

«Pero» también empieza por «P»

O del abordaje del fenómeno de la trata de seres humanos desde una perspectiva de derechos humanos en España

1. Datos identificativos del autor

Nombre y apellidos: Jesús Martín Muñoz

Número de colegiado: 131.700

2. Resumen

En el presente artículo se pretende exponer cómo se está llevando a cabo en España la implementación del llamado enfoque de derechos humanos en el abordaje del fenómeno delictivo de la trata de seres humanos. Para ello, se tomarán en consideración los últimos documentos disponibles de las principales instancias nacionales e internacionales que han evaluado la política española a este respecto, como la Organización de Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Unión Europea, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América o la Fiscalía General del Estado.

3. Que quince años no es nada

El aciago año de 2020 no ha supuesto una excepción a la publicación anual, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, del Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. La finalidad de dichos informes es, como se especifica en la resolución de creación de la figura del Relator Especial, dirigir recomendaciones a los Estados miembros sobre las medidas necesarias para defender y proteger los derechos humanos de las víctimas de trata¹.

Las conclusiones de la Relatora Especial autora del Informe de este año, D^a. Maria Grazia Giammarinaro, quedan bastante claras desde el inicio del documento: la comunidad internacional no puede permitirse continuar anclada en el enfoque de la trata de seres humanos como una cuestión de infracción de Ley². Y es que ya han pasado quince años desde que se aprobara el considerado primer instrumento que introdujo el enfoque de derechos humanos en el abordaje del fenómeno de la trata: la llamada

¹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Decisión 2004/110, de 19 de abril de 2004: Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, 2004, p. 1.

² ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Trata de personas, especialmente mujeres y niños. Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, A/HRC/44/45, 2020, p. 2.

Convención de Varsovia de 2005³. Se impone, pues, un cambio profundo en la perspectiva de las políticas públicas para dotar, por fin, a la faceta de protección de las víctimas de la importancia que merece en las medidas arbitradas por los Estados para erradicar la trata de seres humanos.

Mi intención es la de aprovechar estas líneas para exponer, aunque sea brevemente, cuál es el grado de compromiso de España con la asunción de un enfoque en el combate de la trata de seres humanos que posea como uno de sus pilares la protección de las víctimas, como considera prioritario hacer la Relatora Especial. Para ello, me basaré en las opiniones de los actores nacionales e internacionales que han evaluado las políticas adoptadas por nuestro país contra la trata de seres humanos en los últimos años.

4. De la trata y del enfoque de derechos humanos

Antes de entrar en el análisis de las últimas medidas adoptadas por España, resulta oportuno aclarar, según creo, qué se va a entender, a los efectos de este artículo, por trata de seres humanos y por enfoque de derechos humanos en el abordaje de ese fenómeno.

Pues bien, sobre lo primero, la postura de SÁNCHEZ TOMÁS al respecto⁴, recientemente traída a colación también por CASTRO JOVER⁵, resulta muy esclarecedora, a mi parecer. Su posición es la que mantiene que, si por algo se caracteriza la trata de seres humanos, es por ser una actividad delictiva consistente en el ejercicio de control sobre una persona con la finalidad de explotarla. En ese contexto cobrarían sentido los elementos estructurales de la fórmula habitualmente empleada en su tipificación como delito⁶. Tales elementos serían: «1) la conducta típica, consistente

³ Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Convenio nº197 del Consejo de Europa), hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005.

⁴ SÁNCHEZ TOMÁS, J. M.: «¿Por qué lo llaman trata cuando quieren decir explotación?» (prólogo), en ALCÁ CER GUIRAO, R.; MARTÍN LORENZO, M., y VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (coords.): *La trata de seres humanos: persecución penal y protección de las víctimas*. Madrid: Edisofer, 2015, p. 13.

⁵ CASTRO JOVER, B: «Cooperación internacional en materia de trata de seres humanos», en *Diario La Ley*, nº9761, 2020, p. 2.

⁶ Estos elementos estructurales están presentes en el texto que, probablemente, sea el instrumento internacional más importante a nivel global en el combate de la trata de seres humanos: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (aprobado en Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 55/25, de 15 de noviembre de 2000). Inspirándose en dicho Protocolo, los instrumentos internacionales posteriores, incluso aquellos constitutivos del enfoque de derechos humanos, habrían construido su concepto de trata de seres humanos con requisitos análogos. En este sentido, CASTRO JOVER, B: «Cooperación internacional en materia de trata de seres humanos», *op. cit.*, p. 2.

violencia contra las mujeres que tiene su origen en las desigualdades de género¹¹. Con todo, también se advierte la necesidad de prestar atención a la explotación laboral, sobre la que se señala que, en atención a la evolución en el número de víctimas identificadas, es probable que haya aumentado en los últimos años¹². España no parece ser una excepción a ninguno de estos patrones, cumpliéndose lo que se acaba de decir en cuanto a la forma de explotación mayoritaria, el sexo más frecuente entre las víctimas de trata identificadas y la necesidad de prestar atención a la explotación laboral en atención a los datos recabados al respecto en los últimos años¹³.

Y el segundo rasgo a destacar es que la trata es una actividad delictiva altamente lucrativa¹⁴: los riesgos de ser descubierto, procesado o condenado por cometer un delito de trata de seres humanos parecen, por ahora, bajos en comparación con los beneficios que hacerlo reportaría¹⁵. Se espera que la crisis económica venidera, inducida por la pandemia, incremente la demanda de mano de obra barata. Por lo tanto, el escenario mundial que se está gestando parece propicio para que, en un futuro próximo, aumente el número de víctimas de trata¹⁶.

En atención a lo dicho, creo que no resulta descabellado pensar que un delito como este, en el que tanto cuesta identificar a las víctimas y condenar a los culpables, sea un fenómeno difícil de abordar. Para muestra, el botón que componen los distintos enfoques mantenidos por la comunidad internacional a la hora de aproximarse a la trata. De nuevo, de los existentes, dos son los que querría destacar, en este caso, por su trascendencia a la hora de inspirar las medidas de respuesta estatal.

El primero es el denominado enfoque criminocéntrico. Es el enfoque tradicional, presente, por ejemplo, en documentos internacionales como la mencionada Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (y su Protocolo

¹¹ COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión...*, *op. cit.*, pp. 4-5.

¹² La propia Relatora Especial de Naciones Unidas habría llamado la atención sobre este extremo en su último informe. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Trata de personas, especialmente mujeres y niños...*, *op. cit.*, p. 2. También, COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹³ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por la Fiscalía General del Estado*, 2020. Disponible en: [Memoria Fiscalía 2020](#) [Consulta: 07/01/2021], p. 862.

¹⁴ GARCÍA SEDANO, T.: *La detección...*, *op. cit.*, pp. 47-49.

¹⁵ REQUEJO NAVEROS, M^a. T.: «El delito de trata de seres humanos en el Código Penal español: panorama general y compromisos internacionales de regulación», en ALCÁCER GUIRAO, R.; MARTÍN LORENZO, M., y VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (coords.): *La trata de seres humanos: persecución penal y protección de las víctimas*. Madrid: Edisofer, 2015, p. 25. *Informe de la Comisión...*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión...*, *op. cit.*, pp. 1-2.

específicamente diseñado contra la trata de seres humanos) del año 2000 o la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos. Lo característico de estos documentos es que su finalidad principal era la de garantizar que la trata se consideraba, en las comunidades a las que iban referidos, una actividad ilícita que había que perseguir. Por lo tanto, el enfoque dimanante de los mismos contemplaba a la trata de seres humanos como una infracción de Ley que, en tanto tal, no había de quedar impune¹⁷.

La consecuencia del mantenimiento de este enfoque a ultranza es que conlleva que los intereses de las víctimas pasen a un segundo plano. Esto, sin embargo, se ha venido a paliar a través del segundo enfoque, con el que llegamos al punto de partida del artículo, que es el llamado enfoque de derechos humanos. En virtud del mismo, la trata de seres humanos se considera, ante todo, una vulneración de derechos humanos que el Estado debe conjurar adoptando, con la diligencia debida, las medidas oportunas¹⁸. En otro caso, el Estado incurriría en responsabilidad¹⁹.

En consecuencia, en el marco de este enfoque se exige que los Estados planteen una política integral contra la trata que permita abordarla en todas sus dimensiones y no sólo en la faceta estrictamente jurídico-penal. Esta política integral es la llamada «política 3P» porque estaría llamada a cubrir tres facetas: prevención –el Estado debe evitar el surgimiento de la actividad de trata de seres humanos incidiendo en sus causas de fondo a través, por ejemplo, de la política económica, la concienciación ciudadana y la cooperación con los Estados habituales de origen de las víctimas–, persecución –el Estado debe incriminar y perseguir la trata de seres humanos e imponer efectivamente las sanciones merecidas por los hechos cometidos– y protección a las víctimas –el

¹⁷ REQUEJO NAVEROS, M^a. T.: «El delito de trata de seres humanos en el Código Penal español...», *op. cit.*, p. 24; GARCÍA SEDANO, T.: *La detección... op.cit.*, pp. 49-51, y VALLE MARISCAL DE GANTE, M.: «La víctima de trata de seres humanos como autor de delitos: la excusa absolutoria del art. 177 bis 11», en ALCÁCER GUIRAO, R.; MARTÍN LORENZO, M., y VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (coords.): *La trata de seres humanos: persecución penal y protección de las víctimas*. Madrid: Edisofer, 2015, p. 127 (en especial, nota al pie 11).

¹⁸ Ahora bien, ni es cierto que los documentos mencionados como exponentes del enfoque criminocéntrico desatiendan por completo a las víctimas de trata, ni tampoco lo es que la perspectiva de derechos humanos sea el único enfoque desde el cual se las preste atención. Sí lo es, sin embargo, que el enfoque de derechos humanos es un «marco conceptual» adecuado para situar la protección de las víctimas, al menos, a la misma altura que la persecución criminal del delito de trata de seres humanos a través de la idea de la responsabilidad estatal en la salvaguarda de los derechos humanos de los ciudadanos. GARCÍA SEDANO, T.: *La detección... op. cit.*, pp. 40-42.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 85-88. El principio de diligencia debida también es mencionado por la Relatora Especial en su último Informe: ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Trata de personas, especialmente mujeres y niños...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

Estado debe garantizar a las víctimas una adecuada reparación y asistencia, y ello con independencia de su capacidad o voluntad de cooperar en un eventual procedimiento penal²⁰. Este enfoque sería el predominante hoy en día y vendría impulsado por documentos internacionales como el mencionado Convenio de Varsovia del Consejo de Europa y, más recientemente, la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo²¹.

5. Cal y, sobre todo, arena en lo que atañe a la situación en España

Nuestro país, en tanto Estado miembro de la Unión Europea y Estado parte en el Convenio de Varsovia de 2005, viene obligado a incorporar el enfoque de derechos humanos a su ordenamiento jurídico. Emplearé las próximas líneas para exponer cómo se ha llevado a cabo esta implementación en atención a las iniciativas tomadas por nuestro país contra la trata en la última década. Para ello, se prestará atención a los informes emitidos por los organismos que han evaluado si los distintos integrantes de la comunidad internacional en general y España en particular están desarrollando efectivamente, o no, una política integral contra la trata de seres humanos con los requerimientos antes indicados.

Algunos de esos organismos son de carácter supranacional. Uno de ellos es el previsto específicamente el Convenio de Varsovia, en su art. 36, como mecanismo de seguimiento del cumplimiento de sus disposiciones. Me refiero al Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos (en adelante, «GRETA» por sus siglas en inglés). Otro es la Comisión Europea, que, en virtud de lo establecido por el art. 20 de la Directiva 2011/36/UE, cada dos años ha de elaborar un informe sobre los progresos alcanzados en la lucha contra la trata de seres humanos.

Además de a las opiniones de estos organismos supranacionales, también se estará a las de otras entidades de carácter nacional. Así, los datos recabados por la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado de España, especializada, entre otras materias, en la persecución de los delitos de trata de seres humanos, resultan una fuente indudablemente útil. Pero también merece destacarse, según creo, la actuación del

²⁰ VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Víctimas de trata de seres humanos: su tutela a la luz de la últimas reformas penales sustantivas y procesales proyectadas», en *InDret: Revista para el análisis del Derecho*, nº2, 2014. Disponible en: [01044.pdf \(indret.com\)](https://indret.com/01044.pdf) [Consulta: 07/01/2021], pp. 2-5.

²¹ *Ibid.*, p. 5.

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, que, en cumplimiento de las previsiones de la *Trafficking Victims Protection Act* (TVPA) del año 2000, cada año emite un informe en el que se contienen previsiones individualizadas para un número muy significativo de países acerca de los esfuerzos adoptados en torno a cada una de las «tres pes» mencionadas *supra*²².

Pues bien, sentado esto, parece que, en términos generales, España no es un Estado especialmente indolente en lo que concierne a la implementación del enfoque de derechos humanos en sus políticas frente a la trata. Fe de ello podría darlo el hecho de que el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América nos sitúe, un año más –y así llevamos ya, de forma ininterrumpida, desde que en 2001 se elaborara su primer informe sobre el particular–, en la mejor categoría (*Tier 1*) de las tres en las que se clasifican los Estados analizados²³. En el mismo sentido, el GRETA ha elogiado, en su último informe publicado, datado en 2018, esfuerzos como las diversas reformas del año 2015, que desembocaron, entre otras consecuencias, en la modificación de la tipificación del delito de trata en el Código Penal y su distinción frente a otros delitos como el de inmigración ilegal; la aprobación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito; la promulgación de las Leyes Orgánicas 8/2015, de 22 de julio, y 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, y la modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, por mor del Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero²⁴, y la Ley 42/2015, de 5 de octubre²⁵, en virtud de las cuales se concedió asistencia jurídica

²² Hay que puntualizar que el paradigma de la política 3P se usó por primera vez en la edición de 2003. En la primera edición, elaborada en 2001, se analizaron 82 países. En la de 2020 han sido 190. DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA: *Trafficking in persons report. 20th edition*, 2020. Disponible en: [2020 Trafficking in Persons Report \(state.gov\)](https://www.state.gov/2020-Trafficking-in-Persons-Report) [Consulta: 07/01/2021], pp. 3-7. El hecho de que la representación española ante el Comité de las Partes del Convenio de Varsovia haya invocado estos informes en sus alegaciones ante el GRETA es, según creo, un indicio acerca de su relevancia en el plano internacional. Ver, en este sentido, COMMITTEE OF THE PARTIES TO THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: *Report submitted by the authorities of Spain on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP (2018)27 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CP(2020)06, 2020. Disponible en: [16809eb4f5 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/Convention-CAT/Reports_of_the_Parties/Spain/2020/CP(2020)06.pdf) [Consulta: 07/01/2021], p. 1.

²³ DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA: *Trafficking in persons report...*, *op. cit.*, pp. 3 y 458.

²⁴ Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita.

²⁵ Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales.

gratuita a las víctimas de trata y de violencia de género sin necesidad de probar insuficiencia de recursos²⁶.

Siendo eso cierto, no lo es menos que a la política española también se le han formulado varios –y no pocos– reparos en los últimos informes. Algunos de esos reparos tienen que ver con cuestiones generales. Otros, con facetas particulares de la política integral que España debería desarrollar para abordar la trata de seres humanos.

En cuanto al primer tipo de reparos, tanto el GRETA²⁷ como el Departamento de Estado de los Estados Unidos²⁸ coinciden en que nuestro país continúa sin tener un plan nacional que afronte en toda su magnitud el fenómeno de la trata de seres humanos²⁹. Son dignos de mención los esfuerzos hechos por España, en la última década, en el diseño de estrategias de afrontamiento de la trata para la forma de explotación mayoritaria: la trata para explotación sexual. Valgan como ejemplo el Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual para los años 2009-2011, cuya vigencia se prorrogó hasta 2013³⁰, y el Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual para los años 2015-2018, que continúa ejecutándose a la espera de la elaboración de un nuevo Plan centrado en esta forma de explotación³¹. Sin embargo, tanto el uno como el otro organismo echan en falta que España no haya elaborado una estrategia que resulte sensible también a la otra forma de explotación cuya evolución está resultando preocupante: la explotación laboral³².

²⁶ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*, GRETA(2018)7, 2018. Disponible en: [16808b51e0 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/treaties/trafficking/implementation/Spain/GRETA%20(2018)7.pdf) [Consulta: 07/01/2021], p. 9.

²⁷ *Ibid.*, pp. 12-13.

²⁸ DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA: *Trafficking in persons report...*, *op. cit.*, p. 458.

²⁹ Digo que *continúa* sin tenerlo porque parece que es una problemática que se lleva advirtiendo desde hace tiempo. En este sentido, VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Víctimas de trata...», *op. cit.*, pp. 22-23, y GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention...*, *op. cit.*, pp. 12-13.

³⁰ VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Víctimas de trata...», *op. cit.*, pp. 22-23.

³¹ COMMITTEE OF THE PARTIES TO THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: *Report submitted by the authorities of Spain...*, p. 2.

³² Las perspectivas a futuro no parecen ir demasiado en la línea marcada por el GRETA y el Departamento de Estado de los Estados Unidos en lo que atañe a esta cuestión. Así, la representación española ante el Comité de las Partes del Convenio de Varsovia mencionó el intento de abordaje de todas las formas de trata de seres humanos con ocasión de la elaboración de la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023 (COMMITTEE OF THE PARTIES TO THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: *Report submitted by the authorities of Spain...*, *op. cit.*, p. 2). Pues bien, pese a que en la

Y en lo atinente a los aspectos particulares de la política española frente a la trata de seres humanos, habría que decir que se han formulado reparos para cada una de las «tres pes» al modo en que han resultado abordadas por España.

Así, en el campo de la prevención se insiste en que nuestro país debe continuar realizando esfuerzos para disminuir la demanda de servicios que puedan tener conexión con la trata³³. En particular, en lo que tiene que ver con la explotación sexual, tanto el GRETA³⁴ como el Departamento de Estado de los Estados Unidos³⁵ han valorado positivamente el desarrollo de campañas de concienciación a través de distintos canales. Sin embargo, la Comisión Europea ha invitado expresamente a nuestro país a ir más allá y adoptar medidas a través de las cuales se penalice al usuario de los servicios procedentes de una víctima de explotación de manera consciente, algo que, según la propia Comisión, España estaría barajando, al igual que otros países³⁶. Habrá que esperar a ver si la anunciada Ley integral contra la trata de seres humanos, a adoptar en el marco del Pacto de Estado contra la Violencia de Género suscrito en 2017, contiene alguna previsión al respecto³⁷.

Estrategia se destaca que entre las prioridades de nuestro país se encuentra tanto el reforzamiento de las unidades específicas destinadas a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos como la mejora de los mecanismos de asistencia a las víctimas, lo cierto es que la trata de seres humanos se aborda, fundamentalmente, en su consideración como una forma de criminalidad organizada. En concreto, las cuestiones atinentes a la trata de seres humanos se exponen en el Eje 3 de la Estrategia, intitulado «Lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas». Todo ello parece adolecer de un enfoque que concede prioridad a la persecución criminal de la trata a costa de desatender otras facetas del fenómeno en cuestión. En este sentido, ver GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD: *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave y Violenta 2019-2023. La seguridad es un proyecto en común*, 2019. Disponible en [ESTRATEGIA ESPAÑOLA CRIMEN ORGANIZADO DG.pdf \(dsn.gob.es\)](https://www.dsn.gob.es/ESTRATEGIA_ESPAÑOLA_CRIMEN_ORGANIZADO_DG.pdf) [Consulta: 07/01/2021], pp. 37 y 46-48. Por otra parte, en lo que tiene que ver con el diseño de medidas específicas frente a la trata de seres humanos para explotación laboral, tanto la representación española ante el Comité de las Partes del Convenio de Varsovia como la Fiscalía General del Estado mencionan la existencia de un borrador de Plan Nacional de Trabajo Forzoso y otras Actividades Forzadas que se estaría gestando en el seno de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo (COMMITTEE OF THE PARTIES TO THE COUNCIL OF EUROPE CONVENTION ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS: *Report submitted by the authorities of Spain...*, *op. cit.*, p. 2 y FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Memoria...*, *op. cit.*, p. 859). Al momento de redactarse estas líneas el Plan en cuestión no está aprobado y se desconoce el estado de tramitación del borrador.

³³ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention...*, *op. cit.*, p. 30.

³⁴ *Ibid.*, pp. 28-29.

³⁵ DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA: *Trafficking in persons report...*, *op. cit.*, p. 460.

³⁶ COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión...*, *op. cit.*, p. 14.

³⁷ Por ahora, la única iniciativa con visos de convertirse en norma con rango de Ley con previsiones que pudieran ir en este sentido parece ser el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual. No obstante, la última versión publicada por el Ministerio de Igualdad no pretende establecer nuevas sanciones para el usuario de los servicios de prostitución, sino sancionar al que se lucre de la

Por su parte, en el ámbito de la persecución, se destaca que, aunque el Código Penal español sanciona el delito de trata con penas muy elevadas³⁸, lo cierto es que el número de condenas aún sigue siendo muy bajo³⁹. Esta parece ser, con todo, la tónica de nuestra latitud⁴⁰. La Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado ha resaltado a este respecto la interpretación demasiado estricta que algunos tribunales hacen respecto de la concurrencia de los medios comisivos típicos del delito de trata a través de los cuales se habría de vencer la voluntad de la víctima; la cuestión tendría que ver, sobre todo, con la valoración de si existe o no un abuso de la situación de vulnerabilidad por no tener la víctima a su alcance otra alternativa real o razonable aparte de someterse a la explotación. Esto daría lugar a la finalización anticipada de varios procedimientos penales por no poder considerarse que la situación en la que se halla la supuesta víctima sea del todo ajena a su voluntad⁴¹.

Con todo, el campo en el que mayores críticas se han formulado es el que tiene que ver con la protección de las víctimas. En concreto, el punto en el que se exigen los esfuerzos de más urgencia a las autoridades españolas es el que tiene que ver con la detección e identificación de las víctimas. Una actividad que resulta fundamental para el correcto desarrollo del enfoque de derechos humanos. No sólo porque, como se ha señalado en su momento, cuantas más víctimas se identifiquen, más información se

prostitución de otra persona, incluso con su consentimiento, y al que, con igual ánimo de lucro y de manera habitual, destine un inmueble, local o establecimiento a favorecer la explotación de la prostitución de otra persona aun con su consentimiento (la llamada «tercería locativa») (Ver Disposición Final Quinta, apartados 17 y 18, del texto disponible en: [APLO 28102020Garantía Integral de la Libertad Sexual para Web \(igualdad.gob.es\)](https://www.aplo.gob.es/2020/07/01/garantia-integral-de-la-libertad-sexual-para-web-igualdad.gob.es) [Consulta: 07/01/2021]). Por lo demás, habría que mencionar que el Grupo Parlamentario Socialista presentó, el 7 de febrero de 2017, una Proposición no de Ley a través de la cual instaba al Gobierno de la nación a aprobar una Ley integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual con una Exposición de Motivos marcadamente abolicionista en la que, si bien no se abogaba de modo inequívoco por la sanción del usuario de los servicios sexuales, sí se recalca que «[e]s evidente que la prostitución y la trata de seres humanos con fines de explotación sexual son manifestaciones de la violencia de género y es una prioridad trabajar en la erradicación de una de las más crueles y esperemos últimas formas de esclavitud». BOCG (Congreso de los Diputados) nº107, de 21 de febrero de 2017, (referencia nº161/001341), pp. 185-187. Disponible en [Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D: General \(congreso.es\)](https://www.boletinesoficialdelescortesgenerales.es/boletin-oficial-de-las-cortes-generales-serie-d-general-congreso.es) [Consulta: 07/01/2021]. La iniciativa en cuestión caducó en marzo de 2019 con la disolución de las cámaras. BOCG (Congreso de los Diputados) nº519, de 27 de marzo de 2019, p. 165. Disponible en: [Boletín Oficial de las Cortes Generales Serie D: General \(congreso.es\)](https://www.boletinesoficialdelescortesgenerales.es/boletin-oficial-de-las-cortes-generales-serie-d-general-congreso.es) [Consulta: 07/01/2021].

³⁸ DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA: *Trafficking in persons report...*, op. cit., p. 458.

³⁹ GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention...*, op. cit., p. 59.

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA: *Informe de la Comisión...*, op. cit., p. 12; La Organización de Naciones Unidas llega a advertir de que en Europa, aunque sea una de las regiones en las que se reporte un mayor número de condenas del mundo, la tendencia de los últimos años es a la baja. OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO: *Global Report...*, op. cit., p. 23.

⁴¹ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Memoria...*, op. cit., p. 864.

tendrá acerca de las formas de explotación mayoritaria y el perfil de víctima más frecuente, lo que facilitaría la prevención de esta actividad. Y tampoco porque el testimonio de la víctima sea, en muchas ocasiones, la única prueba de cargo de la que se dispone en el proceso penal contra los autores del delito⁴². Sino porque, si no se reconoce a la víctima como tal, no se pueden poner a su disposición cuantas medidas asistenciales y de protección les reconoce el ordenamiento jurídico⁴³.

Pues bien, el principal problema del que parece adolecer el sistema español de detección e identificación de víctimas es que todavía se encuentra primordialmente orientado a la obtención de información para ser empleada en un eventual procedimiento contra los tratantes. El enfoque criminocéntrico se deja notar en distintos momentos, incluso en las medidas de protección excepcionales para las que probablemente sean las víctimas más vulnerables: los extranjeros en situación irregular. Paradójicamente, ello redundaría en una mayor impunidad, frustrándose, precisamente, el fin perseguidos por el enfoque criminocéntrico.

Así, habría que comenzar señalando que la competencia para identificar a las víctimas de trata en tanto tales corresponde, con independencia de si son nacionales o extranjeras, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁴⁴, quienes deben redactar un atestado que será remitido al Ministerio Fiscal y al órgano judicial competente para la investigación del delito⁴⁵. Tomando en consideración que la víctima puede encontrarse en una situación administrativa irregular o incluso verse envuelta en actividades delictivas inducidas por los tratantes⁴⁶, lo normal es que se muestre reacia a

⁴² ALCÁCER GUIRAO, R.: «La protección de las víctimas en el proceso penal y los derechos de defensa del acusado», en ALCÁCER GUIRAO, R.; MARTÍN LORENZO, M., y VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (coords.): *La trata de seres humanos: persecución penal y protección de las víctimas*. Madrid: Edisofer, 2015, p. 187.

⁴³ GARCÍA SEDANO, T.: *La detección... op. cit.*, p. 79.

⁴⁴ Así lo dispone expresamente el art. 141.2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. En el mismo sentido, el Protocolo Marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos de 2011, que aún sigue en vigor a día de hoy. Disponible en: [Microsoft Word - PROTOCOLO MARCO 27-10-2011 FINAL.doc \(igualdad.gob.es\)](#) [Consulta: 07/01/2021]. Denuncian esta situación GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention...*, *op. cit.*, p. 35 y DEPARTMENT OF STATE, UNITED STATES OF AMERICA: *Trafficking in persons report...*, *op. cit.*, p. 459.

⁴⁵ Apartado X.1 del Protocolo Marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos. Disponible en: [Microsoft Word - PROTOCOLO MARCO 27-10-2011 FINAL.doc \(igualdad.gob.es\)](#) [Consulta: 07/01/2021].

⁴⁶ Como se advierte en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO: *Circular 5/2011, de 2 de noviembre, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de extranjería e inmigración*, 2011, pp. 27-28. Disponible en: [CIR_05_2011.pdf \(fiscal.es\)](#) [Consulta: 07/01/2021].

revelar detalles de su situación personal, precisamente, a las autoridades encargadas de asegurar el cumplimiento de la Ley⁴⁷.

Y, en lo que atañe en particular a las víctimas extranjeras en situación irregular, habría que añadir que estas tienen a su disposición sendos beneficios especialmente sustanciales: una exención de responsabilidad por sus eventuales infracciones en materia de extranjería⁴⁸ y una autorización de residencia y trabajo de cinco años de duración⁴⁹. Pero para obtenerlos es preciso que la víctima, además de ser identificada como tal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, repitiéndose los problemas antes señalados, o bien se encuentre en una situación personal excepcional o bien colabore en la investigación del delito dentro o fuera del procedimiento penal. Estas dos circunstancias deberán ser, además, valoradas por el Delegado o Subdelegado del Gobierno con competencia, lo que representa un margen de discrecionalidad muy amplio para la Administración Pública⁵⁰.

En definitiva, en nuestro país la protección a las víctimas queda condicionada, en muchos aspectos, a la colaboración con las autoridades, encarnadas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Esto vendría a demostrar la pervivencia en España del enfoque criminocéntrico. Ahora bien, por lo que implica el delito de trata de seres humanos, no es raro que las víctimas se muestren reacias a colaborar con dichos agentes. Y si el testimonio de las víctimas es, en muchas ocasiones, una prueba fundamental, cuando no la única, para la investigación del delito de trata y la represión de los tratantes, el resultado es que su persecución no será lo suficientemente eficaz. Así parecen acreditarlo las bajas cifras de condenas por delito de trata a las que antes aludimos. Por lo tanto, el desarrollo de una adecuada política de protección a las víctimas, pilar del enfoque de derechos humanos, podría desembocar, también, en una

⁴⁷ De ahí que, como también ha puesto de relieve la Relatora Especial de Naciones Unidas en su último Informe, el principio de no penalización sea un elemento fundamental en el enfoque de derechos humanos. ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS: *Trata de personas, especialmente mujeres y niños...*, *op. cit.*, pp. 7-11. Para un estudio de mayor profundidad sobre el modo en que España ha pretendido dar cumplimiento a las exigencias de este principio, ver VALLE MARISCAL DE GANTE, M.: «La víctima de trata de seres humanos como autor de delitos...», *op. cit.*

⁴⁸ Art. 143 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

⁴⁹ Art. 144 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

⁵⁰ Quizá demasiado amplio para la importancia de los derechos potencialmente afectados. Muy crítica con el régimen de estas medidas, GARCÍA SEDANO, T.: *La detección...*, *op. cit.*, pp. 93-116.

mejor realización del *ius puniendi*⁵¹. Los posicionamientos que enfatizan la persecución del delito de trata como bien intrínseco exigen, pues, un replanteamiento.

6. Conclusión

España parece entrar en las preocupaciones que la Relatora Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, plasmó en su último informe. Pese a que nuestro país está obligado, por los instrumentos internacionales que ha suscrito contra la trata, a desarrollar un enfoque de derechos humanos en el abordaje de este fenómeno, la política española frente a este fenómeno parece demasiado apegada, aún, al enfoque clásico, criminocéntrico, cuyo principal foco de atención es la imposición de la Ley penal frente a los tratantes.

Urge rediseñar nuestra estrategia de afrontamiento de la trata de seres humanos en pro de un enfoque multidisciplinar que, junto a la persecución del delito, incida también en su prevención y en la protección de las víctimas: la llamada política «3P». España debe revisar con especial premura su sistema de protección a las víctimas, especialmente en lo que concierne a los mecanismos existentes para su detección e identificación. Ello porque los actores protagonistas en esos procesos son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; agentes implicados en la investigación del delito y a los que las víctimas, que en no pocas ocasiones se encuentran en situaciones de irregularidad administrativa o incluso habrían podido cometer algún delito en el desarrollo de su proceso de explotación, suelen evitar.

Veremos si, durante la próxima legislatura, las previsibles reformas van en la dirección marcada por los organismos evaluadores del enfoque de derechos humanos en el afrontamiento de la trata o si, por el contrario, suponen el mantenimiento de los enfoques tradicionales.

Bibliografía

ALCÁCER GUIRAO, R.: «La protección de las víctimas en el proceso penal y los derechos de defensa del acusado», en ALCÁCER GUIRAO, R.; MARTÍN LORENZO, M., y VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (coords.): *La trata de seres*

⁵¹ ALCÁCER GUIRAO, R.: «La protección de las víctimas en el proceso penal ...», *op. cit.*, p. 219.

GARCÍA SEDANO, T.: *La detección, identificación y protección de las víctimas de trata de seres humanos*. Madrid: BdeF, 2020.

GROUP OF EXPERTS ON ACTION AGAINST TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS (GRETA): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*, GRETA(2018)7, 2018. Disponible en: [16808b51e0 \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/treaties/EGT/EGT%20Implementation%20Reports/EGT%20Implementation%20Reports%20by%20Country/EGT%20Implementation%20Reports%20by%20Country%20-%20Spain%20-%202018.pdf) [Consulta: 07/01/2021].

GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD: *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave y Violenta 2019-2023. La seguridad es un proyecto en común*, 2019. Disponible en [ESTRATEGIA ESPAÑOLA CRIMEN ORGANIZADO DG.pdf \(dsn.gob.es\)](https://www.dsn.gob.es/estrategia-espafila-crimen-organizado-dg.pdf) [Consulta: 07/01/2021].

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Decisión 2004/110, de 19 de abril de 2004: Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, 2004.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO: *Global Report on Trafficking in Persons*, 2018. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf [Consulta: 07/01/2021].

REQUEJO NAVEROS, M^a. T.: «El delito de trata de seres humanos en el Código Penal español: panorama general y compromisos internacionales de regulación», en ALCÁCER GUIRAO, R.; MARTÍN LORENZO, M., y VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (coords.): *La trata de seres humanos: persecución penal y protección de las víctimas*. Madrid: Edisofer, 2015, pp. 19-56.

SÁNCHEZ TOMÁS, J. M.: «¿Por qué lo llaman trata cuando quieren decir explotación?» (prólogo), en ALCÁCER GUIRAO, R.; MARTÍN LORENZO, M., y VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (coords.): *La trata de seres humanos: persecución penal y protección de las víctimas*. Madrid: Edisofer, 2015, pp. 13-18.

VALLE MARISCAL DE GANTE, M.: «La víctima de trata de seres humanos como autor de delitos: la excusa absolutoria del art. 177 bis 11», en ALCÁCER GUIRAO, R.; MARTÍN LORENZO, M., y VALLE MARISCAL DE GANTE, M. (coords.): *La*

trata de seres humanos: persecución penal y protección de las víctimas. Madrid: Edisofer, 2015, pp. 123-154.

VILLACAMPA ESTIARTE, C.: «Víctimas de trata de seres humanos: su tutela a la luz de la últimas reformas penales sustantivas y procesales proyectadas», en *InDret: Revista para el análisis del Derecho*, nº2, 2014. Disponible en: [01044.pdf \(indret.com\)](#) [Consulta: 07/01/2020].