¿POR QUÉ SE NECESITA UNA LEY INTEGRAL DE TRATA DE SERES HUMANOS?

La Red Española contra la Trata de Personas (en adelante RECTP) cree firmemente que ha llegado el momento para España de adoptar una *Ley Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos y Protección a las Víctimas*. Después de los esfuerzos y los avances realizados hasta ahora en este tema creemos que el paso siguiente es consolidarlos, dando más garantías a las personas que son víctimas de esta violación de derechos humanos en España, a través de una Ley Integral.

MENSAJE TRANSVERSAL:

- La transposición de la directiva **es una oportunidad** para producir cambios y garantizar los derechos humanos de las víctimas de trata. La transposición de una directiva **puede hacerse de muchas maneras, pero garantizar la protección de las víctimas de trata no. Requiere una ley integral**
- Las autoridades no deben perder de vista que **la transposición directiva no es el único instrumento que obliga a España. El marco internacional de derechos humanos es el último referente.**
- En última instancia, **este no es un debate sobre leyes o políticas. Es un debate sobre personas y sobre derechos humanos.**

MENSAJES

1. **Una ley de asistencia y protección a las víctimas de la trata supone una oportunidad para poner en el centro a las personas y consolidar el enfoque de asistencia y protección integral que debe imperar ante esta grave violación de derechos humanos.**
   En los últimos años se han adoptado medidas que han supuesto avances en la protección de las víctimas de trata. De un tratamiento puramente criminal o centrado en la prevención del delito y en el control de la migración, se ha pasado a una aproximación más orientada a la asistencia a las víctimas.

   La trata no sólo es un grave crimen de derecho internacional. Es ante todo una **gravísima violación de derechos humanos.** Por tanto, es necesario consolidar **la perspectiva** que sitúa en el centro a las víctimas y garantizar un enfoque integral, basado en los derechos humanos.

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

<u>Niños, niñas y adolescentes víctimas de trata</u> (Ver anexo específico)
Incorporar una perspectiva de infancia implica, entre otros:

- Atender a la **situación de vulnerabilidad** del o la menor
- Asegurar la derivación a **recursos especializados**, la comunicación a los servicios de protección de la infancia y la información a las autoridades competentes.
- Adoptar medidas para la seguridad y recuperación física y psicosocial del o la menor , y para encontrar una solución duradera.
- Buscar una solución duradera que prime **el interés superior del menor** y tenga en cuenta las necesidades de protección que deriven del riesgo en que se encuentre el o la menor.
- Garantizar el derecho del niño o niña a ser escuchado
- **Evitar la revictimización** de los o las menores, durante el transcurso de las investigaciones policiales y los procedimientos administrativos y penales, (por ejemplo: a través por de protocolos de entrevistas, adoptando pruebas preconstituidas)
- Garantizar la **formación específica** para la identificación, la protección y la recuperación de los menos de edad víctimas de trata, incluyendo pautas de actuación a actores claves del ámbito policial, judicial, sanitario etc...

2. **Una ley es una oportunidad para abordar de manera integral el fenómeno de la trata en todas sus formas.**
   En España las medidas impulsadas por las administraciones en los últimos años han estado centradas única y exclusivamente en la trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, la trata puede tener otros fines como la explotación laboral, u asumir otras formas como la servidumbre, la esclavitud, los matrimonios forzosos o la extracción de órganos.

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

   Así, por ejemplo, mientras que la última reforma del Código Penal recogía la definición internacional de trata en todas sus formas y dimensiones -interna/internacional- ni los planes, ni el resto del ordenamiento, ni los recursos destinados a otras formas de trata diferentes a la trata con fines de explotación sexual, son coherentes con esta definición ni con las obligaciones internacionales. El Código Penal, de acuerdo con la normativa internacional, tipifica todas las formas de trata, pero las medidas de protección y asistencia están dirigidas principal y casi exclusivamente las víctimas de explotación sexual.

3. **Una ley integral consolida los avances que se han producido en este ámbito en los últimos años y proporciona un marco de obligaciones estable.**
   Se han dado pasos relevantes en los últimos años para proteger a las víctimas trata: la ratificación del Convenio del Consejo de Europa, la modificación del Código Penal, la

modificación de la Ley Orgánica de Extranjería y la aprobación del I Plan Integral de Lucha contra la Trata de fines de Explotación Sexual.

En particular, el I Plan Integral de Lucha contra la Trata con fines de explotación sexual 2008-2012 supuso un importante avance. Esos avances deben ser consolidados a través de una ley que establezca un marco de obligaciones vinculante, con una estabilidad temporal asegurada y no dependiente de las prioridades del gobierno de turno, y con una asignación de presupuesto clara y comprometida.

Frente a las ventajas de una ley, un Plan adolece de algunas limitaciones evidentes: un plan no modifica ni ordena un marco legislativo; tiene una vigencia temporal limitada; carece de una asignación presupuestaria clara; pone en riesgo la continuidad de programas y medidas ante cambios políticos, al quedar sujeto a la voluntad del gobierno de turno.

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

Por último cabe recordar que aunque la elaboración de una ley no excluye la adopción de planes específicos, estos planes por sí solos no representan un compromiso a largo plazo coherente y estable. Los planes ayudan y contribuyen de manera esencial a garantizar los derechos humanos, pero **los derechos humanos no pueden quedar condicionados a la adopción de planes, sin un respaldo jurídico que los garantice y los haga exigibles.**

4. **Una ley establece un mandato a todas las administraciones, en sus diferentes niveles, asegurando la coordinación y la coherencia de las mismas, evitando la dispersión normativa y estableciendo estándares mínimos en todas las Comunidades Autónomas.**
Una Ley Integral es la manera de asegurar que hay una correcta y efectiva coordinación entre todos los organismos involucrados a nivel nacional y territorial. La trata de seres humanos es, como ya se ha dicho anteriormente, un fenómeno complejo y global, que exige una coordinación entre las políticas sobre diferentes materias que afectan a dicho fenómeno.

De hecho para el seguimiento del I Plan Integral de lucha contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual se había creado un Grupo Interministerial compuesto por:
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
- Ministerio de Justicia
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte
- Ministerio de Sanidad y Consumo
- Ministerio de Trabajo e Inmigración
- Ministerio de Igualdad

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

- Ministerio Fiscal
- Inspección de Trabajo y de Seguridad Social
- Delegación o Subdelegación de Gobierno
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- Administración Autonómica
- Entidades y organizaciones con experiencia

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

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

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

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

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

- no ser detenidas, acusadas o procesadas por infracciones a la legislación de extranjería o por actividades en las que se hayan visto implicadas como consecuencia directa de su condición de víctimas de trata (art. 26 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 8 Directiva 2011/36/UE).
- a la protección de su seguridad y de un ulterior daño (art. 12 y 28 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 11 Directiva 2011/36/UE).
- a tener acceso a albergues y/o alojamientos adecuados, asesoramiento e información, asistencia médica, psicológica y material, asesoramiento jurídico y oportunidades de educación y formación de acuerdo con la edad, el sexo y sus necesidades especiales, y, en particular, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los menores (art. 10, 12 y 28 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 11 Directiva 2011/36/UE).
- a recibir la asistencia de forma consensuada e informada, en cooperación con las ONG que participan en la prestación de dicha asistencia (art. 12 y 35 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 11 Directiva 2011/36/UE).

- a no ser devueltas a otro estado cuando haya un riesgo grave de que sean sometidas a persecución, tortura u otra forma de malos tratos, y a solicitar y obtener asilo (art. 40 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 11 Directiva 2011/36/UE).
- evitar la revictimización y la victimización secundaria (art. 16 Convenio del Consejo de Europa sobre la Trata, art. 12 Directiva 2011/36/UE).

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

Un ejemplo claro de los obstáculos existentes en la actualidad es el derecho de acceso a la asistencia sanitaria que se ve restringido de forma preocupante por las recientes disposiciones legislativas en mérito.

6. **Una ley dota de coherencia a un ordenamiento jurídico que contiene disposiciones sobre trata de manera fragmentada y también lagunas.**
Las disposiciones que regulan la trata se encuentran principalmente en el Código Penal, en la Ley de Extranjería y en su reglamento de desarrollo. Esos instrumentos están destinados el primero de ellos al castigo de los delitos y los segundos a regular la estancia de los extranjeros en España. La Ley de extranjería además contiene disposiciones que obligan a las administraciones en el caso de identificar a una víctima de trata extranjera de un tercer país, y el reglamento extiende esas disposiciones a las víctimas de trata nacionales y de países comunitarios.

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

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

7. **Una ley es el mecanismo adecuado para dotar a la trata de la entidad que le corresponde, garantizando la transparencia y asegurando un debate público con plena participación del poder legislativo y de la sociedad civil.**
España debe trasponer la Directiva Europea antes del 6 de abril de 2013. Existe el riesgo de que, ante la proximidad de la fecha, el Gobierno opte por escoger una fórmula legal que limite la discusión en el Parlamento.

La trata es una grave violación de derechos humanos y como tal, debe abordarse de manera integral con la participación de la sociedad civil. No debe hacerse una trasposición que sustraiga el tema y su discusión del necesario debate parlamentario y público. Este debate y participación es se justifica no sólo en aras de la transparencia. Es necesario porque es la única manera de consolidar el enfoque de derechos humanos que va más allá de la perspectiva criminal o migratoria, y que pone a la persona y sus derechos en el centro.

No es un debate meramente formal sobre procedimientos legislativos. Estamos hablando de personas. No debe por tanto desaprovecharse esta oportunidad.

8. **Una ley hace efectiva la responsabilidad de dar seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones por parte de las administraciones.**
   Una ley permitiría disponer de unos mecanismos adecuados de seguimiento y control del correcto funcionamiento de la aplicación de la misma, y, por lo tanto, del respeto de las obligaciones internacionales correspondientes.

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

   En especial modo resulta fundamental hacer una valoración del impacto de las medidas adoptadas sobre los derechos humanos de las personas víctimas de la trata. Por esta razón el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE recomienda la creación de relatores nacionales o mecanismos equivalentes.

9. **En definitiva, una ley integral, es la forma adecuada para garantizar que España cumple con el mandato de protección y asistencia establecido en las Convenciones Internacionales, y en particular, con la obligación de diligencia debida del estado a las víctimas de trata.**
   - Convenio del Consejo de Europa sobre Lucha contra la trata de personas. Firmado y ratificado el 16 de mayo de 2005 y que entró en vigor el 1 de agosto de 2009.
   - Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. 5 de abril de 2011. (Transponer la directiva 6 de abril de 2013)
   - Directiva 2004/81 del Consejo de la Unión Europea relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de trata de seres humanos.

   Consideraciones y obligaciones en materia de trata de acuerdo con la jurisprudencia europea que pueden resultar interesantes:
   - La debida diligencia (u obligaciones positivas de los Estados) es una norma del derecho internacional consuetudinario que obliga a los Estados a prevenir y a responder con la debida diligencia a las violaciones de Derechos Humanos (incluida la violencia contra la mujer). Se ha utilizado también por algunos tribunales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como un criterio para determinar si un Estado ha cumplido o no con su obligación de combatir la violencia contra la mujer (Casos Opuz c. Turquía (2009), M.C. c. Bulgaria (2004) y Rantsev c. Rusia y Chipre (2010)).

   - Entre las obligaciones positivas de proteger, promover y aplicar contenidas en los tratados de derechos humanos se incluye también la obligación de proceder con la debida diligencia. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

pidió a los Estados en su Recomendación general nº 19 (1992) que actuaran con la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella. Como se ha señalado anteriormente, la Declaración de 1993 -aprobada el año siguiente- exige que los Estados procedan con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. Esta disposición se incluyó en el apartado b) del párrafo 125 de la Plataforma de Acción de Beijing (1995). (La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, 20 de enero de 2006. Párrafo 25).

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

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

- Obligación de investigar: cuando un Estado tiene conocimiento de una situación o potencial situación de trata, el artículo 4 del Convenio europeo impone a los Estados la obligación de investigar de manera efectiva. Este Tribunal ha establecido que "el requisito de la investigación no depende de la denuncia de la víctima u otra persona próxima al caso: una vez que las autoridades ha llegado a la atención de las autoridades deben de actuar de oficio" (C.N. c. Reino Unido). En lo que se refiere al concepto de "investigación efectiva", entiende toda aquella investigación "independiente respecto a aquellos implicados en los hechos. Debe ser también capaz de dirigir el procedimiento de identificación y castigo de los individuos responsables, una obligación no de resultado pero de medios. El requisito de rapidez y expedición razonable también está implícito en todos los casos pero cuando la posibilidad de remover al individuo de una situación que le cause daños está a disposición del Estado, la investigación debe realizarse con total urgencia" (C.N. c. Reino Unido, Paul y Audrey Edwards c. Reino Unido).