. En su informe de 2018, lamentaba la falta de medidas adoptadas por parte de las autoridades españolas para cumplir esta petición.⁷⁰

Amnistía Internacional reconoce el trabajo que realizan la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF), las Unidades de Extranjería de la Policía Nacional y la Guardia Civil en la desarticulación de redes de trata y en la lucha contra el crimen, pero comparte la preocupación de que muchas posibles víctimas reales o potenciales no sean identificadas, ya que la identificación por parte de estas unidades policiales se enmarcan principalmente en operaciones destinadas a la persecución del delito.

“En muchas ocasiones nos enteramos por la prensa que (las FCSE) han desarticulado una red y liberado a varias mujeres, pero las entidades a veces nos preguntamos dónde están esas personas, si se les ha informado correctamente de los derechos que tienen como víctimas, o qué tipo de protección se les ha ofrecido.”

*Diaconía*⁷¹

68 Art. 141.2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009.

69 GRETA (2013) 16: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. First evaluation round, párr. 164.

70 GRETA (2018), 7: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second evaluation round, párr. 132.

71 Organización experta en trata en una reunión de evaluación del protocolo organizada por la Red contra la Trata, junio de 2019, Madrid.

El 3 de diciembre de 2019, la jueza del Juzgado Contencioso Administrativo núm. 1 de Valladolid estimó un recurso contra una orden de expulsión dictada por la Delegación del Gobierno contra una persona transgénero de nacionalidad colombiana, al considerar que las autoridades policiales habían vulnerado su obligación de identificar adecuadamente a una posible víctima de trata, sin tampoco valorar sus necesidades de protección internacional. Esta persona que se encontraba en España en situación irregular fue objeto de una redada de la policía en un domicilio particular en marzo de 2019. El motivo de entrada en dicho domicilio era el conocimiento por parte de las autoridades de la existencia de posibles víctimas de trata ejerciendo la prostitución. Tras su detención, alegó haber sufrido persecución y homofobia en Colombia, extendiéndose las agresiones y las amenazas a sus familiares. En la sentencia, la jueza considera que, a pesar de que la actuación policial estaba enmarcada en la lucha contra la trata, las autoridades fallaron en proporcionar información tanto sobre la normativa existente en relación a la protección de las víctimas de trata como la relativa a la protección internacional, a pesar de su testimonio.

Por otro lado, cuando a la situación de irregularidad administrativa se une la existencia de una orden de expulsión, el temor ante cualquier nuevo contacto con las autoridades se incrementa. A Amnistía Internacional le preocupan las informaciones recibidas en las entrevistas realizadas a trabajadoras de las ONG⁷² sobre operaciones policiales contra la trata con fines de explotación sexual, que finalizan con la detención de las mujeres por su situación de irregularidad administrativa, a pesar de la existencia de indicios de trata o explotación.

En el actual sistema de identificación español intervienen varios los factores que repercuten negativamente en la adecuada protección de las víctimas.

Las ONG son las principales agentes de detección de víctimas de trata

GRETA ha pedido al Gobierno español **aumentar la capacidad real para la detección de posibles víctimas** de los diferentes tipos de trata, por parte de las autoridades u otros actores que puedan entrar en contacto con ellas, especialmente en las fronteras.⁷³ Según la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género⁷⁴ e información recogida en el último informe de GRETA a España,⁷⁵ en los últimos años habrían aumentado las iniciativas y los espacios de formación contra la trata en las administraciones públicas así como en diferentes sectores profesionales. Sin embargo, Amnistía Internacional no ha podido encontrar ninguna evaluación sobre la eficacia de esta formación, ni tampoco ha podido obtener datos sobre las detecciones realizadas por autoridades u profesionales que no sean parte de las unidades específicas de la policía especializada en la lucha contra la trata, o de ONG expertas.

72 Para ampliar esta información, véase por ejemplo: Women's Link Worldwide: *Mujeres en los centros de extranjeros (CIE). Realidades entre rejas* (2012).

73 GRETA (2018) 7: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second evaluation round, párr. 57.

74 Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: *IV Informe de Cumplimiento del Plan Integral de la Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con fines de Explotación Sexual* (2018).

75 GRETA (2018) 7: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second evaluation round, párrs. 46-56.

Así, por ejemplo, el informe de evaluación del sistema de atención a víctimas del delito del Ministerio de Justicia de 2017, a pesar de especificar que las Oficinas de Atención a Víctimas del Delito otorgan un servicio multidisciplinar a las víctimas de trata, no contiene datos que permitan conocer si han atendido a alguna de ellas.⁷⁶ Amnistía Internacional mantuvo reuniones en Almería y Algeciras con representantes de las Oficinas de Atención a Víctimas (SAVA) que reconocieron dificultades, en parte por falta de formación, para la detección de víctimas de trata. El SAVA de Algeciras dijo no haber atendido a ninguna. Recientemente, el Consejo General del Poder Judicial alertaba del importante papel de la Judicatura en la detección de víctimas, incluso cuando no se esté investigando un delito contra la trata, sino en otros ámbitos como delitos de violencia de género o actuaciones a resolver sobre medidas adoptadas en materia de extranjería.⁷⁷

“*Habría que incidir para que haya protocolos para una coordinación más efectiva. Hay veces que nos llegan casos de violencia de género y luego ves que puede ser trata.*”

SAVA Almería⁷⁸

Por otro lado, la estigmatización de las personas que están en contextos de prostitución aumenta el miedo y la desconfianza en las mujeres, sobre todo hacia las autoridades y la policía. Amnistía Internacional considera que la sanción a estas personas en determinados lugares de la calle, en aplicación de las ordenanzas municipales y de la Ley de Seguridad Ciudadana,⁷⁹ dificulta la detección e identificación de las mujeres víctimas de trata, y también criminaliza de manera generalizada a las trabajadoras sexuales.⁸⁰

“*La policía local y los servicios sociales desconocen la situación real de las mujeres víctimas de trata y por ende carecen de sensibilidad ante la problemática. Creemos que el formar a una y a otros para una mejor detección e intervención, sería muy aconsejable.*”

Entrevista con el equipo de la asociación AIMUR, Almería⁸¹

76 Ministerio de Justicia: Informe sobre la evaluación periódica de atención a las víctimas del delito (2017). Véase: https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292430354955?blobheader=application/pdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Grupo&blobheadervalue1=attachment;+filename=I_Informe_Sistema_atencion_victimas_del_delito_2017.PDF&blobheadervalue2=Victimas. La organización no ha podido encontrar informes con fechas posteriores. Última visita a la página web el 8 de septiembre de 2020.

77 Consejo General Poder Judicial: *Guía de Criterios de Actuación Judicial frente a la Trata de Seres Humanos*, p. 27 y ss.

78 Entrevista con trabajadoras del Servicio de Atención a Víctimas (SAVA) en Almería, abril de 2019.

79 Preocupaciones y recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, disponible en https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/search?fq=mssearch_fld13&fv=EUR4160014.

80 Mientras que la trata es un abuso de los derechos humanos que debe ser perseguido, las mujeres que libremente han elegido el trabajo sexual también se ven sometidas a violaciones de derechos humanos en todo el mundo, y Amnistía Internacional considera que deben desarrollarse políticas para protegerlas. Véase: <https://www.amnesty.org/en/qa-policy-to-protect-the-human-rights-of-sex-workers/>.

81 Entrevista con trabajadoras de una organización experta en trata en Almería, abril de 2019.

En la práctica, son las organizaciones expertas en trata las que asumen la detección de las víctimas, siendo además las principales encargadas de ofrecer asistencia y protección. Algunas cuentan con espacios seguros para su alojamiento.⁸² Esto determina que pueda haber muchas mujeres que, al no poder acceder o tener contacto con estas organizaciones, se queden fuera de los circuitos de protección.

Normalmente su labor de detección se desarrolla a través de unidades móviles que visitan los lugares que suelen frecuentar las mujeres que puedan estar en una situación de explotación, ofreciendo un lugar donde descansar, tomar algo caliente, asesoramiento legal o sobre cuestiones relacionadas con su salud.⁸³ Algunas de ellas trabajan en zonas de llegada de personas migrantes, como por ejemplo en Ceuta y Melilla, pero no intervienen, como veremos más adelante, en la recepción de las personas que acceden por las costas andaluzas.

Su labor de detección de víctimas de trata está reconocida en la Ley de Extranjería y su reglamento de desarrollo,⁸⁴ así como en el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos de 2011,⁸⁵ que regula las pautas de actuación y los procesos de comunicación y cooperación entre administraciones e instituciones.

“*La falta de recursos públicos es suplida por las ONG.*”

*Fiscal de Almería*⁸⁶

82 Estas organizaciones, agrupadas en la Red Española contra la Trata de Seres Humanos, creada en 2004, han contribuido a crear y mejorar el marco de protección a las víctimas de trata existente en España.

83 Esto fue especialmente relevante cuando el Real Decreto-ley 16/2012 excluía de la sanidad gratuita a las personas inmigrantes en situación administrativa irregular, salvo en el caso de mujeres embarazadas, menores y urgencias. El Real Decreto-ley 1192/2012 instauró la atención sanitaria gratuita para las personas que han solicitado protección internacional y las víctimas de trata, a las que se les haya concedido el periodo de reflexión y mientras permanezcan en esta situación. La asistencia sanitaria incluye los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades. También incluye atención médica o de otro tipo a las víctimas de trata de seres humanos con necesidades especiales. La Red Española de Lucha contra la Trata denunció que limitar la cobertura solo a aquellas víctimas de trata que estén en periodo de restablecimiento y reflexión deja fuera a muchas víctimas. El Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, que pretendía instaurar la sanidad para todas las personas, incluye sin embargo múltiples condicionantes para el reconocimiento del derecho a la atención sanitaria –la estancia superior a 90 días, la obligación de aportar documentación de difícil obtención como es el certificado de no exportación del derecho o la exigencia de que no exista un tercero obligado al pago (por ejemplo un seguro médico)– que constituyen una puerta abierta a la persistencia de situaciones de exclusión, pues levantan barreras infranqueables para muchas personas.

84 Art. 59 bis 4) y art. 140, respectivamente.

85 Adoptado mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011 por los Ministerios de Justicia, del Interior, de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial. El art. 140 del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley de Extranjería, remite también a la adopción de este acuerdo marco para la coordinación entre las instituciones y la participación de las organizaciones no gubernamentales que estén especializadas en la acogida y/o protección de las víctimas de trata.

86 Entrevista con un fiscal de Almería, abril de 2019.

Lucía⁸⁷ es una mujer transgénero que fue víctima de explotación sexual en Brasil. Con 18 años empezó a realizar trabajo sexual cuando una proxeneta la captó. *“Era mala, nos escapamos porque era violenta. Nos fuimos a otra ciudad, allí conocí a otro proxeneta que me obligaba a pagarle. Si no pagas a la jefa de la zona tienes un problema. La realidad era muy dura, tenía que ir a la calle. Si no trabajabas no podías pagar, y la deuda se incrementaba.”* A los 23 años, cansada de la violencia sufrida por los clientes, la policía y su proxeneta, quiso regresar a casa de su familia, *“pero no tenía dinero ni tenía nada, conocí a una chica que me dijo que podía llevarme a Europa a cambio de 6.000 euros: estaba con ansiedad, tenía miedo de lo que podía pasar si no devolvía el dinero”*. Lucía entró por Portugal y se desplazó a España poco después. *“Un día la policía llamó a mi puerta, me pidió que les acompañara a la comisaría, pasé la noche en el calabozo. Al día siguiente, me quitaron mi pasaporte y me pusieron una multa de 500 euros, estuve mucho tiempo sin él. Cuando lo renové en Madrid, poco después, de camino a Algeciras la policía me volvió a parar, se quedaron nuevamente con el pasaporte, ya estaba arreglando papeles...”* Lucía siente que ha sufrido mucha violencia institucional. *“En una ocasión tuve una agresión por un conocido pero no quise denunciar.”* Gracias **al contacto con una organización consiguió regularizar su situación**. En la actualidad sigue ejerciendo la prostitución, *“porque lo necesito, no porque quiera, es muy duro acostarte con alguien que no te gusta, tengo problemas de ansiedad”*. Sigue contando con la ayuda de Cruz Blanca, de la que recibe apoyo psicológico, aunque no ha sido considerada formalmente como víctima de trata.

La labor de las ONG ha sido reconocida tanto por los responsables policiales como fiscales con los que habló Amnistía Internacional, sin embargo la colaboración de las ONG con la policía se ve en ocasiones dificultada por las discrepancias en los criterios sobre los indicios de trata; es decir, cuando ante el enfoque de derechos humanos y protección se anteponen intereses como la persecución del delito o el control migratorio.

Un funcionario policial dijo a Amnistía Internacional que si no detectaban o identificaban más víctimas era porque “las organizaciones no pasan información”. Profesionales de organizaciones no gubernamentales lamentan que en ocasiones la policía adoptase una actitud de sospecha y desconfianza cuando se le informaba de indicios de trata, lo que incidía en la colaboración, especialmente cuando ante una denuncia la policía consideraba que la víctima únicamente pretendía esquivar los procedimientos de control migratorio o evitar su expulsión. Este tema será desarrollado en el apartado 4.4.

“*La identificación policial sigue siendo un reto. Recuerdo el caso de una chica que se autoidentificó, quería poner en conocimiento una situación, porque había incluso menores, no sabía exactamente el lugar, no quería involucrar al cliente. Fueron cinco horas de entrevista realizada por cuatro policías. Ella salió devastada, no quiso proseguir con la denuncia porque le exigían muchos datos que no quería dar. Nuestra abogada se sintió fatal, le habíamos animado a denunciar, fue todo muy revictimizador.*”

Trabajadora de ONG, caso en Barcelona⁸⁸

87 Nombre ficticio.

88 Entrevista con una experta en trata en Madrid, aunque los hechos a los que se refiere ocurrieron en Barcelona.

Tras la designación del director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad como Ponente Nacional sobre trata de seres humanos,⁸⁹ con funciones de coordinación entre instituciones y la sociedad civil, la Secretaría de Estado de Seguridad dictó la Instrucción 6/2016, por la que se creaban las figuras de las relatorías dentro de la policía tanto a nivel nacional como provincial, con la función de favorecer la coordinación entre los cuerpos policiales y las organizaciones sociales.⁹⁰ Sin embargo, las organizaciones siguen encontrando dificultades en dicha colaboración y problemas de coordinación en algunos lugares, dependiendo la correcta implementación de la Instrucción del grado de sensibilización de los funcionarios sobre el fenómeno o de las relaciones personales, que terminan “marcando en numerosas ocasiones el éxito o el fracaso de la interacción de las ONG con los especialistas de la Policía Nacional y la Guardia Civil”, tal como recogía un informe del Ministerio del Interior.⁹¹ En igual medida, el Defensor del Pueblo en su informe anual de 2019 incidía en los fallos de coordinación, errores de comunicación, falta de apreciación por parte de la Policía Nacional, considerando que, en definitiva, “no se han conseguido desarrollar las herramientas necesarias para detectar, de manera eficaz, a las víctimas y ofrecerles la necesaria protección”.⁹²

4.4. No se identifica a las víctimas reales y potenciales a su llegada a las fronteras

En los últimos años ha aumentado el número de entradas en Europa de personas procedentes de países subsaharianos señalados como principales países de procedencia de las víctimas de trata⁹³. Sin embargo, como ya se ha mencionado, los datos que el CITCO proporciona en relación a las víctimas de trata no indica el lugar donde han sido identificadas o cuál es su estatus migratorio.

Las estadísticas sobre migración tampoco permiten conocer cuántas personas llegadas de manera irregular podrían presentar indicios de trata. En su informe anual de 2020, el Defensor del Pueblo manifestaba su preocupación por que las cifras oficiales de víctimas identificadas siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas necesarias que permitan detectar de manera eficaz a las víctimas y ofrecerles la necesaria protección.⁹⁴ En 2017, España experimentó un incremento de llegadas de personas migrantes principalmente a las costas andaluzas, con un total de 1.198 embarcaciones y 20.611 personas migrantes y refugiadas.⁹⁵ En 2018, se contabilizaron 1.995 embarcaciones, con un total

89 En cumplimiento del art. 19 de la Directiva Europa 2011/36/UE, el director del Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad ostenta la condición de Relator Nacional, cuya función es la supervisión, seguimiento y control de las actividades contra la trata de las diversas instituciones, así como evaluar tendencias, recopilación y análisis de información e identificación e intercambio de buenas prácticas.

90 Instrucción 6/2016 de la Secretaría 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 No Gubernamentales y Entidades con Experiencia Acreditada en la Atención a las Víctimas.

91 Esto último se recoge expresamente en un Informe de Evaluación sobre la Instrucción 6/2016, de la Secretaría 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 víctimas.

92 Defensor del Pueblo: *Informe anual 2019*, p. 216. Véase: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/I_Informe_gestion_2019.pdf.

93 Frontex, 2018. Los principales países de procedencia son: Nigeria, Camerún, Ghana, Guinea, Costa de Marfil y Sierra Leona.

94 Defensor del Pueblo: *Informe anual 2019*. Véase: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/I_Informe_gestion_2019.pdf.

de 54.703 personas, es decir un 165,4% más que el año anterior, siendo según Frontex la ruta más utilizada por segundo año consecutivo.⁹⁶ Por lo que se refiere a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en 2017 llegaron un total de 2.257 y 4.541 personas, respectivamente, y en 2018 esta cifra se elevó a 2.549 personas migrantes y refugiadas en Ceuta y 5.739 en Melilla.

En 2019, 32.513 personas habrían entrado en España de manera irregular, de las cuales 21.958 lo hicieron por vía marítima,⁹⁷ principalmente por la costa andaluza; un 54% menos respecto a 2018, posiblemente como consecuencia del incremento de la cooperación entre el Gobierno español con Marruecos⁹⁸ para frenar la migración. La mayor vigilancia en el Estrecho ha podido ser la causa del aumento de llegadas a las islas Canarias, un 106% en 2019 respecto al año anterior, con el consecuente riesgo de afrontar rutas más alejadas. Los datos publicados por el Ministerio del Interior no permiten ver el porcentaje de mujeres, hombres, niños y niñas, ni tampoco hay un desglose de las llegadas por provincias.

Por lo que se refiere a 2020, hasta agosto un total de 13.976 personas migrantes habrían llegado a España de manera irregular, de las cuales 12.532 lo habrían hecho por vía marítima. Frente a la reducción de llegadas por vía terrestre, sin duda por las medidas adoptadas durante el estado de alarma y el cierre de fronteras debido a la Covid-19, se observa un aumento de llegadas por medio de embarcaciones, con un incremento de un 34,4% a la península y Baleares, y de hasta un 172% a las islas Canarias, a las que habrían llegado un total de 3.933 personas frente a las 584 del mismo periodo el año anterior. Igualmente se observa un importante descenso de llegadas a Ceuta y Melilla, de un 70 y un 58,6% por vía terrestre y marítima, respectivamente.⁹⁹

La mayoría de las embarcaciones son interceptadas por Salvamento Marítimo. Tras un breve triaje sanitario por Cruz Roja, las personas rescatadas son trasladadas bien a los Centros de Atención Temporal Extranjeros (CATE), a las comisarías de policía o directamente a los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). En 2017, las pésimas condiciones de acogida desde Murcia hasta Tarifa, incluyendo a posibles víctimas de trata,¹⁰⁰ generaron graves críticas del Defensor del Pueblo,¹⁰¹ quien expresamente pidió el cierre del CIE de Algeciras en febrero de 2018.¹⁰²

95 Inmigración irregular, datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Véase: http://www.interior.gob.es/documents/10180/9654434/24_informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2018.pdf/d1621a2a-0684-4aae-a9c5-a086e969480f.

96 Véase: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-mediterranean-route/>.

97 Datos solo para la península y Baleares. Datos acumulados del 1 de enero al 31 de diciembre. Véase: http://www.interior.gob.es/documents/10180/11261647/informe_quincenal_acumulado_01-01_al_31-12-2019.pdf/97f0020d-9230-48b0-83a6-07b2062b424f.

98 Debate de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, 23 de julio de 2019, donde se informa que se ha reducido la inmigración irregular en un 27%. Véase: <https://madridpress.com/art/247592/marruecos-acepta-la-propuesta-de-espana-de-frenar-la-inmigracion-ilegal>. Comparecencia del ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, 29 de agosto de 2018.

99 Véase: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/11389243/Informe+Quincenal+sobre+Inmigraci%C3%B3n+Irregular+-+Datos+acumulados+desde+el+1+de+enero+al+31+de+agosto+de+2020.pdf/e02b1c98-9299-4b81-8210-f52c5469b203>.

100 En su informe sobre España de 2018, GRETA recoge una visita a la comisaría de Málaga, donde las personas migrantes estaban detenidas en celdas totalmente masificadas y no era posible crear ni una atmósfera de confianza, ni estaban disponibles intérpretes o mediadores culturales, párr. 147.

101 En 2017, el Defensor del Pueblo realizó varias visitas no anunciadas a las comisarías de Motril (Granada), Almería, Málaga, Algeciras (Cádiz) y Cartagena (Murcia). Véase también HRW: Spain, migrants held in poor conditions. Automatic detention, obstacles to seeking asylum. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2017/07/31/spain-migrants-held-poor-conditions>.

102 Comparecencia del Defensor del Pueblo (e.f.) ante la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de relaciones con la institución, a petición de la propia Comisión, sobre el asunto “Informe sobre la situación en España con la llegada de inmigrantes irregulares de Cartagena a Tarifa”, 15 de febrero de 2018.

En julio de 2018, el Gobierno habilitó en la zona portuaria de San Roque-La Línea una nave que se destinó como CATE y que la organización visitó en mayo de 2019.¹⁰³ Aunque este lugar mejoró la situación denunciada por el Defensor del Pueblo en Algeciras, al cierre de este informe seguía habiendo deficiencias en relación al CATE de Motril (Granada), del que también el Defensor del Pueblo solicitó el cierre por las pésimas condiciones que ofrece a las personas recién llegadas,¹⁰⁴ o respecto al CATE de Almería. En Málaga, si bien en agosto de 2019 se abrió un CATE para la acogida de personas migrantes, cuando Amnistía Internacional realizó la visita a dicha ciudad se utilizaban unas instalaciones portuarias sin condiciones adecuadas para una mínima asistencia humanitaria o jurídica a las personas migrantes y refugiadas.

Diferentes organismos internacionales recuerdan la importancia de extremar la diligencia por parte de las autoridades¹⁰⁵ ante la **llegada de posibles víctimas de trata a través de los flujos migratorios**, que pueden no ser conscientes de su situación, porque todavía no se ha producido la explotación, o que no se van a autoidentificar ni pedir ayuda a las autoridades, por la existencia de condicionantes como el miedo a represalias de los tratantes, relaciones de sumisión o violencia, o temor a la deportación. Un reciente informe del Consejo de Europa recuerda las obligaciones de protección internacional de aquellas personas en su territorio que han sido víctimas de trata o puedan ser víctimas de trata en el futuro.¹⁰⁶

103 En mayo de 2019, Amnistía Internacional visitó el CATE de San Roque, dos naves industriales comunicadas entre sí. En una había grupos de literas separadas por paneles, sin zonas claramente diferenciadas para los hombres y las mujeres, y sin lugares adecuados y adaptados para que los niños y niñas de corta edad pudieran dormir o estar. La otra nave estaba destinada a las labores de identificación y reseña policial, a la vez que también cumplía con las funciones de comedor y almacén. El funcionario policial que acompañó a la organización durante la visita confirmó que no había ni calefacción ni aire acondicionado, por lo que en invierno hacía bastante frío y mucho calor en verano. Desde su apertura, se habían hecho algunas mejoras y aumentado el número de literas, ya que en algunos momentos algunas personas habían tenido que dormir en el suelo por falta de camas. Amnistía Internacional recibió información en agosto de 2019 de que habían finalizado las obras de acondicionamiento de unos módulos anexos a las naves, que iban a ser destinados a las mujeres y sus hijos e hijas, pero que estaban cerrados por falta de personal para su vigilancia.

104 En este sentido, el Defensor del Pueblo recoge en su último informe anual que, a pesar de los contactos de las autoridades con Cruz Roja para mejorar la asistencia de las personas migrantes, aún no se contaba con nuevas instalaciones, si bien se estaba construyendo un centro de acogida con módulos prefabricados. Véase *Informe anual 2019*, p. 185.

105 OSCE: Uniform Guidelines for the Identification and Referral of Victims of Human Trafficking within the Migrant and Refugee Reception Framework in the OSCE Region, 2019; European Commission: Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings; Office of the High Commissioner for Human Rights: Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (E/2002/68/Add.1); Guidelines for the First Level Identification of Victims of Trafficking in Europe, June 2013. Véase también el informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños (A/HRC/38/45).

106 Consejo de Europa, GRETA (2020) 6: Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection.

4.4.1. Ausencia de mecanismos de detección e identificación en las costas españolas

“En el trabajo de control migratorio, teniendo en cuenta los flujos mixtos que llegan a España, el ACNUR está trabajando con las autoridades y la sociedad civil para garantizar que las víctimas conocen sus derechos, entre ellos, el derecho a solicitar protección internacional en caso de riesgo contra su vida o de amenazas a su integridad, torturas tratos inhumanos o degradantes en caso de retorno al país de origen”

Delegación de ACNUR en España, Madrid¹⁰⁷

Tras la información obtenida, Amnistía Internacional tiene serias dudas de que existan los mecanismos tendentes a cumplir con las recomendaciones internacionales para la detección e identificación de personas víctimas de trata en flujos migratorios, a pesar de que el **Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos** establezca que la detección e identificación en frontera se marcara como un objetivo específico clave,¹⁰⁸ y que según el **Protocolo Marco de Atención a Víctimas de Trata de Seres Humanos**, “cuando la supuesta víctima hubiera sido detectada en frontera, la unidad policial competente en materia de control de inmigración comunicará este hecho de manera inmediata a la correspondiente Brigada Provincial de Extranjería que, a la mayor brevedad posible, adoptará las medidas oportunas para la identificación de la misma por agentes con formación específica, y la tramitación en su caso del periodo de restablecimiento y protección”.

“Prima más el tema migratorio. Se las considera migrantes irregulares, hay prejuicios de género, no dejan ver la problemática de la víctima, el tratamiento es incorrecto. No hay voluntad de averiguar si es una víctima de trata y por qué ha venido.”

Montserrat Linares, abogada experta en género¹⁰⁹

Las personas entrevistadas por la organización coincidieron en señalar el **enfoque meramente de control migratorio en la llegada a costas** en detrimento de la detección e identificación de posibles víctimas de trata y/o personas en necesidad de protección internacional.

En primer lugar, **no existe el enfoque multiagencial** que demandan los organismos internacionales de derechos humanos. A pesar de que Frontex se encuentra en esta zona del Mediterráneo de manera estable, y está presente en los rescates y en los CATE, la información recabada por Amnistía Internacional indica que su labor es predominantemente de inteligencia y averiguación de rutas migratorias, sin contemplar la situación de las víctimas de manera individual. Una delegación de

107 Entrevista en Madrid en abril de 2019.

108 El Plan Integral contra la Trata (2015-2018) señalaba como Prioridad 1 la localización e identificación de las víctimas, así como el fomento de la detección en lugares donde puedan encontrarse, como fronteras, centros de inmigración, etc. El Objetivo Específico 3 incorpora como medida la capacitación específica de agentes en frontera para favorecer la detección.

109 Entrevista con una abogada responsable del Colegio de Abogados de Granada, abril de 2019.

Amnistía Internacional estuvo presente en la llegada de una embarcación de Salvamento Marítimo¹¹⁰ y preguntó al personal de Frontex¹¹¹ sobre su trabajo en relación a la identificación de posibles víctimas de trata. La contestación fue que era una labor de las organizaciones no gubernamentales. Un responsable de la UCRIF en Madrid y la jefa de la Brigada Provincial de Inmigración de la Policía Nacional de Algeciras coincidieron en considerar que la labor de Frontex era principalmente averiguar las rutas migratorias y detectar posibles perfiles de redes de trata y tráfico. En una conversación con la UCRIF en Málaga, dijeron que Frontex no tiene asignada entre sus labores la detección individual de las víctimas.¹¹²

“

“Muchas han sufrido abusos y agresiones sexuales. Quizá una mediadora cultural experta en trata pudiera ayudar en los primeros momentos.”

Cora Recio, experta en trata¹¹³

Los testimonios aportados por personal tanto de organizaciones no gubernamentales como por ACNUR indican que **no hay protocolos de desembarco** que puedan desvelar situaciones de riesgo o trauma. Aunque ACNUR y el personal de CEAR intentan mantener un primer contacto con las personas rescatadas en el mismo puerto, para informarles sobre sus derechos y la posibilidad de solicitar protección internacional, deben hacerlo mientras éstas están recibiendo atención sanitaria o ropa seca, no siendo por lo tanto condiciones óptimas para dar información tan relevante.

Representantes de organizaciones expertas en trata dijeron a Amnistía Internacional que las autoridades no les llaman cuando se producen llegadas de mujeres a las costas. El inspector jefe de Extranjería Almería¹¹⁴ dijo que estas mujeres ya eran atendidas por Cruz Roja, y que la coordinación con otras era complicada por el escaso tiempo que había entre su llegada y su derivación a otros lugares. En una conversación con una trabajadora de Cruz Roja, indicó que Cruz Roja no podía hacer ninguna detección en esos momentos.

“

“No nos han llamado nunca. Muchas mujeres a la llegada están en shock, nos encontramos con mucha violencia psicológica, especialmente si han sido explotadas por el camino.”

Cruz Blanca

En los CATE, donde al igual que en las comisarías el tiempo de permanencia es de 72 horas, no hay personal de la Administración especializado en migración, asilo o trata. Si bien durante el periodo en el que las personas están en el CATE pueden entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales, como ya hemos dicho, ninguna de las organizaciones expertas en trata tenía contacto con las personas recién llegadas a costas.

110 Puerto de Algeciras, mayo de 2019. Llegada de una embarcación de Salvamento Marítimo con siete personas migrantes, todas de origen marroquí; entre ellas había una mujer.

111 Frontex participa en la Operación Indalo para el control migratorio de la costa sur oriental de la península. Mientras que en las épocas de mayor afluencia a España, entre mayo a octubre, sus operaciones se limitaban a apoyar; según se nos informó, desde 2018 los agentes de Frontex tienen una presencia permanente. Actualmente, hay más de 180 oficiales de diferentes países para ayudar en el registro de personas migrantes, así como para apoyar en investigaciones criminales.

112 Entrevista con UCRIF, 23 de mayo de 2019.

113 Entrevista en Almería con trabajadora experta en trata.

114 Entrevista en Almería, abril de 2019.

La **ausencia de protocolos claros** que establezcan mecanismos de coordinación sobre detección e identificación de víctimas de trata, reales y potenciales, tiene como consecuencia diferentes actuaciones en cada punto de llegada de personas migrantes y refugiadas. La responsable policial en Algeciras dijo que cada plantilla adapta la norma según sus prácticas, e informó de que la UCRIF sí se desplazaba en algunas ocasiones al CATE de la localidad; sin embargo, el responsable policial de Almería consideró que su labor allí no era necesaria, siendo más idóneo el contacto de las ONG para una primera detección.

Uno de los responsables policiales entrevistado en Málaga dijo contar con la colaboración de organizaciones como Cruz Roja para la detección “siempre que se puede, porque no siempre hay condiciones y depende del número de mujeres que hayan llegado”; otro responsable, sin embargo, consideró que en las llegadas masivas a las costas no había nada que hacer en relación a las víctimas de trata. En Granada, el responsable policial entrevistado dijo que durante una época se otorgaba el periodo de reflexión a todas las mujeres migrantes por la sospecha de que pudiese haber indicios de trata, pero esta práctica se dejó de hacer ante las quejas por parte de la Fiscalía porque no podían iniciarse las investigaciones judiciales.¹¹⁵

En los CATE, al igual que en las comisarías, la policía inicia los procedimientos de reseña y extranjería, dirigidos a iniciar un expediente de expulsión. Diversas personas entrevistadas coincidieron en señalar que la prioridad para la policía es la rápida reseña y salida de estas personas del centro, ya que no cuentan con suficiente personal para garantizar la seguridad.

Tanto el Defensor del Pueblo¹¹⁶ como Amnistía Internacional¹¹⁷ han denunciado en varias ocasiones que no se garantiza a las personas migrantes y refugiadas que llegan a España una adecuada información sobre sus derechos, una asistencia letrada de calidad, y acceso a procedimientos de asilo u otros tipos de protección internacional con todas las garantías.

Esta preocupación se hace extensible también a las personas víctimas de trata, donde las autoridades deben, desde un enfoque de género y derechos humanos, detectar los elementos de la trata y garantizar que existe asistencia y protección, a la vez que respetar la voluntad y los tiempos que necesita la persona objeto de una violación de derechos humanos.¹¹⁸



“Las mujeres no hablan, dicen lo mínimo. Es imposible detectar si hay o no víctimas de trata.

En Málaga hay cuatro abogados, con independencia de la gente que llegue.”

Abogada del turno de oficio, Málaga¹¹⁹

Amnistía Internacional se entrevistó con representantes de los colegios de abogados de Almería, Algeciras, Málaga y Granada, así como con dos abogadas que asisten dentro del turno de oficio en los CATES. En 2018, el colegio de abogados de Algeciras asistió a 14.352 personas, de las que alrededor del 20% eran mujeres. De julio a septiembre de ese año el promedio de asistencia fue de 3.000 personas al mes, y las asistencias se realizaron de manera colectiva, sin separar a los hombres de las mujeres; la ratio normal era de 12 personas por letrado o letrada, con un solo intérprete de la Administración.

115 Entrevista en Granada, abril de 2019.

116 Véase los informes anuales del Defensor del Pueblo.

117 Amnistía Internacional: *España: Frontera Sur, el Estado da la espalda a los derechos de los refugiados e inmigrantes* (2005). Amnistía Internacional: *España Miedo y Vallas, los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas* (2015).

118 Tanto en el informe *Mujeres invisibles* como en sus informes anuales, la Oficina del Defensor del Pueblo ha recomendado reiteradamente mejorar la identificación y detección de las necesidades de protección de un alto número de mujeres que acceden a las costas españolas procedentes de países subsaharianos, con un claro perfil de posibles víctimas de trata.

119 Entrevista con una abogada en Málaga, mayo de 2019.

Varias de las letradas y letrados contaron que encontraban muchas dificultades cuando querían mantener entrevistas individualizadas, no pudiendo garantizarse la necesaria privacidad y calidad de las mismas. Un funcionario policial con el que habló la organización en el CATE de Algeciras confirmó que las entrevistas con los letrados y letradas se realizaban de manera grupal en unos bancos en la zona destinada a comedor. Amnistía Internacional pudo comprobar que no se disponía de salas para entrevistas reservadas.



“No hay intérpretes para idiomas más específicos. Tenemos que utilizar a otras personas migrantes para ayudarnos.”

Abogado del turno de oficio, Algeciras¹²⁰

En Málaga, donde en el momento que Amnistía Internacional realizó la visita no había CATE, las entrevistas con los abogados se realizaban en el puerto, en una sala pequeña. Según la letrada con la que se entrevistó Amnistía Internacional, las atenciones eran también colectivas, sin que hubiese un cupo máximo determinado, sin separar a los hombres de las mujeres y sin un lugar adecuado para garantizar la confidencialidad.

En el 2020, la situación de pandemia solo ha agravado más la situación. Mientras que en algunos lugares como Almería la asistencia letrada ha sido prácticamente inexistente, en otros casos se ha realizado de manera telemática. En Canarias, a pesar del gran incremento de llegadas, sólo asistían tres letrados con independencia del número de personas que requiriesen dicho asesoramiento.

4.4.2. La detección e identificación en otras fronteras.

El caso del aeropuerto de Madrid

En su último informe a España, GRETA pedía reforzar los mecanismos de detección en los aeropuertos de Madrid y Barcelona, al ser estos los que reciben el mayor número de llegadas de personas migrantes.¹²¹ Varias de las personas entrevistadas contaron a Amnistía Internacional que se había mejorado la formación de los funcionarios policiales en frontera, y la capacitación para la detección de situaciones de trata entre el personal de la Oficina de Asilo y Refugio que realiza las entrevistas de asilo. En octubre de 2019 se firmó un protocolo de coordinación para la acogida de mujeres con indicios de trata solicitantes de protección internacional en el aeropuerto de Madrid,¹²² que activa la intervención de organizaciones especializadas para ofrecer alojamiento en lugares seguros, en vez de trasladarles el recurso de emergencia habitual.

120 Entrevista con un responsable del turno de oficio de Extranjería en el Colegio de Abogados de Algeciras.

121 Párr. 125.

122 Acuerdo de Derivación de Potenciales Víctimas de Trata Solicitantes de Protección Internacional entre la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria y la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, firmado formalmente en octubre 2019.

“Es difícil que se inicie [en el aeropuerto] un procedimiento de protección si no es a través de la petición de asilo y su admisión a trámite.”

Abogada de ONG especializada, Madrid¹²³

Una abogada experta en trata y asilo que presta asistencia legal en el aeropuerto contó que los mecanismos de detección e identificación solo se ponían en marcha cuando había una petición de asilo. Varias de las personas entrevistadas señalaban que incluso cuando se detectaban indicios de trata durante la entrevista y se comunicaban a la UCRIF, esta unidad no se desplazaba al aeropuerto si consideraba que la información proporcionada no era suficiente para iniciar una investigación. En este caso, no se activa ningún protocolo y las mujeres o bien pueden ser devueltas o desaparecen, si finalmente se les permite su entrada en España.

En octubre de 2019, la organización CEAR denunciaba la devolución desde el aeropuerto de Barajas de dos jóvenes vietnamitas con indicios de ser víctimas de trata, sin que se hubiera estudiado dicha circunstancia y sin observarse lo establecido en el protocolo diseñado por la Administración. A pesar de que tanto CEAR como ACNUR solicitaron la admisión a trámite de su solicitud de asilo, y APRAMP confirmó la existencia de indicios de trata tras entrevistarse con las jóvenes, tras permanecer retenidas 18 días en las instalaciones del aeropuerto de Madrid fueron expulsadas al considerar la Policía Nacional que no había indicios de trata, en contra del criterio de las tres organizaciones especializadas. Tampoco se tuvo en cuenta la sugerencia de la Oficina del Defensor del Pueblo solicitando la autorización de entrada en España.¹²⁴

Amnistía Internacional solicitó al Ministerio del Interior los datos relativos a las peticiones de asilo realizadas por personas con indicios de trata desde 2017 hasta la actualidad, desglosados por sexo, nacionalidad, edad y lugar donde se realizó la petición, así como el resultado final sobre dicha petición. En una carta remitida a la organización, se nos indicó que en los tres años se habían recibido 72 solicitudes de asilo por motivos de trata, y 70 de ellas correspondían al año 2017. La mayoría de las peticiones fueron realizadas por ciudadanas de Camerún (23) y Nigeria (19). En 2019, hasta julio solo se había registrado una petición de asilo por indicios de trata y fue realizada por un hombre. Sin embargo, no se nos proporcionaron datos del lugar donde se había realizado la solicitud, ni tampoco el número total de solicitudes que finalmente habían sido reconocidas, según se nos explicó, por no quedar registrado en la aplicación.¹²⁵

123 Entrevista con abogada de CEAR, junio de 2019.

124 Véase: <https://www.cear.es/la-devolucion-de-las-dos-jovenes-vietnamitas-un-clamoroso-paso-atras-en-la-lucha-contra-la-trata/>.

125 Carta de la directora de Política Interior del 5 de julio de 2019. El 19 de julio también se mantuvo una reunión.

4.4.3. Sin mecanismos de coordinación y referencia

Las personas migrantes y refugiadas que no van a ser expulsadas del territorio español de manera inmediata son derivadas desde los CATE a centros de acogida, normalmente gestionados por organizaciones no gubernamentales y financiados por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. En 2018, el Gobierno puso en marcha los Centros de Acogida, Emergencia y Derivación (CAED),¹²⁶ donde la permanencia era de unos 15 días. Las personas con un perfil más vulnerable pueden ser trasladadas a centros de acogida de Ayuda Humanitaria, donde la permanencia puede prolongarse hasta un máximo de seis meses.

En una entrevista con Amnistía Internacional, la anterior directora general de Inmigración¹²⁷ indicó que cuando una persona no es reconocida como solicitante de asilo, la atención es paliativa, es decir, no hay un programa o itinerario específico para su acogida, sin embargo en los últimos años se había reforzado la formación del personal de los CAED y los CETI para la detección de víctimas de trata, con la colaboración tanto de la Agencia de la Unión Europea de Derechos Humanos y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). Amnistía Internacional solicitó los datos sobre el número de personas detectadas e identificadas en los CAED, pero no disponían de esta información.

Anna,¹²⁸ de nacionalidad nigeriana y superviviente de trata, llegó en patera a España en 2002 junto con su hijo de cuatro meses. El padre de su hijo era uno de los tratantes. Anna cuenta que le hizo vudú y le exigió la cantidad de 40.000 euros tras su llegada a España. Según su relato, al llegar a Algeciras la llevaron a una casa de acogida junto a su hijo: *“Viví allí tres o cuatro días hasta que Rosemary (la madame) fue a buscarme. Me dijo que tenía que trabajar como prostituta, que tenía que entregar a mi hijo hasta que devolviera el dinero”*. Dos años después, Anna denunció a sus tratantes. En la actualidad ha podido salir de la trata, encontrar un trabajo y proseguir con su vida, aunque lamenta que por la falta de una adecuada asistencia, protección y reparación por parte de las autoridades perdiera la custodia de su hijo en 2005, sin que, hasta el día en que Amnistía Internacional se entrevistó con ella, haya podido recuperarla.

Amnistía Internacional pudo saber que la mayoría de las mujeres derivadas a estos centros apenas permanecen unos días, abandonándolos en muchas ocasiones de forma voluntaria. Este hecho, según las expertas, supone en sí mismo un indicador de trata, junto con, por ejemplo, recibir constantes llamadas a sus teléfonos. Muchas se dirigen al País Vasco como lugar de tránsito hacia otros países europeos. Una representante de ACNUR consideró que la falta de procedimientos adecuados de coordinación ante la detección de posibles víctimas terminaba creando dinámicas peligrosas para estas personas. Varias de las personas entrevistadas coincidieron en señalar que en algunos casos se les pregunta adónde quieren ir y se les compra un billete de autobús para que se vayan, pero apenas tienen información sobre sus derechos.

¹²⁶ Dependientes de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (DGAIAH).

¹²⁷ Septiembre de 2019.

¹²⁸ Nombre ficticio.

Se refieren a los viajes organizados por la Administración al norte de España, donde las personas migrantes toman su camino sin ningún otro apoyo o seguimiento por parte de las autoridades. La anterior directora general de Inmigración explicó que estos traslados intentaban dar una respuesta más organizada a algo que de todas formas ya hacían las personas migrantes. En colaboración con las autoridades autonómicas, se establecieron varios centros de acogida de emergencia para estas personas. Reconoció que no se habían planteado la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento que permitan activar la protección de posibles víctimas de trata detectadas en la frontera sur, considerando que el Ministerio de Igualdad sería el responsable en esta materia.



“Debemos ser capaces de informales, de darles contactos, de hacer red para cuando lo necesiten. Dotarlas de herramientas, a veces no es posible acercarse a ellas en el primer momento. Debería haber un mecanismo de coordinación a nivel estatal, que tenga capacidad de coordinar todos los recursos, especializados o no, y que actúe de una manera estructurada.”¹²⁹

Trabajadora de ONG, Madrid

La directora de Derechos Humanos del Gobierno Vasco confirmó que el 98% de las personas desplazadas desde Andalucía solo pernoctaba una noche, aunque podían quedarse hasta siete días. Al preguntarle por actuaciones específicas para mujeres que pudieran presentar indicios de trata, dijo que se había habilitado un recurso para mujeres con perfiles vulnerables, pero que muchas renunciaban a ellos, y tenían coches particulares esperándolas en cuanto se bajaban del autobús que las había trasladado desde Andalucía.¹³⁰ Un reciente informe del Ararteko resaltaba la ausencia de datos que permitiesen un mejor conocimiento de la situación de trata en el País Vasco, y constataba que, en efecto, “la CAPV se constituye como una zona de tránsito hacia otros países o comunidades autónomas”.¹³¹

Una responsable de CEAR, organización que gestiona dicho centro, confirmó que la mayoría de las mujeres derivadas allí permanecían muy poco tiempo, lo que complicaba la detección. Trabajadoras de una organización especializada en trata en el País Vasco dijeron que apenas tenían contacto con estas mujeres porque cruzaban la frontera poco después. Salvo en casos puntuales, no había dinámicas regulares de coordinación ni con la Administración ni con otras organizaciones de atención a personas migrantes que pudieran alertarles de situaciones de trata en estos casos.

La administración del Gobierno Vasco a través de Emakunde, que ha establecido una mesa de coordinación para abordar el fenómeno de la trata que se reúne bianualmente y cuenta con la participación tanto de la policía autonómica como de las organizaciones no gubernamentales y la Fiscalía, encargó un diagnóstico. Si bien Amnistía Internacional no ha podido tener acceso al informe final, un resumen ejecutivo enviado por Emakunde a la organización en julio de 2019 indicaba que los datos de trata arrojados en el País Vasco eran bajos, y que si bien podían indicar que apenas hay trata, también eran un indicativo de los “obstáculos en la detección e identificación relacionados con las profesionales y los profesionales encargados de esta finalidad”.¹³²

¹²⁹ Entrevista en Madrid con experta en trata, julio de 2019. Ha solicitado mantener su nombre en el anonimato.

¹³⁰ Entrevista en junio de 2019.

¹³¹ Ararteko: *La trata de personas con fines de explotación sexual en la comunidad autónoma del País Vasco. Informe de investigación*. Izaskun Orbegozo Oronoz, p. 49.

Conscientes de esta realidad, un grupo de entidades de diversos ámbitos han creado el Proyecto Ödos, que comenzó con financiación privada para ofrecer un recurso de 40 plazas, con el objetivo de proporcionar un lugar de restablecimiento a mujeres subsaharianas que llegaban embarazadas a las costas o acompañadas de sus bebés o menores de 10 años, y que pudieran presentar indicios de trata o factores de especial vulnerabilidad. La experiencia de esta intervención ha mostrado la importancia de ofrecer un entorno seguro para estas mujeres, pues facilita el trabajo de orientación y empoderamiento para la toma de sus propias decisiones y que sean conscientes de sus alternativas. Este proyecto pretende también crear una red tanto en España como en Francia, con capacidad de realizar el acompañamiento en la medida que lo necesiten.

“*No se van a autoidentificar porque todavía no han sido objeto de explotación, poquíssimas saben que van a ser explotadas. Muchas de ellas han sufrido violencia durante el proceso migratorio, pero creen que esta violencia va a terminar cuando lleguen a Europa. En estos primeros momentos es muy importante la detección de indicadores, para prevenir la victimización secundaria e incluso la trata sobrevenida.*”

Cristina Manzanedo, coordinadora del Proyecto Ödos

4.5. Víctimas, no pruebas del delito

“*No se puede hacer caer todo el peso de la investigación en la víctima, pero al final, sin la víctima no tenemos delito.*”

*Fiscal en Almería*¹³³

En su informe de 2018, GRETA urgía a España a revisar el proceso de identificación de las víctimas de trata, con el fin de asegurar que eran consideradas, en primer lugar, como víctimas de violaciones de derechos humanos más que **como elemento de prueba para una investigación criminal**.¹³⁴

132 *La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en Euskadi: Necesidades y propuestas*. Resumen Ejecutivo. 30 de mayo de 2019, p. 6. Investigación coordinada y dirigida por Carmen Meneses Falcón. La organización ha solicitado el informe final que, según informó, sería público en septiembre, pero solo ha podido ver referencias en la siguiente página web: <https://www.emakunde.euskadi.eus/noticia/2019/emakunde-trabaja-coordinadamente-con-instituciones-y-agentes-sociales-para-atajar-la-trata-de-mujeres-y-ninas-con-fines-de-explotacion-sexual/u72-resulema/es/>.

133 Entrevista con Fiscal de Almería, abril de 2019.

134 *Ibid.*, párr. 131.

Alika,¹³⁵ de 27 años y nacionalidad nigeriana, llegó a España en 2010 en una patera junto con 38 personas más. Sólo tenía 18 años. Su viaje empezó años atrás, vivió unos meses en Marruecos, donde pasó hambre y sufrió mucha violencia. Alika no recuerda mucho de su llegada a España, solo que su *madame* tenía muchos amigos, y que una mujer fue a buscarla al centro de acogida donde la llevaron. Después de una semana en su casa, le dijo que debía prostituirse para devolver la deuda de 55.000 euros que había contraído. Si no lo hacía, la amenazaron con llevarla de nuevo a Nigeria. Después la llevaron con otra *madame*. Estaba asustada, no quería prostituirse y ante su negativa sufrió violencia por parte de sus tratantes: *“Me rompieron los dientes y me cortaron la muñeca”*. En una ocasión en la que le dieron una paliza en plena calle, una persona que la ayudó llamó a la policía. La policía la llevó al hospital, *“pero yo no quería decir nada por el ju-ju [vudú]. La policía me empezó a preguntar, no creían lo que les contaba, [...] una mujer policía me dijo que si no decía la verdad me deportarían. Les dije que no quería hablar porque no quería morir, habían amenazado también a mi familia”*. Según su testimonio, tras ese primer contacto con la policía no se activó ningún mecanismo de protección, y tuvo que volver con quienes la estaban explotando: *“Le dije a la madame que no había contado nada. No quería ir a la policía cuando me pegaban, y tampoco quería volver al hospital por si avisaban a la policía”*. Alika volvió a prostituirse en la calle. Según su relato, la policía la detuvo hasta en cinco ocasiones: *“La policía venía y me preguntaba si tenía jefa, pero yo decía que no porque nos estaban vigilando, la madame nos amenazaba porque no teníamos papeles”*. Finalmente, en 2015 en una de las detenciones, Alika decidió *“contar algunas cosas”*. Fue entonces cuando la policía la llevó a una organización experta en trata, Amaranta, que desde 2016 la está ayudando social y psicológicamente, *“pero me llevaron después de muchas preguntas, yo estaba temblando”*. Actualmente, Alika ya tiene permiso de residencia y está trabajando. Ha rehecho su vida aunque sigue acusando mucha ansiedad por la experiencia vivida.

La falta de activación de mecanismos para la detección e identificación puede llevar a que las mujeres posibles víctimas de trata que llegan a las costas no tengan ni siquiera información adecuada sobre sus derechos. Junto a ellas, otras muchas mujeres víctimas de trata pueden haber entrado en España con un título de viaje válido, o con documentación falsificada, estando bajo el control de las personas que las explotan, y sin apenas contacto con las autoridades o con organizaciones de atención a personas migrantes. Este contacto se puede producir ya en un momento posterior, cuando las mujeres se encuentran en una situación de explotación.

El enfoque policial de persecución del delito, y el **peso de la cooperación de la víctima** en la investigación para su protección, repercute muy negativamente en sus derechos, especialmente en los casos de personas migrantes en situación irregular. La Ley de Extranjería prevé la posibilidad de ofrecer un periodo de restablecimiento y reflexión de 90 días en aquellos casos en que se detecten indicios de trata en una persona en situación irregular, durante el cual la víctima podrá decidir si quiere cooperar con las autoridades **en la investigación del delito**.¹³⁶ Varias expertas también manifestaron su preocupación por el hecho de que el periodo de reflexión y restablecimiento, en vez de ser un instrumento para otorgar un espacio de seguridad y recuperación para la víctima, termine convirtiéndose en una herramienta para asegurar que las víctimas testifican. En su memoria de 2019, la Fiscalía General del Estado señala también que, tal y como está configurado, el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería no da una respuesta adecuada y definitiva a las víctimas de trata de seres humanos, que o bien no están en condiciones de reconocer su situación de víctima y facilitar la cooperación requerida, o bien

135 Nombre ficticio.

136 Art. 59 bis.

desconocen —en el momento en que son localizadas— que están destinadas a ser explotadas (pues para ellas el tratante en ese instante no es más que el benefactor que le facilita su deseo migratorio). Por ello, el artículo 59 bis LOEx tiene una aplicación muy limitada y el número de víctimas que se acogen al precepto es muy pequeño en relación al de ofrecimientos que se les hacen.¹³⁷

“

“Te dan el decreto de expulsión junto con la reflexión; si no denuncias, la orden de expulsión se reactiva.”

María, superviviente de la trata

María¹³⁸ sabe bien de lo que habla, pues trabaja en una organización que asiste a víctimas de trata y porque ella misma es superviviente de la trata. María no fue formalmente reconocida porque no quiso enfrentarse al procedimiento de identificación ya que desconfiaba de las autoridades policiales. Huyó de sus tratantes gracias a la ayuda de una organización, y cuando le dijeron que podía denunciar su situación y le explicaron los pros y los contras, lo rechazó porque en una ocasión fue detenida y estuvo 16 horas en un calabozo, y ya tenía una orden de expulsión. “Un día, cuando iba andando por la calle, la policía vino hacia mí, me tiré debajo de un coche, tenía miedo porque la policía solo iba buscando inmigrantes irregulares.”

María contó a Amnistía Internacional que en Brasil era estudiante y que una persona de su entorno le ofreció trabajo en España en el cuidado de niños y tareas de limpieza. Con ella viajaron siete mujeres más. “Llegamos a Francia, desde allí nos llevaron a Galicia y después a Portugal, al principio todo fue amable. En Portugal nos pidieron los pasaportes, según dijeron era por motivos de seguridad. Una semana después, una cara nueva nos dijo que habíamos venido a ejercer la prostitución, y cuando protesté me pegó una bofetada.”

A partir de ese momento comenzó, lo que ella misma describe como una auténtica pesadilla. La trasladaron a España, donde cuenta que la llevaban de club en club: “Me pasaba el día drogada y borracha, era la única manera de soportarlo. En una ocasión dije que quería dejarlo, pero me dijeron que dónde pensaba que iba a ir. Me pegaron, me tenían amenazada con mi familia, vivíamos en un piso patera, el dueño tenía varias chicas más”. Recuerda también el miedo a la policía: “Cuando había redadas, escondían a las chicas nuevas, no era rentable perder a una mujer recién llegada”.

Finalmente, cuando estaba en un club de Madrid entró en contacto con una organización experta en trata: “Me dejaron una tarjeta con un número de teléfono, un día decidí llamar, me escapé y solo me tranquilicé cuando vi a la persona de APRAMP que vino a buscarme. Estaba muerta de miedo, no tenía documentación y además tenía un decreto de expulsión. Como no quise denunciar, tardé cuatro años en conseguir la documentación”.

“

“Cualquier mujer subsahariana ya tiene un 90% de perfil de trata.”

Entrevista con agente de policía, Almería

137 Memoria de la Fiscalía General del Estado 2019, p. 1237.

138 Nombre ficticio, superviviente de trata, junio de 2019.

Varias trabajadoras de organizaciones expertas en trata dijeron a Amnistía Internacional no conocer los criterios en los que se basa la policía para la detección y posterior identificación de mujeres víctimas de trata, lo que dificulta muchas veces la coordinación entre los cuerpos policiales y las organizaciones especializadas.

Varios agentes policiales entrevistados coincidieron en señalar que había un alto porcentaje de posibles víctimas de trata entre mujeres procedentes de diversos países del África subsahariana. Sin embargo, en las estadísticas del CITCO las víctimas identificadas procedentes de África mayoritariamente son mujeres de nacionalidad nigeriana, país con el que, por otro lado, hay colaboración policial y judicial para luchar contra las redes de trata. Amnistía Internacional preguntó por la ausencia de otras nacionalidades africanas, como Guinea Conakri o Guinea Ecuatorial, a pesar de la información del incremento de llegadas a España de mujeres de estas nacionalidades con indicios de trata, especialmente a las ciudades de Ceuta y Melilla.¹³⁹ La explicación de la ausencia de otras nacionalidades fue que este balance recoge sólo las víctimas que han sido formalmente identificadas fruto de la apertura de un atestado en una investigación policial, sin datos de otras potenciales víctimas.¹⁴⁰ Nuevamente, en la memoria de la Fiscalía General del Estado se indica que las víctimas potenciales deben ser protegidas adecuadamente de acuerdo a las obligaciones emanadas de los artículos 11 y siguientes del Convenio de Varsovia, pero que “[L]a carencia del sistema español en este aspecto es evidente: nuestra normativa no ha previsto un régimen de protección integral de este colectivo de mujeres”.¹⁴¹

Aunque la Ley de Extranjería también prevé que pueda reconocerse la condición de víctima de trata en función de criterios de vulnerabilidad, las personas con las que se entrevistó Amnistía Internacional consideraron que era muy complicado, debido en parte a la idea de que cuando las víctimas no querían colaborar aportando información, podrían querer hacer un uso fraudulento de los sistemas de protección.

El Fiscal de Sala de Extranjería reconoció a Amnistía Internacional que en España **hay un déficit de atención a las potenciales víctimas de trata**, es decir, aquellas que no cumplen los criterios policiales para una identificación formal que permita abrir una investigación para la persecución del delito.¹⁴² El peso excesivo de la investigación policial del delito repercute muy negativamente en los derechos de las víctimas, y vulnera lo establecido en el Convenio de Varsovia y en la Directiva Europea contra la trata.

El jefe del Servicio de Investigación de la Ertzaintza en Araba-Álava entrevistado por la organización ¹⁴³ reconoció las dificultades a las que se enfrenta la víctima durante su identificación, porque en muchos casos el acceso a la protección termina siendo una contrapartida a la información que proporcionan. Este cuerpo policial no tiene competencias en materia de control migratorio, por lo que sus intervenciones respecto a la trata se realizan dentro de contextos de investigación contra el crimen organizado, principalmente en aquellos lugares donde se sospecha que puede haber explotación de víctimas de trata.

139 Por ejemplo, en 2028 el 39,61% de las víctimas detectadas por las ONG procedían del continente africano, de las cuales el 26% eran de nacionalidad nigeriana.

140 Entrevista en Madrid con un representante del CITCO, septiembre de 2019.

141 Memoria de la Fiscalía General del Estado, 2019, p. 1237.

142 Entrevista en Madrid, junio de 2019.

143 Desde 2010 trabajan en la identificación de posibles víctimas de trata, y participan en la Mesa de coordinación contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, junto con los responsables de la Administración y las organizaciones no gubernamentales. En 2016 empezaron con un proyecto piloto de un Plan de Acción contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, y en 2019 ya está implementado en toda la comunidad.

4.6. Estereotipos de género que afectan negativamente a la identificación

María, mediadora y superviviente de la trata, dijo a Amnistía Internacional: *“La policía tiene que entender que muchas veces no hay cadenas físicas, sino que lo que hacen es crear cadenas mentales. Nos obligan a consumir drogas y alcohol para que estemos activas, nos obligan a sonreír. Eres obligada a bailar, después de amenazarte o pegarte tienes que salir sonriendo, te obligan a decir que estás porque quieres”*.¹⁴⁴

La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en señalar que el **procedimiento de denuncia** de la situación de explotación termina siendo revictimizador, especialmente cuando las víctimas se enfrentan a largos interrogatorios, en los que parece que la policía cuestiona constantemente el relato de la mujer.

Algunas expertas manifestaron preocupación por que haya funcionarios policiales que solo consideran que están ante una víctima de trata cuando esta cumple con todos los estereotipos preestablecidos dentro de un determinado imaginario: existencia de violencia física, coacción, falta de libertad de movimiento, personas completamente anuladas, carentes de documentación, etc. Cuando no se cumplen estos clichés, se duda de las mujeres, sobre todo de aquellas que están en una situación administrativa irregular.

“*No hay tanta trata, entras en un club y no hay ninguna. Una chica hondureña contó un montón de mentiras, pero nos sirvió para sacar información.*”

*Policía en Granada*¹⁴⁵

Una abogada experta¹⁴⁶ que asiste a víctimas de trata en Galicia contó que, en su experiencia laboral, había visto que la existencia de estos clichés impide detectar situaciones de trata.

“*Algunas mujeres pueden terminar normalizando situaciones de violencia, ya que en ocasiones están afectadas psicológicamente, o disociadas de la realidad. La falta de comprensión de estas realidades hace que las mujeres terminen siendo cuestionadas y revictimizadas constantemente.*”

Abogada de Cáritas, Lugo

144 Nombre ficticio.

145 Entrevista en Granada, abril de 2019.

146 Entrevista en Lugo, abril de 2019.

Otra trabajadora de una organización de Almería lamentaba el trato policial a las mujeres, principalmente de origen subsahariano, explotadas en los “cortijos”.¹⁴⁷ Según contó a la organización, tras las redadas se las trasladaba a la comisaría para interrogarlas y eran retenidas durante varias horas en los calabozos, no ofreciéndoles nada si no querían colaborar. Cuando las dejan ir “*ni siquiera las ayudan a volver [a los cortijos], se tienen que buscar la vida*”. Otro abogado experto en trata de A Coruña coincidió en las presiones que sufren algunas mujeres, con la amenaza de expulsarlas aunque sean posibles víctimas de trata.¹⁴⁸

“*No puede ser que el mismo agente que te persigue sea el que te tiene que proteger.*”

*Entrevista con el responsable de Ecos do Sur, A Coruña*¹⁴⁹

Muchas mujeres renuncian a recibir asistencia y protección si eso supone tener que denunciar ante la policía. El hecho de que sea la policía la única que puede identificarlas formalmente como víctimas de trata condiciona también el acceso a ayudas para muchas de ellas. La ley autonómica gallega contra la violencia de género incluye a las víctimas de trata como víctimas de violencia de género, con derecho a percibir las ayudas económicas previstas en la ley, y acceso a cursos y formación; sin embargo, la consideración como víctima de violencia de género está condicionada a la identificación formal por parte de la policía.¹⁵⁰ Algunas organizaciones dijeron que si no hay denuncia la Administración se desentiende, y sin recursos o ayuda es imposible salir de esa situación. Cuando las mujeres han tenido malas experiencias con la policía en España o en sus países de origen, tienen miedo a dar el paso si éste pasa necesariamente por acudir a la policía.

En ocasiones, la denuncia solo las expone y las perjudica cuando no se puede garantizar ningún tipo de protección, o cuando no hay posibilidad de ofrecerles recursos adecuados, como por ejemplo en el caso de mujeres transgénero, mujeres con algún tipo de discapacidad, mujeres con serios problemas psicológicos o de adicciones, o cuando las víctimas de trata son hombres.¹⁵¹

“*Es importante la formación de la policía, servicios de atención para evitar que muchas mujeres con discapacidad crean que merecen el trato que reciben, que son un estorbo. Si las mujeres en general se enfrentan a problemas de credibilidad, este problema se acrecienta cuando se trata de una mujer con discapacidad. Si, por un lado, una mujer por su discapacidad presenta dificultades a la hora de comunicarse, no se expresa bien, no mantiene todo el tiempo un relato coherente y, por otro lado, su interlocutor no tiene paciencia para hablar con ella, el acceso a la justicia es mucho más complicado en estos casos.*”

Ana Peláez, vicepresidenta ejecutiva de la Fundación CERMI Mujeres

147 Para más información sobre la situación de las mujeres víctimas de trata explotadas en los denominados “cortijos”, véase el informe de Women’s Link: *Los derechos de las mujeres migrantes. Almería, la historia que nadie cuenta* (2011). Véase: <https://www.womenslinkworldwide.org/files/14847a3c64bf041d0776d48181deef29.pdf>.

148 Entrevista en abril de 2019.

149 Entrevista en A Coruña con el responsable de una organización experta en trata, abril de 2019.

150 Ley 11/2007, de 27 de julio, para la prevención y el tratamiento de la violencia de género en Galicia. Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-16611-consolidado.pdf>.

4.7. Las niñas y los niños víctimas de trata, invisibles para la Administración

“En el Open Arms llegó una menor que había sido violada. Sin embargo, las autoridades no la querían considerar víctima de trata, a pesar de que para las organizaciones no gubernamentales había indicios claros.”

Persona que asistió en el puerto a las personas migrantes y refugiadas tras la llegada del Open Arms, Algeciras¹⁵²

El Convenio de Varsovia exige a los Estados la **adopción de medidas concretas para reducir la vulnerabilidad de los menores a la trata de seres humanos**, en particular mediante la creación de un entorno protector.¹⁵³ El 23% de las víctimas de trata identificadas en Europa eran menores de edad. Frontex ha alertado del incremento de víctimas de trata cada vez más jóvenes, algunas de ellas menores de edad.¹⁵⁴ También existe el riesgo de que puedan caer en redes de trata tras su llegada a Europa, siendo una población especialmente vulnerable para su explotación sexual y laboral.¹⁵⁵ La OSCE pidió en 2013¹⁵⁶ a los Estados prestar especial atención a los niños y niñas migrantes separados o viajando sin acompañamiento de adultos, así como a niños y niñas solicitantes de asilo. En 2017¹⁵⁷ volvía a alertar sobre la especial vulnerabilidad de las niñas y los niños a la trata y explotación sexual dentro de los flujos migratorios.

Berta¹⁵⁸ es una mujer brasileña superviviente de la trata. Tenía solo 15 años cuando llegó a España como víctima de trata, en 2002. Cuenta a Amnistía Internacional que tras ser madre de una niña a esa edad, empezó a trabajar como limpiadora. Una pareja que conoció le dijo que si viajaba a España podría ganar más dinero trabajando como empleada de hogar. Se ofrecieron a gestionarle un pasaporte falso, haciéndola pasar por su hermana que sí era mayor de edad. Tras su llegada al aeropuerto de Madrid, la llevaron a un club en Badajoz, donde por primera vez tuvo conciencia de que iba a tener que prostituirse. “Había otras chicas, y entre ellas otra menor. Cuando no tienes otra opción, lo haces sin resistirte. Hubo un momento que me puse agresiva, pero me amenazaron con mi familia. A la semana de estar allí hubo una redada, pero justo el día antes me llevaron a otro club.” Según cuenta, cada poco tiempo la trasladaban de un club a otro: “Generaba mucho dinero, pero yo no veía nada, debía entregarlo todo, ellos se encargaban de enviar dinero mensualmente a mi familia”. Dos años después la permitieron viajar a Brasil para visitar a su madre y su hija. “Pero a los tres meses de estar allí, vinieron a buscarme, me dijeron que me tocaba volver, yo no quería pero no tenía otra opción. Recuerdo que cuando pasamos el control de pasaportes miraba al

151 Solo en Huesca hay un recurso destinado a hombres gestionado por la organización Cruz Blanca.

152 Entrevista en Algeciras con una persona que asistió a la llegada de las personas migrantes y refugiadas que habían sido rescatadas por el *Open Arms*, mayo de 2019. Amnistía Internacional se puso en contacto con esta organización, que corroboró que muchas de las mujeres rescatadas relataban historias de violencia sexual sufridas durante el trayecto migratorio.

153 Art. 5.5.

154 Véase: <https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/detections-of-illegal-border-crossings>.

policía implorándole con los ojos para que se diera cuenta de que yo era una menor.” A su regreso, tuvo que seguir ejerciendo la prostitución en los clubes. En uno de ellos conoció a un camarero, con el que se casó y la ayudó a salir de esa situación. La mujer que la explotaba estaba siendo ya investigada por proxenetismo, y posteriormente fue condenada. Berta también sufrió malos tratos por su pareja. A pesar de todo, nunca fue reconocida como víctima de trata ni de violencia de género, y nunca tuvo protección. Hasta 2014 no consiguió recuperar sus documentos con su identidad real. En la actualidad ha rehecho su vida junto a sus dos hijos.

Aunque desde que Berta llegó a España como víctima de trata ha habido un importante desarrollo normativo para luchar contra la trata, con medidas específicas para la detección, identificación y protección de los niños y niñas,¹⁵⁹ durante esta investigación Amnistía Internacional ha podido recoger testimonios preocupantes que denotan una falta de diligencia por parte de las autoridades para detectar posibles niñas y niños que alegan ser mayores de edad. Si hay un déficit de identificación de víctimas de trata en general, la invisibilidad de los datos se dispara en los casos de trata de niños y niñas.

Un estudio realizado por la organización APRAMP en 2017, basado en encuestas realizadas a 805 mujeres en contextos de prostitución, reveló que un 61,9% de las entrevistadas habían empezado a ejercer siendo menores.¹⁶⁰ Este estudio detectó a mujeres menores víctimas de explotación sexual con edades entre 14 a 17 años, aunque la edad predominante era a partir de 16 años. La mayoría habían sido captadas a través del ofrecimiento de una vida placentera en el extranjero. Solían estar más controladas y vigiladas que las adultas, en lugares y horarios con menos afluencia de gente, aunque presentes tanto en espacios abiertos como cerrados e invisibles, portando documentación falsa e instrucciones para mentir sobre su edad.¹⁶¹

La Red Española contra la Trata y UNICEF¹⁶² han alertado sobre el riesgo de no desarrollar políticas para garantizar los derechos de todas las víctimas de trata, con independencia del tipo de explotación, ya que de esta manera se invisibilizan otros tipos de trata que afectan a los niños y niñas que, además de explotación sexual, son víctimas de trata para matrimonios forzados, la comisión de pequeños delitos o la mendicidad.

En 2016 Amnistía Internacional denunció la falta de procedimientos adecuados para la identificación e inmediata protección de posibles víctimas de trata, máxime cuando había sospechas razonables de que algunas de las mujeres con este perfil fueran menores, aunque alegaban tener más edad de la real, así como la falta de condiciones de seguridad para estas mujeres tanto en el CETI de Ceuta como en el de Melilla.¹⁶³ Amnistía Internacional mostró su preocupación al director del centro por la presencia de mujeres muy jóvenes procedentes de Guinea Conakri, que parecían menores de edad, y no deberían por lo tanto estar en un centro para adultos sin las adecuadas medidas de protección. El director coincidió en que su aspecto físico indicaba que eran muy jóvenes, pero que como todas alegaban ser mayores de edad, las autoridades no podían hacer nada.¹⁶⁴ Nuevamente, Amnistía Internacional se ha interesado por esta situación, y las personas entrevistadas coincidieron en que seguían detectando la presencia de mujeres muy jóvenes, con indicios razonables de ser menores aunque aleguen tener más edad, sin que se estuviese actuando con rapidez para activar su protección.

155 Trafficking in Human Beings from a Gender Perspective. Directive 2011/36/EU.

156 Decisión núm.1107. Addendum al Plan de Acción de la OSCE para combatir la trata de seres humanos. PC.DEC/1107/Corr.1, 6 diciembre de 2013.

157 Decisión del Consejo de Ministros sobre el fortalecimiento de esfuerzos para prevenir y combatir la trata de menores, incluyendo menores no acompañados (2017).

158 Nombre ficticio.



“Es habitual que lleguen sin informes, sin ningún tipo de observación desde el CETI, la mayoría se van, nos ha pasado en varias ocasiones. Están enviando a las chicas con las madames”.

*Cruz Blanca*¹⁶⁵

Mary,¹⁶⁶ de Costa de Marfil, llegó a Melilla en septiembre de 2019 sin ninguna documentación. Alegó ser mayor de edad, pero trabajadoras de organizaciones no gubernamentales que entraron en contacto con ella sospecharon que su físico indicaba que no tendría más de 14 o 15 años, alertando también de la existencia de indicios de trata a las autoridades. Sin embargo, la derivaron al CETI, donde permaneció 25 días. Posteriormente fue enviada a la península con nueve mujeres más, todas ellas de Costa de Marfil. A pesar de las alertas sobre los indicios de trata, no se incluyó en su expediente ningún informe psicosocial realizado desde el CETI que indicase si había habido algún seguimiento de su situación durante el tiempo que permaneció en el mismo. Con Mary trasladaron también a la península a otra mujer que decía ser su tía. Según el testimonio de la trabajadora de la organización especializada en trata a la que finalmente se deriva a Mary, en el centro de atención humanitaria al que enviaron a ambas mujeres las trabajadoras detectaron que la supuesta tía ejercía de controladora. Igualmente observaron que Mary presentaba ansiedad, no verbalizaba pero estaba todo el rato llorando. Cuando a los 10 días de haber llegado anunciaron que abandonaban el centro para trasladarse a Francia, y ante la sospecha de que pudiera ser una menor víctima de trata, se pusieron en contacto con otra entidad especializada para su derivación. Es finalmente esta organización la que pone este caso en conocimiento de la UCRIF, e insiste en la necesidad de que se verifique su edad, a pesar de que ella indicase tener más de 18 años. Al poco tiempo, en esta organización empiezan a recibir llamadas preguntando por ella, hasta que un día se presentó un hombre con intención de llevársela, motivo por el cual deciden llevarla a un alojamiento seguro de otra entidad. Es entonces cuando la UCRIF activa finalmente el protocolo de trata, con la activación del 59 bis, accediendo también a realizar la prueba de edad que confirma que, en efecto, es una menor de 15 o 16 años.

En el momento de la entrevista, Mary seguía en un centro para mujeres adultas. Según el testimonio de la trabajadora que tiene conocimiento de su caso, a pesar de la situación personal y emocional de la menor la policía insistía en obtener su colaboración.

Su consideración como adultas, así como la falta de informes completos, dificulta mucho la intervención y el seguimiento de sus necesidades, con el riesgo importante de que, como se ha dicho en otras ocasiones, la mayoría se van voluntariamente a los pocos días de llegar.¹⁶⁷ Frontex ha alertado de que este fenómeno ocurre particularmente entre niñas nigerianas que alegan tener más edad de la real, por lo que son llevadas a centros de acogida abiertos, donde son captadas por los tratantes.¹⁶⁸

159 Véase el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros no Acompañados, apartado cuarto: Información de derechos de las posibles víctimas de trata de seres humanos y sobre la protección de menores (16 de octubre de 2014) y Protocolo específico de actuación para la detección y atención de víctimas de trata de seres humanos (TSH) menores de edad, aprobado el 1 de diciembre de 2017.

160 APRAMP: *A pie de calle, actuaciones con menores víctimas de trata* (junio de 2017).

161 APRAMP (junio de 2017), p. 33.

162 UNICEF: *Son niños y niñas*. Situación de los menores de edad víctimas de trata en España (febrero de 2017).

Amnistía Internacional preguntó por esta situación a los responsables policiales con los que se entrevistó, así como por los procedimientos y protocolos para mujeres sobre las que, a pesar de alegar ser mayores de edad, hay una sospecha razonable de que son menores. La respuesta fue que estos casos eran competencia de la Fiscalía, pero que cuando alegaban ser mayores de edad no puede hacer nada. El Fiscal de Sala de Extranjería indicó sin embargo que la ley otorga potestad a la policía para iniciar los procedimientos para la determinación de la minoría de edad no solo cuando se duda de la minoría de edad, sino también al contrario.¹⁶⁹



“Llegó una niña con indicios claros, se notificó a Menores, sin embargo la llevaron a un centro de acogida para MENA, sin ningún tipo de especialización en trata; la niña desapareció.”

Encarna Márquez, de Almería Acoge, Algeciras¹⁷⁰

La falta de protección adecuada a víctimas de trata menores de edad no ocurre solo en aquellos casos donde esta minoría no ha sido determinada, sino también en relación a los niños y las niñas que viajan solos, y cuya minoría de edad ha sido reconocida por la Administración. Desde enero hasta junio de 2019, llegaron a España 11.345 niños y 956 niñas migrantes no acompañados,¹⁷¹ y solo 10 de ellas fueron identificadas como víctimas de trata. Save the Children alertaba del excesivo número de niñas procedentes de Nigeria y Camerún entre las menores que viajan solas, y de la reducción de los plazos de permanencia en los centros, pidiendo medidas específicas de seguridad y protección, y fortaleciendo los mecanismos de identificación.¹⁷²

Varias organizaciones en Andalucía expresaron su preocupación ante el aumento de niños no acompañados desprotegidos por la Administración que entraban en el ejercicio de la prostitución como método de supervivencia. Problema que también ha sido recientemente denunciado en la comunidad autónoma balear, principalmente entre las niñas que se encuentran dentro del sistema de protección.¹⁷³ La organización quiere recordar que la demanda de servicios sexuales de menores de edad es siempre delito.

Las personas entrevistadas denunciaron la falta de recursos e implicación de los servicios de atención a menores no acompañados, especialmente en la detección de situaciones de riesgo y vulnerabilidad. Una experta en trata y refugio también lamentó la falta de especialización para la detección de niños y niñas con derecho a protección internacional, o en riesgo de ser objeto de trata y/o explotación, en los recursos destinados a la acogida de menores.¹⁷⁴ Otra trabajadora de una organización que asiste a personas migrantes contó que cuando detectan niños o niñas viajando solos con indicios de trata, se comunica tanto a las autoridades como a la Fiscalía de Menores, pero la respuesta es desigual en función de la comunidad autónoma.

163 Amnistía Internacional: *En tierra de nadie. La situación de las personas refugiadas y migrantes en Ceuta y Melilla* (noviembre de 2016).

164 *Ibíd.*

165 Entrevista en Madrid con la coordinadora de una organización especializada en trata, noviembre de 2019.

166 Nombre ficticio.

167 Entrevista en Algeciras, mayo de 2019.

168 Frontex, 2018, p. 37.



“Vino una chica nigeriana de 17 años. Tres organizaciones hicimos informes sobre el riesgo de que fuese víctima de trata, yo la entrevisté en el CIE. Finalmente fue identificada en Madrid, en una redada policial, aquí no se la consideró como tal.”

Encarna Márquez, de Almería Acoge¹⁷⁵

En toda España solo hay dos recursos especializados para niñas víctimas en trata, gestionados por organizaciones no gubernamentales, que no siempre son tenidos en cuenta debido a la falta de coordinación y cooperación entre las autoridades, lo que dificulta mucho el traslado de las menores desde una comunidad a otra cuando esto supone también tener que transferir la responsabilidad y la tutela.

169 El art. 35.3 de la Ley Orgánica de Extranjería otorga potestad para la realización de pruebas de determinación de la edad en aquellos donde la minoría de edad no pueda ser indubitada.

170 Entrevista en Algeciras, mayo de 2019. Red Acoge.

171 Respuesta escrita del Ministerio del Interior en agosto de 2019.

172 Save the Children: *Los más solos. Los fallos en el sistema de acogida, protección e integración de los menores migrantes no acompañados que llegan a España*, p. 55 Disponible en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/los_mas_solos_vok.pdf.

RECOMENDACIONES

— Al Gobierno central

Para antes del final de la legislatura:

 Aprobar la **Ley Integral contra la Trata de Seres Humanos** con perspectiva de derechos humanos, de género e infancia en línea con los estándares internacionales, donde la capacidad de identificación de posibles víctimas de trata no recaiga en quienes tienen la competencia de investigación del delito o en el control migratorio, sino que dependa de organismos que prioricen un criterio de protección, con un verdadero mecanismo nacional de identificación y derivación. El hecho de que únicamente sean los cuerpos policiales los encargados de la identificación formal de las víctimas puede afectar de manera muy negativa a las víctimas potenciales o en riesgo, especialmente a los grupos más vulnerables como migrantes, menores de edad y solicitantes de asilo y personas refugiadas.

 Designar una **Relatoría Nacional sobre Trata de Seres Humanos independiente del gobierno** para asegurar un adecuado control y monitoreo de las actividades contra la trata, así como del seguimiento de sus recomendaciones.¹⁷⁶

 Revisar y reformar la normativa de extranjería, concretamente el artículo 59 bis de la Ley Orgánica de Extranjería, para garantizar que la protección de las víctimas de trata reales y potenciales en situación irregular no queda supeditada a su deseo o posibilidad de colaborar con las autoridades policiales o judiciales.

A corto y medio plazo, **para reforzar la detección e identificación** de víctimas de trata:

 Para la **identificación en costas**, las autoridades deben facilitar que personas expertas en derechos humanos y en trata puedan acceder y entrar en contacto con las personas recién llegadas en condiciones adecuadas y en un contexto de confianza y tranquilidad. Proporcionar tratamiento adecuado a las mujeres y niñas solicitantes de asilo con necesidades específicas y adoptar una perspectiva de género a la hora de elaborar programas de asistencia. Asegurar la calidad y la disponibilidad de intérpretes y mediadores culturales durante los procesos de investigación.

173 Véase: <https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2020/01/15/prostitucion-extiende-totalidad-ninas-acogidas/1477824.html>.

174 Entrevista en julio de 2019.

175 Entrevista con Almería Acoge, mayo de 2019.

176 GRETA (2018) 7: Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. Second evaluation round, párr. 35.

 Facilitar y garantizar que todas las personas **migrantes y refugiadas** reciben de la manera más adecuada posible información importante sobre sus derechos, independientemente de su nacionalidad, desde el primer momento de su llegada. Para ello deben facilitar un enfoque multiagencial, en el que tanto ACNUR como las organizaciones especializadas dispongan de un espacio adecuado para realizar esta labor, con la presencia de personal experto en trata desde el primer momento de la llegada y con capacidad para activar los mecanismos necesarios tendentes a la protección.

 Garantizar que las y los profesionales que prestan asistencia letrada a personas migrantes y refugiadas tienen suficiente experiencia y formación sobre el fenómeno de la trata. Los **colegios de abogados** deberían impulsar la creación de unidades especializadas en extranjería y género para atender a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual.

 Establecer planes de contingencia y preparación para las llegadas a las fronteras terrestres y marítimas al objeto de hacer frente a las crecientes corrientes migratorias mixtas, a la vez que se establecen sistemas de entrada que garanticen la coordinación y coherencia de las actuaciones y que tengan en cuenta la necesidad de protección e incorporen también una perspectiva de género y de edad.

En relación a **Ceuta y Melilla**:

 Prestar mayor atención a la detección e identificación proactiva de las víctimas de trata entre los solicitantes de asilo y las personas que se encuentran en los Centros de Estancia Temporal de Migrantes, activando los mecanismos de protección adecuada ante sospechas o indicios de trata como por ejemplo alojamientos alternativos fuera del CETI, así como a los derechos que deben tener como víctimas de trata, promoviendo su traslado inmediato a la península.

 Mejorar la protección de las mujeres y niñas solicitantes de asilo en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: garantizando que no se use la violencia en los controles fronterizos; asegurando a todos los demandantes el acceso a los procedimientos para conceder el asilo, con independencia de cuál sea su país de origen o el modo de entrada; estableciendo un procedimiento de concesión de asilo justo y efectivo; y mejorando las condiciones de acogida y velando por que se tengan en cuenta las cuestiones de género

— Al Gobierno central y gobiernos autonómicos

 Reforzar la coordinación entre instituciones, organizaciones especializadas y otros/as profesionales.

A medio plazo:

 Establecer una norma que establezca un mecanismo **de coordinación por parte de las administraciones públicas, con personal y recursos suficientes que permitan activar mecanismos de información y protección y la coordinación** entre diversas autoridades y profesionales, especialmente en los casos en los que se hayan podido detectar indicios de trata en la llegada, o cuando se detecten situaciones de especial vulnerabilidad, así como en otras situaciones en las que se pueda entrar en contacto con personas víctimas de trata o con personas con un alto riesgo de terminar explotadas, permitiendo, en caso de ser necesario, el acceso a información relevante para activar o continuar su asistencia y protección, lo que evitaría una posible revictimización.

 Garantizar que las **potenciales víctimas de trata o personas en situación de vulnerabilidad** acceden a la información, asesoramiento, recursos de atención y protección especializados capaces de atender sus necesidades específicas como posible vía para salir de la situación en la que se encuentran. En estos casos, debe garantizarse que se refuerzan los cauces de coordinación con las entidades y organizaciones y servicios especializados para asegurar su asistencia y protección.

 Adoptar medidas específicas con el fin de reducir la vulnerabilidad de los menores ante la trata, especialmente creando un entorno protector para ellos. Garantizar que los menores no acompañados y separados de su familia tengan acceso a los servicios adecuados (incluidos alojamiento, educación y asistencia sanitaria) con el fin de evitar que estén expuestos a los riesgos de la trata.

A corto plazo:

 Mejorar la recogida de datos desagregados por diferentes variables: víctimas potenciales, víctimas identificadas formalmente, sexo, edad, tipo de explotación, país de origen y/o destino, lugar de detección o identificación, etc.

 Debe garantizarse que todo el personal de la Administración y otras autoridades que puedan entrar en contacto con ellas **comprenden su obligación de detección de posibles víctimas de trata**, para lo que debe garantizarse formación especializada, con perspectiva de género y obligatoria para detectar posibles víctimas de trata no solo a las unidades especializadas de la policía, sino también a otras policías que por su trabajo diario tengan que entrar en contacto con estas personas (policía local, policías de proximidad, etc.), autoridades dedicadas a la protección de la infancia, inspección de trabajo, trabajadores/as sociales, personal del ámbito sanitario de urgencias o atención primaria), oficinas de orientación a víctimas, así como orientación para identificar a menores víctimas de TSH.



Revisar la Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad para garantizar la **adecuada coordinación con las organizaciones** y fortalecer la colaboración con las ONG expertas que están en contacto telefónico con las mujeres, conocen posibles casos y/o situaciones de especial vulnerabilidad, o signos de trata o explotación. Reforzar los cauces de información entre los diversos servicios públicos especializados y las ONG sobre posibles casos recibidos desde los servicios de migración y asilo. Reforzar la implicación en la detección de posibles casos del funcionariado que realiza inspecciones en lugares donde pudiera haber indicios de trata, así como su coordinación con las entidades y las organizaciones y servicios especializados, tanto públicos como privados, para, tras la confirmación de los indicios, asegurar la asistencia y la protección a las víctimas.



Revisar y garantizar el cumplimiento del Protocolo sobre actuaciones para la detección y atención de las víctimas de trata de seres humanos menores de edad anexo al Protocolo Marco de Protección de Víctimas de TSH.



Garantizar que se dispone de recursos suficientes y especializados en género y trata para la adecuada atención y protección de víctimas de trata menores de edad.

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

