



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD

CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL
TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO
(CITCO)



**PLAN
ESTRATÉGICO
NACIONAL
CONTRA LA TRATA
Y LA EXPLOTACIÓN
DE SERES HUMANOS
2021-2023**

SUMARIO

1. Resumen ejecutivo.....	4
2. Marco general.....	9
2.1. Marco de referencia	10
2.2. La trata de seres humanos. Un fenómeno global.....	24
3. Objetivo general y principios inspiradores	31
4. Ámbito	33
5. Método de evaluación	42
6. Dotación económica	43
7. Glosario de abreviaturas.....	44

1) RESUMEN EJECUTIVO

La *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019-23)*¹ contempla, como una de sus prioridades, la lucha contra la trata de seres humanos. Para abordar este fenómeno establece distintas líneas de acción, entre las que destaca la elaboración de un Plan Estratégico específico nacional contra la trata y la explotación de seres humanos, coordinando su elaboración la Secretaría de Estado de Seguridad y contando con la participación de todos los actores implicados.

Este Plan se hace eco de dos recomendaciones. Por un lado, la del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Personas-GRETA del Consejo de Europa que en su último informe de evaluación a España² instaba a las autoridades españolas a adoptar, con carácter prioritario, un plan integral que hiciera frente a la trata de personas cualquiera que fuera la forma de explotación perseguida, mejorando la identificación y asistencia a sus víctimas. Y, por otro, la del Departamento de Estado de los Estados Unidos que en su *Informe sobre la trata de personas 2020*³ aconseja a nuestro país “adoptar e implementar un nuevo plan de acción nacional que aborde de manera adecuada todas las formas de trata, incluyendo la trata laboral”.

El plan presenta una estructura dividida en dos grandes bloques: por un lado, un marco jurídico del fenómeno de la trata de seres humanos junto con una visión actualizada de la situación de este fenómeno en nuestro país; y por otro, los objetivos y criterios sobre los que se ha diseñado y una serie de medidas de acción necesarias para su abordaje integral y con plenas garantías.

Para ello, y siguiendo el enfoque habitual de los distintos protocolos, convenios, estrategias y planes de acción que a nivel internacional se han venido desarrollando desde el año 2000, y que posteriormente se tratarán con más profundidad, se han fijado las siguientes prioridades troncales para una acción eficaz contra la trata de seres humanos y en defensa de sus víctimas:

A. *Detección y prevención de la trata de seres humanos*

Establecer una actitud proactiva hacia la trata y la explotación de seres humanos es un elemento fundamental para hacer frente de manera exitosa a este fenómeno criminal, que constituye en sí mismo una vulneración grave y flagrante de los Derechos Humanos y de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Sensibilizar a la población en general, especialmente

¹ [Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave.](#)

² [Segundo informe de evaluación del GRETA a España, publicado el 20 de junio de 2018.](#)

³ [Trafficking in persons report. June 2020.](#)

a las personas que demandan los servicios por los que las víctimas son explotadas, debe ser una acción clave que permita en el medio y largo plazo acabar con dicha explotación.

Lamentablemente, la trata y la explotación se alimentan de esa demanda, lo que genera una oferta creciente de los citados servicios. Abordar dicha demanda, en línea con el posicionamiento de la Comisión Europea, debe ser una prioridad de los poderes públicos a la hora de ejecutar las medidas contempladas en este Plan.

Además, debe tenerse especialmente en cuenta la necesidad de mejorar las herramientas y mecanismos para una detección temprana de las víctimas, incluyendo determinados contextos complejos como pueden ser los de las llegadas irregulares en frontera

Todo ello vinculado a una continua mejora de la formación de aquellos profesionales que pueden entrar en contacto con las posibles víctimas, incluyendo el ámbito de la protección internacional.

B. Identificación, derivación, protección, asistencia y recuperación de las víctimas de la trata de personas

Las víctimas deben ser el elemento vertebrador de cualquier política o acción eficaz en la lucha contra la trata y la explotación de seres humanos. Únicamente poniéndolas en el centro de todas las actuaciones como titulares de derechos se obtienen resultados eficaces y duraderos en todos los ámbitos de actuación.

El grupo de trabajo que ha consensuado este Plan, así como las organizaciones y entidades de la sociedad civil que han sido consultadas para su elaboración consideran que para ello es esencial una ley integral para su protección que contemple todas las finalidades de la trata y cubra a todas sus víctimas, con un adecuado enfoque de derechos humanos, género e infancia y haciendo especial hincapié en las situaciones de especial vulnerabilidad. Además, se considera que la Ley debería incorporar una perspectiva integral y global que garantice la correcta coherencia y coordinación con otras áreas como, por ejemplo, la protección internacional y la regulación de extranjería o los sistemas de protección de menores.

Hablar de protección es sinónimo de detección e identificación. Mejorar los mecanismos de identificación de las víctimas contando con la colaboración de las entidades especializadas de la sociedad civil es prioritario, y permitirá su posterior derivación facilitando su asistencia, recuperación, reinserción, compensación y reparación.

C. Persecución del delito

La trata de personas constituye una grave violación de los derechos humanos y una de las formas más extendidas de delincuencia organizada y grave, y por lo tanto requiere medidas

muy concretas en los ámbitos policial y judicial que permitan neutralizar los entramados criminales y las estructuras que les permiten obtener enormes beneficios.

En los últimos años, la actuación de fuerzas y cuerpos de seguridad, jueces y fiscales ha logrado una creciente especialización que es necesario no solo mantener si no también reforzar, potenciando muy especialmente su coordinación a nivel nacional e internacional.

Todo ello necesita, además, verse apoyado por una adecuada y contundente reforma legislativa que permita una persecución eficaz de todos los delitos finales de explotación vinculados a la trata de personas, así como el intercambio fluido de la información relevante para su investigación.

D. Cooperación y coordinación

La cooperación y la coordinación son dos elementos de carácter transversal presentes en el resto de prioridades hasta ahora citadas que deben asentarse sobre un enfoque multidisciplinar y multisectorial.

Se busca reforzar y mejorar los mecanismos existentes, sistematizar las funciones y competencias de una figura clave como es la de la Relatoría Nacional para la trata de seres humanos, potenciar la cooperación internacional con los países de origen y tránsito de las víctimas, así como actualizar o desarrollar aquellos planes y actuaciones específicas en los todos los ámbitos de la trata de personas, y especialmente en los de la explotación sexual y el trabajo forzoso.

Todo ello desde el convencimiento de que la coordinación entre los poderes públicos y la sociedad civil es un elemento clave y diferenciador a la hora de abordar de manera exitosa e integral la lucha contra la trata y la explotación de seres humanos, así como la detección, identificación, asistencia y protección de sus víctimas.

Además, se considera necesario poder contar con el apoyo y asistencia de otros actores relevantes a nivel internacional que se encuentran en la órbita de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación en Europa (OSCE) o la propia Unión Europea.

E. Mejora del conocimiento.

La trata de seres humanos es un delito con una capacidad de mutación y adaptación notables. Los tratantes ajustan sus modus operandi a las necesidades y dificultades de cada situación y adaptan la oferta muy rápidamente a la demanda. En muchos casos, además, las distintas formas de explotación no se presentan aisladas sino interrelacionadas, a la vez que conectada con otras actividades delictivas, lo que hace más complejo el conocimiento del fenómeno en su conjunto y la detección de sus víctimas.

Por este motivo, es necesario promover la formación continua de los operadores jurídicos o investigadores que intervengan o puedan intervenir en la detección y protección de las víctimas así como en la prevención y persecución del delito. Esta formación, además de incluir la trata de seres humanos en todas sus formas, debe abordar las cuestiones de género, derechos humanos e infancia por ser esencial a la hora de entender el funcionamiento de los mecanismos de control que se dan en el marco de la trata y la explotación de seres humanos.

La enorme complejidad del fenómeno de la trata de seres humanos obliga a un continuo esfuerzo por comprender sus implicaciones reales, pero también hace necesario establecer un marco terminológico común de referencia que facilite a los distintos actores su labor diaria y el intercambio de información de forma ágil y oportuna.

Es primordial lograr una adecuada recopilación de datos por todos los agentes implicados que permita la necesaria comparabilidad de los mismos al objeto de ofrecer una imagen lo más real posible de la situación en España y de diseñar políticas públicas eficaces. Para ello, se deben consensuar entre las partes implicadas unos criterios comunes para facilitar la recopilación y el análisis de los datos obtenidos.

Estas prioridades deben guiar la actuación de las autoridades competentes sobre la base del principio de diligencia debida. Para cada una de ellas, se han establecido líneas de acción y medidas, que requieren de un esfuerzo previo y fundamental de reforma legislativa, así como del compromiso decidido de todos los actores implicados. Por último, para su seguimiento y evaluación este plan fija una metodología de análisis por líneas de acción y establece la creación de un grupo de trabajo para apoyar en esta función a la Secretaría de Estado de Seguridad.

Por último, es necesario indicar que este Plan no hubiera sido posible sin el esfuerzo, dedicación y compromiso de los representantes del grupo de trabajo creado para su elaboración y ha estado compuesto por expertos y expertas de los Ministerios del Interior; Igualdad; Justicia; Inclusión Migraciones y Seguridad Social; Trabajo y Economía Social, Derechos Sociales y Agenda 2030; Educación y Formación Profesional; el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado. También es justo reconocer la colaboración y las valiosas aportaciones que a este Plan han presentado otros actores que no formaron parte del grupo de trabajo inicial como han sido el Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación, la Representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina para España de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones en España, y

por último, pero no por ello menos importante, las organizaciones y entidades de la sociedad civil representadas por la Red Española contra la Trata de Personas.

2) MARCO GENERAL

La trata de seres humanos es conocida como la esclavitud contemporánea o del siglo XXI y constituye uno de los delitos más denigrantes para la dignidad humana de cuantos se conocen, ya que supone la degradación de cualquier persona hasta convertirla en una mera mercancía que se puede intercambiar o explotar. Ante todo, entraña una grave violación de los derechos humanos, pero es también una de las actividades criminales más lucrativas a nivel mundial, sólo por detrás del tráfico de drogas y al mismo nivel que el tráfico de armas.

La trata de seres humanos -delito antecedente- abarca todos los supuestos de explotación conocidos -delito final- que impliquen la imposición de un trabajo o servicio forzado, la esclavitud, la servidumbre o prácticas análogas a la esclavitud que se manifiestan en cada momento en distintas áreas o actividades humanas cambiantes y en constante evolución: prostitución, pornografía, comisión de delitos, mendicidad, extracción de órganos, matrimonios forzados, utilización de menores en fuerzas armadas, adopciones ilegales, gestación por subrogación, etc.

Nos encontramos ante un fenómeno criminal grave de enorme complejidad que hace necesario un abordaje multidisciplinar e integral. Por ello, este Plan pretende establecer líneas de acción que afecten tanto a los ámbitos público y privado, como al tercer sector.

Por otro lado, situaciones de extrema gravedad que pueden surgir a nivel nacional o internacional, como es el caso de la pandemia de COVID-19, ponen de manifiesto la necesidad de contar con instrumentos que doten a los Estados de las herramientas necesarias para posibilitar una acción, rápida, eficaz y coordinada en beneficio de aquellas personas que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad como es el caso de las víctimas de la trata de personas, de la explotación sexual o el trabajo forzoso.

Además, y conscientes de que la trata y la explotación de personas, especialmente en los ámbitos sexual y de trabajo forzoso, requieren de actuaciones específicas más concretas y especializadas, este Plan pretende ser un marco de referencia en el ámbito estratégico que facilite y aliente el posterior desarrollo de aquellas actuaciones sectoriales necesarias para implementar sus medidas. Por ello, dichas medidas serán de carácter general, permitiendo así que puedan ser de aplicación a todas las finalidades de la trata de personas, pero siendo conscientes de que también es el espacio para otras más concretas en los ámbitos, entre otros, de coordinación, intercambio de información, sensibilización o reforma legislativa.

2.1. Marco de referencia

2.1.1. *Ámbito internacional*

En el año 2000 se aprobó el **Protocolo para prevenir, reprimir y suprimir la trata de personas, especialmente mujeres y niñas que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**⁴, siendo la primera regulación internacional en materia de trata de seres humanos con independencia de su finalidad.

Este instrumento, conocido como **Protocolo de Palermo**, fija la base sobre la que se han asentado y desarrollado en años posteriores las políticas y estrategias públicas que abordan la trata de personas, estableciendo la primera definición⁵ de la trata reconocida internacionalmente. Partiendo de un enfoque centrado en las víctimas y en la protección de los derechos humanos, marca tres ejes de actuación prioritaria: la protección de las víctimas, la persecución del delito y la prevención del mismo.

En línea con el Protocolo, en el año 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba el **Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas (Resolución 64/293)**⁶. Entre otros aspectos, el Plan se concretaba como una herramienta que promueve:

- a. *Respuestas amplias, coordinadas y sistemáticas en los planos regional, nacional e internacional, para luchar contra la trata de personas.*
- b. *Un enfoque basado en los derechos humanos y que tenga en cuenta el género y la edad al hacer frente a todos los factores que contribuyen a que las personas sean vulnerables a la trata y fortalecer la respuesta de la justicia penal, lo cual es necesario para prevenir la trata de personas, proteger a sus víctimas y procesar a sus autores.*
- c. *La cooperación y la coordinación entre todos los interesados pertinentes, incluidos los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado, así como entre las diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las mejores prácticas existentes y las enseñanzas obtenidas.*

⁴ [Protocolo para prevenir, reprimir y suprimir la trata de personas, especialmente mujeres y niñas que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.](#)

⁵ “La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o a concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación en la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extirpación de órganos”.

⁶ [Plan de acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas. Resolución 64/293 aprobada por la Asamblea General de las Naciones el 30 de junio de 2010.](#)

Sobre esta base se articulan medidas entorno a cuatro ejes: prevención, protección y asistencia, enjuiciamiento, y refuerzo de las alianzas, destacando además la creación de un *“Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas de contribuciones voluntarias para las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños”*.

Con posterioridad al Plan, la Asamblea General aprobó el 18 de diciembre de 2013 la **Resolución 68/192** sobre **Medidas para mejorar la coordinación de la lucha contra la trata de personas**⁷, poniendo el acento en la cooperación de cara a crear redes estructuradas que permitan ejercer una acción coordinada en todos los frentes de acción contra la trata de personas, incluyendo a organismos internacionales, coordinadores nacionales y sociedad civil. Instituyó el 30 de julio como *“Día Mundial contra la Trata de Personas”*, y estableció que la Agenda de Desarrollo después de 2015 incluyera el *“compromiso de combatir la trata de personas”*.

Como consecuencia, el 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas incluía entre los diecisiete objetivos de la **Agenda 2030 para el desarrollo sostenible**⁸, tres con medidas expresas en materia de trata de personas, concretamente:

- Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Meta 5.2. *“Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”*.
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Meta 8.7: *“Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”*.
- Objetivo 16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Meta 16.2: *“Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra niños”*.

Por otro lado, en diciembre de 2018 se aprobaba el **Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular**⁹. El Pacto se basa en los valores de la soberanía del estado, la responsabilidad compartida, la no discriminación y los derechos humanos y reconoce que se requiere de un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración, al tiempo que se abordan los

⁷ [Medidas para mejorar la coordinación de la lucha contra la trata de personas. Resolución 68/192 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2013.](#)

⁸ [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.](#)

⁹ [Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular](#)

riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. Entre los objetivos relevantes se encuentran:

- Objetivo 6: Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
- Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
- Objetivo 9: Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
- Objetivo 10: Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
- Objetivo 11: Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada

Por parte de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se presentó en 2003 un **Plan de Acción contra la trata de personas**¹⁰, documento que supuso el marco de referencia de todas las iniciativas de esta organización en el ámbito que nos ocupa. Contiene amplias recomendaciones para los Estados participantes sobre los mejores métodos y procedimientos para cumplir los compromisos adoptados contra la trata. Su enfoque es “pluridimensional” en busca de una respuesta global al fenómeno con el abordaje desde 4 ejes: investigación, vigilancia y enjuiciamiento, prevención, protección y asistencia, y mecanismos de coordinación y seguimiento.

Este Plan se ha ido actualizando periódicamente, así en 2005¹¹ se incorporaron 13 nuevas medidas especialmente centradas en la protección y asistencia a menores. En 2013, coincidiendo con el décimo aniversario del Plan, se aprobaba la **Decisión 1107**¹², que supuso una actualización introduciendo recomendaciones en los cuatro ejes anteriormente descritos, y donde, entre otros aspectos, se hacía mención a la necesidad de colaboración con las entidades de la sociedad civil, sindicatos y el sector privado, así como la de ampliar y reforzar a nivel nacional los mecanismos de coordinación.

En el marco del Consejo de Europa se encuentra otro de los grandes referentes internacionales en cuanto a instrumentos jurídicos se refiere: el **Convenio del Consejo de Europa sobre Lucha contra la Trata de Seres Humanos**, más conocido como **Convenio de Varsovia**¹³, suscrito en 2005.

El Convenio mantiene la estructura clásica que centra las acciones frente a la trata en tres grandes pilares: prevención, persecución y protección, añadiendo una cuarta dimensión prioritaria, la

¹⁰ [Decisión Nº 557. Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Personas. 24 de julio de 2003](#)

¹¹ [Decisión Nº 685. Adición al Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Personas: Medidas especiales de amparo y asistencia para los niños que son víctimas de trata. 7 de julio de 2005](#)

¹² [Decisión Nº 1107. Adición al Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Personas: un decenio después. 6 de diciembre de 2019](#)

¹³ [Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos. Varsovia, 16 de mayo de 2005](#)

cooperación, tanto internacional como con la sociedad civil. Todo ello partiendo de la consideración de la trata de seres humanos como una violación de los derechos de la persona y un atentado contra su dignidad e integridad, y de que cualquier acción que se lleve a cabo, debe ser integradora y partir de la base de la igualdad entre hombres y mujeres.

Introduce por primera vez la figura del **Relator** o **Ponente Nacional**, que será el encargado a nivel nacional “*del seguimiento de las actividades de la lucha contra la trata realizadas por las instituciones del Estado y del cumplimiento de las obligaciones previstas por la legislación nacional*”¹⁴.

Uno de los valores añadidos y más novedosos del Convenio lo constituyó la creación de unos mecanismos de seguimiento de la aplicación del convenio: el **Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA)** y el **Comité de las Partes**.

El panorama internacional no estaría completo sin abordar el ámbito específico de la Unión Europea donde encontramos dos instrumentos fundamentales: la **Directiva 2011/36/UE del Parlamento relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas**¹⁵, y la **Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)**¹⁶.

La importancia de la Directiva radica en que es el primer texto normativo vinculante dentro de la UE en materia de trata de seres humanos, que desde un punto de vista integral afronta los tres ejes de acción frente al fenómeno: **protección, prevención y persecución**.

La Directiva contempla la trata desde una perspectiva global, basada en el respeto por los derechos humanos, incidiendo no solamente en la persecución de los tratantes, sino también en la prevención de la trata, así como el apoyo, la asistencia y la protección a sus víctimas, a los que se añade un importante cuarto eje, la cooperación. En este sentido, la Directiva hace una especial referencia a la necesidad de cooperación entre las autoridades policiales de los distintos países para reforzar la lucha contra la trata de seres humanos, a la necesidad de fomentar la colaboración de los Estados con las organizaciones de la sociedad civil y al necesario fomento de la coordinación entre las organizaciones internacionales.

¹⁴ *Ibíd*em, Artículo 29.4

¹⁵ [Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.](#)

¹⁶ [Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos \(2012-2016\)](#)

Con la finalidad de apoyar la transposición y aplicación de la Directiva 2011/36/UE, se desarrolló la **Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de personas (2012-2016)**. Con ella, la Comisión Europea tenía por objeto la elaboración de una política multidisciplinar y coherente para luchar contra la trata con la ayuda de los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil en la UE y en terceros países.

Para ello, articuló cinco prioridades relacionadas a continuación, y posteriormente las desarrolló en veintiuna acciones concretas:

- Detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata de seres humanos.
- Reforzar la prevención de la trata de seres humanos.
- Perseguir más activamente a los tratantes.
- Mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados, así como la coherencia de las políticas en esta materia.
- Conocer mejor y responder eficazmente a las nuevas tendencias relacionadas con todas las formas de trata de seres humanos.

En 2017, y una vez finalizada la vigencia de la Estrategia, la Comisión elaboró un informe de seguimiento de la misma que a su vez marcaba el camino a seguir en el ámbito de la UE¹⁷. El documento abordó la situación de esta problemática partiendo de su evolución en los últimos años, donde los tratantes estaban estableciendo vínculos cada vez más evidentes con otras formas delictivas, y en la que el contexto sociopolítico había cambiado de manera radical.

Sobre esta base, y teniendo en cuenta que la Comisión consideraba que el número de víctimas identificadas era extraordinariamente inferior al de su dimensión real, el informe contemplaba las siguientes prioridades troncales con el fin de prevenir la trata de seres humanos:

- A. *Desarticular el modelo de negocio y romper la cadena de la trata.*
- B. *Proporcionar un mejor acceso de las víctimas a sus derechos y a su ejercicio.*
- C. *Intensificar una respuesta coordinada y consolidada, tanto dentro como fuera de la UE.*

Además de las anteriores, concreta una prioridad transversal para *intensificar la actuación de la UE con el fin de prevenir la trata de seres humanos*, que incluye acciones para formar una sólida base de

¹⁷ [Informe de seguimiento de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos y determinación de nuevas acciones concretas.](#)

conocimientos y actuaciones en apoyo de prioridades en materia de lucha contra la trata de seres humanos en la Unión Europea y en terceros países.

El 14 de abril de 2021 la Comisión Europea adoptó la **Estrategia Europea sobre la lucha contra la trata de seres humanos 2021-2025**¹⁸. Esta nueva Estrategia, partiendo del marco jurídico que supone la *Directiva 2011/36/UE*, supone avanzar en la materialización de nuevos esfuerzos para lograr una acción más efectiva contra este delito y una mejor protección y asistencia a sus víctimas.

Prevé concentrar los esfuerzos de la Comisión en los siguientes ámbitos prioritarios para abordar una acción eficaz contra la trata de seres humanos:

- Respuesta integral contra la trata en el ámbito legislativo, de desarrollo de políticas y a nivel operativo.
- Reducción de la demanda.
- Desarticular el modelo de negocio de la trata
- Proteger, apoyar y empoderar a las víctimas, con especial atención a las mujeres y los niños.
- Promover la cooperación internacional.

Por último, se quiere destacar que en junio de 2014 la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (CIT) decidió dar un nuevo impulso a la lucha mundial contra el trabajo forzoso, incluidas la trata de personas y las prácticas análogas a la esclavitud, adoptando el **Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre trabajo forzoso, 1930, y la Recomendación sobre trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 103)**. Tanto el Protocolo como la Recomendación, complementan no solo al propio Convenio, sino también a los instrumentos internacionales existentes, proporcionando una orientación específica sobre las medidas que han de adoptarse para eliminar todas las formas de trabajo forzoso.

El Protocolo obliga a los países a establecer un plan nacional para prevenir y combatir el trabajo forzoso y reparar a las víctimas, mientras que la Recomendación ofrece orientación práctica, sin carácter vinculante, acerca de la prevención, la protección a las víctimas y su acceso a la justicia y a otras acciones jurídicas y de reparación, y así como sobre el control de la aplicación y la cooperación internacional.

Cabe destacar que actualmente el Ministerio de Trabajo y Economía Social se encuentra coordinando los trabajos para materializar el Plan anteriormente citado.

¹⁸ [Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combating Trafficking in Human Beings 2021-2025.](#)

2.1.2. *Ámbito nacional*

En España, el marco normativo de la trata de seres humanos presenta una característica esencial: su dispersión. Desde el año 2009 se han ido realizando distintas reformas legislativas que han adecuado nuestro ordenamiento jurídico a las obligaciones establecidas en los Protocolos, Convenios, Tratados y Directivas internacionales anteriormente descritos¹⁹.

En el ámbito de la persecución del delito, las reformas del **Código Penal** de los años 2010 y 2015²⁰ han configurado el delito de trata en nuestro país a través del artículo 177bis, recogiendo la definición de trata consensuada en el ámbito internacional (Protocolo de Palermo, Convenio de Varsovia y Directiva 2011/36/UE). Se han reforzado también otros aspectos como la responsabilidad penal de las personas jurídicas (artículo 31 bis), el decomiso de los bienes procedentes del delito (artículo 127 y siguientes), y los delitos de explotación sexual infantil.

Con todo ello se daba completa trasposición a la definición de trata de seres humanos recogida en la Directiva 2011/36/UE del Parlamento relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

En el ámbito de la protección de las víctimas, hay que destacar las previsiones de la **Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social**²¹ (reformada por la Ley Orgánica 2/2009²²), así como del **Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley**²³, que establecen un estatuto administrativo especial para las personas extranjeras en situación irregular que hayan sido identificadas como víctimas de trata de personas:

- Periodo de restablecimiento y reflexión de al menos 90 días²⁴.

¹⁹ En concreto el Protocolo para prevenir, reprimir y suprimir la trata de personas, especialmente mujeres y niñas que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Convenio del Consejo de Europa sobre Lucha contra la Trata de Seres Humanos; y la Directiva 2011/36/UE del Parlamento relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

²⁰ [Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.](#)

²¹ [Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros y su integración social](#)

²² [Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.](#)

²³ [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](#)

²⁴ Establecido en un principio en al menos 30 días y ampliado posteriormente a 90 días mediante la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Posibilidad de exención de responsabilidad administrativa (derivada de su situación irregular en España), retorno asistido a su país o propuesta de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales.
- Actuaciones específicas en casos de Menores Extranjeros No Acompañados (MENAs).

En esta regulación se prevé igualmente la elaboración del **Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de Seres Humanos**²⁵, en el que se recogen las bases de la coordinación y de la actuación de las instituciones y administraciones con competencias en materia de trata de seres humanos.

La Disposición Adicional Única del citado Real Decreto amplía, además, el ámbito de aplicación de las previsiones del artículo 140, relativas al Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata, a **todas las víctimas de trata**, estableciendo que éstas *“serán igualmente de aplicación a las víctimas potenciales de trata de seres humanos nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación del régimen comunitario de extranjería”*.

Por otra parte, la **Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria**²⁶ reconoce la persecución por motivos de género (artículo 7.1.e) e incluye una referencia expresa a la situación de vulnerabilidad de las víctimas de trata que solicitan protección internacional y a quienes se debe garantizar un tratamiento diferenciado (artículo 46). Sobre esta base legislativa, y conforme a los estándares internacionales, las autoridades españolas competentes en materia de asilo han venido reconociendo la protección especial que brinda la figura del asilo a determinadas víctimas de trata que cumplen los requisitos de la definición de refugiado de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y que no pueden retornar a sus países de origen en condiciones de seguridad.

De gran importancia fue la aprobación de la **Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito**²⁷, que constituye un catálogo general de los derechos procesales y extraprocesales de todas las víctimas de delitos, otorgando una respuesta jurídica y social a las víctimas y sus familiares, e incluyendo una atención específica hacia las víctimas más vulnerables, como son las de la trata de personas y las menores de edad.

En concreto, las necesidades de su protección serán tenidas en cuenta en la evaluación individual de las víctimas de trata para determinar qué necesidades especiales de protección precisan y qué

²⁵ [Acuerdo suscrito en 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 para la implantación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de trata de Seres humanos.](#)

²⁶ [Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria](#)

²⁷ [Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito](#)

medidas deben ser adoptadas, lo que se traduce en el acceso a medidas de protección específicas destinadas a evitar su victimización secundaria durante las fases de instrucción y enjuiciamiento.

Posteriormente, mediante el **Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito**²⁸, se regularon las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

La **Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia**²⁹ y la **Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia**³⁰, mejoraron la atención y la protección de los hijos e hijas de las mujeres víctimas de la violencia de género, así como de las menores víctimas de otras formas de violencia sobre la mujer, destacando la inclusión por primera vez, entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores, la protección de éstos contra toda forma de violencia, incluida la trata de seres humanos.

Por último, debe destacarse la reciente aprobación de la **Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia**³¹ que tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes a su integridad física, psíquica, psicológica y moral frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad y estableciendo medidas de protección integral, que incluyan la sensibilización, la prevención, la detección precoz, la protección y la reparación del daño en todos los ámbitos en los que se desarrolla su vida. La Ley establece como formas de violencia, entre otras muchas, la trata de seres humanos con cualquier fin, la prostitución, la pornografía infantil y el matrimonio forzado.

Además de los instrumentos normativos anteriormente descritos, se han elaborado protocolos y planes en los que se contemplan compromisos de administraciones e instituciones dirigidos a favorecer la detección e identificación de las víctimas, con la finalidad de que puedan acceder a sistemas de apoyo y asistencia y ejercitar sus derechos. Entre los protocolos de coordinación interinstitucional destacan:

- **Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de seres humanos.** Como ya se ha citado con anterioridad, recoge el procedimiento de coordinación y actuación de las instituciones y

²⁸ [Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del delito](#)

²⁹ [Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia](#)

³⁰ [Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia](#)

³¹ [Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia](#)

administraciones con competencias en materia de trata de seres humanos, siendo de aplicación a todas las personas que pudieran resultar víctimas de este delito de trata de seres humanos en cualquiera de sus finalidades, sin discriminación alguna por razón de sexo, nacionalidad y situación administrativa en el caso de supuestas víctimas extranjeras.

- **Protocolos autonómicos de desarrollo del Protocolo Marco.** Hasta el momento, se han aprobado cinco protocolos autonómicos: en Galicia (anterior al Protocolo Marco y actualizado en marzo de 2012, para su adaptación al contenido del Protocolo Marco); en Cataluña (17 de octubre de 2013); en Extremadura (29 de junio de 2015), en Navarra (aprobado por el Foro Navarro contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual, el 2 de diciembre de 2016) y en Madrid (20 de enero de 2017).

Además, diversas Comunidades Autónomas han indicado que ya han iniciado el proceso de elaboración de protocolos en desarrollo de este Protocolo Marco.

- **Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA)**³². Tiene por objeto establecer las pautas de coordinación relativas a los procesos de identificación, determinación de la edad y la puesta a disposición de la entidad pública de protección de los menores; así como el adecuado funcionamiento del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), con un enfoque de garantía del interés superior del menor. Además, entre las cuestiones reguladas, contempla aspectos relativos a la protección de menores de edad extranjeros como víctimas de trata.
- **Protocolo de la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes**³³ **para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.** Se dirige a profesionales de los centros de migraciones adscritos a la actual Secretaría de Estado de Migraciones, así como a centros gestionados por ONG subvencionadas por ella, con la finalidad de impulsar la intervención coordinada y homogénea de dichos profesionales, para favorecer la detección de posibles víctimas de trata de seres humanos y la derivación hacia los recursos adecuados de asistencia y protección.

³² [Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados \(MENA\). BOE 251 de 16 de octubre de 2014](#)

³³ La Subdirección General de Integración de los Inmigrantes se encontraba adscrita en el momento de aprobación del Protocolo a la Secretaría General de Inmigración y Emigración del entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- **Anexo al Protocolo Marco de protección de víctimas de trata de seres humanos sobre actuaciones para la detección y atención de víctimas de trata menores de edad³⁴**. Aprobado por el Observatorio de la Infancia el 1 de diciembre de 2017, pretende orientar a profesionales de distintos ámbitos de actuación (autoridades públicas, organismos, entidades y organizaciones de la sociedad civil) en el reconocimiento de las señales de la trata en posibles víctimas menores de edad, a través del establecimiento de un catálogo de indicios específicos para su detección, así como dotarles de un procedimiento ágil para su derivación a servicios de protección y la atención efectiva a sus necesidades específicas.

Asimismo, tiene por objeto promover la cooperación interinstitucional para mejorar la atención a menores de edad víctimas de trata con cualquier finalidad de explotación minimizando, en la medida de lo posible, la victimización primaria a través de la prevención, la detección temprana e inmediata actuación y evitar la victimización secundaria que pudieran sufrir en el proceso desde su identificación.

- **Anexo sobre “Actuación Sanitaria frente a la Trata con Fines de Explotación Sexual” al Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género 2012 en el Sistema Nacional de Salud (SNS)³⁵**. Este Anexo constituye un complemento del contenido ya recogido en el Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género 2012.
- **Instrucción 6/2016, de la Secretaria de Estado de Seguridad, sobre actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado en la lucha contra la trata de seres humanos y en la colaboración con las organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas**. Por la que se establece que la Policía Nacional y la Guardia Civil pondrán en marcha la figura del Interlocutor Social en la trata de seres humanos, cuyo objetivo no es solo contar con una nueva herramienta para prevenir y combatir este tipo de delito, sino también favorecer la coordinación de las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los diversos organismos y entidades sociales que se ocupan de la asistencia y recuperación de las víctimas.

La Instrucción recoge los procedimientos para la detección e identificación de las víctimas conforme a lo establecido en el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos de 28 de octubre de 2011, indicando que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado contactarán con las organizaciones especializadas, al objeto de que participen una vez detectada

³⁴ [Anexo al protocolo marco de protección de víctimas de trata de seres humanos sobre actuaciones para la detección y atención de víctimas de trata menores de edad.](#)

³⁵ [Anexo sobre “Actuación Sanitaria frente a la Trata con Fines de Explotación Sexual” al Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género 2012 en el Sistema Nacional de Salud \(SNS\)](#)

una posible víctima, en la identificación temprana y posterior entrevista de identificación, creando con ello un espacio formal de participación de la sociedad civil en este proceso de cara a garantizar una mejor protección y asistencia a las víctimas.

- **Procedimiento de Derivación de Potenciales Víctimas de Trata de Seres Humanos Solicitantes de Protección Internacional en el aeropuerto de Madrid-Barajas.** Firmado el 15 de octubre de 2019, tiene su justificación en la detección de la necesidad de elaborar un procedimiento específico de derivación de las potenciales víctimas de trata que llegaban a través del aeropuerto de Barajas.

El objetivo de este Procedimiento es establecer pautas de actuación en las llegadas de personas extranjeras mayores de edad o unidades familiares al aeropuerto de Barajas que soliciten protección internacional, cuando se sospecha que pueden estar siendo objeto de una situación de trata de seres humanos, por cualquier profesional que tenga atribuidas funciones durante ese proceso, para su correcta derivación en el marco del Sistema de Acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional, o, si no existiese dentro del Sistema de Acogida estatal una plaza apropiada y así se considerase, en el marco de las que pudiera poner a disposición la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

- **Ampliación al Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis del COVID-19: medidas adicionales dirigidas a víctimas de trata, explotación sexual y a mujeres en contextos de prostitución³⁶.** Desarrolla medidas de carácter estratégico y operativo para prevenir, controlar y minimizar las posibles consecuencias negativas en las vidas de muchas víctimas de violencia de género derivadas de las medidas de confinamiento.

Esta ampliación tiene como objetivo específico garantizar los derechos de las víctimas de explotación sexual y de trata con fines de explotación sexual, así como la prestación de los servicios y recursos para la atención a sus necesidades específicas.

Las medidas recogidas en la Ampliación prevén:

- ✓ El derecho a la Información para las víctimas de trata y explotación sexual y otras mujeres en contextos de prostitución.
- ✓ La detección e identificación de las víctimas de trata y explotación sexual y de casos de extrema vulnerabilidad en contextos de prostitución.

³⁶ [Ampliación al Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis del COVID-19: medidas adicionales dirigidas a víctimas de trata, explotación sexual y a mujeres en contextos de prostitución](#)

- ✓ La asistencia integral y protección de las víctimas de trata y explotación sexual, así como la atención a casos de especial vulnerabilidad.
- ✓ La declaración como esenciales de los servicios de atención integral y los de alojamiento seguro.
- ✓ El derecho al Ingreso Mínimo Vital para las víctimas que lo necesiten y que cumplan los requisitos, también para aquellas que se encuentren en situación administrativa irregular.
- ✓ La alternativa habitacional, pudiendo disponer entidades públicas del uso de los establecimientos de alojamiento turístico.

También debe mencionarse el **Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018**³⁷ que coordinó la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Este Plan era un instrumento de carácter integral y multidisciplinar, específico en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual, en el que se enmarcaban las competencias atribuidas a los distintos departamentos ministeriales, siendo la hoja de ruta para el desarrollo de las actuaciones dirigidas a la lucha contra estas modalidades de trata.

Abordaba el problema desde una perspectiva multidisciplinar que abarcaba tanto la prevención y persecución del delito, como la protección y asistencia a las víctimas, implicando a los diversos actores con responsabilidades en la materia.

Se asentaba en los siguientes pilares: perspectiva de derechos humanos centrada en la víctima, enfoque de género, primacía del interés superior del menor, mejora del conocimiento de las situaciones de trata con fines de explotación sexual, persecución del delito, abordaje integral, y mejora de la cooperación y participación.

Para ello recogía 143 medidas organizadas en 10 objetivos, con una estructura que se dividía en 5 prioridades, basadas en las recogidas en la Estrategia de la UE contra la trata de seres humanos:

- Prioridad 1: refuerzo de la prevención y de la detección de la trata.
- Prioridad 2: identificación, protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos.

³⁷ [Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018](#)

- Prioridad 3: análisis y mejora del conocimiento para una respuesta eficaz a la trata con fines de explotación sexual.
- Prioridad 4: persecución más activa a los tratantes.
- Prioridad 5: coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil.

Una vez finalizada la vigencia del Plan se procedió a su evaluación, siendo el informe final elevado al Consejo de Ministros el 20 de octubre para toma de conocimiento, remitiéndose a continuación a la Comisión de Igualdad en el Congreso de los Diputados a fin de informar acerca de los avances realizados en la materia³⁸.

Por último, en febrero de 2019 se aprobaba la **Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (2019-23)** que establece como una de sus prioridades la trata de seres humanos. Reconoce la grave violación de los derechos que supone y su marcado carácter transnacional, incidiendo en la necesidad de abordarla desde una perspectiva multidisciplinar que priorice la cooperación y coordinación a nivel nacional e internacional. La Estrategia concreta las siguientes líneas de acción que, de una u otra forma, tienen su reflejo en el presente plan:

- Impulsar la cooperación internacional por el marcado carácter transnacional de esta tipología criminal. Se deberá mejorar la cooperación internacional, en sus diversos campos (asistencia técnica, judicial y policial, intercambio de información y experiencias, formación, etc.), en especial con los países origen de las víctimas que presenten especial incidencia en España.
- Potenciar la actuación de las unidades específicas dedicadas a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y asistencia a las víctimas.
- Reforzar la colaboración y coordinación de todos los actores nacionales implicados, públicos y privados, desde una doble vertiente: la prevención y la lucha contra este fenómeno criminal, utilizando enfoques multidisciplinarios en el que participen todas las partes interesadas. Esta colaboración afecta especialmente a los Ministerios de Justicia; Interior; Trabajo, Migraciones y Seguridad Social; Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; Sanidad, Consumo y Bienestar Social; y a las Organizaciones No Gubernamentales.
- Incrementar la labor de inteligencia que mejore el conocimiento y seguimiento del fenómeno, incluyendo las nuevas tendencias o modus, como las vinculadas a matrimonios forzados, el uso de internet, la presencia de menores de edad y sobre los flujos económicos. Todo ello con el fin

³⁸ [Informe final de evaluación del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018.](#)

de actualizar y mejorar los métodos para combatir esta lacra y desarrollar acciones específicas complementarias.

- Promover la mejora de la coordinación operativa, con producción de inteligencia útil compartida y el desarrollo de operaciones e investigaciones conjuntas entre unidades policiales nacionales y las de otros países que son origen o tránsito de las víctimas hacia España.
- Aumentar y mejorar los mecanismos preventivos de detección, identificación, protección y asistencia de las víctimas de trata de seres humanos en nuestro país. Actualizar y renovar los instrumentos de atención a las víctimas existentes³⁹; y desarrollar otros que se precisen para complementar la actuación en otros ámbitos, con especial énfasis en la problemática asociada a los menores de edad.
- Establecer un plan estratégico específico nacional contra la trata y la explotación de seres humanos. En su elaboración, coordinado por la SES del Ministerio del Interior, contará con la participación de todos los actores implicados.

2.2. La trata de seres humanos. Un fenómeno global.

La trata de seres humanos es un fenómeno de escala mundial y las cifras facilitadas por la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) son enormemente elocuentes en este sentido. En su último informe⁴⁰ recoge datos de 152 países -un 94% de la población mundial- de los cuales prácticamente un centenar proporcionan información sobre el número de víctimas detectadas.

La realidad de la trata en el mundo es muy diversa, con enormes diferencias regionales que hacen difícilmente comparables los datos. La trata con fines de explotación sexual sigue siendo la forma más extendida, un 50% del total, seguida de la trata con fines de trabajo forzoso, un 38%, y otras formas⁴¹, un 12%. En el año 2018 se detectaron más de 49.000 víctimas. De ellas el 46% mujeres, 19% niñas, 20% hombres y 15% niños. Como resultado, el 65% del total de detecciones correspondieron a mujeres y niñas, un claro ejemplo de la dimensión de género del fenómeno. Igualmente, el hecho de que un 34% de las víctimas fueran menores de edad reafirma la necesidad de aplicar una perspectiva de infancia a cualquier actuación que eficaz que se pretenda implementar.

La dimensión de género es aún más evidente cuando abordamos la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, donde las cifras globales de mujeres y niñas detectadas se elevan hasta el 92%.

³⁹ Específicamente, el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos.

⁴⁰ [Informe mundial sobre la trata de personas 2020](#)

⁴¹ Conforme al artículo 3 del Protocolo de Palermo, las otras formas de trata contemplarían la trata con fines de esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos.

Por otro lado, en el ámbito de la trata con fines de trabajo forzoso, el 59% de las víctimas detectadas fueron hombres y niños, frente al 41% de mujeres y niñas.

Si focalizamos la atención en nuestra zona de influencia geográfica, Europa occidental y del sur, en 2018 se identificó a 11.839 víctimas, es decir el 24% del total a nivel mundial, lo que habla claramente de la configuración de esta región como una zona de destino y tránsito. Aunque se ha producido un descenso porcentual en la incidencia de la trata sexual, ésta continúa siendo la modalidad más generalizada con el 44% de las víctimas, seguida de la trata laboral con un 32%. El resto de finalidades han mostrado un aumento significativo alcanzando el 24%, o que supone triplicar su incidencia respecto al anterior informe. En conjunto, las mujeres y niñas suponen el 51% del total de víctimas en esta región, frente al 49% de hombres y niños. Esta paridad se fundamenta en el descenso de peso relativo de la trata sexual y en el incremento en el del resto de finalidades.

Nos encontramos, como puede observarse, ante un fenómeno que posee un importante componente transnacional. No obstante, esta realidad no puede hacernos obviar la realidad de que a nivel mundial la mayor parte de las víctimas son captadas y explotadas en su mismo país de origen -un 65%- cifra que resulta aún más esclarecedora si se compara con los datos del año 2010 que mostraban un porcentaje del 27%. Y es que la dimensión de la denominada como “*trata doméstica*” ha ido creciendo en los últimos años, no siendo nuestro país una excepción.

En el ámbito de la Unión Europea, la Comisión presentó el 20 de octubre de 2020 el **Tercer informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2020)**⁴². Las cifras que ofrece, al igual que las hasta ahora presentadas y pese a la certeza de que solo suponen una imagen parcial de la situación real, son verdaderamente significativas⁴³. Entre 2017 y 2018 se registraron 14.145 víctimas⁴⁴, de las cuales el 60% lo fueron por trata sexual, 15% por trata laboral y 25% por otras formas (mendicidad forzada, tráfico de órganos etc.)⁴⁵.

⁴² [Tercer informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos \(2020\) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección a las víctimas](#)

⁴³ Las cifras del Tercer Informe de la UE recogidas en este Plan excluyen los datos relativos al Reino Unido siguiendo la metodología de la Comisión Europea en este sentido, que valoraba la enorme distorsión que la inclusión del citado país provocaba en la interpretación de las cifras, por lo que presentó los datos por duplicado, mostrando el impacto de la trata con y sin el Reino Unido.

⁴⁴ Incluye los datos de víctimas formalmente identificadas, así como de presuntas víctimas, siendo estas últimas aquellas que pesa a presentar indicios de trata de personas por uno u otro motivo no fueron finalmente identificadas por las autoridades competentes.

⁴⁵ Las cifras del Reino Unido son tan significativas que si se excluyeran del informe haría que el porcentaje de trata sexual ascendiera al 65%, la trata laboral descendería hasta el 15% y el resto de formas se quedaría en el 18%.

El 72% de las víctimas en el ámbito de la UE son mujeres y niñas, siendo casi una cuarta parte del total de víctimas menores de edad.

El 51% de las víctimas eran de países extracomunitarios, siendo las principales nacionalidades nigeriana, albanesa, vietnamita y china. Entre el 49% de nacionales de la UE, destacan las víctimas de nacionalidad rumana, húngara y francesa.

Cerca de 12.000 personas entraron en contacto con la policía o el sistema judicial como sospechosos de trata de personas, habiéndose comunicado un total de 6.163 persecuciones penales y 2.426 condenas por trata.

También la Organización Internacional del Trabajo ha facilitado cifras verdaderamente preocupantes del trabajo forzoso en el mundo. En un informe del año 2017⁴⁶ se estimaba que en el año 2016, más de 40 millones de personas se encontraban sometidas a esclavitud moderna, de las cuales prácticamente 25 millones corresponderían a víctimas de trabajo forzoso y algo más de 15 millones a matrimonio forzado. Un 25% del total serían menores.

Las cifras de trabajo forzoso incluyen 4,8 millones de víctimas de explotación sexual forzada y 20 millones en situaciones de trabajo forzado. Estas cifras encierran igualmente una atroz dimensión de género, las mujeres representan el 99% de las víctimas de explotación sexual y el 58% en el resto de sectores.

Centrándonos en España, nuestro país ha sido tradicionalmente lugar de tránsito y destino para las víctimas de este delito. Esta situación ha derivado en que se ha convertido en una de las actividades criminales más rentables en nuestro país, especialmente por sus vinculaciones con la explotación sexual. Las cifras entre 2017 y 2020 así lo avalan, del total de víctimas de trata de personas, un 59% lo eran con esta finalidad.

En esos mismos años⁴⁷ se han instruido 390 atestados por trata de personas y 658 por explotación sexual o laboral, llegando a ser detenidas más de 2.500 personas, y desmantelando 300 organizaciones y grupos criminales.

⁴⁶ [Global estimates of modern slavery. Forced labour and forced marriage](#)

⁴⁷ Años de 2017 a 2020. Fuente: Base de datos BDTRATA del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)

Pero sin duda, la dimensión más desgarradora de las cifras la representan las víctimas. Concretamente, entre los años 2017 y 2020, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado comunicaron la identificación formal como víctimas de trata de seres humanos de 1.250 personas, entre ellas se encontraban 60 menores de edad. A estas cifras hay que añadir 3.551 víctimas de explotación sexual o laboral, incluyendo a 30 menores de edad.

En el ámbito de la trata sexual, y paralelamente a lo que se ha descrito a nivel mundial, las mujeres y niñas sufren de manera desproporcionada esta finalidad; el 93% del total de las víctimas era de sexo femenino.

Las cifras además avalan el paulatino descenso en su edad media, siendo la franja de edad más representativa la comprendida entre los 18 y los 33 años, con más del 70% del total de víctimas. El abuso de situación de necesidad o vulnerabilidad de la víctima se ha consolidado en los últimos años como el medio comisivo⁴⁸ más frecuente en la trata sexual, llegando a alcanzar en 2020 al 75% de las víctimas. El engaño, ya sea en el tipo de actividad a realizar o en las condiciones de la misma, representó entre 2017 y 2020 un 45% de los casos, alcanzando en este último año el 42% del total.

Por lo que respecta a la forma de captación, varía enormemente según la nacionalidad, desde el “*lover boy*” para las víctimas del este de Europa, al “*vudú-yuyu*” para las nacionales nigerianas, pasando por un uso cada vez más importante de internet y las redes sociales.

En cuanto a la nacionalidad de las víctimas de la trata sexual, los últimos años han mostrado numerosos cambios de tendencia, especialmente en cuanto a las más representativas. En este sentido, las víctimas de nacionalidad rumana y nigeriana han sido las más representativas y las que han mantenido una tendencia más estable. Mientras que las de origen latinoamericano, especialmente Venezuela, Colombia y Paraguay ha mostrado un incremento exponencial en los últimos años. Concretamente en 2020 las víctimas colombianas y paraguayas representaron el 51% del total de las identificadas y aquellas con nacionalidad de algún país latinoamericano llegaron al 73%.

Por lo que respecta a las víctimas de explotación sexual, entre 2017 y 2020 el 97% fueron mujeres y niñas, situándose la media de edad entre los 33 y 37 años. Las nacionalidades más características en este ámbito fueron la rumana, colombiana y española. En 2020, cabe destacar que prácticamente el 60% del total de investigaciones contra la explotación sexual se centraron en viviendas particulares,

⁴⁸ Debe tenerse en consideración que una misma víctima puede verse afectada por más de un medio comisivo.

dando como resultado que 1 de cada 3 víctimas estaba siendo explotada en estas localizaciones especialmente invisibles, confirmando el creciente uso de este tipo de ubicaciones.

En cuanto a los tratantes, y como ha venido ocurriendo en años anteriores, la mayor parte de los detenidos en España son hombres, concretamente el 59% en 2020, frente a un 41% de mujeres. Las cifras se mantienen en valores similares a las de años precedentes y confirman la realidad del delito de trata de personas, en el que muchas de las antiguas víctimas pasan a ocupar puestos de responsabilidad en las redes de trata como “*madames*” o captadoras.

Por lo que respecta a la nacionalidad de los autores, en consonancia a lo que ocurría con las víctimas, y siguiendo la costumbre de las redes criminales de mostrar fuertes lazos de origen entre unas y otros, en los últimos años se ha detectado un notable incremento de las nacionalidades, colombiana y venezolana.

Centrándonos en las personas detenidas por explotación sexual en 2020, el 57% son hombres, mientras que el 43% fueron mujeres, siendo las nacionalidades más características la española, rumana, china y colombiana.

En lo concerniente a la trata con fines de trabajo forzoso, el notable esfuerzo institucional desarrollado en el último trienio, tanto en la vertiente preventiva como en la reactiva, ha dado como resultado un notable crecimiento del número de víctimas identificadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pasando de 58 en el año 2017 a 192 en 2019, si bien en 2020 debido a la pandemia ha habido un considerable descenso cercano al 50%.

La trata con fines de trabajo forzado, ha presentado en los últimos años un predominio de las nacionalidades rumana y china. No obstante, en 2018 se observó un notabilísimo incremento de nacionalidades hasta ahora no tan frecuentes como la vietnamita y la moldava, mientras que en 2019 destacaban como principales nacionalidades la rumana, moldava y búlgara, mientras que en 2020 ha sido la hondureña la más representativa.

El engaño, principalmente en las condiciones de la actividad a desarrollar, así como el abuso de una situación de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, fueron en 2020 los medios comisivos más frecuentes que sufrieron las víctimas de trata laboral, estando presente en un 73% y un 71% de los casos respectivamente. Sin embargo, analizando la media de los últimos años se puede observar como

el abuso de necesidad o vulnerabilidad afectó al 72% de las víctimas frente al 51% en el caso del engaño, si bien este último medio comisivo ha presentado un incremento del 40% desde 2017.

Por lo que respecta a las víctimas de explotación laboral, entre 2017 y 2020 el 55% eran hombres, habiendo ido aumentando la proporción de hombres frente a mujeres desde 2017, cuando la proporción de mujeres explotadas era superior a los hombres con un 68%, hasta 2020 con una relación de 3 hombres por cada mujer. La edad más frecuente se sitúa entre los 23 y 32 años y las nacionalidades más características en este ámbito fueron Rumanía, España y Marruecos. Prácticamente un tercio de las investigaciones emprendidas en 2020 estaban vinculadas al sector agropecuario, mientras que el 58% de las víctimas identificadas estaban siendo explotadas en este mismo sector.

La tendencia en el número de detenidos por trata laboral ha ido en aumento hasta el año 2018, suponiendo un incremento del 36% en 2017 respecto a 2016, y el 112 % en 2018 respecto de 2017. Sin embargo, en 2019 disminuyó un 28% hasta alcanzar el total de 52 detenidos, manteniéndose similar en 2020 con 55 detenidos.

Centrándonos en las personas detenidas por explotación laboral en 2020, el 83% son hombres, mientras que el 17% fueron mujeres, siendo las nacionalidades más características la española y la rumana.

En el caso de la captación, siempre es un valor añadido el hecho de que la persona que trata de contactar con la víctima sea de la misma nacionalidad que ella, lo que genera confianza en la misma; por ello, año tras año se observa bastante similitud entre las nacionalidades de las víctimas y los autores del delito.

El resto de finalidades de la trata de personas, singularmente la mendicidad forzada, la comisión de actividades delictivas y los matrimonios forzosos, no han presentado datos demasiado significativos. La escasa repercusión de estas otras finalidades en las cifras totales de víctimas y detenidos se explica, en cierta medida, por la dificultad de detección de estas actividades lo que requiere de un esfuerzo adicional por parte de los actores involucrados en la misma y de una mejora de su capacitación y sensibilización.

El Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) incorporó a sus informes de situación datos sobre estas tres finalidades en 2016 y desde entonces el número total de víctimas

identificadas comunicadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ha sido de 90. De éstas el 41% han sido detectadas en el año 2019, principalmente para la comisión de actividades delictivas, en su mayoría de nacionalidad rumana, seguido de la mendicidad forzada.

Datos sobre trata y explotación de seres humanos 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
Atestados por trata sexual	73	61	93	68
Detenidos por trata sexual	208	232	250	193
Víctimas de trata sexual	155	128	294	160
Atestados por explotación sexual	72	74	102	79
Detenidos por explotación sexual	184	182	265	193
Víctimas de explotación sexual	422	391	644	415

	2017	2018	2019	2020
Atestados por trata laboral	17	18	17	20
Detenidos por trata laboral	34	72	52	55
Víctimas de trata laboral	58	94	192	99
Atestados por explotación laboral	72	82	82	85
Detenidos por explotación laboral	131	142	142	216
Víctimas de explotación laboral	475	262	394	548

	2017	2018	2019	2020
Atestados por trata para mendicidad	2	1	4	0
Detenidos por trata para mendicidad	6	5	8	0
Víctimas de trata para mendicidad	3	12	22	0

	2017	2018	2019	2020
Atestados por trata para actividades delictivas	1	2	4	2
Detenidos por trata para actividades delictivas	1	4	14	6
Víctimas de trata para actividades delictivas	1	3	31	7

	2017	2018	2019	2020
Atestados por trata para matrimonios forzados	3	1	3	2
Detenidos por trata para matrimonios forzados	9	2	7	10
Víctimas de trata para matrimonios forzados	3	1	3	3

3) **OBJETIVO GENERAL Y PRINCIPIOS INSPIRADORES**

El objetivo estratégico del Plan es garantizar la adecuada protección, asistencia y recuperación de las víctimas de la trata y explotación de seres humanos a la vez que se neutraliza la amenaza que supone la criminalidad organizada y grave que opera en estos ámbitos.

Para lograr este objetivo, el plan se inspira en los siguientes principios:

- **La víctima como centro de cualquier actuación de los poderes públicos.** Solo desde un enfoque centrado en la víctima y en la defensa de sus derechos fundamentales se pueden abordar políticas y acciones integrales eficaces, que no supongan un perjuicio para aquellas personas que ven agredidos sus derechos más básicos.
- **Adecuar la atención ante situaciones de vulnerabilidad** contemplando los factores intrínsecos a la víctima (edad, género, discapacidad, tipo de violencia o explotación a la que se ha visto sometida, etc.), los factores que dependen de su contexto social, económico y político, su situación administrativa (persona refugiada o solicitante de protección internacional, migrante en situación irregular), así como los factores de vulnerabilidad generados por los propios tratantes (aislamiento, violencia, control, etc.). Todo ello, con el objetivo de prestar una asistencia adecuada e individualizada en función de las circunstancias concretas de las víctimas, reforzando y adaptando los mecanismos existentes para evitar la re victimización de las personas objeto de protección.
- **Abordar la dimensión de género.** En primer lugar, siendo conscientes de que mujeres y niñas sufren este delito de manera desproporcionada, en especial en su vertiente ligada a la explotación sexual, pero también teniendo presentes las diferentes necesidades de las víctimas, en función del género y el tipo de explotación.
- **Un concepto de trata integral,** que contemple una debida tipificación y penalización de las distintas formas de explotación que debieran integrarse como delitos finales de la trata de seres humanos. En este sentido, se entenderá que las medidas contempladas en este Plan se refieren, conforme a la legislación vigente, a todas las finalidades de la trata de seres humanos, así como a las actividades de explotación a ellas vinculadas, especialmente en los ámbitos sexual y laboral.
- **Asentar una perspectiva multidisciplinar** que integre a todos los actores públicos y privados, con especial atención a la sociedad civil, y que fomente la cooperación y coordinación a nivel nacional e internacional.
- Entendiendo que en la **demanda de los servicios de las víctimas de la trata de personas** se encuentra una de las raíces del problema, se deben abordar de manera inmediata aquellas

actuaciones que permitan su **criminalización**, todo ello en línea con los instrumentos jurídicos internacionales vinculantes para España⁴⁹.

La finalidad del presente Plan es doble: por un lado pretende dotar de una mayor eficacia y operatividad a las medidas ya puestas en marcha, para lo que será necesario poner en valor los ámbitos en los que se ha venido trabajando de manera exitosa en los últimos años -como es el caso de la coordinación llevada a cabo por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género en la trata sexual- y por otro lado, debe servir para impulsar nuevas actuaciones, que cubran aquellos espacios que han sido abordados en menor medida o para los que aún no se han definido acciones concretas, ni atribuido competencias a los poderes públicos.

Por último, debe indicarse que el impulso de las líneas de acción y las medidas contempladas en este Plan Estratégico, por parte de los organismos públicos implicados, se circunscribirá única y exclusivamente al marco de las competencias que legalmente tengan atribuidas.

⁴⁹ Artículo 19 del *Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos*, y artículo 18.4 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

4) **ÁMBITO**

PRIORIDAD 1: DETECCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA TRATA DE SERES HUMANOS

Línea de acción 1.1.: Mejora del grado de sensibilización de la sociedad.

Nº	Medida	Organismos implicados
1.1.A.	Promocionar actividades de conmemoración de los días internacionales, europeos y nacionales contra la trata.	TODOS
1.1.B.	Impulsar la realización de campañas generales de prevención y sensibilización contra la trata y la explotación de seres humanos en los medios de comunicación, redes sociales o a través de cualquier otro canal que permita una difusión adecuada, contando para ello con las organizaciones de la sociedad civil.	TODOS
1.1.C.	Promover actividades de difusión entre la población juvenil y/o estudiantil sobre la etiología, caracteres y consecuencias atentatorias contra los derechos humanos del fenómeno de la trata.	MI MEFP MINT
1.1.D.	Fomentar la incorporación a los distintos niveles del sistema educativo de una formación completa sobre los derechos fundamentales y sus posibles vulneraciones. Entre ellos, y destacadamente, la trata de seres humanos en cualquiera de sus manifestaciones.	MEFP

Línea de acción 1.2.: Potenciar la detección de posibles casos de trata y explotación de personas.

Nº	Medida	Organismos implicados
1.2.A.	Mejorar la capacidad inspectora en la prevención y la detección de situaciones de trata y explotación.	MITES MINT
1.2.B.	Impulsar actuaciones dirigidas a las posibles víctimas con la finalidad de que tomen conciencia de su situación, favoreciendo la auto identificación, el acceso al sistema de asistencia y protección y la confianza en las autoridades e instituciones públicas.	MI FGE MINT MITES MISSM MJUST
1.2.C.	Promover la formación, implicación y colaboración en la detección de la trata de seres humanos del personal al servicio de las Administraciones Públicas y miembros de la Carrera Judicial y Fiscal que pudieran tener contacto directo o indirecto con víctimas potenciales.	TODOS
1.2.D.	Impulsar la información y la formación del personal del sector privado en las áreas de actividad más relevantes en materia de trata de personas, promoviendo la sensibilización e implicación en su detección.	MINT MISSM MITES MI
1.2.E.	Impulsar acciones concretas para mejorar la detección de posibles casos de trata y explotación de personas mediante el uso de las nuevas tecnologías.	MINT MJUST MI MISSM

		MITES FGE
1.2.F	Promover la adopción de protocolos específicos de coordinación de actuaciones ante la detección de indicios de trata en las llegadas marítimas a costa de menores de edad acompañados y cuya filiación no puede ser probada.	FGE MISSM MINT
1.2.G	Promover la compatibilidad de las medidas de protección del sistema de protección internacional y de las establecidas específicamente para las víctimas de trata de seres humanos.	MINT MISSM

Línea de acción 1.3.: Desincentivar la demanda de servicios de víctimas de trata y explotación.

Nº	Medida	Organismos implicados
1.3.A.	Desincentivar cualquier publicidad o incitación al consumo de servicios sexuales, así como de otros servicios asociados a cualquier forma de explotación –ya sea de manera explícita o encubierta– mediante la promoción de instrucciones, normas y/o códigos deontológicos en el desarrollo de actuaciones publicitarias o de comunicación por instituciones y entidades públicas y privadas (administraciones públicas, medios de comunicación, empresas de publicidad, etc.).	TODOS
1.3.B.	Desarrollar actuaciones específicas de sensibilización sobre la realidad de la trata en todas sus modalidades dirigidas especialmente a desincentivar al demandante de prostitución en el caso de la explotación sexual, así como a los empleadores e intermediarios en el ámbito del trabajo forzoso.	MI MISSM MITES MINT
1.3.C.	Impulsar las modificaciones legislativas necesarias para acabar con la demanda de todos los servicios de víctimas de trata y de explotación de personas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de <i>Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos</i> y el artículo 18.4 de la <i>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</i> .	CGPJ MJUST FGE MINT MI
1.3.D	Promover la inclusión, en los distintos niveles educativos, de la formación e información hacia la población juvenil con el objetivo de desincentivar la demanda.	MEFP

PRIORIDAD 2: IDENTIFICACIÓN, DERIVACIÓN, PROTECCIÓN, ASISTENCIA Y RECUPERACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS

Línea de acción 2.1.: Promover una Ley integral de prevención y lucha-contra la trata de seres humanos.

Nº	Medida	Organismos implicados
2.1.A.	Promover una <i>Ley Integral de prevención y lucha contra la trata de seres humanos</i> que aborde, desde una perspectiva multidisciplinar, las distintas finalidades de este delito, así como la adecuada detección, identificación, derivación, protección, asistencia y recuperación de sus víctimas.	TODOS

Línea de acción 2.2.: Optimizar los mecanismos de identificación formal de las víctimas de la trata de personas.

Nº	Medida	Organismos implicados
2.2.A.	Promover la articulación de un sistema integral de detección, identificación, derivación, protección y recuperación de todas las víctimas, independientemente de su situación administrativa	CGPJ MJUST FGE MINT MITES
2.2.B.	Fomentar la elaboración de protocolos de actuación que faciliten la detección, y la posterior identificación de las víctimas por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, todo ello en estrecha colaboración con las entidades especializadas en su asistencia.	MINT MISSM MITES FGE
2.2.C.	Promover y/o apoyar aquellas actuaciones públicas, privadas y/o del tercer sector, destinadas a la mejora de la colaboración en los procesos de detección, identificación, protección y asistencia a posibles víctimas.	MINT MI MJUST MISSM MITES

Línea de acción 2.3.: Perfeccionar los procedimientos empleados en la derivación de las víctimas de la trata de seres humanos

Nº	Medida	Organismos implicados
2.3.A.	Articular un Mecanismo Nacional de Derivación que de respuesta de forma coordinada a las víctimas de cualquiera de las finalidades de la trata de personas	MI MJUST MINT MISSM MITES FGE
2.3.B.	Promover la creación de Guías de Recursos de Derivación para la atención y protección a las víctimas, actualizadas semestralmente e impulsar el desarrollo de una Plataforma Nacional que facilite ágilmente el acceso a los recursos disponibles, incluyendo los destinados a víctimas	MI MJUST MINT MISSM MITES

	menores de edad tuteladas por las comunidades autónomas	FGE
2.3.C.	Promover convenios y protocolos de colaboración con las organizaciones especializadas para la derivación rápida y efectiva de las víctimas.	MI MJUST MINT MISSM MITES CGPJ FGE
2.3.D.	Impulsar la creación de una oficina nacional de atención y asistencia a víctimas de trata de seres humanos.	MJUST MINT MISSM FGE
2.3.E.	Promover la creación de recursos especializados para víctimas de trata menores de edad en todas las Comunidades Autónomas	CCAA
2.3.F.	Promover convenios y protocolos de colaboración entre las entidades públicas de tutela y las organizaciones especializadas para la derivación rápida y efectiva de las víctimas menores de edad a recursos especializados	CCAA

Línea de acción 2.4.: Garantizar la protección y recuperación de todas las víctimas de trata.

Nº	Medida	Organismos implicados
2.4.A.	Adoptar medidas para mejorar la asistencia, el apoyo y la protección de las víctimas, cualquiera que sea el tipo de explotación que hayan sufrido, atendiendo a sus circunstancias y características personales, con especial consideración a aquellas que pueden encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad por razón de su edad, discapacidad, condición de refugiado, solicitante de protección internacional o cualquier otra circunstancia de análoga relevancia.	MI MINT MJUST MISSM
2.4.B.	Asegurar el adecuado apoyo a las víctimas de manera que se garantice la compensación efectiva por el delito sufrido, favoreciendo su recuperación y posterior incorporación a la sociedad en pleno uso de sus derechos.	MJUST FGE MINT MISSM
2.4.C.	Impulsar un sistema integral de protección y recuperación de las víctimas, promoviendo la participación de la sociedad civil, que comprenda no sólo las víctimas reconocidas en sentencia judicial penal, sino también las identificadas como tales por la autoridad administrativa competente que, por cualquier circunstancia, no puedan judicializarse, realizando en su caso las modificaciones necesarias del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata.	MI MISSM MDSA2030 MJUST MINT CGPJ
2.4.D.	Promover la creación de un fondo económico para la asignación de recursos específicos para la atención especializada y la protección de todas las víctimas.	MJUST MINT MISSM

2.4.E.	Promover la creación de un fondo de garantía del cobro de indemnizaciones declaradas judicialmente a favor de víctimas de trata de seres humanos.	MJUST MINT
2.4.F.	Impulsar la reforma integral de la Ley de Testigos y Peritos de 1994, siguiendo el Manual de Buenas Prácticas para la protección de Testigos en Actuaciones Penales que guarden relación con la delincuencia Organizada publicado en 2008 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la elaboración de un Programa de Protección de Testigos que prevea los mecanismos de ocultación, reubicación y, en supuestos extremos, los cambios de identidad total o parcial del testigo.	CGPJ FGE MJUST
2.4.G.	Promover los cambios legislativos necesarios que faciliten el acceso a la prueba pre constituida para las víctimas que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad por razón de edad, discapacidad, situación administrativa, posición socioeconómica, o cualquier otra circunstancia de análoga significación	MJUST FGE CGPJ

PRIORIDAD 3: PERSECUCIÓN DEL DELITO

Línea de acción 3.1.: Respuesta legislativa.

Nº	Medida	Organismos implicados
3.1.A.	Impulsar una reforma del Código Penal de los delitos de prostitución y corrupción de menores que contemple la persecución de todas las manifestaciones del proxenetismo propio, impropio o asimilado siguiendo los postulados abolicionistas recogidos por el <i>Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena</i> , de 21 de marzo de 1950 y al que España se adhirió el 16 de septiembre de 1962.	CGPJ FGE MJUST MI
3.1.B.	Promover la tipificación de los delitos de esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso con la extensión y sentido que exige el derecho internacional de relevancia penal vinculante para España, y, significadamente, el Convenio sobre el trabajo forzoso (1930) y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso (1930)	CGPJ FGE MJUST MITES
3.1.C.	Impulsar la reforma y estructuración de los denominados delitos contra los derechos de los trabajadores o delitos de explotación laboral.	CGPJ FGE MJUST MITES
3.1.D.	Impulsar las reformas normativas necesarias para que las unidades de investigación e inteligencia criminal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado puedan acceder a la información relevante para la investigación de los delitos de trata de seres humanos que se encuentre disponible en los diferentes repositorios de las	CGPJ FGE MJUST MINT

Administraciones Públicas.

Línea de acción 3.2.: Mejora de la respuesta policial.

Nº	Medida	Organismos implicados
3.2.A.	Actualizar los planes de actuación contra la trata de seres humanos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, adoptando un enfoque integral que conecte, a través de la inteligencia policial, las actuaciones preventivas y de vigilancia de los sectores y espacios más sensibles con la investigación criminal, y que aborde todas las finalidades de la trata de personas.	MINT
3.2.B.	Continuar mejorando la capacidad técnica y actuación operativa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mediante el refuerzo en su formación.	MINT
3.2.C.	Intensificar las investigaciones financieras dirigidas a neutralizar la capacidad económica de las redes o grupos criminales involucrados en la trata y explotación de seres humanos.	MINT
3.2.D.	Impulsar la elaboración de protocolos, manuales y guías de trabajo de carácter multidisciplinar para mejorar la respuesta en la investigación del delito contra las diversas formas de trata y explotación de personas.	MINT MJUST MITES CGPJ FGE

Línea de acción 3.3.: Mejora de la respuesta judicial.

Nº	Medida	Organismos implicados
3.3.A.	Impulsar la elaboración e implementación de protocolos, manuales y guías de trabajo de carácter multidisciplinar para mejorar la respuesta judicial contra las diversas formas de trata, en particular en materia de decomiso, satisfacción de la eventual responsabilidad civil derivada del delito, y responsabilidad penal de las personas jurídicas, como mecanismo efectivo de lucha contra la trata de seres humanos.	CGPJ MJUST FGE
3.3.B.	Promover encuentros entre los miembros de la Sala II del Tribunal Supremo y titulares de órganos judiciales que estén tramitando causas penales por delito de trata de seres humanos, con el fin de definir recomendaciones y buenas prácticas y trasladarlas a todos los órganos de la jurisdicción.	CGPJ

PRIORIDAD 4: COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

Línea de acción 4.1.: Reforzar la coordinación interinstitucional.

Nº	Medida	Organismos implicados
4.1.A.	Revisar el sistema de seguimiento del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos, como mecanismo de participación y cooperación entre las Administraciones Públicas y las organizaciones especializadas.	MI MDSA2030 MINT MJUS MISSM CGPJ FGE
4.1.B.	Promover la creación de mecanismos estables de cooperación interinstitucional a fin de dar respuesta a los problemas que pudieran suscitarse en relación con la investigación y/o el enjuiciamiento de las causas judiciales por trata de seres humanos.	TODOS
4.1.C.	Sistematizar los cometidos y competencias de la Relatoría Nacional para la Trata de Seres Humanos, creando, además, una estructura permanente de apoyo a sus funciones en el CITCO, como Punto Focal en esta materia.	MINT
4.1.D.	Fomentar la canalización directa, hacia las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en la investigación del delito, de la información relevante para la protección de las víctimas de trata de la que tengan conocimiento las Administraciones Públicas.	TODOS
4.1.E.	Avanzar en la interoperabilidad de los sistemas de datos o información relevante para la detección, identificación y protección de las víctimas, así como para la investigación del delito, mejorando los sistemas de información disponibles.	TODOS
4.1.F.	Estudiar la viabilidad y oportunidad de incluir la trata de personas como una de las modalidades de violencia hacia los menores que recoge Registro Central de Información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia (RUSSVI)	MDSA2030
4.1.G.	Promover nuevas estrategias o instrumentos de planificación contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual	MI
4.1.H.	Establecer un Plan de Acción Nacional contra el trabajo forzoso	MITES

Línea de acción 4.2.: Incremento de la cooperación internacional, en especial con los principales países de origen y tránsito de las víctimas.

Nº	Medida	Organismos implicados
4.2.A.	Intensificar las actuaciones y colaboraciones con los organismos, organizaciones, agencias y entidades especializadas del ámbito internacional, potenciando	MINT MITES MISSM

	especialmente la cooperación a nivel europeo.	CGPJ FGE MJUST MAEUEC
4.2.B.	Fomentar la cooperación bilateral, en especial con los principales países de origen y tránsito de las víctimas.	MINT MITES MISSM CGPJ FGE MJUST MAEUEC

Línea de acción 4.3.: Papel de la sociedad civil.

Nº	Medida	Organismos implicados
4.3.A.	Incluir la trata de personas en los programas de colaboración público-privada, con un enfoque de sensibilización y cooperación para la detección, prevención y asistencia.	TODOS
4.3.B.	Mejorar y difundir los mecanismos de colaboración ciudadana para permitir trasladar a los organismos públicos, de forma adecuada y segura, las noticias e indicios que puedan conocer relativos a las actividades relacionadas con la trata y la explotación de seres humanos.	TODOS
4.3.C.	Promover el desarrollo de los instrumentos necesarios para facilitar la colaboración de las organizaciones y entidades de la sociedad civil en los ámbitos de la detección, identificación, protección y asistencia a las víctimas de la trata y la explotación de seres humanos, así como en la prevención del delito	TODOS
4.3.D	Fomentar el desarrollo de políticas activas de apoyo y visibilización de las entidades especializadas.	TODOS
4.3.E	Promover el desarrollo de mecanismos de colaboración entre las entidades especializadas en la lucha contra la trata y la explotación de seres humanos y aquellas otras que, sin ser especializadas, trabajan con personas en situación de vulnerabilidad o exclusión, a fin de que se puedan prevenir y detectar potenciales casos de trata o explotación.	SOCIEDAD CIVIL

PRIORIDAD 5: MEJORA DEL CONOCIMIENTO

Línea de acción 5.1.: Creación de una sólida base de conocimiento sobre la trata de personas.

Nº	Medida	Organismos implicados
5.1.A.	La Relatoría Nacional contra la Trata de Seres Humanos impulsará la elaboración de un marco terminológico preciso en materia de trata de seres humanos que sea coherente con el marco europeo de referencia.	TODOS
5.1.B.	Fomentar la mejora del conocimiento sobre la situación, la evolución y las nuevas tendencias de la trata de personas en los países de origen, tránsito y destino, mediante la realización de estudios y productos de inteligencia, estableciendo sinergias con el ámbito académico que permitan ofrecer una imagen más real del fenómeno con un enfoque multidisciplinar.	TODOS

Línea de acción 5.2.: Favorecer la calidad y comparabilidad de los datos.

Nº	Medida	Organismos implicados
5.2.A.	Garantizar que la recopilación de datos se lleva a cabo mediante sistemas que faciliten su disponibilidad y comparabilidad, permitiendo a su vez una adecuada desagregación de la información. Todo ello de cara a obtener una imagen más precisa de la trata y la explotación de seres humanos en España.	MINT MITES MISSM FGE MJUST MI CGPJ
5.2.B.	Impulsar la elaboración de un protocolo conjunto de actuación entre las distintas instituciones implicadas en la recopilación de datos en materia de trata de seres humanos.	MINT MITES MISSM FGE MJUST MI CGPJ

Línea de acción 5.3.: Establecer mecanismos ágiles para el intercambio de información y buenas prácticas.

Nº	Medida	Organismos implicados
5.3.A.	Mejorar los mecanismos de recopilación y difusión de aquellas buenas prácticas que sean relevantes en la lucha contra la trata y la detección, identificación, asistencia, protección y recuperación de sus víctimas.	TODOS

5) PLAN DE EVALUACIÓN

El presente Plan Estratégico tendrá una vigencia de tres años desde su aprobación, sin perjuicio de aquellas circunstancias que aconsejen anticipar su revisión. Corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior la coordinación, impulso y seguimiento del Plan con absoluto respeto a las competencias que otros departamentos ministeriales tengan en este sentido.

Para favorecer el desarrollo de estas funciones, se establecerá un Grupo de Trabajo Permanente con participación de los representantes de los órganos constitucionales y organismos ministeriales implicados, que elaborará los oportunos informes de seguimiento y evaluación, y que será coordinado por el CITCO, en su condición de Punto Focal de la Relatora Nacional para la Trata de Seres Humanos. El Grupo de Trabajo presentará un informe intermedio y otro final que servirán para la actualización, si procede, del Plan Estratégico. El grupo de trabajo llevará a cabo sus funciones en consulta periódica con las organizaciones especializadas de la sociedad civil, así como con aquellos otros interlocutores que puedan aportar información de relevancia en materia de trata y explotación de seres humanos.

Para facilitar la evaluación del Plan, y poder disponer de resultados medibles, el Grupo de Trabajo Permanente estudiará la posibilidad de establecer indicadores de seguimiento para cada una de las líneas de acción anteriormente descritas, en consulta con las organizaciones y entidades especializadas de la sociedad civil.

Todo ello sin perjuicio de la aprobación de Planes Integrales o de Acción sectoriales o específicos para finalidades concretas de la trata de seres humanos que serán en todo caso un desarrollo complementario al presente y establecerán los necesarios mecanismos de coordinación al efecto.

6) DOTACIÓN ECONÓMICA

Para el cumplimiento de los objetivos recogidos en este Plan y la consecución de los resultados perseguidos, se hace preciso contar con una asignación presupuestaria con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, conforme a las necesidades de cada una de las medidas previstas en las líneas de acción.

7) GLOSARIO DE ABREVIATURAS

BDTRATA - Base de datos de trata de seres humanos dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad

CCAA - Comunidades Autónomas

CGPJ - Consejo General del Poder Judicial

CITCO - Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado

FGE - Fiscalía General del Estado

GRETA - Grupo de Expertos sobre la lucha contra la trata de personas del Consejo de Europa

MAEUEC – Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación

MDSA2030 - Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

MEFP - Ministerio de Educación y Formación Profesional

MENA - Menor no acompañado

MI - Ministerio de Igualdad

MINT - Ministerio del Interior

MISSM – Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

MITES - Ministerio de Trabajo y Economía Social

MJUST - Ministerio de Justicia

ONG - Organización no gubernamental

OSCE - Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

PENTRA - Plan Estratégico Nacional contra la trata y la explotación de seres humanos

RMENA - Registro de menores no acompañados

SES - Secretaría de Estado de Seguridad

SNS - Sistema Nacional de Salud

UNODC - Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD

CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL
TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO
(CITCO)