

Políticas públicas en España contra la trata de personas: el Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de Explotación sexual.

Belén Blázquez Vilaplana
bblazquez@ujaen.es

El 12 de diciembre del año 2008 el Consejo de Gobierno aprobaba el Plan integral de lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (TSHFES). Con un periodo de desarrollo de tres años (2009-2012) era un paso más en la lucha contra la violencia de género en sus múltiples facetas y en la implementación de políticas públicas de igualdad de género impulsadas por el gobierno socialista. El objetivo de este trabajo es plantear un acercamiento a esta materia con tres vertientes: por un lado, dar a conocer el origen del Plan (cuál era el problema que dio pie al interés del gobierno, cómo entra en la agenda pública, en qué medidas se concreta); por otra parte, ver lo que se ha realizado (utilizar las distintas memorias e informes para evaluar las medidas que se han llevado a cabo, los avances y/o retrocesos que se han producido, etcétera) y, por último, lo que queda por conseguir y el punto en que nos encontramos tras el cambio de gobierno y el momento de crisis económica. Todo ello utilizando el marco teórico del análisis de políticas públicas con perspectiva de género.

Palabras clave

Políticas públicas de igualdad de género, perspectiva de género, trata de personas, España, explotación sexual.

Abstract

The Spanish Council of the Government passed the Comprehensive Plan to combat Trafficking in Persons in the form of Sexual Exploitation (TSHFES) on 12th December 2008. That Plan, which was developed for a three-year period (2009-2012), was a step forward to combat gender violence in all its forms and to implement the public policies of gender equality promoted by the socialist government. The aim of this article is to provide an approach to this matter with three different aims: first of all, to make public the origin of the Plan (which problem generated the interest of the government; how this issue came into the public agenda; which measures are being taken as a result); secondly, to study what has been accomplished (by using the different reports done in order to evaluate which measures have been taken; by analysing which progress has been made or steps backward have occurred, etc.); and finally, to study what must be accomplished yet and what the situation is after the change in the government and in the current period of economic crisis. All that will be done by using the theoretic frame of the analysis of public policies from a gender point of view.

Key words

Public policies on gender equality, gender perspective, human trafficking, Spain, sexual exploitation.

Introducción

Cuando en noviembre del 2011 el Partido Socialista presidido por Rodríguez Zapatero perdía las elecciones generales en España y llegaba a La Moncloa el Partido Popular encabezado por Mariano Rajoy, los avances posgradados en materias relacionadas con la igualdad, los derechos de las mujeres, la lucha contra la violencia de género, entre otros, eran ya importantes. Para esas fechas, se habían aprobado dos leyes que abrían muchas esperanzas para erradicar siglos de discriminación y silencios: La Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género y la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Pero quedaron en el baúl de las promesas otras cuantas acciones que, aunque estaban en la agenda gubernamental, no habían llegado a concretarse en medidas legislativas como las mencionadas, ni siquiera en planes y/o protocolos de actuación. Entre estos temas se encuentra el que será el objeto central de reflexión en este artículo: la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual.

En ese momento, España había ido dando pasitos cortos en la búsqueda de respuestas a algunas demandas ciudadanas relacionadas con la trata –sobre todo de mujeres– y la prostitución. En este sentido, contaba con un Plan integral para la lucha contra el tráfico de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (2009-2012) impulsado y aprobado por otras de las promesas vacías en temas de igualdad del ya mencionado gobierno socialista: el Ministerio de Igualdad.

No hay que olvidar que cuando comienzan a darse los primeros signos de crisis económica en territorio español, el gobierno suprime dicho Ministerio de su estructura ministerial por razones presupuestarias, aunque supusiera sólo un simbólico 0.3% del total del Presupuesto General del Estado del año 2010. Éste, que había sido el gran paladín de la lucha por la igualdad real y efectiva no sólo en el ámbito del género, sino en el de otras muchas realidades, resultó el primer sacrificado dejando en entredicho a muchas personas que habían defendido la necesidad de su razón de ser.

Ello demostró que la defensa de estos principios se debía más a una cuestión de oportunidad política que de la asunción ideológica de estos valores, lo que se tradujo en la utilización de las mujeres y sus reivindicaciones como un medio para la consecución de votos. No sólo eso, sino que la lucha por la igualdad entre géneros fue relegada al Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales, lejos de confinarla a una Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Presidencia.

Soledad Murillo, ex Secretaria de Estado de Igualdad, se quejó entonces, en el debate que se abriera en el diario El País, de que con ello las mujeres volvieran al silencio y el ostracismo. Afirmaba que, de nuevo, se olvidaba que éstas no son un colectivo, ni una minoría, ni un grupo vulnerable al que se tuviese que proteger bajo un paraguas social: “Tenemos que estar en las políticas activas. Al menos cuando estábamos en Trabajo podíamos influir en las cuestiones de empleo, nos metieron en el diálogo social (...)” Lo que también reafirmó la Magistrada Inmaculada González de Lara al comentar que con la supresión de dicho ministerio naufragaban: “(...) las esperanzas que habíamos depositado en una España menos patriarcal, menos violenta con la mujer y más igualitaria”.¹

1 La desaparición del Ministerio dio lugar a un amplio debate en los medios de comunicación. Entre ellos puede verse la recopilación realizada por la página web: Sin género de dudas en. http://singenerodedudas.com/2003_2012/Archivos/1350/reacciones-a-la-supresion-del-ministerio-de-igualdad.

Fue entonces cuando muchas esperanzas cayeron en saco roto y las mujeres en España continuaron sufriendo y soportando discriminación salarial; la lacra de la violencia de género; vejaciones profesionales, tener los mayores índices de paro y un largo etcétera que no ha mejorado en estos años, sino que se ha visto acrecentado por la situación de crisis económica que azota al país.

Los temas relacionados con la igualdad de género han pasado a un segundo plano, los avances apenas son perceptibles y en algunos aspectos están produciéndose importantes retrocesos en los logros alcanzados. Como ejemplo, un caso llamativo sigue siendo el relativo a la brecha salarial entre mujeres y hombres que no sólo no ha disminuido sino que ha aumentado en los últimos años.

La proclamada igualdad entre sexos es más retórica que real y muchas de las demandas han quedado sólo en buenas intenciones por parte de los poderes públicos, pero sin recursos para poder implementarse ni, mucho menos, evaluarse.

Consideramos necesario traer a colación el tema de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual para poder analizar uno de los problemas sociales que aunque entraron en la agenda pública quedó, así lo entendemos, en un impasse tras los cambios gubernamentales. Los datos de este triste fenómeno en España, según los facilitados por la Policía Nacional Española en la presentación de una campaña para luchar por su erradicación, afecta a más de 12 mil personas en nuestro país y mueve un montante de más de cinco millones de euros al día.

Genera: “(...) beneficios económicos de 30 mil millones de dólares al año, cantidades equiparables a los que se obtienen del tráfico de drogas y de armas.² Es, de hecho, noticia constante en los medios de comunicación y se ha convertido en objeto de debate en medios especializados, en foros y jornadas, entre miembros de los poderes públicos y de la academia, etcétera.

La información constante podría considerarse como un elemento positivo desde el momento en que está publicándose sobre cuestiones relacionadas con la desarticulación de

2 .Datos proporcionados por el Ministro del Interior, Fernández Díaz, durante la presentación de la campaña “No seas cómplice”. Según ha añadido el D.G de la Policía Nacional, Ignacio Cosido, durante 2012 y el primer trimestre de 2013, la Policía Nacional ha llevado a cabo 337 operaciones relativas a la trata con fines de explotación sexual, y se detuvo a 1,011 presuntos responsables de estos delitos, al mismo tiempo que se ha localizado a 722 víctimas.

redes mafiosas, la detención de proxenetas y de cabecillas de estos grupos, la liberación de mujeres engañadas y encerradas en bares o prostíbulos. Pero, al mismo tiempo, entendemos que el hecho encierra un aspecto negativo, porque ello supone que siguen produciéndose noticias que destapan o exponen esta lacra social, signo inequívoco de su existencia y perduración en el tiempo.

Como afirma Victoria Camps en el prólogo del libro *Mi marido me pega lo normal*:

(...) mientras haya que hablar de la mujer como problema [y de las cuestiones que se considera que sólo les afectan a ellas] la situación de la mujer no será de igualdad ni estará normalizada. El feminismo tiene que pasar a la historia como pasó a la historia la esclavitud, sólo cuando sea un tema muerto la igualdad será real (Lorente, 2006).

Consideramos, en consecuencia, que este problema en particular, ni ha pasado a la historia, ni es un tema muerto, ni hay igualdad.

En este sentido, la Red Española contra la trata resaltaba en el verano del año 2012 que el gobierno español no había cumplido con sus obligaciones de implementar **todos los mecanismos de protección internacional para las víctimas a los que estaba obligado. Se solicitaba, por encima de otras cuestiones, que transpusiera la Directiva Europea contra la Trata y tuviera entre sus prioridades:**

(...) **la aprobación de una ley integral que incluyera todos los fines de explotación y que se realizara desde una perspectiva de derechos humanos, de género y de menores y que se tuvieran en cuenta, además, las posibles necesidades de protección internacional de algunas víctimas y que, en todo caso, se respetase el principio de no-devolución.**³

Tal y como expuso la Comisaria Europea de Interior, Cecilia Malmström, sólo la República Checa, Suecia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Finlandia habían transpuesto plenamente dicha directiva a su ordenamiento nacional, mientras que Bélgica, Bulgaria, Eslovenia y Reino Unido lo habían hecho parcialmente.⁴ España era, por tanto, uno de los países que en ese momento no había asumido la mencionada directiva, al mismo tiempo que afirmaba que: “(...) la triste realidad es que el tráfico de seres

3 Para tener una información completa de lo expuesto por la Red, véase: <http://www.re-dconlatrata.org/spip.php?article299> .

4 Presentación del Informe realizado por Eurostat acerca de la trata de personas en Europa, años 2008-2010. La Comisión Europea puso en marcha en el año 2012 una plataforma que reúne a más de cien organizaciones de la sociedad civil de la Unión Europea (UE) en torno a la lucha contra la trata de personas.

humanos está a nuestro alrededor, más cerca de lo que pensamos”.⁵ Y ello a pesar de contar con algunos mecanismos como el que ahora analizaremos.

Al día de hoy, la ley no se ha aprobado y apenas se tienen noticias del II Plan Integral contra la Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual, continuidad del que se presenta en este trabajo. Debía haber comenzado en el año 2013 si tomamos como referencia las fechas de duración del primero, que debía abarcar el período 2009-2012, un año más del previsto en un principio. Pero los datos sobre este desgraciado fenómeno en España no paran de crecer y la situación dista mucho de haberse solucionado o, al menos, mejorado, no obstante que las memorias parciales del Plan alaben lo conseguido y parezcan mostrar un panorama alentador.

En palabras del Ministro del Interior español, Fernández Díaz, estamos ante una lacra de grandes dimensiones en la que las víctimas pierden su libertad y se convierten en los nuevos esclavos del siglo XXI, o mejor dicho en esclavas, puesto que afecta en más de un 90% de los casos a las mujeres.

El objetivo principal de este trabajo es dar a conocer el Primer Plan Integral bajo el marco teórico del análisis de políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992; Pérez Sánchez, 1999; Grau, 2002; Subirats, 2008; Caminal Badía y Aguilera del Prat, 2008) ya que se busca exponerlo como la consecuencia inmediata de la entrada en la agenda pública de este tema y su concreción en medidas reales por parte de los poderes públicos. Pero, además, se hará con perspectiva de género⁶ porque, siguiendo a Susana Gamba, esta posición:

(...) en referencia a los marcos teóricos adoptados para una investigación, capacitación o desarrollo de políticas o programas, implica: a) reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres; b) que dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas, c) que las mismas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión.⁷

5 Cita recuperada del diario El País: “Europeos que explotan a europeas”. [Http://www.elpais.es](http://www.elpais.es)

6 Entenderemos por ésta, la toma en consideración y la focalización de la atención a las diferencias entre mujeres y hombres en cualquier actividad o ámbitos dados a una política.

7 Para mayor información véase Entrevista a Susana Gamba (2008) en Diccionario de Estudios de género y feminismo; Editorial Biblos. Recuperado de: <http://www.nodo50.org/>

Como afirmaba Marcela Lagarde (2011), esta perspectiva está conformada por los derechos, las oportunidades y las libertades surgidas a lo largo de los distintos esfuerzos políticos y culturales realizados para acabar con los oprobios hacia las mujeres. El anhelo más grande es “generar condiciones sociales que permitan a las mujeres vivir con bienestar y en libertad, así como a las mujeres y a los hombres vivir en igualdad.” (Lagarde, 2011, p. 18).

Analizaremos para ello tres aspectos clave que se convertirán en los objetivos secundarios del trabajo, a saber:

Conocer las razones que ocasionaron que este tema entrara en la agenda gubernamental y/o las razones por las que las demandas para acabar con esta problemática social quedaran implementadas en un Plan y no en una Ley Integral.

Analizar la estructura, medidas y acciones recogidas en el Plan para lo que nos detendremos en lo que se ha implementado, y lo que no, de lo recogido en él, reparando en las diferencias entre una memoria y una evaluación del Plan

Reflexionar sobre lo que queda por hacer y las posibles líneas de trabajo futuro para su desarrollo.

Desarrollo

Según se recoge en el comienzo del Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, este hecho constituye: “una manifestación más de desigualdad en la que se encuentran las mujeres en muchos lugares del mundo y constituye una clara expresión de la violencia de género” (Ministerio de Igualdad, 2010, p. 9).

Como muchos otros temas relacionados con la desigualdad desde la perspectiva de género, su escasa visibilización no era una cuestión de desconocimiento sobre lo que estaba ocurriendo, sino de falta de conciencia social y, por ende, de la necesidad de convertirlo en un problema público que rompiera con su percepción como “privado” por parte de la ciudadanía.

mujeresred/spip.php?article1395

Esta alteración daría lugar a que fueran los poderes públicos los que debían buscarle respuestas que se sustentaran en la defensa de los derechos humanos –bajo la óptica de que los derechos de las mujeres, son derechos humanos–, la intervención social –incidir en la sociedad para buscar cambios de mentalidad, entre otros necesarios– y de que nos enfrentamos a un fenómeno que reproduce la esclavitud que se presumía derogada o superada en estas primeras décadas del siglo XXI (García; López; Hernández y Mena, 2011).

Este fenómeno afecta mayoritariamente a las mujeres no sólo porque son sobre todo éstas quienes la sufren, sino porque, siguiendo a Marcela Lagarde:

(...) el que la inmensa mayoría de prostitutas sean mujeres radica en que todas las mujeres son putas, es decir mujeres objetos sexuales antes que nada. La prostitución no encuentra su casa en cada mujer, en su especificidad, sino en la esencia social de las mujeres: como seres para y de otros (...) La propiedad general de todas las mujeres por los hombres,⁸ es una determinación histórica esencial, que las hace a todas seres dispuestas a ser ocupadas, seres a disposición, en servidumbre voluntaria o, como en estos casos, forzada. (Lagarde, 2011, p. 600)

Uno de los principales logros de las reivindicaciones de los grupos, movimientos, asociaciones... que defienden y luchan por los derechos de las mujeres, ha sido conseguir que la población en general, y los poderes públicos en particular, consideren solucionar los problemas asociados con estas discriminaciones, estas violaciones, lo que constituye un tema de interés para el avance de la sociedad en su conjunto.

Importante es el reconocimiento de que no se trata de una cuestión que sólo podría solucionarse a través de la familia, la pareja o “el hogar” porque sea “propio” del ámbito privado, sino que es necesario hacerlo articulando normas que cuenten con los recursos públicos a su disposición y con el mecanismo coercitivo que procede de la consideración del poder estatal.

⁸ “El consumo de servicios sexuales es un acto especialmente marcado por el género: es algo que hacen los hombres como hombres. Se trata de una actividad en la que el participante desempeña un papel social que conlleva ciertos modos típicamente masculinos de comportarse, pensar, saber y detentar poder social”. AMPRAMP (2011). Guía la trata con fines de explotación sexual. Cita recuperada de: <http://www.apramp.org/documentos.asp>

En definitiva, los logros se traducen en pensar y actuar sobre estas cuestiones a través de las medidas que han recibido la denominación de políticas públicas. De ahí que el siguiente paso sea analizar las razones por las que este tema ha entrado en la agenda pública como el elemento discriminante para que se constituya, o no, en objeto de interés para los poderes públicos.

La lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual como política pública estatal: su entrada en la agenda

Para Subirats, toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Es la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. En su trabajo comparativo del año 2008 (p. 34 y ss) Subirats plantea que las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (medios de comunicación, grupos de interés, partidos políticos, movimientos sociales) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones (congreso, senado, cámara legislativa).

Vallés (2007) la define como:

(...) un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflictos o de tensión social. Este autor continúa afirmando que son decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas –lo cual le confiere la capacidad de obligar– pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados (p. 396).

Mientras que Dye (1976) la reduce a la clásica definición de todo aquello que el gobierno decide, o no, hacer,⁹ que juzgamos inaceptable dado que no podemos obviar que cuando los poderes públicos, a través de cualquiera de sus instancias gubernamentales, deciden no actuar ante una demanda ciudadana también están haciendo o produciendo políticas públicas (Aguilar, 1996).

En este caso, lo importante para recibir tal denominación no radica tanto el producto final como en la toma de decisión en un sentido o en otro. Precisión que cobra especial importancia en el tema de la trata de “blancas”, por cuanto si, como ahora veremos, el

problema había entrado en la agenda gubernamental, la falta de existencia de una ley integral que pudiera dar respuesta a la misma debe considerarse como la expresión consciente por parte de los poderes públicos ante esta demanda ciudadana. El hecho de que durante los gobiernos socialistas se aprobaran dos leyes cuyo eje central giraba en torno a problemas considerados como “propios” de las mujeres (la violencia de género y las desigualdades de género), con las numerosas críticas y opiniones encontradas que suscitaron, dio lugar a su relegación frente a otras cuestiones que se estimaron de mayor importancia para el interés general. Se concretaron entonces en un Plan Integral con lo que se le confirió mucha menor entidad a las medidas adoptadas que las que proceden de una ley aprobada a nivel nacional. Las reivindicaciones cuyo foco de interés afectan de manera directa a las mujeres han pasado en esta última legislatura a ser conflictos de inferior categoría aunque el número de personas afectadas sea, como ya se ha expuesto al comienzo y sobre lo que ahora volveremos, mucho mayor que en otras materias sobre las que sí se ha legislado en los últimos años.

Uno de los principales problemas con los que se ha encontrado el legislador para poder trabajar sobre esta cuestión ha sido consecuencia de la falta de datos concretos acerca de esta realidad. Se ha puesto varias veces de manifiesto que existe un conocimiento aún muy escaso sobre lo que realmente sucede, con un amplio baile de cifras procedentes de diferentes fuentes y, en muchos casos, sin perspectiva de género, lo que dificulta la cuantificación del problema. Así, en la Memoria del Plan correspondiente al año 2011, se afirmaba que: “(...) los sesgos de los datos disponibles aportan debilidad a la validez de las estimaciones y los sistemas de registro, dirigidos a la intervención, dificultan (...) la interpretación de los datos” (Informe, 2012) con lo que difícilmente se podrán planificar, implementar y/o ejecutar medidas y acciones que acaben con las razones de por qué surge el problema, dónde y cómo se manifiesta, a quién afecta, quiénes son sus propulsores y un largo etcétera.¹⁰

Por otra parte, la implicación directa de las mafias impide que se cuente con datos reales y fehacientes de la trata de personas con fines de explotación sexual.

Pero algo se está haciendo. Del período 2008-2010 existe un primer informe publicado

10 Según se recoge en el estudio de García Cuesta; López Sala; Hernández Corrochano, y Mena Martínez, del 2011 Poblaciones mercancía: tráfico y trata de mujeres en España: “Los estudios sobre tráfico han experimentado un crecimiento espectacular desde el año 2000 (...) Sin embargo, las lagunas de los datos son muy numerosas, lo que afecta a su fiabilidad, y nuestro conocimiento sobre el fenómeno aún es muy débil debido a la dificultad de medirlo...”

por Eurostat (Agencia Estadística de la Unión Europea) donde se afirma que en los 27 países comunitarios había un total de 23,632 víctimas de trata, con un crecimiento del 18% en relación con los datos que se manejaban los años anteriores.¹¹ De ellas el 61% estaba constituido por europeas de pleno derecho, la mayoría mujeres explotadas sexualmente, procedentes en su inmensa mayoría de Rumanía y Bulgaria. Sus cifras rebasan con mucho las de víctimas procedentes de territorios extracomunitarios como Nigeria y China y de otros países latinoamericanos, sobre todo Paraguay¹² y Brasil, probablemente por la razón de que de estos países no se exigía visado para entrar de turistas en territorio europeo. Como ya hemos comentado, las mujeres constituyen la abrumadora mayoría de las víctimas de estos delitos con un 68%, el 61% de los casos detectados reflejan explotación sexual que afecta particularmente a la mujer.

Si a ese porcentaje se le añade el 12% constituido por niñas, la incidencia de esos delitos en el género femenino sube a ocho de cada diez casos.¹³ Según se desprende de este estudio, las razones no pueden limitarse a una sola sino que obedece a una conjunción de varias de éstas, entre las que destacan: el problema de la pobreza, la falta de cultura democrática y la desigualdad de género, pero se añade un motivo inquietante que dificulta su eliminación: una floreciente industria del sexo y la consiguiente demanda de servicios sexuales (Eurostat, 2010). Mientras siga existiendo demanda, habrá alguien dispuesto a satisfacerla, de ahí que se haya insistido en la necesidad de actuar no sólo sobre las víctimas y sobre quienes gestionan el tráfico de personas, sino también sobre quienes “consumen” este servicio.¹⁴

11 Según Ignacio Cosido, Director General de la Policía Nacional: “entre 2008 y 2010 hubo en la Unión Europea 24.000 víctimas de la trata de seres humanos y seis de cada diez lo fueron por explotación sexual(...) Recuperado de: <http://www.apramp.org/campana.asp?id=59>

12 En el año 2010 la policía identificó a más de mil potenciales víctimas de trata paraguayas, de las cuales 142 (mujeres y niñas) fueron reconocidas como víctimas. Para mayor información sobre este particular véase AMPRAMP (2011). Esclavas sexuales en España. Trata de mujeres y niñas paraguayas. Propuesta para una cooperación internacional eficaz. Recuperado de http://www.apramp.org/upload/doc173_Proyectoparaguay_dossier%20paraguayas%20definitivo.pdf

13 Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, para el año 2008 afectaba a más de 2'.500,.500 personas, sobre todo mujeres y niñas, moviendo un montante de más de 7 mil millones de dólares anuales. Red Española contra la Trata de personas (2008). Guía básica para la identificación, derivación y protección a las personas víctimas de trata con fines de explotación. Recuperado de : <Http://www.rescontralatrata.org>

14 Para obtener información sobre la trata a nivel internacional puede verse UNDOC (2012).

En el caso que nos ocupa, España, el primer paso que se dio para que el combate a la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual se convirtiera en una política pública estatal fue articular una conciencia social ciudadana que sacara a la luz este tema como un problema para y de la población en su conjunto, y no sólo de las mujeres, ni de las mujeres en riesgo de exclusión social y/o de las inmigrantes.

Sin esa movilización y cambio hacia la sensibilización acerca de cuál es el papel que debe tener la mujer en pleno siglo XXI y de cuáles son sus derechos, así como de la necesidad de luchar por su integridad física, moral y/o psíquica, en igualdad de condiciones respecto a las de los hombres, no se habría intentado responder a estos hechos a través una política pública.

Mientras esto no ocurría, no era posible poner en funcionamiento las medidas amparadas por los mecanismos institucionales, presupuestarios y penales del ámbito gubernamental. Pero, además, no podemos dejar de poner sobre la mesa que las políticas públicas que se desarrollan en cualquier nivel estatal están estrechamente relacionadas con la forma en que se percibe el problema que las justifica. Puesto que, aunque parezca lo contrario, pocos problemas políticos existen de forma objetiva: “(...) no hay problemas políticos per se, sino asuntos sociales que son convertidos en problemas (que pueden entrar en la agenda pública)” (Harguindéguy, 2013, p. 39). Según quién y cómo se defina el problema, serán unas u otras las instancias gubernamentales las encargadas de articular las acciones e implementar las propuestas para combatirlo.

En este caso en particular, el objetivo fue lograr una definición multidisciplinar que permitiese atacar la raíz del fenómeno de la trata desde todas las aristas de las distintas definiciones recogidas, sobre todo, en las Declaraciones Internacionales. Ello posibilitaría, de ese modo, involucrar a distintos ministerios e instituciones en su erradicación y no, como en algunos casos ha podido observarse, reducirlo a un “problema de mujeres”. Y más aún, se ha luchado porque se considere como víctimas a quienes sufren esta situación y, no como ocurría hasta ahora, como si fueran parte del delito. No hay que olvidar que la mayor parte de éstas se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad social:

(...) además de la coacción y violencia que sufren, desconocen sus derechos en un país

Informe mundial sobre la trata de personas 2012. Resumen ejecutivo. Recuperado en junio de 2013 de http://www.apramp.org/upload/doc177_informe%20sobre%20trata%202012.pdf

que no es el suyo, en numerosas ocasiones no hablan el idioma, ignoran las posibilidades de ayuda que existen, desconfían de las autoridades y, frecuentemente, son desposeídas de sus documentos de identidad por los tratantes. Muchas no denuncian porque temen sufrir represalias tanto ellas como sus familiares en el país de origen (Red Española contra la Trata de Personas, 2008).¹⁵

En este sentido, otra de las dificultades, junto a la relacionada con la falta de datos fiables, se encontró en la propia definición dentro de la normativa española. Aunque era posible acudir a las existentes a nivel internacional, éstas eran de aplicación para el tema de la trata en sentido amplio, mientras era, además, necesario diferenciarlo del tema del tráfico ilícito de personas.¹⁶ Así, según el Protocolo de Palermo, el concepto de trata es entendido como:

(...) la captación, transporte, traslado, acogida o 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, trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Naciones Unidas, 2000).

Pero, como hemos afirmado, esta cuestión se complicaba al no existir una definición explícita de Trata con Fines de Explotación Sexual en éste, ni en ningún otro documento jurídico internacional ni, por supuesto, en España con lo que se dejaba a cada legislación nacional que emplease la conceptualización adecuada a los convenios y compromisos internacionales adquiridos, así como a sus propias legislaciones (AMPRA, 2011).¹⁷ En el

15 “Aquellas que reúnen el suficiente valor para interponer una denuncia y colaborar como testigos en el proceso penal contra los autores del delito, sufren con demasiada frecuencia una revictimización al enfrentarse con un sistema judicial poco sensibilizado frente a esta realidad”. Red Española contra la Trata de Personas (2008). Guía básica para la identificación, derivación y protección a las personas víctimas de trata con fines de explotación. Recuperado de: <http://www.rescontralatrata.org>

16 Para mayor información véase AMPRAM (2011). Guía la trata con fines de explotación sexual. Recuperado de: <http://www.apramp.org/documentos.asp>

17 Es importante así mismo considerar las diferencias entre el concepto de Trata de Seres Humanos y el de Inmigración Irregular. Dicha diferenciación puede encontrarse en el

caso español, habría que recurrir al Plan Integral que analizamos en este trabajo y, sobre todo, a la reforma del Código Penal del año 2010,¹⁸ consecuencia directa de éste, que en su artículo 177 bis dice:

1. Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, la capture, transportare, trasladare, acogiere, recibiere o la alojare con cualquiera de las finalidades siguientes: a) La imposición de trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o a la servidumbre o a la mendicidad. b) La explotación sexual, incluida la pornografía. c) La extracción de sus órganos corporales.

2. Aun cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado anterior, se considerará trata de seres humanos cualquiera de las acciones indicadas en el apartado anterior cuando se llevare a cabo respecto de menores de edad con fines de explotación. (Pomares, 2011)

Una vez definido el problema podrían identificarse los actores públicos que debían intervenir en su resolución. Siendo el siguiente paso incluirlo en la agenda pública (Meny y Thoenig, 1992; Aguilar, 1996; Subirats, 2008). Aquí intervinieron, entre otros factores, dos cuestiones: por una parte, el papel de las instituciones internacionales que instaron al gobierno español a adoptar e incluir en su legislación nacional los diversos acuerdos, protocolos y declaraciones que habían ido aprobándose en esos años¹⁹--véase Anexo de normativa-- y, en segundo lugar, pero no por ello menos importante, la entrada de la lucha contra la violencia de género en la agenda pública española, sobre todo a partir de la aprobación de la Ley Integral contra la Violencia de Género (Lienas, 2006; Lorente, 2009; Martínez, 2012; García, López, Hernández y Mena, 2011). Además, en España la Trata de Seres Humanos con Fines

Primer Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual.

18 Antes de ese año se instruían los procedimientos por otros delitos como prostitución ilegal o inmigración clandestina.

19 Entre ellas Naciones Unidas, la Unión Europea, el Consejo de Europa o la Organización para la Seguridad Común en Europa (OSCE) y desde las asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales.

de Explotación Sexual se construyó como problema y entró en agenda por la conjunción en un mismo momento del ciclo político de diversas causas (Harguindéguy, J. B., 2013), a saber: a) Por su grado de relevancia social, b) Por su grado de especificidad, c) Por la relevancia temporal, d) Por el nivel de complejidad, e) Por la existencia de precedentes históricos.

Estos factores dieron lugar a un discurso alrededor de la trata y, sobre todo, de la prostitución, que movilizó a amplios sectores de la sociedad española buscando su erradicación o, cuando menos, el logro de las tres “p” mencionadas por algunas instituciones: persecución de los tratantes, protección de las víctimas y prevención de la trata (AMPRA, 2011, p. 84). Ello abrió debates y espacios de discusión y reflexión que permitieron investigaciones y estudios que fueron dando luz a muchos de los silencios que rodeaban a este fenómeno. Según Carracedo:

(...) el análisis sobre la prostitución y la toma de posición por parte de las organizaciones de mujeres y por el movimiento feminista, salvo la excepción representada por algunos grupos de mujeres, ha sido muy reciente en nuestro país, prácticamente no será hasta el primer quinquenio del 2000 cuando se observe la incorporación a la agenda feminista, del debate sobre la explotación sexual de las mujeres. Dicha cuestión será abordada (...) en términos harto limitados y quedará básicamente constreñida al examen de la trata con fines de explotación sexual, tan limitada perspectiva estará presente en casi todos los ámbitos sociales (Carracedo, 2010, p. 21).

Sus resultados pusieron de manifiesto unas cifras, para el caso español, sumamente descorazonadoras. La trata se había multiplicado por cuatro entre 2009, primer año en el que se aportaron datos fiables, y 2010. Los mil 605 casos comunicados ese último año colocaron al país como el segundo que sufría este problema,²⁰ después de Italia. Ese incremento se debía, según los expertos, al abordaje del asunto y no, como podría ser considerado lógico, a su olvido, por ser ese año en el que empieza a implementarse el Plan aprobado por el Ministerio de Igualdad.

El hecho de que entrara en agenda pública y que se tomaran decisiones desde los poderes públicos para su erradicación, destapó numerosas cuestiones obviadas o silenciadas hasta

20 En España el 28% de los hombres confiesa haber pagado por sexo. AMPRAM (2011). Esclavas sexuales en España. Trata de mujeres y niñas paraguayas. Propuesta para una cooperación internacional eficaz. Recuperado de : http://www.apramp.org/upload/doc173_Proyectoparaguay_dossier%20paraguayas%20definitivo.pdf

ese momento. Como ahora veremos, ello permitió también la modificación de la Ley de Extranjería, la aprobación del convenio marco que facilitó las identificaciones de personas esclavizadas —se clarificaron los indicios que buscan las fuerzas y cuerpos de seguridad—, la modificación del Código Penal, entre otras muchas cuestiones.

Todo ello, en última instancia, hizo posible que los datos salieran a la luz y que pudiera cuantificarse por primera vez con cierta fiabilidad el fenómeno en nuestro territorio, convirtiendo en certezas las sospechas que se tenían acerca de la importancia del delito en España y la necesidad urgente de actuar sobre él.

Según un informe presentado por el Defensor del Pueblo Nacional con datos suministrados por la Secretaría de Estado de Seguridad, entre 2009 y 2010:

(...) el perfil de las personas en situación de riesgo de ser víctimas de trata con fines de explotación sexual en España era el de una mujer de Europa del Este, de entre 18 y 32 años y una mujer de Latinoamérica, de entre 33 y 42 años. Los datos de 2011 no son desglosados por nacionalidad, pero se refieren a las nacionalidades rumana, brasileña y paraguaya (...) (Defensor del Pueblo, 2012).

Las cifras del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado muestran que el número de víctimas finalmente detectadas es muy bajo en relación con las personas identificadas en situación de riesgo: en 2009 se identificaron 1,301 víctimas frente a las 6,157 personas en situación de riesgo; en 2010 1,641 víctimas frente a 15,075 personas en situación de riesgo; y en 2011 las víctimas fueron 1,082 frente a 14,730 personas en situación de riesgo, lo cual da clara muestra de la dificultad a la hora de encarar el problema, tanto por las mafias que lo promueven, como de las mujeres y menores que lo sufren.

El Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (TSHFES)

El 12 de diciembre del año 2008 el Consejo de Gobierno aprobó el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (TSHFES) que, como ya se ha mencionado, tuvo como raíz directa las recomendaciones de la ponencia sobre la situación de la prostitución en España del año 2007, constituida por la Comisión Mixta del Congreso-Senado para los derechos de la mujer y la igualdad de oportunidades. Como hemos señalado al comienzo de este trabajo, el Plan, con un periodo de desarrollo de tres años (2009-2012) era un paso más en la lucha contra la violencia de género en sus múltiples

facetas y en la implementación de políticas públicas de igualdad de género impulsados por el gobierno socialista. En él se recogen estrategias gubernamentales para poner en marcha instrumentos de control y coordinación en materia de seguridad y represión de la trata, y se reconoce a las víctimas de trata tanto en el ámbito de la asistencia social como de la seguridad (AMPRA, 2011, p. 97).

Como se declara en el comienzo del propio Plan, para su elaboración se tuvieron presentes distintas iniciativas parlamentarias que a lo largo de estos años se fueron sucediendo en el país en relación con el fenómeno de la trata de personas y los ya mencionados marcos de la Unión Europea y de otras instituciones internacionales.

Entre ellas hay que destacar las conclusiones y recomendaciones --aprobadas el 25 de junio de 2003 por la Comisión Mixta Congreso-Senado de los Derechos de la Mujer-- de la ponencia creada para abordar el tráfico de mujeres, niñas y niños; siguiendo con las recomendaciones de la Conferencia de Viena de julio de 1996 y de la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989; las proposiciones de ley presentadas y aprobadas por los diferentes grupos parlamentarios durante la legislatura 2004-07; el Plan de la Unión Europea sobre mejoras de las prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 9 de diciembre de 2005 (D.O. C311); las conclusiones y recomendaciones aprobadas el 13 de marzo de 2007 por la Ponencia sobre la situación de la prostitución en España, constituida en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado para los derechos de la mujer y la igualdad de oportunidades.

Aunque su origen se dio en el Ministerio del Interior, el primer borrador fue elaborado por un grupo interministerial coordinado desde la Vicepresidencia del Gobierno. La creación del Ministerio de Igualdad permitió que fuera éste quien en su fase final desarrollara el Plan, con la colaboración de la sociedad civil y de las comunidades autónomas (García, López, Hernández y Mena, 2011).

El mismo se complementa con las medidas contra la trata de niñas y niños, comprendidas en el II Plan de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de la Infancia y la Adolescencia 2006-2009, aprobado en diciembre de 2005 por el Observatorio de la Infancia. Pasaremos a continuación a desglosar el Plan.

Estructura del Plan

El Plan recoge la siguiente afirmación acerca de su objetivo general: “(...) pretende ser el primer instrumento de Planificación, de carácter integral, en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual en España. (Plan, 2010, p. 17)”. Busca dar respuesta:

(...) a la preocupación social que genera este problema, proponiendo el establecimiento de nuevos instrumentos y cauces de actuación, haciendo una muy especial referencia a la necesidad de incrementar la colaboración y la coordinación entre las Administraciones Públicas, las Instituciones y la sociedad civil, destacando el importante papel que deben jugar en ello las Organizaciones No Gubernamentales y las asociaciones que trabajan con mujeres. Así como fomentar la cooperación en el ámbito internacional, para mejorar la detección de los casos de explotación (...) acotar y conocer mejor el problema y avanzar decididamente en su prevención (Plan, 2010, p. 17).

Se sustenta, en cuanto a los valores y fundamentos teóricos y metodológicos que deben guiar su actuación, en una serie de principios rectores, a saber:

Trabajar este tema con perspectiva de género

Trabajar este tema como una violación de los derechos fundamentales

Trabajar este tema como un hecho transnacional

Trabajar este tema como un delito

Para dar la lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, en el Plan se contemplan una serie de objetivos que deben articular las posteriores actuaciones:

Sensibilizar a la sociedad para promover reacciones de «tolerancia cero» contra los actos delictivos relacionados con la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

Combatir las causas de la trata a través de políticas activas de cooperación con los países de origen y mediante medidas preventivas en los países de origen, tránsito y destino.

Desarrollar medidas desde una perspectiva integral, en los ámbitos judicial, social, educativo, policial, administrativo y de inmigración, con participación de las Organizaciones No Gubernamentales.

Asegurar, como eje central, la asistencia y protección a las víctimas de la trata, garantizando la protección de sus derechos e intereses.

Luchar decididamente contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y contra la activa intervención en el fenómeno de traficantes y proxenetas.

De acuerdo a estos objetivos el Plan se estructura en cinco áreas, denominadas medidas, que reúnen un total de 65 acciones:²¹

Medidas de sensibilización, prevención e investigación (6 objetivos: 19 acciones).

Medidas de educación y formación (2 objetivos: 7 acciones).

Medidas de asistencia y protección a las víctimas (5 objetivos: 18 acciones).

Medidas legislativas y procedimentales (3 objetivos: 8 acciones).

Medidas de coordinación y cooperación (5 objetivos: 10 acciones).

Su duración inicial fue de tres años (2009-2011) aunque posteriormente se amplió a uno más (2012). En el Plan no se recoge algo fundamental como es el montante previsto para su puesta en marcha, pero en un estudio realizado en el año 2011 por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género sobre este tema, se señalan algunos datos interesantes procedentes de entrevistas, se afirma que el Plan: “(...) dispone de una memoria económica de 44 millones de euros, dos millones de euros para la intervención con las víctimas” (García, López, Hernández y Mena, 2011) y que se articula a través de tres niveles: el político (la toma de decisiones es interministerial), el técnico (para su ejecución, haciendo referencia a los ministerios que deben actuar para poner en marcha el Plan) y de cooperación entre la sociedad civil y las comunidades autónomas: “Se aspira a montar un sistema cuyo objetivo final sea la eliminación de la trata para la explotación sexual y la restitución del proyecto de vida de la víctima” (García, López, Hernández y Mena, 2011).

En el presente trabajo se continúa afirmando que el Plan busca incidir de manera prioritaria en la formación de aquellos sectores que están implicados en la atención a las víctimas, ya sea a nivel sanitario, policial o jurídico, sin olvidar, por su trascendencia, la sensibilización de la población acerca de este hecho como un problema social que atenta contra los derechos humanos, reforzando en todo momento la pluralidad de situaciones en

²¹ Para el análisis del contenido detallado de cada una de estas acciones véase Ministerio de Igualdad (2010). Plan integral para la lucha contra el tráfico de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (2009-2012). Madrid.

las que se encontrarán las víctimas, lo que requiere flexibilidad, adaptación y un enfoque integral y colaborativo.

Primeros resultados: Memorias anuales

Aunque en los últimos años se ha generalizado en España la evaluación de las políticas públicas²² como mecanismo para incidir en el buen gobierno y en la calidad democrática (Bañón, 2002; AEVAL, 2010), incluida la obligación de realizarla todos los programas, proyectos, Planes... aprobados por las distintas administraciones públicas (Subirats, 2005) este hecho no ha sido considerado en el Plan que venimos analizando. Si bien es cierto que en su redacción aparece la palabra “evaluación” junto a la de “seguimiento” (Ministerio de Igualdad, 2010, p. 19), su lectura nos demuestra que no se ha contemplado como mecanismo de legitimación de las acciones emprendidas ni de rendición de cuentas ante la ciudadanía, sino –así lo entendemos– para solventar el obligado cumplimiento de su inclusión en estas medidas gubernamentales.

El Plan no recoge en ningún momento indicadores para realizar la evaluación de las acciones previstas, ni plazos o tipos de evaluaciones a llevar a cabo, lo que prevé es la realización de memorias anuales durante los años 2010, 2011 y 2012,²³ que aquí analizaremos para dejar una idea de lo que se ha dicho, hecho y de lo que queda aún por hacerse, aunque sin perder de vista que se trata de memorias y no de evaluaciones.

En la primera memoria, publicada en el año 2010, se afirmaba que ya se habían: “(...) culminado todas las acciones de carácter organizativo previstas en el Plan, de manera que se contaba con toda la infraestructura necesaria y la cobertura legislativa adecuada para su implementación, cumplimiento y evaluación”. Entre las acciones que se habían realizado se

22 Entendiendo por ésta: “(...) el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos”.

23 En algún documento no oficial ha sido posible encontrar referencias a la realización actual de una evaluación del Plan por parte de la Comisión de Igualdad del congreso de los diputados.

cuenta la constitución del Grupo Interministerial de Coordinación,²⁴ según el punto II. 4 del Plan e igualmente del Grupo Interministerial de Carácter Técnico que se reunieron en tres ocasiones durante ese período.

Entre otras actuaciones del primer año se plantearon aquellas medidas que exigían un mayor plazo para su implementación, buscando lograr efectos de concienciación y divulgación del problema y de la promoción de las reformas normativas necesarias para alcanzar los objetivos ya mencionados. En especial, las derivadas de la ratificación de las normas del Convenio sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa y su entrada en vigor en España en agosto de 2009. Así mismo, la memoria recoge el establecimiento, el 14 de julio, como mecanismo de cooperación y diálogo permanente, el Foro Social Contra la Trata, con la participación de cinco vocales de la Red Contra la Trata formada por las principales Organizaciones No Gubernamentales del sector, así como por todas las organizaciones sociales que lo habían solicitado.

Detalla también los estudios que se realizaron durante ese tiempo –un total de tres– y las distintas medidas de sensibilización y formación que fueron poniéndose en marcha. Con relación al Objetivo 2, relativo a las medidas para sensibilizar a las víctimas y ofrecerles información sobre sus derechos y recursos (Área III), el Ministerio de Igualdad editó folletos en los que figuraba un teléfono de información y asesoramiento en los siguientes idiomas: español, catalán, gallego, euskera, inglés, francés, rumano, ruso, portugués, árabe, polaco y ucraniano.

La tirada de la primera edición fue de 500 mil ejemplares. Se esperaba distribuirlos en colaboración con las Comunidades Autónomas, la OIA, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), Policía (nacional, autonómica y local), Guardia Civil, delegaciones del gobierno, embajadas españolas, concejalías de la mujer, servicios sociales municipales, servicios de salud (ETS), ONGs. El folleto incluía el teléfono de atención del Instituto de la Mujer, que había incorporado en ese momento la atención específica en casos de trata.

Respecto a las reformas penales, se dio un paso fundamental con la aprobación en el Consejo de Ministros de 13 de noviembre de 2009 y la posterior remisión al Congreso de los Diputados del proyecto de ley de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de

²⁴ Constituido por miembros de los siguientes ministerios: Asuntos Exteriores y Cooperación, Justicia, Interior, Sanidad y Política Social, Trabajo e Inmigración e Igualdad (este último como presidente de las reuniones). Sus funciones están recogidas en el Punto II.4 del Plan.

noviembre, del Código Penal, que pretendía introducir el nuevo Título VII bis dentro del libro segundo, con el art. 177 bis dedicado expresamente a la trata de seres humanos.²⁵

Como se señalaba anteriormente, el Grupo Interministerial aprobó algunas prioridades para el año 2009. Cabe señalar que se trataba de un programa muy ambicioso y complejo. De cualquier modo, el balance era positivo, indicándose que se había dado un óptimo nivel de cumplimiento a la mayoría de las prioridades que se habían puesto de relieve en la elaboración del Plan. El programa de actuaciones aprobado para el 2009 exigía una amplia batería de modificaciones normativas de carácter previo a muchas de las medidas incluidas en el Plan. En este sentido, habría que mencionar entre otras: la ratificación y entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre trata, la reforma de la Ley Orgánica de Extranjería y el inicio de la reforma penal. Todos estos fueron pasos laboriosos que permitieron ir tejiendo un marco normativo adaptado a las novedades del panorama jurídico internacional, tanto por lo que se refiere a la dimensión preventiva y represiva de este crimen, como en cuanto a su dimensión de vulneración de los derechos humanos y de la necesaria protección de sus víctimas.

En definitiva, durante el primer año de aplicación del Plan se concluía que existían mejores instrumentos legales para la persecución del delito, que había crecido la concienciación y la sensibilización sobre el problema, que se conocía mejor el fenómeno, que las mujeres contaban con mayores recursos de protección y que se habían podido desarticular más redes ligadas a delitos de crimen organizado.²⁶

La Memoria de las actuaciones desarrolladas durante el año siguiente, 2010, es mayor en contenido e información. En ésta se afirma que: “las conclusiones recogidas en el Informe 2009 sobre el primer año de ejecución, indicaban la necesidad de avanzar en el cumplimiento del Plan en tres sentidos: prevención, persecución y protección” (Memoria, 2011). En ella se recoge la información relativa a las distintas actividades de sensibilización, prevención, investigación, educación y formación que fueron desarrollándose durante ese año. Además,

²⁵ Véase la página 13 de este trabajo.

²⁶ Para un conocimiento exhaustivo sobre el contenido de esta Memoria véase: Informe sobre el Estado de Situación del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (2010), Madrid: Secretaría General de Políticas de Igualdad. Ministerio de Igualdad.

merece mencionarse el apartado dedicado a la protección de la víctima de trata que refiere el desarrollo de protocolos de actuación y coordinación para la garantía de protección y las medidas de asistencia, incluida tanto la financiación a entidades para la asistencia integral, como las reformas realizadas en la LO 4/2000 de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y el Código Penal y los aspectos relativos a la identificación de las víctimas de trata con fines de explotación sexual.

En el punto de persecución y prevención, se analizaba lo realizado –de acuerdo a lo previsto en el Plan-- conforme a la información sobre los mecanismos de asistencia a las víctimas de trata en los procesos judiciales, y sobre las medidas de cooperación internacional y cooperación al desarrollo dirigidas a prevenir la captación de víctimas de trata. Desde un punto de vista cuantitativo, se afirmaba que en los dos últimos años se había dado cumplimiento al 90% de los objetivos previstos en el Área I, relacionados con las medidas de sensibilización, prevención e investigación.

En el ámbito de las investigaciones, la Memoria mencionaba que sólo quedaba pendiente la realización de las orientaciones metodológicas para la intervención a víctimas de trata. En materia de prevención, por su parte, se llevaron a cabo las actuaciones previstas en el Plan, y en cuanto a las actividades de sensibilización, se consideraban como acciones de continuidad, por lo que se indicaba la necesidad de proseguir trabajando en ellas a lo largo del siguiente año.

También el Área II del Plan de medidas de educación y formación, según indicaba la mencionada Memoria, había tenido un importante impulso en 2010, con lo que se daba cumplimiento prácticamente a la totalidad de los objetivos señalados, tanto en lo que se refería a la formación especializada de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y del personal funcionario en el exterior, especialmente del personal militar desplegado en misiones de paz, como en la formación del personal de funcionarios y profesionales de otras administraciones e instituciones públicas y privadas.

En cuanto al grado de ejecución de los objetivos del Área III de medidas de asistencia y de protección a las víctimas de trata, eje central del Plan en tanto constituye el ámbito de trabajo dedicado a la protección de los derechos e intereses de las víctimas, aunque se habían hecho importantes esfuerzos, los avances en su ejecución habían sido menores que en los expuestos con anterioridad. Sin embargo, en materia legislativa, de acuerdo con los objetivos

previstos en el Área IV, de medidas legislativas y procedimentales, se afirmaba que si bien se había producido una de las reformas más importantes en el ordenamiento jurídico español en relación con la persecución del delito de trata –con su inclusión del en el Código Penal ya mencionado–, quedaba un largo camino por recorrer. Así, tenía que seguir trabajándose para garantizar la asistencia jurídica gratuita a la totalidad de las víctimas de trata, para la protección efectiva de víctimas y testigos, la garantía de medidas cautelares o la regulación explícita de la prueba anticipada en los procesos con víctimas de trata.²⁷

En la Memoria del año 2011, por su parte, se ponía de manifiesto que el Grupo Interministerial de Coordinación, en su reunión de 14 de junio de 2011, acordó la ampliación de la vigencia del Plan durante 2012, garantizando así una mayor eficacia en la consecución de las medidas. Siendo necesario destacar la elaboración y actualización de un mapa de recursos, donde se recogían los siguientes datos:

Recursos de alojamiento: el mapa recoge información de 19 entidades especializadas en la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual que cubren el territorio de todas las comunidades autónomas. Estas entidades disponen de 41 centros de alojamiento con un total de 397 plazas y los servicios que proporcionan son los siguientes:

- 41 centros disponen de atención psicológica.
- 26 centros disponen de atención sanitaria.
- 29 centros disponen de programas de inserción laboral.
- 42 centros disponen de programas sociales
- 35 centros disponen de atención jurídica.
- 20 centros disponen de programas formativos.
- 2 centros disponen de atención psiquiátrica.

Recursos ambulatorios: son 33 las entidades especializadas que cuentan con servicios en régimen ambulatorio (sin alojamiento), presentes también en todo el territorio, que atienden a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual en 59 centros, proporcionando la siguiente tipología de servicios:

²⁷ Para una mayor información sobre el contenido de la Memoria, véase: II Informe sobre el Estado de Situación del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual. Año 2010 (2011). Madrid: Secretaría de Estado de Igualdad. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

- 47 centros disponen de atención psicológica.
- 39 centros disponen de atención sanitaria.
- 38 centros disponen de programas de inserción laboral.
- 53 centros disponen de programas sociales.
- 45 centros disponen de atención jurídica.
- 33 centros disponen de programas formativos.
- 1 centro dispone de atención psiquiátrica.

Hasta el momento de la redacción del presente trabajo no se tiene constancia de la existencia de la memoria relativa a la continuidad del trabajo para el año 2012.²⁸ Así como tampoco, lo que consideramos más grave, la implementación del II Plan Integral para luchar contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual en España, ni del debate en el Congreso de la tan esperada Ley Integral. Por tanto, se trata de un panorama nada alentador, aunque existan una serie de elementos positivos que haya que mencionar derivados de la implementación de este primer Plan Integral, a saber (García, López, Hernández y Mena, 2011):

La ejecución del Plan supone una mejora en los sistemas de recogida de datos, además de otras mejoras como un enfoque integral de las acciones contra la trata, y que implementará, entre otras cosas, el Plan Europeo sobre Buenas Prácticas, Normas y Procedimientos para luchar contra la Trata de Seres Humanos, de 2005.

Se han puesto en marcha protocolos de actuación y coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y las organizaciones y recursos de atención a las víctimas.

Se ha producido una mejora en los servicios de atención a las víctimas y en la creación e implementación de un sistema de asistencia jurídica especializada gratuita y en sus idiomas.

Se han creado centros de acogida con programas de atención a víctimas y presuntas víctimas, muchas de las cuales “no saben” vivir fuera del mundo en el que las han aislado las mafias que traficaron con ellas.

Se ha establecido un reconocimiento del derecho al periodo de restablecimiento y

²⁸ Para una información más completa sobre los datos recogidos en la Memoria del año 2011, véase: III Informe de Seguimiento del Plan Integral de lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual. Año 2011 (2012). Madrid: Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

reflexión, un periodo de al menos 30 días (ampliable a otros 30) que le permite a la víctima, o presunta víctima, de trata de iniciar su recuperación psicológica y decidir si desea colaborar, o no, con las autoridades..²⁹

Se ha agilizado y simplificado el proceso de concesión de permisos de residencia y de trabajo para las víctimas de trata.

Se ha mejorado la información a las víctimas, y a las presuntas víctimas, sobre los derechos y recursos a su alcance.

Lagunas del Plan Integral: cuestiones sobre las que hay que seguir trabajando

Aunque de la lectura de estas memorias podría deducirse que la puesta en marcha del Plan ha sido un completo éxito y que es un mecanismo que contempla la totalidad de las necesidades en cuanto a recursos humanos, administrativos y financieros para poder luchar y acabar con esta lacra social, los hechos y los datos demuestran que no todo es como el gobierno y las distintas administraciones quieren hacernos ver, y queda aún mucho camino por recorrer.

Diversas asociaciones que trabajan de forma activa en esta materia, sobre todo AMPRA y la Red Española contra la Trata de Personas, han señalado varias de las lagunas del Plan y de las medidas previstas que aún no se han implementado.

Algunas de ellas también están recogidas en los trabajos realizados a raíz de la aprobación del Plan (García, López, Hernández y Mena, 2011) Algunas de las críticas recurrentes sobre las que existe cierto acuerdo han sido:

El Plan sólo refleja una forma de explotación: la sexual.

Necesitaría, como en el caso de otros planes elaborados a partir del diseño de políticas públicas, de la elaboración e inclusión de indicadores de evaluación. Sin una evaluación seria y rigurosa, difícilmente podrá avanzarse para decidir si modificar, adaptar y mantener (o no) las acciones que hayan demostrado validez durante estos años.

No define el estatus de víctima, ni de presunta víctima. Esto resulta una cuestión relevante para el proceso de su identificación (es uno de los problemas graves en la actualidad

²⁹ De 763 periodos de reflexión ofrecidos en 2011, sólo fueron aceptados 98 por parte de mujeres víctimas.

de cara a la intervención junto a la necesidad de trabajar en el periodo de restablecimiento y reflexión, la agilización de trámites para permisos, y una mejor información a las víctimas sobre sus derechos...)

No existe protocolo de identificación de las víctimas. Tampoco se ha contado con las organizaciones no gubernamentales para elaborarlo, cuando en España –como ya hemos puesto de manifiesto– existen varias muy serias que llevan años trabajando en esta problemática.

En el Plan no se especifican medidas especiales para niños, quienes necesitan de un tratamiento diferenciado.

No se tiene en cuenta la especificidad de la trata interna. La protección sólo es aplicable a extranjeras no comunitarias, cuando sería necesario tener en cuenta la trata que se produce en el seno de la Unión Europea. Este aspecto es especialmente importante en relación con la trata de mujeres que proceden de países del Este, especialmente de mujeres rumanas, a quienes no se les aplica la regulación de la Ley de Extranjería³⁰ lo que supone que no puedan acogerse a las medidas en su favor, recogidas en ella.

No existe un programa de asistencia a víctimas que abarque la totalidad del territorio del Estado, por lo que privan grandes diferencias según la Comunidad Autónoma donde se produzca el delito.³¹

No contempla algunas de las trabas actuales que sufre la lucha efectiva contra la trata en lo que respecta a la protección de las víctimas, a pesar de que este objetivo se ha señalado como uno de los pilares más importantes del Plan. Algunos de los elementos mencionados han sido, por ejemplo:

La amenaza de deportación dificulta la colaboración por parte de la víctima.

La indemnización a las víctimas no es viable al no existir un fondo que garantice la reparación del daño sufrido, sobre todo en estos momentos en que la crisis económica ha repercutido en los sectores más vulnerables y en las partidas sociales.

30 Denunciando acceden a los beneficios que acuerda el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería que otorga a quienes colaboran con la justicia permiso de residencia y de trabajo.

31 La primera ley autonómica que tipifica la trata y la explotación sexual forzada, ambas como delitos de violencia de género, anticipándose a las posibles modificaciones del Código Penal, es la de la Comunidad de Madrid. Creando el Centro de Atención Integral a las Mujeres Concepción Arenal, cuya unidad móvil para la atención a las prostitutas detecta víctimas de trata.

Se quedan fuera las víctimas de trata interna y las de trata laboral.

No sigue las orientaciones del Convenio de Europa en lo relativo a la compensación y al acceso a una protección no supeditada a la denuncia/colaboración. Si no existe denuncia por parte de las mujeres, no se le considera víctima de trata,³² aun a sabiendas del miedo que atenaza a muchas de ellas, de la dependencia emocional que tienen, en muchos casos, respecto a sus proxenetas y de las amenazas a las que están sometidas sobre su propia integridad física y la de sus familiares.

Conclusiones

Como fue declarado desde el principio, el objetivo general de este trabajo era dar a conocer el primer intento nacional, gubernamental, para luchar contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, a través de las políticas públicas en España. En concreto mediante la instrumentación de un Plan Integral. Para ello se ha realizado un recorrido por las razones que han colocado este tema en un serio problema social público. Así mismo, se ha analizado su entrada en la agenda pública y se han expuesto algunas de sus debilidades y fortalezas. Todo ello bajo la perspectiva de género y del análisis de políticas públicas.

Para la Red Española contra la Trata lo más importante de este Plan radicaba en que por vez primera se reconocía la trata como una violación de los derechos humanos puesto que, durante décadas, no se ha considerado la vulneración de los derechos de las mujeres como equiparables al rango jurídico internacional de “humanos”. Pero, además, la importancia radica en su carácter “integral”, incluyendo medidas en las áreas de sensibilización, prevención e investigación, educación y formación, asistencia y protección a las víctimas, medidas legislativas y procedimentales, y medidas de coordinación y cooperación (Red Española de Trata, 2008).

A pesar de lo positivo de la medida, no podemos olvidar que muchos casos siguen escapando a la luz pública. Para muchos países poder sacar adelante los procesos políticos y penales para luchar contra esta lacra social sigue siendo un problema insalvable, puesto que se encuentran atados por sus legislaciones nacionales aunque estén obligados por los

³² El aumento del número de víctimas supondría aumentar las ayudas sociales y los permisos de trabajo. Es difícil calibrar el montante de las ayudas porque las mismas se encuentran transferidas a las Comunidades Autónomas.

acuerdos internacionales. Por otra parte, no debemos infravalorar que la mayoría de las víctimas de trata suelen ser reacias a colaborar con la justicia, por lo que la fiscalía tiene dificultades para articular una acusación solvente. El miedo al “qué pasará” con ellas y sus familias continúa siendo un obstáculo difícil de superar para muchas mujeres a la hora de denunciar a quienes trafican con ellas, lo que suele mantener situaciones de esclavitud injustificables en pleno siglo XXI.

De ahí la necesidad de dar a conocer este Primer Plan Integral, aunque entendamos que ha tardado mucho tiempo en llegar y que adolece de ciertas limitaciones que, como consecuencia de la crisis económica y del cambio de rumbo en las políticas de igualdad de género en territorio español, se están viendo agravadas en los últimos años.

No obstante, es un primer e importante paso para enfrentarse a datos tan descorazonadores como los que se han expuesto a lo largo de este trabajo pues todo se quedaría en buenas intenciones y promesas incumplidas –de nuevo– si el tema de la trata no permaneciera en la agenda pública gubernamental como objetivo prioritario del gobierno español, más allá de consideraciones de oportunidad y/o signo político.

De ahí que abogemos por la puesta en marcha del II Plan Integral, por la evaluación y presentación pública de resultados del primero y por la tan necesaria Ley Integral.

En lo que corresponde a los futuros elementos de actuación se tiene previsto el desarrollo y el trabajo de acciones dirigidas a la lucha contra la trata con fines de explotación laboral, un aspecto sobre el que por el momento las iniciativas políticas en España son inexistentes.

El otro elemento presentado recurrentemente por los especialistas y organizaciones entrevistadas es la propuesta de modificación del Código Penal, que requiere de una actualización y clarificación de sus referencias a la trata.

Juristas, organizaciones de la sociedad civil y representantes gubernamentales coinciden en señalar la conveniencia de un reconocimiento de la trata con independencia de que se produzca un cruce de fronteras (García, López, Hernández y Mena, 2011).

La trata de seres humanos, con cualquier fin, sigue siendo una realidad en muchas partes del planeta. En ocasiones nos parece que se trata de una realidad lejana pero, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de estas páginas, en el caso español es algo con lo que convivimos todos los días. En nuestras manos está la posibilidad de dar voz a aquellas que no la tienen –o las que han intentado silenciar– y devolverles la dignidad que nunca debieron perder:

‘Toda noche lleva al amanecer’, decía su abuela al terminar el día. Sentada en un banco del parque observa cómo la ciudad despierta. Se siente como si estuviera en una burbuja, ajena a la realidad que la rodea. Ve mujeres que caminan libres, piensan de forma autónoma, saben a dónde van, qué es lo que quieren hacer, no son propiedad de nadie, saben cuáles son sus derechos... ‘¿Y yo? ¿Es que soy menos? ¿Es que no tengo derechos? ¿Es que no soy humana?’

Referencias

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios (AEVAL) (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

Aguilar Villanueva, L. F (1996). *El estudio de las políticas públicas; Vols. I, II, III y IV*. México: Miguel Ángel Porrúa

Aguilar Villanueva, L. F (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

AMPRAMP (2011). *Esclavas sexuales en España. Trata de mujeres y niñas paraguayas. Propuesta para una cooperación internacional eficaz*. Recuperado el 10 de julio de 2013 de http://www.apramp.org/upload/doc173_Proyectoparaguay_dossier%20paraguayas%20definitivo.pdf

AMPRAMP (2011). *Guía la trata con fines de explotación sexual*. Recuperado el 20 de julio de 2013 de <http://www.apramp.org/documentos.asp>

Ballart, X (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Madrid: MAP.

Bañón, R (Comp.) (2002). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos.

Brufao Curiel, P (2011). *Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la Legalización y la abolición*. Barcelona: Los libros de la Catarata.

Bustelo, M (coord.) y Lombardo, E (coord.) (2007). *Políticas de igualdad en España y en Europa. Afinando la mirada*. Barcelona: Cátedra.

Caminal Badía, M y Rodríguez Aguilera del Prat, C (2008). *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos

Carracedo Bullido, R (2010). *Prostitución y trata*. Themis. Revista Jurídica de Igualdad de Género, nº 7. Dossier Trata de Seres humanos con fines de explotación sexual. 22.

De Miguel Álvarez, A (2012). *La prostitución de mujeres, una escuela de desigualdad humana*. Revista Europea de Derechos Fundamentales. No. 19, 49-74

Defensor del Pueblo Andaluz (2012). *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Eurostat. Primer Informe sobre Trata elaborado por Eurostat. Recuperado en junio del 2013 de http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-13-005/EN/KS-RA-13-005-EN.PDF

Gamba, S (2008). Diccionario de estudios de género y feminismo, Editorial Biblos. Recuperado en febrero de 2012 de <http://www.nodo50.org/mujeresred/spip.php?article1395>.

García Cuesta, S; López Sala, A. M; Hernández Corrochano, E y Mena Martínez, L (2011). Poblaciones mercancía: tráfico y trata de mujeres en España. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Gobierno de España (2011). Protocolo marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Recuperado en julio de 2013 de <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/homel.html>

Gobierno de España (2012). Guía de recursos existentes para la atención a las Víctimas de trata con Fines de Explotación Sexual. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Recuperado en julio de 2013 de <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/ProtocoloMarco/DOC/GUIARECURSOS.pdf>

Grau, M (2002). El estudio de las Políticas Públicas: enfoques y metodología de análisis. En Grau, M y Mateo, A., (eds). Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.

Guerrero Martín, R (2010). La trata de seres humanos para la explotación sexual. Themis. Revista Jurídica de Igualdad de Género, nº 7. Dossier Trata de Seres humanos con fines de explotación sexual. 5- 15.

Harguindéguy, J-B (2013). Análisis de políticas públicas. Madrid: Tecnos.

Informe sobre el Estado de Situación del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (2010). Madrid: Secretaría General de Políticas de Igualdad. Ministerio de Igualdad.

II Informe sobre el Estado de Situación del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual. Año 2010 (2011). Madrid: Secretaría de Estado de Igualdad. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

III Informe de Seguimiento del Plan Integral de lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual. Año 2011 (2012). Madrid: Secretaría de Estado de Servicios

Sociales e Igualdad. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Lagarde y de los Ríos, M (2011). Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas. Madrid: Horas y horas la editorial.

Lienas Masot, G (2006). Quiero ser puta. Contra la regulación del comercio sexual. Barcelona: Ediciones Península.

Lombardo, E (2008). La desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea. Revista Española de Ciencia Política. No. 18, pp. 95-120.

Lorente Acosta, M (2006). Mi marido me pega lo normal. Agresión a la mujer: realidades y mitos (Edición actualizada y ampliada). Barcelona: Planeta.

Martínez García, E (2012). La prevención y erradicación de la violencia de género. Un estudio multidisciplinar y forense. Madrid: Aranzadi.

Martos Nuñez, J. A (2012). El delito de trata de seres humanos: análisis del artículo 177 bis del Código Penal. Estudios penales y criminológicos, Vol. 32. Universidad de Santiago de Compostela, pp. 97-130. Meny, Y y Thoenig, C (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ed. Ariel.

Ministerio de Igualdad (2010). Plan integral para la lucha contra el tráfico de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual (2009-2012). Madrid.

Martínez Ten, L; Mañeru Méndez, A; Corral, A (2010). El viaje de Laila. Guía de sensibilización sobre la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Madrid: Ministerio de Igualdad. Recuperado en junio de 2013 de (<http://www.educandoenigualdad.com/IMG/pdf/Laia.pdf>)

Monnier, E (1995). Evaluación de la acción de los poderes públicos. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Naciones Unidas (2000): 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. Recuperado en agosto de 2013 de http://www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraffic_sp.pdf

Pérez Sánchez, M (1999). El análisis de las políticas Públicas; Cuadernos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, No. 14. Granada: Universidad de Granada.

Pérez Sánchez, M (eds) (2005). Análisis de políticas públicas. Granada: Universidad de Granada.

Pomares Cintas, E (2011). El delito de trata de seres humanos con finalidad de explotación laboral. En Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología 13-15. Recuperado en junio de 2013 de <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-15.pdf>

Red Española contra la Trata de Personas (2008). Guía básica para la identificación, derivación y protección a las personas víctimas de trata con fines de explotación. Recuperado en julio de 2013 de <http://www.rescontralatrata.org>

Solana Ruiz, J. L (2003). Prostitución, tráfico e inmigración de mujeres. Granada: Comares.

Solana Ruiz, J.L (2012). Trabajando en la prostitución. Doce relatos de vida. Granada: Comares.

Subirats, J (2005). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. En *Ekonomiaz*, No. 60, Vol. 1, tercer cuatrimestre, 18-37.

Subirats, J (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ed. Ariel.

UNDOC (2012). Informe mundial sobre la trata de personas 2012. Resumen ejecutivo. Recuperado en junio de 2013 de http://www.apramp.org/upload/doc177_informe%20sobre%20trata%202012.pdf

UNDOC (2006). Informe de la Oficina sobre Drogas y Crimen de Naciones Unidas Trafficking in persons: global patterns.

Vallés, J. M (2008). Ciencia Política, una introducción. Barcelona: Ed. Ariel.

Anexo: Legislación Nacional e Internacional

Convenio de Naciones Unidas para la represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, de 2 de diciembre de 1948.

Convenio Europeo de Derechos Humanos, 1950.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, realizado en Nueva York el 5 de noviembre de 2000. (Instrumento de ratificación de 21/02/2002 publicado en BOE de 29/09/2003).

Principios, recomendaciones y directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los derechos humanos y la trata de personas, 2002.

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. (Instrumento de ratificación de 21/02/2002 publicado en BOE de 11/12/2003).

Protocolo contra el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (Instrumento de ratificación de 21/02/2002 publicado en BOE de 10/12/2003).

Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea del 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.

Directiva 2004/81/CE del Consejo de 29 de abril, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal que cooperen con las autoridades competentes.

Convenio del Consejo de Europa de 3 de mayo de 2005 para la acción contra la trata de seres humanos.

El Plan de la Unión Europea sobre mejoras prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla (2005/C 311/01).

Convención de los Derechos del Niño de 1989 y Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000.

Plan de Acción de la OSCE aprobado en el Consejo Ministerial de Maastricht por todos los estados participantes, incluida España “Luchando contra la trata de seres humanos”, 2003.

Directiva 2011/36/EU, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

Ley 30/2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ley Orgánica 15/2010, de 22 de junio de 2010, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Recursos WEB imprescindibles en España para conocer sobre este tema

<http://www.redcontralatrata.org>: Red española contra la trata de personas: red de organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en el ámbito de la lucha contra la trata de personas en España

<http://www.apramp.org>: APRAMP: atención integral a víctimas de trata con fines de explotación sexual, personas que ejercen prostitución o se encuentran en situación de riesgo

<http://www.proyectoesperanza.org>: Proyecto Esperanza: desarrolla un programa de apoyo integral para mujeres víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación principalmente en la prostitución y también en el servicio doméstico, matrimonios serviles, trabajos forzados u otros en condiciones de esclavitud

<http://www.mujeresjuristasthemis.org>: Asociación de Mujeres Juristas Themis: desarrolla el programa de asistencia jurídica a mujeres y niñas víctimas de tráfico de personas con fines de explotación sexual y delitos contra la libertad sexual.