

CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO NORMATIVO CONSISTENTE EN UNA LEY INTEGRAL CONTRA LA TRATA

De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración de un proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública al objeto de recabar la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma.

Las personas interesadas podrán participar remitiendo sus aportaciones al correo electrónico participacion.publica@igualdad.gob.es, tal y como se indica en el portal web del Ministerio de Igualdad, sección «Participación pública en proyectos normativos», conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

La consulta pública estará abierta desde el día 19 de abril de 2021 hasta el día 23 de mayo de 2021, inclusive. Al objeto de favorecer la participación en la consulta pública, se facilita la siguiente información sobre el proyecto normativo.

Antecedentes de la norma

La trata de seres humanos constituye una violación de los derechos humanos y una de las formas más dramáticas de violencia contra las mujeres, basada en la mercantilización de las víctimas. Supone una forma de delincuencia muy grave, ocupando el tercer lugar en la lista de crímenes transnacionales, después del tráfico de drogas y el de armas.

La definición de trata de seres humanos viene recogida en el Convenio de Varsovia, ratificado por España en el año 2009, como “la contratación, el transporte, el traslado, el alojamiento o la acogida de personas mediante amenazas de recurrir a la fuerza, recurso a la fuerza o cualquier otra forma de obligación, mediante raptos, fraude, engaño, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad o mediante la oferta o la aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena o bien otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

El artículo 6 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer (CEDAW) establece la hoja de ruta a cumplir por los Estados Parte señalando que

“tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

Siendo innumerables las formas de trata, la más común, y la que tiene un más claro sesgo de género, es aquella con fines de explotación sexual. Según datos de la ONU, el 96% de las víctimas de trata con fines de explotación sexual en el mundo son mujeres y niñas. A pesar de que el Protocolo de Palermo primero (ratificado por España en 2002), y el Convenio de Varsovia después (ratificado por España en 2009), han prestado especial atención al fenómeno de la trata con los objetivos de prevenir, reprimir y castigar la trata de seres humanos, las medidas que se han desplegado en los últimos años no han acabado con este fenómeno.

El tercer informe sobre el progreso en la lucha contra la trata de seres humanos de la Comisión Europea advierte que, entre 2017 y 2018, hubo más de 14.000 personas registradas como víctimas de trata de seres humanos dentro de la Unión Europea, y se advierte que un gran número de víctimas no son detectadas y que las cifras reales son significativamente superiores a estas. De las víctimas registradas, más de un 60% son víctimas de trata con fines de explotación sexual, de las cuales el 72% son mujeres y niñas, sosteniéndose y consolidándose así la discriminación patriarcal. Con el objetivo de prevenir la trata, de desarticular los modelos delictivos de negocio y empoderar a las víctimas, la Comisión Europea ha presentado recientemente la nueva Estrategia de la Unión Europea Contra la Trata de Seres Humanos (2021-2025).

En España, los datos oficiales no reflejan la realidad de la trata y la explotación sexual debido, entre otros factores, a una legislación que no aborda adecuadamente las conductas parte de las formas de esclavitud moderna. En todo caso, respecto a la trata con fines de explotación sexual, nuestro país se sitúa como uno de los de mayor tránsito y destino de víctimas de trata con esta finalidad.

El Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), ha sido el encargado de elaborar estadísticas oficiales sobre el número de víctimas desglosadas por sexo y nacionalidad. Aún así continúa siendo un reto la identificación formal de las mismas, al recaer la responsabilidad del proceso en la propia víctima de trata.

Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma

Han sido numerosas las entidades y ONGs especializadas, como la “Red Española contra la trata” que han alertado en múltiples ocasiones de los principales problemas que la legislación actual es incapaz de solucionar, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la atención, protección y acceso a la justicia por parte de las víctimas.

A nivel normativo, en 1999 se tipificó por primera vez un delito que pretendía sancionar el tráfico de personas con fines de explotación sexual, pero se hizo incluyendo el elemento de cruce de fronteras, lo que generaba confusión entre el tráfico de migrantes y la trata de personas. Fue tras la ratificación del Convenio de Varsovia en 2009 cuando en la reforma de 2010 del CP se tipificó la trata de personas adecuadamente, separada del tráfico de migrantes, y englobando los tres elementos que la constituyen: captación, traslado y explotación, con independencia de que haya cruce de fronteras, con lo que incluye la trata de mujeres españolas y comunitarias.

Con posterioridad, se promulgó la *Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* adaptó el artículo 177 bis, que recoge los tipos delictivos vinculados a la trata de seres humanos así como las penas asociadas, a la Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

Sin embargo, la regulación actual resulta insuficiente, tal y como apuntan organismos internacionales como el Comité de la CEDAW (la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer) que en sus “Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España” (CEDAW/C/ESP/7-8) en 2015, señala la falta de legislación integral contra la trata y específicamente, recomienda la adopción de legislación integral contra la trata “que incorpore una perspectiva de género y una definición explícita de la trata de personas conforme a las normas internacionales”. En la misma línea se pronuncia el 2º informe de evaluación a España (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*) del Consejo de Europa que insta a nuestro país a regular todas las formas de trata en una ley integral.

El Convenio de Varsovia pone en el centro a las víctimas y la protección de sus derechos frente a enfoques exclusivamente punitivos y de lucha contra la criminalidad. En los últimos años se ha avanzado en la persecución de este delito, sin dar una respuesta integral que ponga el foco en la prevención, la detección e identificación de las víctimas de trata, así como su atención integral, protección, acceso a la justicia y posterior reparación.

Una ley integral de trata intentaría solucionar uno de los problemas más habituales en la actualidad, como es la penalización de la víctima de trata, cuando el objetivo de cualquier Estado debería ser su protección.

El informe monográfico del Defensor del Pueblo del año 2012 constata que existe un número significativo de víctimas de trata en situación documental irregular que no son identificadas correctamente como tales, y que reciben el tratamiento previsto en la normativa de extranjería para la inmigración irregular. Así mismo, el informe de Amnistía Internacional del año 2020 y el del Parlamento Europeo de 2021 sobre la aplicación de la Directiva 2011/36/UE,

indican que ha de mejorarse la detección e identificación de las víctimas de trata de seres humanos desde la perspectiva de los derechos humanos. Esto obligaría a superar la identificación formal que recae exclusivamente a cargo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuya finalidad esencial es la de perseguir el delito. Esta finalidad es perfectamente compatible con la protección eficaz de las víctimas y una detección temprana, con participación de las entidades especializadas, que priorice su restablecimiento y la garantía de sus derechos.

Así mismo, se busca impulsar de oficio el procedimiento penal sin que la recabación de datos o su éxito dependa de la declaración o colaboración de la víctima. Del mismo modo, también se daría respuesta a la protección y reparación de las víctimas, tanto a nivel de empleo como de vivienda e inserción social, cuestiones que no se contemplan a día de hoy y que suponen que las víctimas se encuentren desprotegidas.

Necesidad y oportunidad

Se pone por tanto de manifiesto la necesidad de contar con un marco legal adecuado para la prevención, persecución y protección de las víctimas de trata, con especial atención a la detección e identificación de las mismas, así como a la atención integral y a la reparación.

El Convenio de Varsovia y la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer establecen la obligación de todos los Estados parte de adoptar medidas legislativas orientadas a acabar con la explotación sexual y otras formas de trata con fines sexuales. Este objetivo aparece destacado por el Convenio de Estambul del año 2011, en lo relacionado con todas las formas de violencia contra las mujeres.

Se trata de un mandato que, además de venir dado por organismos internacionales, viene recogido en el Pacto de Estado contra la violencia de género, que en su medida 189 insta a impulsar la aprobación de una ley orgánica de lucha integral contra la trata de seres humanos. En coherencia con lo anterior es necesario destacar el trabajo hecho por la Subcomisión del Congreso de los Diputados para el análisis y estudio de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. En dicha Subcomisión se realiza una introducción sobre el marco legislativo sobre Trata en nuestro país, así como una serie de recomendaciones que se resumen en la necesidad de elaborar una ley contra la trata.

Objetivo

Es necesario dotar a nuestro ordenamiento jurídico de coherencia, solventando la actual regulación que se caracteriza por la dispersión normativa y la existencia de lagunas, con el objetivo de ganar efectividad en la prevención de la trata y la protección a las víctimas.

No existe, a día de hoy, un instrumento integral que dote al Estado de los mecanismos necesarios, no solo para luchar contra todas las formas de trata, con especial énfasis en las que contienen un importante componente de género, siguiendo el mandato del Comité CEDAW, incluyendo los aspectos señalados por los estándares internacionales, sino también para garantizar la obligación de diligencia debida por parte del Estado en la protección de los derechos humanos de las víctimas.

La futura ley de trata deberá incorporar una perspectiva de derechos humanos capaz de situar a las víctimas en el centro de las actuaciones, pudiendo perseguirse el delito de trata y conexos sin que sea necesaria la participación de la víctima en el proceso penal, evitando así su revictimización. Además deberá adoptarse con un enfoque integral que abarque todos los tipos de trata, con independencia de sus fines, ya sea trata nacional o internacional.

Otro de los objetivos principales de la ley de trata pasaría porque las medidas de protección y asistencia se garanticen para todas las víctimas, asegurando así que el enfoque integral sea efectivo, incorporando la perspectiva de género de forma transversal. Junto a esto, las víctimas menores, por su especial vulnerabilidad, deben estar contempladas de manera específica y autónoma en la ley.

Junto a ello, la detección e identificación de las víctimas de trata, así como el despliegue de mecanismos de protección y reparación de las mismas debe ser uno de los ejes fundamentales de la futura ley de trata.

Posibles soluciones alternativas

No existe otra alternativa regulatoria o no regulatoria apropiada, ya que los derechos que pretenden desarrollarse se encuentran sometidos a reserva de Ley.