



ESTUDIOS

Cómo citar este artículo:Santos Olmeda, Begoña. «Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 144-166. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.144

Begoña Santos Olmeda

Consultora e investigadora independiente especializada en migraciones

bego_olmeda@yahoo.es

LAS VÍCTIMAS DE TRATA EN ESPAÑA

El sistema de acogida de protección internacional

VICTIMS OF TRAFFICKING IN SPAIN

The international protection systems

1. Introducción
2. El marco legal de protección de las víctimas de trata
3. El sistema de acogida de protección internacional
4. Las mujeres con indicios de trata solicitantes de asilo
 - 4.1. La detección y la identificación
 - 4.2. La evaluación de las necesidades particulares de acogida
 - 4.3. Garantías de una asistencia que tenga en cuenta las necesidades particulares de acogida
5. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

España, víctimas de trata, asilo, acogida, protección internacional

KEY WORDS

Spain, victims of trafficking, asylum, reception, international protection

RESUMEN

Desde finales de 2016, las víctimas de trata están accediendo a la protección internacional en España. La Directiva de acogida de la UE de 2013 las define como solicitantes vulnerables que pueden tener necesidades particulares de acogida. Estas necesidades han de ser evaluadas y las condiciones de acogida proporcionadas deben ser acordes con las mismas. El objetivo de este estudio es averiguar si los derechos recogidos en dicha Directiva se materializan en la práctica y, de no ser así, especificar los principales motivos que lo dificultan. Para ello, además de la revisión y el análisis documental, se han realizado entrevistas en profundidad con los principales actores que intervienen en el procedimiento de asilo y en la acogida a personas solicitantes de protección internacional y refugiadas.

ABSTRACT

Victims of trafficking have been accessing international protection in Spain since the end of 2016. The EU's 2013 Reception Directive defines them as vulnerable applicants who may have particular reception needs. These needs must be evaluated and the reception conditions provided must be adapted to them. This study seeks to understand whether the rights in this directive are applied in practice and, if not, to indicate the main hindrances to their fulfilment. Hence, in addition to the documentary analysis and review, in-depth interviews have been conducted with the main actors involved in the asylum procedure and in the reception of applicants for international protection and refugees.

1. INTRODUCCIÓN

España es principalmente un país de destino de víctimas de trata de personas¹, aunque también es, en cierta medida, un país de tránsito y origen. No existen datos ajustados de la dimensión de esta realidad. En 2017, el Ministerio del Interior de España realizó 155 identificaciones de víctimas de trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, esta cifra no representa la magnitud de la trata, ya que hay víctimas que no son detectadas. La Delegación de Gobierno para la Violencia de Género (DGVG)², que recoge los datos de las entidades que proporcionan asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual, afirmó que, en ese mismo año, se observaron indicios de trata en 5.104 mujeres. De todas ellas, solo 453 habían sido identificadas formalmente por la autoridad policial competente, en diferentes años (DGVG, 2018).

En este contexto, España forma parte de varios instrumentos internacionales de lucha contra la trata, como el Protocolo de Palermo³ y el Convenio del Consejo de Europa (en adelante, Convenio de Varsovia)⁴ y, en el marco del derecho de la Unión Europea (UE), la Directiva contra la trata de seres humanos⁵. Todos ellos establecen vínculos al acceso a la protección internacional por parte de las víctimas de trata. Sin embargo, hasta hace unos años, las víctimas de trata quedaban excluidas, en la práctica, del acceso al procedimiento de protección internacional en España. El Defensor del Pueblo (2012) constató que el organismo encargado de las solicitudes alegaba que no tenía «encaje jurídico en la Ley de Asilo», y que estos casos debían «ser reconducidos a la Ley de Extranjería»⁶. En su informe de 2016, volvió a reiterar su discrepancia con esta interpretación (ibídem, 2016). La situación ha cambiado y, desde finales de 2016, se ha reconocido la protección internacional a varias mujeres que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual. A pesar de ello, es

1. La trata se define como «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estas personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posee el control sobre otra persona, con el fin de explotarla». En este sentido, «la explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena, u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas o la extracción de órganos», artículos 2.1 y 2.3 de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

2. La Delegación de Gobierno para la Violencia de Género (DGVG) es un órgano de gestión de la Secretaría de Estado de Igualdad del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

3. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Palermo, 2000 (ratificado por España en 2002).

4. Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. Varsovia, 2005 (ratificado por España en 2009).

5. Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas.

6. Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

necesario resaltar que, en la mayoría de los casos, las solicitudes no se basan únicamente en la condición de víctima de trata, sino que la mujer suele presentar una trayectoria de violencia de género adicional (matrimonios forzados, violencia en el ámbito familiar, mutilación genital femenina, etc.).

La Directiva 2013/33/UE «para la acogida de los solicitantes de protección internacional»⁷ establece el vínculo entre la protección internacional y la trata de personas en cuanto a las condiciones de acogida, y determina que las víctimas son personas vulnerables que pueden tener necesidades particulares; por ello, dispone que hay que evaluar la existencia de estas necesidades y garantizar una asistencia que las tenga en cuenta (art. 22). Ahora bien, a pesar de que los derechos recogidos por la legislación europea y estatal deberían asegurar una protección suficiente para las víctimas de trata, la brecha entre la normativa y su implementación es frecuente, tal y como ya se ha analizado en ámbitos similares como en las políticas de integración de personas inmigrantes (Van der Leun, 2003; Bruquetas; 2013). De ahí la necesidad, no solo de abordar la situación de las mujeres víctimas de trata desde el análisis de la normativa que las protege, sino también desde la aplicación práctica de dicha legislación y cómo esta afecta a su acceso a los derechos.

LA DIRECTIVA 2013/33/UE PARA LA ACOGIDA DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL ESTABLECE EL VÍNCULO ENTRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y LA TRATA DE PERSONAS EN CUANTO A LAS CONDICIONES DE ACOGIDA, Y DETERMINA QUE LAS VÍCTIMAS SON PERSONAS VULNERABLES QUE PUEDEN TENER NECESIDADES PARTICULARES

El objetivo de este estudio es analizar si los procesos de acogida de mujeres mayores de edad que presentan indicios de trata con fines de explotación sexual, y que solicitan protección internacional en España, se ajustan a la Directiva de acogida y, en caso contrario, identificar los factores que dificultan el acceso a estos derechos. El estudio se basa, por una parte, en la revisión y análisis documental⁸ y, por la otra, en 10 entrevistas en profundidad realizadas entre finales de 2018 y principios de 2019 a actores involucrados en el procedimiento de asilo y en la acogida a mujeres potenciales víctimas de trata con necesidades de protección internacional. En concreto,

7. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).

8. Véanse las referencias al final del artículo.

se ha entrevistado a organizaciones que gestionan recursos financiados por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS), tanto en el sistema de acogida de protección internacional como en la acogida humanitaria de migrantes en situación de gran vulnerabilidad. En cuanto al sistema de acogida, se ha entrevistado a tres organizaciones, dos de ellas especializadas en trata y, la tercera, generalista; con respecto a la acogida humanitaria, se ha entrevistado a dos profesionales que han gestionado recursos destinados a mujeres vulnerables, entre las cuales se encuentran víctimas de trata. En relación con las administraciones públicas, han sido entrevistadas tres profesionales del MITRAMISS: una de la Unidad de Trabajo Social (UTS) de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), otra del ámbito de la Protección Internacional, y otra de la Atención Humanitaria. Asimismo, se ha realizado una entrevista a una instructora de frontera del Ministerio del Interior. Por último, por su conocimiento global y labor específica en el procedimiento de solicitud de protección internacional, se ha completado la información con una entrevista a la oficina en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

2. EL MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA

La trata es un delito contra los derechos humanos y, según Naciones Unidas, el 72% de las víctimas de la misma son mujeres; porcentaje que se eleva en el caso de que la trata tenga fines de explotación sexual (UNODC, 2018). En este contexto, la trata de personas se ha reconocido como una forma de violencia de género en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de Naciones Unidas (1993) y en la Plataforma de Acción de Beijing (1995).

En Europa, el marco legal de protección de las víctimas de trata se ha construido en dos ámbitos: por un lado, en el marco del Consejo de Europa, a través de la adopción del Convenio de Varsovia, cuyo seguimiento es realizado por un equipo independiente, el Grupo de personas Expertas contra la Trata de Seres Humanos (GRETA, por sus siglas en inglés), que elabora informes de evaluación periódicos de los países firmantes⁹; y por otro, en el marco de la Unión Europea, donde se ha desarrollado normativa específica como la Directiva de prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas y la Directiva relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos¹⁰.

9. En un marco más general de normativa contra la violencia de género, el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (ratificado por España en 2014) es la primera herramienta legalmente vinculante que aborda este tipo de violencia de manera integral en el ámbito europeo.

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

Adicionalmente, hay otros textos que hacen referencia explícita a las víctimas de trata, como la Directiva de víctimas¹¹, y la legislación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), a la que pertenece la Directiva de acogida –en la que está centrado este análisis–, que establece unos estándares comunes para la acogida de solicitantes de asilo, y el Reglamento de Dublín¹², que define el país responsable del examen de la solicitud de asilo y tiene un impacto considerable en las víctimas de trata ya que pueden estar sujetas a traslados entre países¹³.

En cuanto a la Directiva contra la trata (Directiva 2011/36/UE), esta se fundamenta en lo que se puede denominar como la «triple p»: prevención del delito, protección de las víctimas y persecución del delincuente. Con relación a la protección de las víctimas, esta directiva dispone que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para establecer mecanismos apropiados dirigidos a la identificación, la asistencia y el apoyo temprano a las víctimas (art. 11.4.). La pronta detección e identificación de las potenciales víctimas de trata ha sido reconocida como «la piedra angular de la prevención y de la lucha contra la trata de personas y la protección de las víctimas» (ACNUDH *et al.*, 2011: 50), así como la puerta de acceso a los derechos que les corresponden como víctimas. Según algunos autores, el fracaso para identificar correctamente a una víctima de trata constituye en sí mismo una violación de los derechos y obligaciones derivados de la Directiva (Scherrer, 2016).

Como reconocen las diversas agencias de Naciones Unidas, «los sistemas de asilo siguen siendo un eslabón débil» en el proceso de identificación, derivación y protección de las personas víctimas de trata (ibídem). También el GRETA (2018) ha urgido a España a priorizar la identificación de víctimas de trata entre solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares. Por otro lado, aunque la Directiva contra la trata adopta un enfoque basado en los derechos humanos (considerando 7) y tiene en cuenta la perspectiva de género (art. 1), su transposición en España carece de ambos enfoques, según un informe de evaluación sobre la aplicación de esta Directiva, lo que ha generado deficiencias en su implementación. Además, el informe concluye que España enfrenta la trata desde un marco de legislación penal y de control migratorio (Scherrer, 2016: 215).

11. Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

12. Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido).

13. El traslado a España –en el marco del Reglamento de Dublín– de víctimas de trata que han sido explotadas en otro país europeo, o que han huido de la red de trata y se encontraban en otro país, las puede dejar en una situación de gran vulnerabilidad. Además, hasta enero de 2019, no se garantizaba su reingreso en el sistema de acogida de protección internacional si la mujer había abandonado previamente un recurso sin autorización.

En referencia a la posibilidad de solicitud de protección internacional, la Directiva contra la trata (art. 11) implica que «tan pronto como las autoridades competentes tengan indicios razonables para creer que la persona migrante es una víctima de trata o cuando la persona migrante haya sido identificada como víctima de trata, los Estados miembros tienen la obligación de informarle de la posibilidad de solicitar protección internacional» (Stoyanova, 2016: 10). Sin embargo, como hemos visto anteriormente –hasta 2016 y de manera generalizada– no solo no ocurría esto, sino que las solicitudes de asilo de mujeres potenciales víctimas de trata se reconducían a la Ley de Extranjería. Esta Ley establece en su artículo 59.bis la protección a las víctimas de trata que se encuentren en situación irregular, y explicita la suspensión del expediente sancionador que se le hubiera incoado o la ejecución de la expulsión o devolución acordadas, en el caso de que existan indicios razonables de que la persona sea víctima de trata. Además, la Ley establece la posibilidad de concesión de un periodo de, al menos, 90 días de restablecimiento y reflexión, así como la expedición de una autorización de estancia durante este tiempo. Sin embargo, este procedimiento no parece que esté protegiendo adecuadamente a las mujeres potenciales víctimas de trata, como se deduce del escaso número de mujeres que se benefician del periodo de restablecimiento y reflexión (Nuño, 2016: 179), así como del bajo número de identificaciones que se realizan cada año. En la actualidad, las mujeres víctimas de trata solicitantes de asilo pueden recurrir a ambas normativas de manera simultánea, ya que no son excluyentes sino complementarias. En concreto, la de extranjería prioriza la colaboración con las autoridades de la víctima de trata, mientras que la de protección internacional protege del riesgo de retorno (Montalbán, 2017).

En cuanto a las garantías de asistencia y apoyo hacia las víctimas o potenciales víctimas de trata, estas han quedado establecidas tanto en la Directiva contra la trata como en la Directiva de acogida –en este último caso, cuando solicitan asilo–, en términos similares, que incluyen un nivel de vida adecuado para garantizar la subsistencia. En concreto, la Directiva de acogida establece, como ya hemos visto, que se debe tener en cuenta la situación específica de las víctimas de trata (art. 21), que sus necesidades deben ser evaluadas y que, en el caso de existir necesidades particulares, se debe garantizar una asistencia acorde a ellas (art. 22). Sin embargo, la falta de desarrollo reglamentario de la Ley de Asilo en España ha tenido como consecuencia que no exista una regulación de los servicios de acogida que garantice estas disposiciones (art. 30).

Por lo tanto, a pesar del mecanismos de doble protección establecidos, la realidad es que existen numerosos obstáculos para garantizar los derechos que estas personas tienen reconocidos.

3. EL SISTEMA DE ACOGIDA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Hasta 2015, en España existía un sistema de acogida relativamente pequeño (no llegaba a las 1.000 plazas), gestionado a través de cuatro Centros de Acogida a Refugiados (CAR) de gestión pública y tres entidades sin ánimo de lucro: Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), ACCEM y Cruz Roja Española. A partir de ese año, el incremento de solicitantes de protección internacional derivó en una ampliación de dicha estructura hasta llegar a las más de 8.000 plazas disponibles y conllevó la entrada en el sistema de nuevas entidades. A pesar de ello, este número de plazas ha sido insuficiente con respecto a las 55.668 solicitudes de protección internacional de 2018¹⁴. Así, el colapso del sistema, que no ha hecho más que agravarse en los últimos años, se puede considerar como uno de los problemas más acuciantes del mismo. Pero tiene otras limitaciones, como su regulación a través de instrucciones sin respaldo jurídico, la financiación a través de convocatorias periódicas de subvenciones o la falta de coordinación entre el MITRAMISS y el Ministerio del Interior, encargado de la tramitación de las solicitudes, las cuales ya han sido descritas en otros estudios (Pasetti, 2019). Además, existe un gran retraso en la tramitación de expedientes –78.705 pendientes a 31 de diciembre de 2018 (ibídem)– que tiene como consecuencia que haya personas que agoten la estancia en el programa de acogida sin que su solicitud haya sido resuelta.

La intervención que se ofrece a las personas solicitantes de asilo o beneficiarias de protección internacional se concreta en un itinerario de acogida e integración, definido en el *Manual de gestión*¹⁵, que está dividido en fases. El tiempo máximo fijado es de 18 meses, excepto en el caso de personas especialmente vulnerables como las víctimas de trata, para las que se puede extender hasta los 24 meses. En la última versión del *Manual*¹⁶ hasta la fecha de redacción de este artículo se definen las siguientes fases:

- Fase de evaluación y derivación (*primera acogida*), en la cual las personas destinatarias residen en hostales, pensiones o albergues con una duración máxima estimada de 30 días, mientras se les asigna una plaza en un recurso de acogida. Debido a la escasez de plazas, en la práctica, esta fase se puede alargar varios meses.

14. ACNUR. «Spain Asylum Applications» (diciembre de 2018) (en línea) <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/67907>

15. Véase: http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion_internacional/sociosanitaria_cetis_2019/documentos/Manual_gestion.pdf

16. Ibídem.

- Fase de acogida temporal (*primera fase*), con una duración de seis meses, prorrogable a nueve meses en casos de especial vulnerabilidad. El objetivo de esta fase es que la persona adquiera las habilidades necesarias para afrontar una vida autónoma. Durante esta fase, las personas residen en un centro o piso de acogida y tienen cubiertas las necesidades básicas en cuanto a alojamiento y manutención. Además, pueden recibir ayudas para gastos personales de primera necesidad, vestuario y transporte, entre otras.
- Fase de preparación para la autonomía (*segunda fase*), en la que la persona vive de manera autónoma y en la que se le proporcionan ayudas económicas para necesidades básicas, alquiler de vivienda, transporte, etc. Dadas las dificultades que tienen las personas destinatarias del programa para encontrar una vivienda en alquiler para periodos cortos, estas ayudas se suelen garantizar durante un periodo de un año.

Además, existen una serie de ayudas transversales –a las que se puede acceder tanto en la *primera* como en la *segunda fase*– como ayudas educativas (material escolar, matrícula de estudios reglados, etc.), de carácter sanitario (farmacia, prótesis, etc.), preformación (informática, habilidades sociales, etc.) y obtención de documentación, entre otras. A través de la actuación de empleo, se proporcionan ayudas relacionadas con la preformación o la formación ocupacional. A lo largo del itinerario también se ofrecen una serie de servicios para favorecer la integración, como la intervención social, la orientación y formación para el empleo, la asistencia jurídica, la atención psicológica, el aprendizaje del idioma, la interpretación y traducción y el asesoramiento legal.

En el caso de denegación de la solicitud de protección internacional, que ocurre en el 65% de los casos (Ministerio del Interior, 2017), la persona queda en situación administrativa irregular y dispone de 15 días para abandonar el recurso, salvo que le sean reconocidas circunstancias de extrema gravedad.

Hasta la fecha, no se ha realizado una evaluación de esta política pública que permita valorar si se están cumpliendo los objetivos en cuanto a la acogida e integración. Sin embargo, una investigación ha concluido que las personas destinatarias del programa «se insertan en la sociedad española bajo unas condiciones vulnerables de integración marcadas por la precariedad laboral, la inseguridad económica y la inestabilidad residencial» (Iglesias *et al.*, 2018: 25). Las dificultades para mantener un nivel de ingresos tras la finalización del programa suelen impulsar a la persona a acceder a los sistemas de protección generalistas (renta mínima o rentas de inserción). En general, esto implica el empadronamiento durante un tiempo determinado, aunque en algunas comunidades autónomas existen requisitos adicionales.

4. LAS MUJERES CON INDICIOS DE TRATA SOLICITANTES DE ASILO

Según ACNUR (2019), las políticas restrictivas de control de fronteras hacen prosperar la trata de personas. La organización ha alertado del riesgo existente, especialmente para mujeres solas y niños y niñas no acompañados, de que estos se conviertan en víctimas de trata durante el trayecto migratorio o incluso cuando ya han llegado al país de destino.

En España, la mayoría de las mujeres detectadas con indicios de trata y con necesidades de protección internacional son recién llegadas que encajan en dos perfiles. Por un lado, las que solicitan asilo de manera proactiva basándose en una historia estereotipada que encubre los motivos reales de persecución. Las peticiones de asilo en estos casos suelen estar impulsadas por las redes de trata y tienen como objetivo la entrada y estancia regular de la mujer durante el tiempo de tramitación de la solicitud para poder explotarla sin temor a que sea expulsada; hecho que ya ha sido reconocido

por la Comisión Europea (2018). Y, por otro lado, las mujeres que presentan indicios de ser víctimas de trata pero que no solicitan protección internacional, aunque pudieran necesitarla.

Hay que tener en cuenta que buena parte de las mujeres víctimas de trata recién llegadas no han sido aún explotadas sexualmente en España. A veces sí lo han sido en origen y/o tránsito y, en general, han sufrido violencia durante el trayecto migratorio, pero suelen confiar en que en Europa esa situación no se volverá a producir. Este hecho es determinante a la hora de comprender cómo evalúan su situación: el mantenimiento de la confianza en las redes de trata frente al personal de las entidades de acogida o la policía, y sus reacciones ante los derechos que como víctimas de trata les podrían corresponder. Además, se encuentran condicionadas por diversos aspectos como el miedo a ser repatriadas si están en situación irregular, la necesidad del pago de la deuda que han adquirido, la existencia de posibles coacciones, las experiencias de estrés postraumático que pueden afectar a la interpretación que hacen de su trayecto migratorio, etc. Por otro lado, las amenazas contra ellas y sus familias se pueden ir materializando con el tiempo, sobre todo si la red percibe que la mujer se aleja de su control. Además, las limitaciones existentes en el procedimiento de asilo y en la acogida (como los obstáculos en el acceso a intérpretes cualificados y adecuados, la necesidad

LAS PETICIONES DE ASILO EN ESTOS CASOS SUELEN ESTAR IMPULSADAS POR LAS REDES DE TRATA Y TIENEN COMO OBJETIVO LA ENTRADA Y ESTANCIA REGULAR DE LA MUJER DURANTE EL TIEMPO DE TRAMITACIÓN DE LA SOLICITUD PARA PODER EXPLOTARLA SIN TEMOR A QUE SEA EXPULSADA

de equipos mejor formados en trata y derechos humanos o la descoordinación entre diferentes actores), también son factores que dificultan la construcción de relaciones de confianza entre las víctimas de trata y los profesionales con los que interactúan en España.

La presentación de una solicitud de asilo se basa en el riesgo que existe en caso de regreso al país de origen. Según la guía práctica para la abogacía «Detección y defensa de víctimas de trata» (Yerga, 2015: 46), el análisis del riesgo futuro tiene que contemplar si la mujer que es devuelta al país de origen puede «volver a ser objeto de trata, si la persona o su familia pueden sufrir represalias por parte de la red al haber escapado de la misma, no haber saldado su deuda o haber denunciado, colaborando en un procedimiento penal, o ser objeto de grave estigmatización u ostracismo por el hecho de haber sido víctima de trata». Para que se le conceda la protección internacional por este motivo, además de existir el riesgo, la Oficina de Asilo y Refugio del Ministerio del Interior debe considerar que el país de origen no quiere o no puede protegerla. Según ACNUR, para estimar si las autoridades del país tienen capacidad de proteger a las víctimas potenciales de trata «se debe valorar si se han establecido mecanismos para prevenir y combatir la trata, así como para proteger y asistir a las víctimas, y si tales mecanismos funcionan efectivamente en la práctica» (ACNUR, 2006: 9).

La necesidad de solicitar asilo no tiene por qué producirse cuando la mujer acaba de llegar a España, sino que la víctima de trata puede ir descubriendo con el tiempo la implicación que tiene su salida de la red, lo que puede derivar en una solicitud de asilo. El proceso de autoidentificación como víctima y, adicionalmente, como solicitante de asilo, requiere de un tiempo en el que la mujer vaya ganando consciencia de su situación apoyada por personas profesionales y formadas con las que establezca relaciones de confianza.

4.1. La detección y la identificación

La primera condición para que las potenciales víctimas de trata que soliciten asilo reciban una acogida en las condiciones que marca la Directiva 2013/33/UE es que sean detectadas. La identificación formal de las mismas no es un requisito a la hora de acceder a los recursos de acogida especializada del sistema de acogida de protección internacional. La Directiva contra la trata obliga a los Estados miembros a establecer los mecanismos adecuados para identificar tempranamente a las víctimas (art. 11.4.). Sin embargo, según los informes de seguimiento de su implementación, los Estados miembros reconocen «dificultades particulares» en los procedimientos de protección internacional (Comisión Europea, 2018). Esto tiene como consecuencia que los derechos de las víctimas puedan «verse menoscabados por su falta de identificación o su incorrecta derivación».

Detección e identificación: apuntes generales

Desde su puesta en marcha según el artículo 140 del Reglamento de la Ley de Extranjería¹⁷, el Protocolo Marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos¹⁸ ha tenido como objeto la coordinación de las actuaciones de las instituciones implicadas para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata. El Protocolo Marco recoge también la participación de entidades sin ánimo de lucro especializadas y explicita a qué organismos informar en caso de detección de víctimas de trata. Además, define a determinadas unidades policiales como las únicas responsables de la identificación, y establece que la existencia de «indicios razonables» es suficiente para adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos de la potencial víctima. Por otro lado, determina que, en el caso de que la posible víctima de trata sea detectada en frontera, no se puede proceder a su repatriación hasta que no finalice el procedimiento de identificación. Asimismo, la Instrucción 6/16 de la Secretaría de Estado de Seguridad establece mecanismos de coordinación específicos con entidades sin ánimo de lucro especializadas.

EL PROCESO DE AUTOIDENTIFICACIÓN COMO VÍCTIMA Y, ADICIONALMENTE, COMO SOLICITANTE DE ASILO REQUIERE DE UN TIEMPO EN EL QUE LA MUJER VAYA GANANDO CONSCIENCIA DE SU SITUACIÓN APOYADA POR PERSONAS PROFESIONALES Y FORMADAS CON LAS QUE ESTABLEZCA RELACIONES DE CONFIANZA

En el contexto de la implementación del Protocolo Marco, las organizaciones especializadas han observado que la Unidad de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) de la Policía Nacional afirma tener dificultades para la identificación de víctimas de trata en el caso de mujeres recién llegadas o que llevan poco tiempo en territorio debido a la existencia de indicios más débiles. El informe GRETA (2018: 35) considera «alto» el nivel de prueba requerido por la policía para considerar a una persona víctima de trata y ofrecerle asistencia, y estima que no se aplican los conceptos de «presunta víctima» e «indicios razonables». A este respecto, hay que recordar que, aunque la víctima no haya sido todavía

17. 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.

18. Protocolo Marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos, suscrito mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011 entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo e Inmigración, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

explotada sexualmente, el delito de trata ya se puede haber producido. Además, las organizaciones especializadas consideran que la identificación formal de la víctima está condicionada a la persecución del delito. Por ello, GRETA ha urgido a las autoridades españolas a «asegurar» que la identificación «no dependa de suficiente evidencia para el inicio del proceso penal» (ibídem: 66).

LA DETECCIÓN DE LAS POSIBLES VÍCTIMAS DE TRATA SIGUE SIENDO EL PUNTO MÁS DÉBIL EN EL ACCESO A LOS DERECHOS QUE LA DIRECTIVA DE ACOGIDA ESTABLECE

La falta de identificación formal repercute negativamente en la víctima, que no podrá obtener la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales descrita en el artículo 59 bis de la Ley de Extranjería, bien por colaboración o por su situación personal, y queda expuesta a la devolución o expulsión si no ha solicitado asilo, o su solicitud no se

ha admitido a trámite, o ha sido denegada. Además, GRETA recomienda que se «reconozca formalmente» el papel de las organizaciones especializadas «en el proceso de decisión que conduce a la identificación» (ibídem: 38), así como la posibilidad de que puedan «solicitar que a una potencial víctima de trata se le conceda el período de restablecimiento y reflexión» (ibídem: 47).

Por último, el Protocolo Marco establece que, cuando en la instrucción de un expediente de asilo se aprecien indicios de que la persona pudiera ser víctima de trata, la OAR debe ponerlo en conocimiento de la policía para su identificación y posible aplicación del artículo 59 bis. Según GRETA (ibídem: 37), sin embargo, tan solo un «número muy pequeño» de estas mujeres son identificadas como víctimas de trata. Por otro lado, en el Protocolo Marco no aparece recogido el derecho a que las víctimas de trata sean informadas sobre la posibilidad de solicitar asilo.

De esta manera, a pesar del avance que ha supuesto la implementación de este Protocolo Marco, la detección de las posibles víctimas de trata sigue siendo el punto más débil en el acceso a los derechos que la Directiva de acogida establece.

Con relación al lugar de entrada en España, la mayor parte de las personas migrantes accede al país a través de los aeropuertos, especialmente los de Madrid y Barcelona. Las mujeres con indicios de trata que solicitan asilo en ellos, en general, lo hacen empleando una narración estereotipada de los hechos –a instancias de las redes de trata– y pocas veces son identificadas

como tales. Esto puede suponer la denegación de la protección internacional y su retorno al país en el que podrán sufrir persecución. Entre las mujeres llegadas a las costas españolas, cuyo número se va incrementando a lo largo de los años, la identificación de posibles víctimas de trata es «prácticamente nula» (CEAR, 2018: 20). En los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), las entidades sociales detectan habitualmente a víctimas de trata. En 2017, el Servicio Jesuita a Migrantes tuvo conocimiento de la existencia de cinco mujeres con indicios de trata en el CIE de Aluche (Buades, 2018). En algunas ocasiones, la intervención de las entidades sociales hace que la posible víctima sea puesta en libertad; sin embargo, en otras ocasiones no se puede evitar que sean repatriadas, con el consecuente riesgo que esto implica.

La detección e identificación en el ámbito de la Secretaría de Estado de Migraciones

Para garantizar la aplicación del Protocolo Marco, en enero de 2015 el MITRAMISS puso en marcha el «Protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual». Este Protocolo tiene como objeto establecer pautas para la detección, protección y derivación de posibles casos en la red de Centros de Migraciones de la Secretaría de Estado de Migraciones: los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) así como en los recursos gestionados por entidades subvencionadas y en la Unidad de Trabajo Social. El Protocolo establece mecanismos de coordinación entre los diferentes departamentos y entidades y promueve la colaboración con las autoridades para la identificación de la víctima. En la práctica, parece que el Protocolo está funcionando en cuanto a la recogida y registro de datos, pero varias fuentes entrevistadas han afirmado que no está garantizando la detección; en algunas ocasiones, por falta de personal formado y, en otras, por una insuficiente coordinación entre los diferentes agentes.

La detección de mujeres posibles víctimas de trata en los CETI de Ceuta y Melilla se realiza por equipos de estos centros. En el caso del CETI de Ceuta, están apoyados por una organización especializada, Cruz Blanca. Como consecuencia de este trabajo, un número reducido de mujeres con indicios de trata es derivado a los recursos especializados del sistema de acogida de protección internacional o de humanitaria que hay en la Península, en función de si la mujer ha solicitado o no asilo. Según Amnistía Internacional (2016a), la falta de seguridad en el CETI, el control de las redes de trata y el hecho de que la solicitud de asilo ralentice la salida de Ceuta provoca que las mujeres no quieran pedir asilo allí. Por lo tanto, la gran mayoría de ellas pasa a la Península estando en situación irregular y quedando expuestas a la devolución y a continuar bajo las redes de trata. En general, las que solicitan asilo en el CETI parecen

hacerlo a instancias de los propios tratantes. El informe GRETA (2018: 37) afirma que los CETI son «inapropiados para mantener a mujeres y niños debido al elevado riesgo de violencia y explotación». Esto podría suponer que incluso se produjera la captación en su interior.

En la OAR de Madrid se formalizan solicitudes de asilo realizadas en territorio y también se recibe a mujeres que presentan indicios de trata cuya solicitud de asilo ha sido admitida a trámite en el aeropuerto de Barajas. La coordinación entre el personal del Ministerio del Interior y la UTS no sigue un cauce establecido: aunque se hayan detectado indicios de trata en la entrevista realizada por el personal de Interior, no hay un procedimiento formal de derivación de las potenciales víctimas a la UTS. Por consiguiente, solo algunas mujeres llegan a esta unidad donde son informadas de la posibilidad de acceder a recursos específicos. Otras, por su parte, simplemente recogen la documentación (la tarjeta blanca o roja), y se van. Según una fuente consultada, en la UTS no se dispone de suficiente tiempo para realizar las entrevistas en profundidad con posibles víctimas de trata y, por lo tanto, la detección de indicios y el asesoramiento a la mujer sobre sus opciones son muy limitados. El acceso actual a la UTS, muy restringido y que debe realizarse a través de una página web, complica aún más la detección y evaluación de las necesidades específicas de las personas solicitantes de asilo.

Por último, la detección de víctimas de trata en los recursos de entidades no especializadas es muy complicada debido a las dificultades inherentes a este proceso, así como a una gran necesidad de formación del personal, sobre todo en entidades que tienen escasa experiencia de trabajo con este perfil de personas.

4.2. La evaluación de las necesidades particulares de acogida

Como ya se ha visto, la Directiva de acogida establece que para garantizar unas condiciones adecuadas de acogida, una vez que se han detectado indicios de trata, los Estados miembros deben evaluar si la solicitante tiene «necesidades de acogida particulares» e indicar «la naturaleza de tales necesidades» (art. 22).

En la actualidad, no hay un procedimiento estandarizado para la evaluación de las necesidades de acogida particulares de una víctima de trata solicitante de asilo. En el caso de que la mujer sea detectada en el aeropuerto de Madrid y se requiera la presencia de entidades especializadas, estas realizan un informe social con una valoración de la situación y las vulnerabilidades de la mujer, así como de sus necesidades de acogida. Este informe puede servir, además,

de base para que el personal instructor de frontera de la OAR evalúe con más garantías la admisión a trámite de la solicitud de asilo. En cuanto a los CETI, el equipo de trata de seres humanos del CETI de Ceuta, por ejemplo, elabora un informe social donde puede proponer el traslado de las mujeres detectadas a recursos especializados en la Península. En el caso de la UTS, si la mujer víctima de trata accede a la acogida en una entidad especializada, la UTS se pone en contacto con la organización para informarle de la situación por teléfono o por correo electrónico. Sin embargo, en el caso de que la mujer acceda a un recurso generalista, la UTS no tiene manera de informar a la entidad de su situación, ya que la base de datos SIRIA, que recoge el historial de cada una de las personas solicitantes de asilo acogidas, no dispone de ningún campo en el que se pueda incluir esta información de carácter confidencial. De esta manera, las entidades que acogen a estas mujeres no reciben una información clave para poder intervenir con ellas.

Para que esta evaluación de necesidades se realice adecuadamente, el Defensor del Pueblo (2016: 84) afirmó que la incorporación de la Directiva de acogida al ordenamiento español debía «incluir el procedimiento a seguir para realizar estas evaluaciones» así como la asignación de la «competencia para otorgar dicha calificación». Según GRETA (2018: 67), las entidades especializadas deberían tener asignado «un papel formal en el proceso de valoración de las necesidades de las mujeres recién llegadas».

4.3. Garantías de una asistencia que tenga en cuenta las necesidades particulares de acogida

En el caso de que la potencial víctima haya sido detectada, y aunque no se haya realizado una evaluación formal de sus necesidades, es fundamental que la mujer tenga acceso a recursos adecuados.

En cuanto a las necesidades específicas de acogida que pueden tener las víctimas de trata, una investigación (Joannon, 2017) realizada mediante una serie de entrevistas a supervivientes de trata y a profesionales ha identificado las siguientes: apoyo legal específico sobre el procedimiento de asilo; un lugar seguro para vivir (en el que se hayan tenido en cuenta aspectos relacionados con el género –hay mujeres que no se sienten seguras en entornos mixtos–) que incluya espacios de privacidad para entrevistas con profesionales y donde puedan vivir con sus hijos e hijas, y un apoyo psicológico a medida. Además, para estas mujeres es fundamental conseguir autonomía económica, sin la cual es posible que no puedan evitar la influencia de las redes de trata o la recaída en otras situaciones de explotación.

El MITRAMISS financia varios tipos de recursos especializados –gestionados por entidades privadas sin ánimo de lucro– destinados a mujeres migrantes con indicios de ser víctimas de trata: unos dirigidos a aquellas que solicitan asilo (que forman parte del sistema de acogida de protección internacional); y otros, para las que no lo hacen (recursos de humanitaria)¹⁹. Aquí nos referiremos a los primeros, aunque hay que tener en cuenta que hay mujeres en recursos de humanitaria que son potenciales solicitantes de asilo.

Para las personas con necesidades de acogida particulares o en situación de especial vulnerabilidad, el MITRAMISS demanda a las entidades que pongan en funcionamiento o subcontraten plazas de acogida destinadas a ellas. Con respecto a las mujeres con indicios de ser víctimas de trata solicitantes de asilo, en 2018 el sistema de acogida de protección internacional contó con 15 plazas distribuidas y gestionadas por las siguientes entidades: Adoratrices (9), APIP-ACAM (4) y Diaconía (2)²⁰. A estos recursos hay que sumarles un número indeterminado de plazas que la entidad Rescate Internacional²¹ pone a disposición de mujeres vulnerables, entre ellas, las víctimas de trata. Algunas de estas plazas permiten también la estancia de hijos e hijas. Estas plazas están distribuidas por varias comunidades autónomas, pero no han sido suficientes para dar cobertura a todas las necesidades existentes²².

Hay que tener en cuenta que, más allá de los indicios de trata, las mujeres pueden presentar otro tipo de vulnerabilidades como problemas de salud mental o discapacidades. En estos casos, las entidades intentan dar respuesta a estas necesidades a pesar de los graves obstáculos existentes y sin un respaldo suficiente por parte de las administraciones²³.

Recursos especializados frente a recursos generalistas

Según el Protocolo del MITRAMISS, las víctimas de trata deberán ser derivadas prioritariamente a recursos especializados. Lamentablemente, esto no siempre ocurre y muchas son derivadas a

19. Estas plazas se crearon en septiembre de 2017 con el fin de acoger a mujeres con indicios de trata procedentes de los CETI que no habían solicitado asilo. Al no cubrirse todas las plazas disponibles, se amplió el perfil a mujeres que habían accedido al territorio a través de las costas, ya presentaran o no indicios de trata. Algunas de estas mujeres, con el tiempo, han solicitado protección internacional.

20. Para más información sobre estas entidades, véanse: <http://www.adoratrices.com/>; <https://fundacionapipacam.org/> y <https://diaconia.es/>

21. Para más información, véase: <https://www.ongrescate.org/>

22. Dado que los recursos no son suficientes, en algunos casos, se las deriva a alojamientos destinados a víctimas de trata que no son solicitantes de asilo.

23. Este sería el caso de una mujer víctima de trata que se encontrara en situación de dependencia, por ejemplo. Para acceder a la prestación correspondiente es necesario demostrar una residencia legal de cinco años. No existe ningún tipo de excepciones, por lo que las mujeres víctimas de trata suelen quedar excluidas.

recursos generalistas. En primer lugar, como hemos visto, porque hay víctimas de trata que no son detectadas. En segundo lugar, porque hay mujeres que, aun siendo detectadas, no desean la derivación a los recursos especializados. Las condiciones de alta seguridad de estos pisos implican, entre otras cuestiones, la retirada de los móviles, las salidas controladas, la limitación en el acceso a las redes sociales y una serie de medidas adicionales que tratan de impedir que las redes de trata accedan a las víctimas. Las mujeres que no han sido aún explotadas, y que no son conscientes del riesgo al que se enfrentan, suelen ser reacias a este control; para otras, esta normativa puede hacerles evocar situaciones de limitación de su libertad. Por estos y otros motivos, algunas mujeres no aceptan estas condiciones. La UTS o las organizaciones especializadas las informan de los recursos existentes y las orientan sobre sus opciones, pero es la mujer, como sujeto de derechos, quien toma la decisión final. Finalmente, la falta de plazas en recursos especializados puede hacer que algunas mujeres sean derivadas a los generalistas. En todos estos casos, las redes de trata suelen contactar con ellas y proceder a su traslado cuando todavía se encuentran en la fase de *primera acogida*.

Otras mujeres sí son derivadas a recursos especializados. En estos casos, el procedimiento estándar de derivación de la mujer a un recurso de *primera acogida* y posterior asignación de una plaza en una entidad especializada para la *acogida temporal* no es el adecuado, aunque se sigue utilizando. En el caso de la UTS, por ejemplo, la asignación de una plaza de *acogida temporal* a una posible víctima de trata no suele ser inmediata debido al reducido número de plazas existentes. A la espera de la plaza disponible, la mujer es derivada a un recurso de *primera acogida* en Madrid, de donde lo más habitual es que desaparezca a los pocos días, ya que las redes son conecedoras de estos centros. Para evitar el paso por ellos, se estableció a finales de 2017 un protocolo entre varias instituciones (MITRAMISS, Ministerio del Interior, Cruz Roja Española y organizaciones especializadas en trata) por el cual, una vez detectados indicios de trata durante la entrevista de asilo en el aeropuerto de Madrid²⁴, por parte de la policía o del personal instructor de frontera, Cruz Roja Española contacta con una organización especializada para que realice la valoración de la situación y le ofrezca la derivación directa a sus recursos.

Las plazas de *acogida temporal* de las entidades especializadas son plazas de máxima seguridad, cuya ubicación no debe ser conocida por la red, por lo que es necesario que la entidad se asegure de que nadie perteneciente a ella (incluidas mujeres que pueden ser a la vez víctimas e integran-

24. Para superar las dificultades en la detección de víctimas de trata en el aeropuerto, agudizadas por la brevedad de los plazos del procedimiento de asilo en frontera (máximo 10 días), el ACNUR ha recomendado la presencia en la sala de asilo de profesionales especializados en detectar las posibles situaciones de vulnerabilidad existentes, entre ellas la trata.

tes de la red) conozca la ubicación del recurso. Esto podría poner en peligro a las demás mujeres, al personal de la organización y al propio recurso. Para garantizar una acogida más acorde con las necesidades de las mujeres y reducir riesgos, algunas organizaciones están creando los llamados «recursos intermedios», que no disponen de medidas de máxima seguridad y que permiten a las mujeres una mayor progresión en su proceso de autoidentificación como víctimas de trata, en el caso de que lo sean. Algunos de estos recursos se encuentran dentro del sistema de acogida de protección internacional, aunque otros no, lo que implica que son financiados por las entidades especializadas sin la subvención del MITRAMISS. En estos centros se construyen relaciones de confianza entre la mujer y el personal de la entidad hasta que se constata la voluntad de la víctima para iniciar un proceso de separación de la red y comprometerse con un itinerario de integración. En ese momento, se la deriva al recurso de máxima seguridad. La derivación de una mujer que no haya realizado este proceso directamente a un recurso de *acogida temporal* especializado, puede facilitar el abandono del itinerario para caer de nuevo en manos de las redes.

La intervención con la mujer víctima de trata

La desigualdad de género que está en la base de la trata con fines de explotación sexual es uno de los elementos clave a la hora de intervenir con las destinatarias del programa. El enfoque de derechos supone que las mujeres afectadas tomen control de su propia vida; el papel que desempeñan las entidades entrevistadas para este estudio es el de acompañarlas en el proceso de recuperación e integración en la sociedad, orientándolas sobre sus opciones. En este sentido, el itinerario de integración supone para la mujer la construcción de una identidad como titular de derechos individuales, más allá de los roles como madres, esposas, hijas o mujeres pertenecientes a determinada comunidad social, religiosa o cultural. Este proceso, largo y costoso, es sin embargo fundamental para la adquisición de autonomía por parte de la víctima de trata.

El perfil de mujeres atendidas por las organizaciones especializadas es el de una mujer joven, sin redes sociales ni familiares, sin recursos económicos y con escasa formación. Tal y como se ha descrito también en otras investigaciones (Meneses, 2016), una de las claves de la intervención es la necesidad de acompañar los procesos de recuperación integral en el medio-largo plazo, que proponen las entidades, con las necesidades percibidas por las propias mujeres víctimas de trata, más centradas en el día a día y en la generación de ingresos, en muchas ocasiones porque deben dar respuesta a las necesidades de sus familias en el país de origen.

Lo habitual en la intervención con una mujer víctima de trata es que se elabore un diagnóstico social a través de entrevistas individuales, en coordinación con otras entidades si es necesario. En

el informe se recogen datos sobre la situación jurídico-administrativa de la mujer, nivel de idioma, situación familiar y redes sociales, aspectos de salud, educación, acceso a la vivienda, experiencia laboral y expectativas. A partir de este diagnóstico, se elabora un itinerario individualizado de integración y la organización acompaña a la mujer a lo largo del mismo. El acceso al mercado laboral es fundamental para su recuperación y suele pasar por el aprendizaje del idioma y el desarrollo de habilidades sociales y profesionales. Algunas entidades tienen programas de inserción laboral a través de convenios con empresas.

La acogida a las mujeres víctimas de trata adolece de las limitaciones señaladas para el conjunto de las personas destinatarias del programa y, concretamente, de las dificultades para acceder a una vida autónoma tras el periodo de apoyo. El hecho de que el periodo máximo del itinerario de integración esté limitado a 24 meses²⁵, no se ajusta a perfiles muy vulnerables de víctimas de trata. Las entidades compensan estas carencias con sus propios recursos, asumiendo los gastos adicionales a través de otros financiadores o con fondos propios. Así, algunas entidades disponen de plazas destinadas a este perfil de mujeres que no han sido financiadas por el sistema y mantienen a las víctimas de trata en los recursos hasta que son realmente autónomas, más allá de los 24 meses establecidos.

UNA DE LAS CLAVES DE LA INTERVENCIÓN ES LA NECESIDAD DE ACOMPASAR LOS PROCESOS DE RECUPERACIÓN INTEGRAL EN EL MEDIO-LARGO PLAZO, QUE PROPONEN LAS ENTIDADES, CON LAS NECESIDADES PERCIBIDAS POR LAS PROPIAS MUJERES VÍCTIMAS DE TRATA, MÁS CENTRADAS EN EL DÍA A DÍA Y EN LA GENERACIÓN DE INGRESOS

5. CONCLUSIONES

Existe una distancia significativa entre los derechos reconocidos en la Directiva de acogida (Directiva 2013/33/UE) y el acceso real a dichos derechos por parte de las mujeres víctimas de trata solicitantes de protección internacional. Los elementos que subyacen a esta brecha entre la normativa y su implementación son diversos, pero se pueden agrupar en dos: uno relacionado con la detección de las víctimas de trata y, el otro, con las propias limitaciones del sistema de acogida.

²⁵. Salvo excepciones, ya que según el *Manual de gestión* (op. cit.) «cuando concurren razones de extrema vulnerabilidad u otras circunstancias excepcionales que aconsejen una ampliación del tiempo máximo previsto para el itinerario de integración» podrá autorizarse la extensión del mismo.

En cuanto al primero, hay que resaltar que la detección y la identificación de las víctimas de trata es la puerta de entrada a los derechos que la legislación establece. Si esto falla, no se podrán garantizar unos estándares de protección adecuados. La detección de mujeres víctimas de trata con necesidades de protección internacional presenta dificultades específicas: el hecho de que muchas sean recién llegadas que no han sido aún explotadas, la baja credibilidad que se otorga a las que solicitan asilo basándose en historias estereotipadas que encubren los motivos reales de persecución por indicación de las propias redes de trata, o los problemas de coordinación entre los diferentes actores que participan en este proceso, entre otros.

El segundo elemento, las propias limitaciones del sistema de acogida, tiene que ver con las deficiencias de un sistema de acogida colapsado que no da respuesta al creciente número de solicitantes de asilo en España y en el que no hay recursos especializados suficientes para garantizar una acogida acorde a las necesidades particulares de las víctimas de trata, para cuya evaluación ni siquiera existe un mecanismo establecido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUDH-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *et al.* *La trata de seres humanos. Comentario conjunto de las Naciones Unidas a la Directiva de la Unión Europea. Un enfoque basado en los derechos humanos*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2011.

ACNUR. «Directrices sobre Protección Internacional. La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata». HCR/GIP/06/07 (abril de 2006).

ACNUR. «Half-day general discussion on trafficking in women and girls in the context of global migration». Ginebra: Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 2019 (en línea) [Fecha de consulta 12.03.2019] <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/Trafficking/UNHCR.docx>

Amnistía Internacional. *En tierra de nadie: la situación de las personas refugiadas y migrantes en Ceuta y Melilla*. Madrid, 2016a.

Amnistía Internacional. *El asilo en España: un sistema de acogida poco acogedor*. Madrid, 2016b.

Bruquetas Callejo, María. «Immigrants' integration into the Spanish welfare state», en: Van Heelsum, Anja *et al.* (eds.). *Migration and integration research*. IMISCODE. Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2013.

Buades, Josep. *Sufrimiento inútil. Informe CIE 2017*. Madrid: Servicio Jesuita Migrantes, 2018.

CEAR-Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Refugiados y migrantes en España: los muros invisibles tras la frontera sur*. Madrid: CEAR, 2017.

CITCO-Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado. *Trata de seres humanos en España. Balance estadístico 2013-17*. Madrid: Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Seguridad, 2018.

Comisión Europea. Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo. «Segundo informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2018) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas». COM (2018) 777 final (03.12.2018) Bruselas, 2018.

Defensor del Pueblo. *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*. Madrid, 2012.

Defensor del Pueblo. *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid, 2016.

DGVG-Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las cortes e Igualdad. *Violencia de género. Boletín estadístico anual 2017*. Madrid, 2018.

GRETA-Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. «Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain: Second evaluation round». Estrasburgo: Consejo de Europa, 2018.

Iglesias, Juan; Urrutia, Gorka; Buades, Josep; Estrada, Cecilia y Vicente, Trinidad. *¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, Universidad de Deusto y Servicio Jesuita a Migrantes España, 2018 (en línea) [Fecha de consulta 15.11.18] <https://sjme.org/wp-content/uploads/2018/02/Acoger-sin-integrar5.pdf>

Joannon, Barbara. *TRACKS. Identification and response to the needs of Trafficked Asylum Seekers. A comparative report for the Republic of Cyprus, Frances, Ireland, Italy, Spain, the UK and Switzerland*. Forum Réfugiés-Cosi, 2017.

Meneses, Carmen (coord.). *Apoyando a las víctimas de trata. Las necesidades de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual desde la perspectiva de las entidades especializadas. Propuesta para la sensibilización contra la trata*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2016.

Ministerio del Interior. *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2017*. Madrid, 2018.

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Secretaría de Estado de Migraciones. *Sistema de acogida de protección internacional. Manual de gestión y anexos. Versión 3.3*. Noviembre 2018.

Montalbán Huertas, Inmaculada. *Trata sexual de mujeres: nuevas claves para el derecho de asilo*. Madrid, 2017. (en línea) <http://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/FORMACI%C3%93N%20CONTINUA/PLAN%20ESTATAL/MATERIALES%20DOCENTES/FICHERO/CU17083%2001%20Montalban%20Huertas%20I.pdf>

Nuño, Laura. «La trata de seres humanos con fines de explotación sexual: propuestas para un cambio de paradigma en la orientación de las políticas públicas». *Revista de Derecho Político*, n.º 98 (enero-abril 2017), p. 159-187.

Pasetti, Francesco *et al.* *NIEM National Report 2018. Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España*. Barcelona: CIDOB, 2019.

Scherrer, Amandine *et al.* *Trafficking in Human Beings from a Gender Perspective Directive 2011/36/EU. European Implementation Assessment*. Bruselas: Parlamento Europeo. European Parliamentary Research Service, 2016.

Stoyanova, Vladislava. «Victims of Human Trafficking A Legal Analysis of the Guarantees for 'Vulnerable Persons' under the Second Phase of the EU Asylum Legislation», en: Bauloz, C. (ed.). *Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2015. p 58-108.

UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime. *Global report on trafficking in persons 2018*. Viena: United Nations Publications, 2018.

Van der Leun, Joanne. *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*. Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

Yerga, Santiago (coord.). *Detección y defensa de víctimas de trata: Guía práctica para la abogacía*. Madrid: Fundación Abogacía Española, 2015.