

26 DE ABRIL DE 2024

**Aportaciones al
Anteproyecto de Ley
Orgánica integral contra
la trata y la explotación
de seres humanos**

REALIZADAS POR:



www.femab.org

La **Federación Estatal de Mujeres Abolicionistas -FEMAB-**, con representatividad en la totalidad del territorio español y presencia internacional, constituye un espacio formado por asociaciones comprometidas con la erradicación de la explotación sexual y reproductiva. Nuestra misión es promover un consenso social amplio hacia la abolición de la prostitución, fomentar políticas públicas que reflejen esta postura a nivel nacional y propiciar la adopción de una legislación abolicionista del sistema prostitucional y de la explotación reproductiva. Aspiramos a modificar las normativas y roles socioculturales que sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres.

Trabajamos para erradicar la trata de seres humanos, la prostitución, la pornografía y la explotación reproductiva; prácticas que vulneran los derechos humanos. Mediante iniciativas colaborativas y coordinadas, queremos caminar hacia una sociedad libre de violencia machista para todas las niñas y mujeres, en condiciones de igualdad y con una plena garantía de nuestros derechos. Consideramos la coeducación y la concienciación estrategias esenciales de transformación social.

Establecemos alianzas con entidades tanto nacionales como internacionales para intensificar nuestra batalla contra la explotación sexual y generar un cambio significativo a escala mundial.

Viernes, 26 de abril de 2024

- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS -

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos, califica en su primer párrafo a la trata, como una vulneración de los derechos humanos y “un gigantesco negocio a nivel global”.

⇒ **Falta de perspectiva interseccional**

Si bien el Anteproyecto de Ley Orgánica establece en su artículo 2.1 *“la necesidad de establecer un marco legislativo único con un enfoque de derechos humanos centrado en las víctimas, perspectiva de género y especiales necesidades de los menores de edad”*, en este primer párrafo echamos profundamente de menos, precisamente esta perspectiva de interseccionalidad, pues la trata solo es calificada como vulneración de los derechos humanos y como negocio a nivel global, obviando que además, es una manifestación extrema de violencia contra las mujeres, niñas y niños.

Tenemos que esperar a la página 9 del Anteproyecto de Ley Orgánica para que se haga referencia a la violencia contra las mujeres, (la perspectiva de género queda claramente relegada a las últimas páginas de la Exposición de motivos), y no queda vinculada con la perspectiva de derechos humanos e infancia.

Es decir, técnicamente, la perspectiva interseccional no es respetada en esta Exposición de motivos, ya que no contiene una frase integradora donde queden reflejados estos tres aspectos: derechos humanos, género e infancia.

Nuestra propuesta de calificación de la trata, sería mucho más inclusiva e interseccional:

“La trata de seres humanos constituye una vulneración de los derechos humanos y una extrema forma de violencia, muy especialmente contra mujeres, niños y niñas. Además, constituye un gigantesco negocio a nivel global”.

Esta definición, además iría en perfecta consonancia con el intitulo del propio *“Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”*, de Naciones Unidas.

Es esencial incluir una mención expresa a las mujeres, como grupo especialmente vulnerable y explotado en determinados sectores, y las menciones a este hecho son insuficientes en el texto del Anteproyecto de Ley.

⇒ **Normativa internacional**

La Exposición de Motivos también inicia su relato haciendo referencia a tres **importantes instrumentos jurídicos internacionales de carácter vinculante** para nuestro país, en materia de trata de seres humanos: el Protocolo de Palermo de Naciones Unidas de 2000, el Convenio de Varsovia del Consejo de Europa de 2005, y la Directiva 2011/36/UE de la Unión Europea, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas.

En efecto, son tres instrumentos jurídicos internacionales de primer orden, pero no son los únicos. El marco jurídico presentado está incompleto, porque no incorpora dos instrumentos jurídicos de referencia en materia de trata, que son de obligado cumplimiento para España :

1. El **Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949**, firmado y ratificado por España en 1962. Este Convenio establece en su artículo 2 el compromiso de los Estados de castigar las diferentes formas de proxenetismo, incluyendo la modalidad de tercería locativa: el que *"Diere o tomare a sabiendas en arriendo un edificio u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución ajena"*.

Este tipo penal quedó fuera de nuestro código penal en 1995, incumpliendo el mandato internacional e incrementándose desde entonces de manera exponencial el grado de impunidad del delito de proxenetismo en nuestro país.

La protección de las víctimas y la lucha contra la trata de seres humanos en España, pasa inexorablemente por una reforma del Código Penal, para se **sancione todas las formas de proxenetismo, incluida la tercería locativa, y el proxenetismo no coactivo**. Además, esta medida, iría en consonancia con otras propuestas de ley presentadas que actualmente están en fase de elaboración, que prevén la sanción de **TODAS LAS FORMAS DE PROXENETISMO, SIN EXCEPCIÓN**.

Por otro lado, la mayor parte de la trata de seres humanos en España, un 56,33%, lo es con fines de explotación sexual, (CITCO, 2022) y la mayoría de la trata sexual en este país se produce en locales cerrados, (pisos, viviendas privadas, locales comerciales, hoteles, discotecas, etc). En España, en 2022, solo fueron identificadas un total de 564 víctimas de trata y explotación sexual, frente a una estimación de las

entidades de la sociedad civil, de al menos 100.000 personas en situación de trata y prostitución. Estos datos también nos dejan claro el **alto grado de impunidad del delito de trata**, ante la dificultad de prueba, la cual recae mayoritariamente sobre la víctima. La protección de las víctimas y la lucha contra la trata de seres humanos, pasa inexorablemente por una reforma del delito de trata, que no haga recaer la carga de la prueba sobre las víctimas y la voluntariedad, y se focalice en la acción delictiva de tratantes y/o explotadores.

2. **La Convención contra todas las formas de discriminación hacia las mujeres de 1979**, cuyo artículo 6 establece la vinculación clara entre trata y explotación de la prostitución. *“Los Estados Partes 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**”*. Podemos ver que, además, este artículo 6, cuyo contenido curiosamente no se transcribe en el Anteproyecto de Ley Orgánica, utiliza los mismos términos que el convenio del 49: *“Trata de mujeres y explotación de la prostitución ajena”*.

Sin embargo, es necesario llegar a la página 9 de la Exposición de motivos para encontrar una referencia a este artículo 6 de. No se puede entender por qué a la CEDAW, que supuso un hito sin igual en el reconocimiento y avance en la lucha contra la discriminación contra las mujeres, no se le otorga el lugar que merece en este Anteproyecto de Ley Orgánica, y no se le incluye desde un primer momento junto al Protocolo de Palermo, el Convenio de Varsovia y la Directiva de la Unión Europea.

Tal y como está presentada en el Anteproyecto de Ley, se invisibiliza su contenido y se minimiza su trascendencia a nivel global. Y no podemos olvidar, que es el principal instrumento jurídico internacional de derechos humanos de las mujeres.

Vemos la necesidad de que se haga una Exposición de motivos mucho más sistemática, coherente, ordenada y rigurosa, en la que aparezcan en un único marco jurídico todos los instrumentos internacionales y europeos de referencia, destacando los aspectos fundamentales de cada uno de ellos, visibilizándolos y resaltándolos.

Contrastando con esta falta de visibilidad y presencia de la CEDAW en los primeros textos de la Exposición de Motivos, observamos, con bastante perplejidad que, a sensu contrario, que al inicio prácticamente de la misma, en la página 6 se afirma categóricamente que *“la explotación que define la trata está íntimamente **vinculada al concepto de trabajo forzoso**, tal y como aparece definido en los instrumentos internacionales”*, haciéndose referencia a los diferentes convenios de la

OIT en la materia, y al ODS 8 sobre trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud.

Paradójicamente no se hace referencia alguna al ODS 5.2 , *“Eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”*, o al objetivo 16.2, *“Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños y las niñas”*.

Una vez más denunciamos una deficiencia notable de perspectiva de interseccionalidad en este Anteproyecto, al priorizar de nuevo en el marco jurídico del Anteproyecto , la perspectiva laboral de “trabajo forzoso”, sobre la perspectiva de género e infancia, de violencia contra las mujeres, las niñas y los niños.

Focalizado casi exclusivamente en esta perspectiva de trata como trabajo forzoso, el Anteproyecto refleja también la conexión entre *“mendicidad forzosa y trabajo forzoso”*, y de trata con fines de explotación laboral con *“trabajo forzoso”*,

Sin embargo, en ningún momento se establece ninguna conexión entre trata con fines de explotación sexual y prostitución, ignorando en todo el texto, (no se menciona ni una sola vez la palabra “prostitución”), dejando entrever que la trata sexual representa una forma de “trabajo forzoso”, y la prostitución una forma de “trabajo libre”.

Este olvido del legislador, puede generar dudas más que razonables de interpretación a la hora de aplicar la Ley, con respecto a las diferentes manifestaciones de la trata y las diferentes formas de explotación que incorpora:

- ¿Significa que las otras formas de explotación, incluida la sexual, la pornografía, la mendicidad, el matrimonio forzoso o la extracción de órganos o tejidos corporales, son, a su vez una forma de trabajo forzoso?
- ¿Significa que la prostitución, o como dice el texto *“prestación de servicios sexuales”*, puede ser considerada como forma de trabajo, y que solo cuando es bajo la forma de explotación, puede ser considerada como trata?
- ¿Las convenciones de la OIT sobre trabajo forzoso que se incluyen en esta Exposición de Motivos, solo son aplicables a la trata con fines de explotación laboral, o también son aplicables a las demás formas de trata, incluida la prostitución?

En este sentido, el Anteproyecto no argumenta por qué es adecuado vincular en un mismo marco legislativo de trabajo forzoso, la lucha contra la explotación laboral y la lucha contra la explotación sexual. Es evidente que la lucha contra la explotación laboral requiere de un marco legislativo que dote a los entes públicos de recursos para perseguir estos delitos. Pero no parece lógico abordar de la misma

forma la lucha contra la explotación en una práctica, el trabajo, que debe darse en condiciones de dignidad, y en un sistema como la prostitución, que no se puede desvincular de la explotación y de la violencia.

Es muy importante determinar qué formas de trata considera la Ley pueden constituir "trabajo forzoso", y cuáles no.

No se puede presentar una redacción ambigua, sujeta a interpretación que puede llegar a considerar que todas las formas de trata quedan incluidas dentro de la modalidad de "trabajo forzoso".

La mendicidad, la prostitución, la pornografía o la extracción de órganos, no representan ninguna forma de trabajo; en sí mismas, son explotación.

Se solicita claridad al respecto.

⇒ **Marco legal que persigue la explotación sexual**

Al intentar encajar múltiples formas delictivas, que afectan a grupos demográficos estructuralmente diferentes y que tienen finalidades diferentes, bajo un mismo paraguas, el proyecto legislativo corre el gravísimo riesgo de debilitar el marco legal que persigue la explotación sexual.

Hay múltiples ejemplos de ello. El texto define cuando debe considerarse que una práctica laboral se produce en condiciones de explotación, y para mantener la analogía con la explotación sexual **se refiere de manera reiterada a la prostitución como "la prestación de servicios sexuales"** y a la propia trata como "fenómeno", en lugar de indicar expresamente en el primer caso que se trata de un tipo de explotación y, en el segundo, que no es un mero fenómeno sino una verdadera problemática de escala global.

En relación a las actuaciones preventivas, en el artículo 19 del Anteproyecto, se menciona que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado actuarán especialmente en aquellos ámbitos de actividad con mayor riesgo de presencia de trata y explotación, incluyendo eufemísticamente *"el sector del ocio nocturno"*, sin hacer mención expresa a los prostíbulos que, como sabrán sus Señorías, operan 24 horas al día, 365 días al año.

El artículo 17 viene a incrementar esta ambigüedad, al establecer que las autoridades impulsarán el control de las normas laborales orientadas a garantizar *"los mínimos de **trabajo decente** en aquellos sectores o actividades que puedan ser especialmente sensibles con el fenómeno de la trata"*.

Una lectura conjunta de estos dos artículos nos puede llevar a pensar que se está reconociendo el "ocio nocturno" como un "sector laboral" y que, en consecuencia, la prostitución que se desarrolla dentro de este ocio nocturno, también lo es.

La prostitución, nos viene a decir este Anteproyecto es un trabajo, siempre y cuando cumpla con los estándares internacionales del trabajo decente de la OIT: "Trabajo productivo en condiciones de **libertad, equidad, seguridad y dignidad**, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social" (OIT, 1999a: 4).

No vemos cómo las condiciones en las que se produce la prostitución, pueden responder a estos estándares internacionalmente reconocidos. Es una completa falacia afirmar que "*la prestación de servicios sexuales*" representa una forma de trabajo decente en España.

Sin embargo, el Anteproyecto de Ley Orgánica, lejos de afirmar que la prostitución no es trabajo, siembra la duda sobre su reconocimiento como "sector" laboral", dejando una puerta abierta a una futura regularización de la misma.

No podemos olvidar que toda la legislación internacional ratificada por España y vinculante en consecuencia, califica la prostitución como una forma de explotación sexual, nunca como trabajo.

En este sentido, el artículo 17 del Anteproyecto es manifiestamente contrario a los compromisos internacionales adquiridos, al abrir la puerta a la regularización y reglamentación de la prostitución, y debe de ser urgentemente modificado.

Si el Anteproyecto de ley pretende perseguir todos los tipos de trata, es inexplicable la ausencia total y deliberada de referencias a la prostitución, que es el sistema que incentiva y alimenta las redes de trata con fines de explotación sexual.

Obviar esta realidad y/o no hacer ninguna referencia a la prostitución en la Exposición de motivos, ni en el conjunto del Anteproyecto, implica ignorar una forma extrema de desigualdad y violencia contra las mujeres, y un delito, el proxenetismo, que tiene una relación directa con la explotación sexual, que también está ligada a la trata de seres humanos.

⇒ **Vinculación de la trata con la prostitución**

Es fundamental por este motivo, visibilizar los nexos de unión existentes entre la trata y la prostitución en el Anteproyecto de Ley. Sin embargo, al igual que se hace referencia en numerosas ocasiones a los nexos de unión entre la trata y el trabajo

forzoso, **no se hace ninguna referencia explícita, ni implícita a la relación trata - prostitución.**

Esta conexión sí está expresamente reconocida en los principales instrumentos jurídicos internacionales y europeas, que son de obligado cumplimiento para España:

- **Convenio de 1949 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.** Preámbulo:
"La prostitución y el mal que le acompaña, la trata de seres humanos (...)".
- **Protocolo de Palermo de 2000.** Artículo 3, Definición de Trata:
"Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, (...)".
- **CEDAW de 1979:** Artículo 6:
"Suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (...)".
- **Convenio de Varsovia de 2011:** Artículo 4.a, Definición de Trata:
"La explotación comprenderá, como mínimo, la explotación de la prostitución de otras personas u otras formas de explotación sexual, (...)"
- **Directiva 2011/36/UE de la Unión Europea:** Artículo 2.3, Definición de trata:
"La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena, u otras formas de explotación sexual, (...)"
- **Resolución del Parlamento Europeo de 14 de septiembre de 2023 sobre la regulación de la prostitución en la unión: repercusiones transfronterizas y consecuencias en la igualdad de género y los derechos de las mujeres:** *Considerando X.*
"Existe un fuerte vínculo entre la prostitución y la trata de seres humanos (...)".

Resulta sorprendente y altamente preocupante el olvido del legislador. Preocupa de manera especialmente alarmante, la falta de voluntad de armonización de la futura Ley de Trata al lenguaje internacionalmente aceptado, y la INVISIBILIZACIÓN MANIFIESTA DE TÉRMINOS COMO "PROSTITUCIÓN, EXPLOTACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN AJENA, U OTRAS FORMAS DE EXPLOTACIÓN SEXUAL, EN TODO EL TEXTO.

En este mismo sentido, recibimos con gran escepticismo la referencia que se hace en la propia Exposición de motivos, al supuesto excesivo protagonismo que la trata sexual ha tenido en nuestro país frente a otros tipos de trata:

Esta Ley *"Aborda conjuntamente la lucha contra todas las formas de trata de seres humanos, (no sólo la trata con fines de explotación sexual, en la que se ha centrado hasta ahora principalmente la Estrategia española de lucha contra la trata), y contra todas las formas de explotación que constituyen la finalidad de la trata"*.

El hecho de no hacer referencia, ni constatar que la trata con fines de explotación sexual es la forma mayoritaria de trata en España, junto al hecho de presentarla en la Exposición de motivos casi como que su inclusión y/o mención es casi un error a corregir en la futura Ley de Trata, nos hace dudar de la verdadera intención del legislador:

- ¿Difuminar, ocultar, minimizar o invisibilizar la importancia de la trata sexual y de la explotación sexual en España frente a todas las demás?
- ¿Responsabilizar a las instituciones y poderes públicos de despreocupación hacia los demás tipos de trata en favor de la trata sexual y la explotación sexual?
- ¿Difundir el único mensaje de que la trata es, en todo caso, explotación del trabajo, asimilada al trabajo forzoso, a la esclavitud o a las prácticas análogas a la esclavitud?

- ARTICULADO DE LA LEY -

⇒ **Definiciones del artículo 2**

La **definición de explotación** que incluye el Anteproyecto de Ley Orgánica, *"la imposición de cualquier trabajo, servicio o actividad, regulado o no, lícito o ilícito, exigido a una persona en situación de dominación o ausencia de libertad de decisión para prestarlo. En este concepto se incluyen: (...) la prestación de servicios sexuales, que incluye la pornografía"*, **incluye una formulación inaceptable de la prostitución, como "prestación de servicios sexuales"**.

Según la Exposición de motivos, *"La premisa básica común de las formas de esclavitud moderna radica en la falta de voluntariedad de la prestación o servicio (...) y no en la naturaleza del servicio, prestación o tipo de actividad, que pueden ser lícitos o ilícitos, regulados o no."*

Con esta formulación el Anteproyecto contempla de facto la "prestación de servicios sexuales" como un servicio que también se puede prestar de manera

voluntaria. Lejos de la intención del legislador internacional y europeo, que califica la explotación de la prostitución como un atentado a los derechos humanos, la intención del legislador nacional pareciera encaminarse hacia un reconocimiento de la prostitución como “trabajo” y/o como “servicio sexual”.

Proponemos que en la revisión o modificación del texto, **se haga mención expresa a los nexos indiscutibles de unión entre trata y prostitución**, y en la definición de trata se utilice el lenguaje internacionalmente reconocido para todas y cada una de las formas de explotación, incluidas la explotación de la prostitución ajena, la pornografía u otras formas de explotación sexual.

La fórmula quedaría de la siguiente manera: **“Explotación de la prostitución ajena, la pornografía y otras formas de explotación sexual (...)”**.

También Proponemos que en la futura Ley de Trata se defina la palabra prostitución en los términos en los que aparece en la Resolución sobre la Regulación de la prostitución en la Unión: repercusiones transfronterizas e impacto en la igualdad de género y los derechos de las mujeres, aprobada por el Parlamento Europeo el 14 de septiembre de 2023.

La prostitución es la adquisición de un acto sexual, que puede definirse como la solicitud, aceptación u obtención de un acto sexual de una persona en situación de prostitución a cambio de una remuneración, la promesa de una remuneración, la provisión de un beneficio en especie o la promesa de tal beneficio.

Proponemos que, además, se defina la palabra: *vulnerabilidad*:

- El artículo 2.2 dispone: *“existe una situación de vulnerabilidad cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso”*.
- Según la OMS, la vulnerabilidad se refiere a la calidad de ser susceptible de ser herido, influenciado o atacado de manera física o emocional. Es una característica que puede ser determinada por factores psicológicos, físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de un individuo a los impactos de peligro.
- La UNESCO, a través de su Comité Internacional de Bioética, define la vulnerabilidad personal como una condición que puede ser causada o exacerbada por la falta de medios y de la capacidad para protegerse. Esto incluye factores como la pobreza, las desigualdades en ingresos, condiciones sociales, educación y acceso a la información.
- La UNESCO también habla de la vulnerabilidad como la condición que resulta de ser víctima de violencia sexual, que tiene como consecuencia complejidades psicológicas, físicas y sociales.

- La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) proporciona una definición de vulnerabilidad relacionada con los abusos en su modelo de vulnerabilidad de migrantes. Según la OIM, la vulnerabilidad se refiere a la exposición o experiencia de violencia, explotación o abuso dentro de un contexto migratorio, con una capacidad limitada para evitar, resistir, afrontar o recuperarse de dichas situaciones. Esto es resultado de la interacción única de características y condiciones individuales, familiares/hogareñas, comunitarias y estructurales.
- El Real Decreto-ley de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, aprobado a iniciativa del Ministerio de Consumo en 2021, protege a colectivos vulnerables y define como tales a: menores, personas de avanzada edad, con bajo nivel de digitalización, con discapacidad funcional, intelectual, cognitiva o sensorial y, en general, que tienen dificultades por la falta de accesibilidad a la información. Son ejemplos de grupos sociales particularmente expuestos a abusos, fraudes, estafas y engaños.
- Según la ONU, en el caso de las crisis humanitarias, la vulnerabilidad se manifiesta en la amenaza a los derechos fundamentales de las comunidades afectadas, poniendo en riesgo su vida, salud y bienestar. Las guerras y los conflictos armados pueden forzar a las personas a desplazarse internamente o a buscar refugio en otros países, lo que a menudo resulta en la separación de familias, la pérdida de propiedades y la interrupción de la vida cotidiana. Es importante destacar que la vulnerabilidad no es estática; varía según el contexto y puede ser exacerbada por factores como el género, la edad o la discapacidad. Las mujeres y los niños, por ejemplo, pueden enfrentar riesgos adicionales de explotación y violencia en situaciones de desplazamiento.

Por tanto, **hacemos la siguiente propuesta para la definición de la palabra vulnerabilidad:**

La vulnerabilidad, considerando las perspectivas de la ONU, OMS, UNESCO, OIM, y el Gobierno de España, puede definirse como una condición multifacética que afecta a individuos haciéndolos susceptibles a daños, influencias negativas o ataques, ya sean físicos, emocionales o sociales.

Esta condición se ve influenciada por una variedad de factores:

- Factores psicológicos, físicos, sociales, económicos y ambientales: Estos factores pueden aumentar la susceptibilidad de un individuo a los impactos de peligros.
- Falta de medios y capacidad para protegerse: una condición que puede ser causada o exacerbada por la falta de recursos, lo que incluye la pobreza, el género, las desigualdades en ingresos, condiciones sociales adversas, educación limitada y acceso restringido a la información.
- Ser o haber sido víctima de violencia sexual, lo cual tiene para la persona consecuencias psicológicas, físicas y sociales.
- Exposición a violencia física o psicológica, explotación o abuso: La OIM destaca la vulnerabilidad en el contexto migratorio, donde las personas pueden tener una capacidad limitada para evitar, resistir, afrontar o recuperarse de situaciones de abuso.
- Ser menores de edad, personas mayores, con bajo nivel cultural, con discapacidad.
- Estar afectado por una crisis humanitaria o conflictos armados en los que se encuentra amenazada la vida, la salud, la seguridad y el bienestar personal.

En resumen, la vulnerabilidad es una condición compleja y dinámica que resulta de la interacción entre características individuales y factores externos.

⇒ **Una ley para todos los tipos de trata**

El artículo 1 del Anteproyecto de Ley Orgánica reconoce que la Ley tiene por objeto *“actuar contra todas las forms de trata de seres humanos y de explotación que constiutuyen la finalidad definitoria de la trata”*.

En efecto, todas y cada una de las formas de trata constituyen una vulneración de los derechos humanos, todas deben de ser abordadas y tipificadas en esta Ley Orgánica Integral contra la Trata.

Nuestra propuesta, por supuesto, es que la Ley aborde TODOS LOS TIPOS de trata, y que, bajo ningún concepto, se minimice, oculte o difumine la importancia de alguna foram de explotación, en beneficio de alguna otra. No hay víctimas de trata de diferentes categorías, solo hay diferentes formas de explotación, con especificidades propias.

Sin embargo, pese a la pretendida voluntad inclusiva del legislador de reivindicar *“todas las formas de trata de seres humanos”*, vemos con absoluta

perplejidad cómo se deja fuera de su definición, a algunas formas que ya están siendo reconocidas en los instrumentos jurídicos internacionales y europeos.

El Anteproyecto no puede calificarse de Ley integral ya que se focaliza, lo hemos visto, en el trabajo forzoso, la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, y olvida otras formas de explotación tan importantes, como la explotación sexual, la cual tampoco es mencionada en la propia definición de trata del artículo 2 del anteproyecto de Ley Orgánica.

El texto no sólo **no contempla todos los tipos de trata**, sino que además su vocabulario evidencia una aceptación de diversas modalidades de explotación en las que mayoritariamente las personas explotadas son mujeres. Y todo ello a pesar de que el artículo 2 menciona como principio rector, la perspectiva de género.

La definición de trata (“captar, trasladar, acoger, entregar o transferir el control sobre una persona, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima, con la finalidad de someterla a explotación.”), supone una carga de prueba inalcanzable en una amplísima mayoría de situaciones.

La carga de la prueba recae principalmente sobre la víctima, al tener que demostrar que sobre ella se ejerció violencia, intimidación o engaño, entre otros, (medios comisivos), es decir, que no se ha realizado esa actividad de manera voluntaria.

¿Cómo se demuestra la falta de voluntariedad? Para salvar este obstáculo, algunas legislaciones, como por ejemplo México y Argentina, no incluyen los medios comisivos en su definición de trata.

La misma Naciones Unidas ha reconocido la pertinencia y efectividad de esta medida: *“En algunas legislaciones nacionales, la trata de personas se define sin referencia al uso de medios (coerción, fraude, engaño, etc.), considerando que algunas formas de explotación son coercitivas por su propia naturaleza. En esos casos, la definición incluye una referencia a los actos (captación, transporte, transferencia, acogida y recepción) y a la finalidad de explotación. Ello facilita el enjuiciamiento de delitos de trata de personas y ha resultado eficaz en ese contexto”*, (Ley Modelo contra la Trata de Personas, Naciones Unidas, 2010, Página 32).

El legislador pierde una oportunidad única en esta Ley Orgánica de no incluir estos medios comisivos, evitando la re-victimización, facilitando la denuncia, y apostando por una reducción drástica de los niveles de impunidad del delito.

⇒ **Formas de explotación ausentes**

La Ley también tiene **ausencias clamorosas**. La nueva Directiva aprobada el pasado 23 de abril de 2024 que modifica la Directiva 2011/36/UE, incluye nuevas formas de explotación, que no son contempladas en el Anteproyecto de Ley Orgánica:

- La adopción ilegal
- La maternidad subrogada para la explotación reproductiva

Necesariamente, una vez entre en vigor esta nueva Directiva, nuestra legislación interna deberá armonizarse a la misma, e incorporar TODAS estas formas de trata.

El legislador pierde una oportunidad única de no hacerlo desde un inicio.

A partir de ahora, no puede justificarse bajo ningún concepto, la no inclusión de estas dos formas de explotación, en la definición de trata del artículo 2.

⇒ **Explotación reproductiva**

Con respecto a la **explotación reproductiva** de las mujeres, que sí se contemplaba en el anterior borrador del anteproyecto de ley, desde FEMAB queremos hacer las siguientes matizaciones.

El Preámbulo de la *LO 1/2023, por la que se modifica la LO 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción del embarazo* reconoce la "gestación por subrogación" como una vulneración grave de los derechos reproductivos y establece que, a pesar de ser ilegal en España, se sigue *produciendo "al amparo de una regulación internacional diversa, ante lo cual se ha de reconocer normativamente esta práctica como una forma grave de violencia reproductiva, y tomar medidas en el ámbito de la prevención y de la persecución"*.

Sorprende que en el borrador anterior del anteproyecto se incluyesen los "servicios reproductivos" como explotación y que cualquier referencia a este término haya sido eliminada en la nueva versión. Especialmente cuando en diferentes normativas del ordenamiento jurídico español se recogen los vientres de alquiler (habitualmente con términos como "gestación por sustitución" y/o "gestación subrogada") como una forma de violencia en el ámbito reproductivo.

La Unión Europea acaba de aprobar una directiva contra la trata de personas en la que ha sido incluida la explotación por "gestación subrogada". No hay explotación reproductiva buena y mala, como da a entender el grupo que ha trabajado en esta nueva directiva; no hay libertad de elección cuando la alternativa amenaza gravemente la subsistencia de las víctimas.

Por todos estos motivos, es imprescindible que la explotación reproductiva sea reconocida como una forma más de trata. Vuelve a sorprender que se incluya *la extracción de órganos o fracción o de tejidos corporales*, pero no se incluya a la criatura nacida mediante explotación reproductiva como víctima.

El no reconocimiento de la explotación reproductiva como una forma de trata constituye la pérdida de una oportunidad preciosa para:

1. Sensibilizar a la sociedad, mediante la creación de campañas institucionales, planes de sensibilización y concienciación de la ilegalidad de esta práctica (**Capítulo I, Planes de sensibilización**).

2. Introducir en el ámbito educativo nacional formación concreta sobre qué supone este tipo de explotación y sus consecuencias tanto en las víctimas presentes (madres) como en las futuras (criaturas fruto de la práctica) (**Capítulo II, Medidas en el ámbito educativo**). Dentro de estas medidas deben incluirse aquellas que contribuyan al no blanqueamiento de esta explotación, como desgraciadamente está ocurriendo en algunas CCAA.

3. Implementar de forma efectiva y por vía judicial si es necesario, la prohibición de publicidad que promueva la “gestación subrogada”, ya sea de forma directa o indirecta. (**Capítulo III, Medidas en el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación**).

4. Proceder a la ilegalización de las agencias que promueven la “gestación subrogada” en el extranjero. Agencias que, por otro lado, no están registradas en España para el fin que persiguen (**Capítulo V, Medidas en el ámbito del sector privado y empresarial**).

5. Cesar en el registro en los consulados españoles de criaturas nacidas por esta clase de explotación en los países que la permiten. La derogación de la *Instrucción de 5 de octubre de 2010, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre régimen registral de la filiación de los nacidos mediante gestación por sustitución* es imprescindible y, a partir de aquí, la formación de los empleados públicos para que puedan detectar e identificar este tipo de casos.

Por otro lado, hay que entender que nos encontramos con dos tipos de víctimas, las mujeres sometidas a explotación reproductiva y las criaturas nacidas por esta práctica, con necesidades específicas y diferenciadas dependiendo del momento de detección (prenatal, postnatal).

6. Reconocer el estatus de víctima tanto para la mujer sometida a explotación reproductiva como para la criatura nacida. El reconocimiento como víctimas nacionales o internacionales supondrá la colaboración de los países en los que se ha

producido el delito (captación de la mujer víctima de trata) y España como lugar de destino de la criatura (**Título II, Medidas de detección e identificación**).

7. Proteger a las criaturas, menores de edad, de quienes consideran que sus deseos pueden ser satisfechos a costa de la vida y derechos de las mujeres, ignorando las consecuencias que pueda tener en la salud tanto de la mujer como la criatura pasar por un proceso de inseminación, embarazo y parto. Es obvio que quienes compran un bebé, eligiendo a la carta su genética, no pueden ser buenos padres y madres. (**Título IV, Protección de menores víctimas de trata y explotación**).

8. La incorporación de la explotación reproductiva como trata, supondrá la modificación o adición de los artículos oportunos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en el Código Penal. En concreto, la explotación reproductiva debe incluirse en el artículo 177 bis del Código Penal, en las letras b), c) o d) (Disposición Final Cuarta, punto 5).

⇒ **La demanda**

En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica, se hace una vaga referencia al “papel de la demanda”, para abordar la prevención y la sensibilización de la sociedad, sin denunciar, como lo hacen otros instrumentos jurídicos internacionales y europeos, que es la causa principal que propicia y perpetúa la trata.

- **PROTOCOLO DE PALERMO:** Artículo 9.5:
“ Desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños”.
- **CONVENIO DE VARSOVIA. Artículo 6:**
“Con el fin de desincentivar la demanda que favorece todas las formas de explotación de las personas, especialmente de las mujeres y los menores, y que es conducente a la trata de los mismos, (...)”
- **DIRECTIVA 2011/36 UE.** Considerando 25.
“Los Estados miembros deben elaborar o reforzar sus políticas de prevención de la trata de seres humanos –incluidas medidas destinadas a disuadir y disminuir la demanda, que estimula todas las formas de explotación”.
- **RECOMENDACIÓN GENERAL N° 38 DEL COMITÉ DE LA CEDAW, RELATIVA A LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS EN EL CONTEXTO DE MIGRACIÓN MUNDIAL, (2020).**

Artículo 18.d.

“Causas fundamentales de la trata de mujeres y niñas: (...) “la demanda que propicia la explotación y conduce a la trata”

Artículo 29.

*“Las estrategias encaminadas a prevenir la trata deben tener en cuenta **la demanda como causa fundamental**. Es bien sabido que el hecho de que los Estados no tomen en consideración la demanda constituye un impedimento para su lucha contra la trata de personas. En el contexto de la trata, la demanda suele estar determinada por el deseo de obtener beneficios económicos, las actitudes discriminatorias, incluidas las culturales, y las creencias. Es posible que se prefiera a las mujeres para determinadas formas de explotación porque existe la percepción de que son débiles y es menos probable que se impongan o reivindiquen los derechos que les corresponden. Puede que las integrantes de ciertos grupos étnicos o raciales sean objeto de explotación relacionada con la trata amparándose en supuestos racistas o culturalmente discriminatorios, como los relativos a su sexualidad, actitud sumisa o capacidad de trabajo. **La necesidad de atajar la demanda de ciertas formas de trata es especialmente apremiante**”.*

Artículo 30.

*“La explotación sexual persiste **porque los Estados partes no han desincentivado de manera eficaz la demanda** que propicia la explotación y conduce a la trata (...)”*

- **LA RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2023, SOBRE LA REGULACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN EN LA UNIÓN: REPERCUSIONES TRANSFRONTERIZAS E IMPACTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES**

Artículo 14.

*“Señala que **la prostitución y la trata de personas con fines de explotación sexual existen porque hay demanda**; (...) la reducción de la demanda constituye un instrumento esencial para la prevención y la reducción de la trata de seres humanos, ya que se dirige a los incentivos financieros; (...) subraya la importancia de desalentar la demanda de forma que no perjudique ni cree repercusiones negativas para quienes se encuentran en situación de prostitución; señala que las estrategias en materia de demanda deben centrarse en los derechos de las personas y en abordar las actitudes y creencias discriminatorias, en particular las dirigidas contra las mujeres y los migrantes”*

Artículo 17.

*"Toma nota de que varios países están adoptando y aplicando **el modelo nórdico/de igualdad** de diversas maneras; apoya el objetivo global específico de género de este modelo, que persigue la reducción de la demanda, y su meta de lograr la igualdad de género, incluido un cambio de paradigma; destaca los **efectos positivos del modelo** en los derechos de las personas, en particular de las mujeres, en situación de prostitución, el efecto normativo en la sociedad y la lucha contra la trata de seres humanos; destaca, no obstante, que todavía se requiere trabajo e investigación para garantizar la consecución práctica de los objetivos del modelo; subraya que, al aplicar el modelo nórdico/de igualdad, los Estados miembros deben aprovechar las buenas prácticas empleadas en otros Estados miembros".*

Pese a la claridad de los estos instrumentos jurídicos internacionales y europeos en materia de trata, en el Anteproyecto de Ley de Trata apenas se hace una referencia vaga al "papel de la demanda y a la necesidad de desincentivarla", sin desarrollar nada al respecto, ni posicionar a la demanda como causa estructural de la trata y la explotación.

Mucho menos contempla la sanción de la demanda.

El Anteproyecto únicamente hace referencia al hecho de "*desincentivar la demanda de todo tipo de bienes y servicios*", lo que es presentado como uno de los principios rectores de la Ley. No se desarrolla en qué consistirá esta desincentivación, quienes la harán, y a quienes irá dirigida.

El texto incluye, ya lo hemos visto, dentro de la palabra "servicios", los llamados "servicios sexuales". En materia de trata no se habla de "servicios sexuales", sino de explotación de la prostitución u otras formas de explotación sexual, por lo que, a la hora de referirse a la demanda, también es necesario incluir la palabra "prostitución". Cada vez que se haga referencia a la "demanda de bienes y servicios", proponemos, incluir la siguiente formulación: "**demanda de prostitución, bienes y servicios...**".

Desde FEMAB, además proponemos la inclusión, en consonancia con otros proyectos legislativos actualmente en fase de elaboración, y como causa originaria de la existencia de la trata sexual, **que se sancione el consumo de prostitución en los casos vinculados a la trata.**

⇒ **La prueba preconstituida**

La Disposición Final Primera del Anteproyecto de Ley Orgánica, hace referencia a la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y a la modificación del artículo 448 referente a la prueba preconstituida.

Se pretende ampliar la prueba preconstituida a personas en riesgo, (peligro de muerte, ser amenazado gravemente o sometido a coacciones, entre otros), pero NO se tiene en cuenta como motivos para realizar la prueba preconstituida, la revictimización que supone un proceso judicial o el miedo de la víctima a encontrarse con sus tratantes y/o a las posibles represalias contra ellas o contra sus familias.

En casos de trata y explotación, la prueba preconstituida debería ser obligatoria siempre, (actualmente sólo lo es cuando la víctima es menor de 14 o discapacitada). En todo caso, en el caso de los menores, debería de ser a menores de 18 años.

Además, la declaración en sede judicial debería poder hacerse SOLO en casos excepcionales, (por ejemplo, porque la preconstituida no se grabó correctamente), y solo si no supone una revictimización. Por tanto, si puede afectar negativamente a la víctima o ésta se niega, no debería hacerse.

Lo que hay que garantizar en todo caso, es el respeto de todos los derechos de la víctima durante la práctica de la prueba, y que esta prueba sea practicada con todos los medios técnicos y materiales necesarios, para garantizar su adecuada grabación y posterior reproducción durante el procedimiento.

⇒ **Tutela jurisdiccional**

En el Título V del Anteproyecto de Ley Orgánica relativo a Tutela Institucional, se aborda la creación de determinadas unidades especializadas en materia de trata y explotación. Así por ejemplo, se aborda la creación del *Mecanismo Nacional de Derivación*, (artículo 59), a la *Relatoría Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos*, (artículo 58), a las *Unidades especializadas de las FFCCSS*, (artículo 60), a las *Unidades especializadas de Fiscalía*, (artículo 61), y a las *Unidades especializadas de servicios sociales*, (artículo 62).

Sin embargo, **no se contempla ninguna medida en relación con el Poder Judicial**, que es, el encargado en última instancia de las responsabilidades y la protección de derechos de las víctimas de la trata y la explotación. No se plantea la

designación de una persona o una unidad especializada análoga dentro del Sistema Judicial.

Este olvido del legislador debe de ser corregido, y prever, al igual que en el caso de Fiscalía, unidades especializadas en trata y explotación adscritos a la Judicatura, que intervendrán en los procesos penales, en su respectivo ámbito territorial.

⇒ **Estructura específica para la lucha contra la trata**

El anteproyecto contempla la creación de un "**Mecanismo Nacional de Derivación** [que] valorará la situación de la presunta víctima, conforme a los protocolos e indicadores de detección" cuando se aprecien "motivos razonables" de que se trata de una víctima.

Sin embargo, nada se especifica acerca de estos protocolos, ni los indicadores de detección, ni los motivos razonables a los que hace referencia, dejando un amplio margen a los reglamentos que desarrollen la ley. Se necesita una mayor concreción sobre todos estos aspectos, para evitar que lo contrario pueda repercutir negativamente en la protección y atención de las víctimas.

La **Relatoría Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos**, (artículo 58), se encuadra dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, con rango de dirección general.

Una Relatoría de estas características no puede depender del Gobierno, sino que ha de ser un organismo independiente, a riesgo de que quede sin utilidad en función de quién gobierne.

El Anteproyecto contempla informes anuales (artículos 58.6), pero no define indicadores concretos para medir su progreso y efectividad, ni si esos informes serán públicos, o cómo se producirá el intercambio de información con la sociedad.

El mismo artículo 19.3 de la Propuesta de Directiva que modifica la Directiva 2011/36/UE recientemente aprobada, establece que "*Los Estados miembros también podrán crear organismos independientes cuya función pueda incluir el seguimiento de la aplicación y el impacto de las medidas de lucha contra la trata de seres humanos, la presentación de informes sobre cuestiones que requieran una atención especial de las autoridades nacionales competentes y la realización de evaluaciones de las causas de fondo y las tendencias de la trata de seres humanos. De crearse dicho organismo independiente, los Estados miembros podrán asignarle uno o varios de los cometidos mencionados en el apartado 2*".

Todas las funciones enumeradas corresponden exactamente con las que el Anteproyecto de Ley Orgánica prevé para esta Relatoría Nacional. Es imprescindible,

para armonizar nuestra legislación al mandato de Europa, prever y articular este mecanismo independiente, capaz de recibir quejas, analizar causas, emitir informes y realizar evaluaciones. Es evidente que la Relatoría Nacional, tal y como está planteada no da respuesta adecuada a esta recomendación de Europa.

⇒ **Seguimiento y evaluación de la implementación**

En materia de **evaluación**, el Anteproyecto establece en el artículo 58.4.c, que será la Relatoría Nacional *la encargada de hacer seguimiento y evaluar la implementación de esta Ley Orgánica*. Establecer un mecanismo de seguimiento y control de una Ley, es la primera garantía de cumplimiento y rendición de cuentas de un Gobierno.

Sin embargo, nada se establece relativo al protocolo de seguimiento y evaluación, indicadores, plazos o responsabilidades exigidas.

Proponemos desarrollar un apartado relativo a esta evaluación y seguimiento, en la que ya se fijen plazos, informes y responsabilidades, aunque luego su contenido sea desarrollado de manera reglamentaria.

Consideramos que lo previsto en materia de evaluación y seguimiento de la Ley, es claramente insuficiente.

Es, por el contrario, absolutamente necesario establecer un título exclusivamente dedicado al seguimiento y evaluación de la Ley, con determinación precisa del organismo independiente que será el encargado de realizarlo, y de los plazos e informes que se requieran, así como de las responsabilidades que puedan derivarse de su no cumplimiento o implementación, total o parcial.

⇒ **Entidades de la sociedad civil**

Diferentes artículos del Anteproyecto de Ley Orgánica hacen referencia a las organizaciones de sociedad civil que trabajan con víctimas de la trata, sin especificar exactamente cuál es su rol, y su nivel de participación en los diferentes procesos de actuación con las víctimas. Además, se refiere a estas organizaciones, de manera muy diferente y no homogénea:

- Entidades u organizaciones especializadas acreditadas, (artículo 32)
- Entidades acreditadas especializadas conforme a lo previsto en el Real Decreto - ley 6/2022, de 29 de marzo, (Disposición Transitoria Única, punto 2)

- Entidades especializadas en atención (artículo 22, Título del artículo)
- Organizaciones y entidades sociales que realizan funciones de detección y asistencia a víctimas con fondos públicos, (artículo 22.1)

Esta disparidad de denominaciones, sin dar mayor explicación al respecto de por qué se utiliza una u otra, genera una importante confusión interpretativa: no se sabe si se está haciendo referencia siempre al conjunto de las entidades de la sociedad civil especializadas en detección y asistencia a las víctimas, y se utilizan diferentes denominaciones de manera indiscriminada, o si, por el contrario, se hace referencia a unas determinadas organizaciones precisas, y no se explica el motivo de cada elección.

Proponemos la utilización de un único término para referirse al conjunto de entidades de la sociedad civil. Si es necesario utilizar denominaciones diferentes, porque se quiere referir a un tipo de organizaciones en concreto, que se especifique bien por qué y en qué contexto. Proponemos que de manera general, se utilice el término **“organizaciones especializadas de la sociedad civil”**.

⇒ **Dotación presupuestaria. Inexistencia de presupuesto específico**

El Anteproyecto de Ley no contempla tampoco ningún apartado específico relativo a la “Dotación presupuestaria” de la Ley.

Sí hace referencia en varios artículos a la necesidad de dotación presupuestaria para el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención, (artículo 5.4), al Plan de Inserción Social y laboral, (artículo 6), o financiación adecuada de las ONGs, (artículo 32)

Sin embargo, echamos de menos partidas presupuestarias muy importantes, para favorecer los procesos de salida de la situación de explotación, y de recuperación integral de las víctimas.

Pese a que el artículo 39 hace referencia expresa al derecho de inserción social y laboral de las víctimas de trata, a través del Plan Nacional de Inserción Social y Laboral, lo cierto es que no hace referencia a una dotación económica específica o un fondo específico de ayudas para financiar programas de salida de la situación de trata y explotación.

Las entidades especializadas en atención y protección de las víctimas, conocemos de primera mano cómo uno de los principales obstáculos de la salida de la situación de explotación, es principalmente la falta de oportunidades laborales y

económicas. Es fundamental, como ya se hace en algunos otros países de la Unión Europea, como por ejemplo en Suecia, prever partidas presupuestarias específicas para financiar estos programas y favorecer el empoderamiento personal, social y económico de las víctimas.

⇒ **Derecho de reparación e indemnización**

El derecho a la reparación e indemnización de las víctimas está recogido en el Capítulo V del Título III.

No prevé, ni un Fondo Nacional para víctimas, ni un fondo de decomisos, como ya se preveía en otros anteproyectos de esta Ley, ni regímenes de indemnización efectivos.

Solo se establece que *"en el curso de la instrucción se adoptarán con carácter urgente todas aquellas medidas cautelares necesarias para identificar y decretar el embargo o asegurar el decomiso de bienes y ganancias de los presuntos autores"*.

El Anteproyecto de Ley de Trata solo hace referencia a que *"el juez o tribunal destinará los bienes y ganancias embargados o decomisados a indemnizar a la víctima con preferencia a cualquier otro pago que deba realizar el condenado a la responsabilidad civil, salvo que la persona condenada tenga patrimonio suficiente para hacer frente a la indemnización"*.

Este derecho de preferencia es claramente insuficiente y no garantiza el pago efectivo a la víctima de su indemnización, en caso de insolvencia de la persona condenada, que es lo que precisamente se produce en la mayoría de los casos.

No se declara tampoco la responsabilidad civil subsidiaria del Estado.

El artículo 44 del Anteproyecto de LO hace referencia a que reglamentariamente se habilitarán los mecanismos y financiación necesarios para asegurar la efectividad del derecho de indemnización y restitución cuando no haya pronunciamiento judicial sobre la responsabilidad civil, pero ni se concreta nada acerca de en qué consistirá esta financiación, ni cuánto, ni cómo, ni de qué forma se garantizará.

Todas estas carencias e imprecisiones relativas al derecho deben de ser subsanadas en el texto que finalmente sea aprobado.