



Ampliación del 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

I. Necesidad del Plan de Acción Urgente

La explotación sexual y la trata con fines de explotación sexual, son graves violaciones de derechos humanos que afectan a centenares de mujeres y niñas en España. La normativa europea y los estándares internacionales establecen la obligación de los poderes públicos de prevenir estos graves abusos y de garantizar la protección de los derechos de las víctimas, adultas o menores, a través de un catálogo de servicios y prestaciones.

Tal y como ha declarado el Consejo de Derecho Humanos de las Naciones Unidas, con más motivo, ante esta situación de crisis sanitaria, “los Estados deben tomar medidas adicionales de protección social para que su apoyo alcance a aquellas personas en mayor riesgo de ser afectadas de manera desproporcional por la crisis de COVID-19” (Ginebra, 26 de marzo de 2020).

Más allá de la lucha contra la trata desde el terreno de la justicia penal, en el plano de los derechos de las víctimas, el Convenio Europeo contra la Trata de seres humanos¹ (Convenio de Varsovia) y la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, comprometen a nuestro país, a identificar a las posibles víctimas y ofrecerles una asistencia integral, accesible y apropiada. La Administración General del Estado, los gobiernos autonómicos y algunas entidades locales, a través de políticas públicas desarrolladas durante la pasada década, han consolidado una red de dispositivos y servicios de información, detección y atención integral y especializada a mujeres en contextos de prostitución y víctimas de trata.

Sin excepción por el COVID-19, las responsabilidades adquiridas deben garantizarse, adaptando los servicios a las circunstancias derivadas del estado de alarma, especialmente con personas en situación de máxima vulnerabilidad como las víctimas de trata y explotación sexual recordando, como ha referido el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que “todas las personas, sin excepción, tienen el derecho a acceder a intervenciones que les salven la vida y la responsabilidad de garantizarlas reside en el gobierno” (26 de marzo de 2020).

¹ Consejo de Europa, Convenio sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, nº 197, Varsovia, 16 de mayo del 2005. <https://Convenio Varsovia>



El pasado 2 de abril, Valiant Richey, el Representante Especial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para combatir la Trata de Seres Humanos, realizaba un llamamiento a todos los países miembros de la OSCE incidiendo en el hecho de que las víctimas de trata enfrentan un daño aún mayor, entre otros motivos, por la necesidad de los propios tratantes de mantener sus ingresos a cualquier precio, con consecuencias graves de largo alcance para las víctimas. Entre las medidas propuestas, el representante especial instaba a los Estados a priorizar la lucha contra la trata a través de la continuidad e implementación programas de atención que garanticen la protección y asistencia de las víctimas. Programas cruciales para romper el ciclo de la explotación y fortalecer las vías que permitan a las víctimas poder salir de los entornos de explotación y vulnerabilidad.

En el caso español, desde la declaración del estado de alarma, debido a las medidas de restricción de la movilidad y otras previstas:

- Las entidades y ONG especializadas en la detección, atención e intervención psicosocial han tenido que paralizar en la mayoría de los casos su intervención asistencial y ambulatoria de carácter presencial por la limitación de circulación, exponiendo a las mujeres a un escenario de vulnerabilidad y desprotección de derechos.
- Con carácter general, las mujeres presentan ya un cierto aislamiento social, no cuentan con redes de apoyo familiares o sociales, y no están familiarizadas con sus derechos y con los recursos del entorno. Esta situación se agrava en el caso de las mujeres extranjeras (algunas en situación administrativa irregular), que desconocen el idioma. Además, con la declaración del estado de alarma, han perdido la posibilidad de recurrir a los dispositivos habituales de información y atención, lo que agrava su marginalidad y aislamiento y, en algunos casos, una mayor dependencia de las redes que las explotan. Asimismo, se están empezando a detectar casos de falta de alimentos y necesidades de una solución habitacional.

II. Objetivo del Plan

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 ante el escenario derivado las del RD 463/2020 de declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

III. Medidas a adoptar

1. Garantizar el derecho a la Información para las víctimas de trata y explotación sexual y otras mujeres en contextos de prostitución.



Las mujeres víctimas de explotación sexual y trata tienen a derecho a una información, apropiada y accesible, disponible las 24 horas, en una lengua que puedan comprender, con vía para pedir ayuda. Este derecho se venía garantizando a través de diferentes dispositivos, que se caracterizan por el acercamiento de equipos profesionales a los contextos en los que se encuentran las mujeres a través del trabajo en unidades móviles, recepción en locales de la entidad, visitas a clubes, pisos y otros entornos.

De la información que nos proporcionan ONG especializadas se desprende que, tras la declaración del estado de alarma y derivado de la limitación de libertad de circulación de las personas (RD 463/2020), si bien los teléfonos 24 horas mantienen su actividad, sólo se acude presencialmente en casos de extrema urgencia para atender una detección de indicios de trata, cuando no pueda hacerse por vía telemática y dentro de los protocolos previamente establecidos con autoridades públicas (aeropuerto, migraciones, comisaria, etc.). El trabajo de unidades móviles y presencia en entornos de prostitución se ha detenido en este contexto.

Ante esta situación, las propuestas que la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género efectúa para seguir garantizando en el estado de alarma el derecho de las víctimas a la información y petición de ayuda son las siguientes:

- **Difusión de los teléfonos 24 horas de las entidades especializadas** (con la posibilidad de contactar con WhatsApp, ya que no son teléfonos gratuitos, son móviles)².
- **Difusión del teléfono gratuito de la Policía Nacional específica de trata:** 900 105090, para casos en los que las víctimas quieran denunciar.
- **Difusión de los correos electrónicos específicos de trata de la Policía Nacional y la Guardia Civil:** trata@policia.es y trata@guardiacivil.es

2. Garantizar la detección e identificación de las víctimas de trata y explotación sexual y de casos de extrema vulnerabilidad en contextos de prostitución.

La detección e identificación de una víctima de trata es el proceso que le proporciona acceso, además de la información y asesoramiento necesarios sobre su situación (en muchas ocasiones para tomar una decisión), a los recursos de atención y protección especializados, capaces de atender sus necesidades específicas, cómo posible vía para salir de la situación en la que se encuentra. Por tanto, resulta primordial mantener esta actividad de localización

² Algunas organizaciones tienen un sistema de turnos por semanas o quincenas (existente en muchos territorios).



de las mujeres y detección de indicios o signos de trata, para proporcionarles los servicios a su disposición.

Respecto a la garantía de acceso de las mujeres a estos recursos, es importante recordar algunas de las disposiciones del Convenio de Varsovia, que son de aplicación a las personas que aún no se han identificado formalmente como víctimas (artículo 10, párrafo 2, artículo 12, párrafos 1 y 2, y artículo 13), pero que existen motivos razonables para creer que lo son³. En este contexto excepcional no se pueden mermar las actuaciones de detección e identificación de las víctimas, en el sentido amplio establecido en el artículo 10.2 del Convenio de Varsovia.

Sin embargo, la limitación de la libertad de circulación de las personas impuesta por el RD 463/2020, está afectando a la capacidad de las entidades y ONG especializadas para acudir a los contextos en los que se encuentran las mujeres y detectar posibles casos de trata con fines de explotación sexual. Las entidades han tenido que cesar su actividad de acercamiento e intervención en los espacios en los que las mujeres se encuentran (clubes, pisos o calle), exponiéndolas a una situación de mayor desprotección y vulnerabilidad.

Ante esta situación, las propuestas que la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género efectúa, respondiendo a la necesidad de tomar medidas adicionales de protección social frente a la crisis durante el estado de alarma son las siguientes:

- **Implicación en la detección de posibles casos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado** que realizan funciones de inspección durante el cierre de hostales, hoteles y clubes. Se propone así que, una vez detectados los casos, se refuercen los cauces de coordinación con las entidades y organizaciones y servicios especializados, tanto públicos como privados para, tras la confirmación de los indicios, asegurar la asistencia y protección a las víctimas. En estos casos, se aplicaría la Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad, para garantizar la adecuada coordinación con las organizaciones en la información a las mujeres para la toma de decisiones sobre sus necesidades.
- **Fortalecer la coordinación entre las unidades policiales especializadas en trata y las ONG** que trabajan en contextos de prostitución y están en contacto telefónico con las mujeres, presentación de posibles casos/situaciones de especial vulnerabilidad o signos de trata o explotación, con indicación de necesidades.
- **Reforzar el cauce de información a los servicios públicos especializados y a las ONG** sobre posibles casos recibidos de desde servicios de migración y asilo.

³Párrafo 124 del Informe explicativo del Convenio de Varsovia.



3. Garantizar la asistencia integral y protección (Art. 11 de la Directiva 2011 y art.12 Convenio de Varsovia) de las víctimas de trata y explotación sexual, así como la atención a casos de especial vulnerabilidad.

Se debe seguir garantizando el derecho a la asistencia y protección de las víctimas, tal y como está establecido en el artículo 11 de la Directiva y en el artículo 12 de Convenio de Varsovia, a través de las siguientes prestaciones que constituyen el suelo mínimo de asistencia y protección para garantizar condiciones de vida capaces de asegurar su subsistencia y la salud psicosocial. Ello, a través de un alojamiento conveniente y seguro, en su caso, o el apoyo necesario para la subsistencia asistencia psicológica, jurídica y material, así como servicios de traducción e interpretación, en su caso.

Ante la limitación de la libertad de circulación, así como las medidas derivadas para garantizar la salud y seguridad de la ciudadanía, se dificultan las posibilidades de garantizar alternativas habitacionales o ingresos económicos de las mujeres víctimas de trata o explotación sexual. También se obstaculiza la intervención que diariamente realizan los servicios sociales de atención primaria y/o especializada, así como entidades y ONG con las mujeres, desde un enfoque de reducción del daño, que en ocasiones es la única vía para poder detectar casos o garantizar su derecho a la salud.

En aras a garantizar que haya **una unidad de actuación en todas las CCAA** las actuaciones que se pongan en marcha para hacer frente a situaciones extraordinarias derivadas del COVID-19 para esta población, son elegibles en el Fondo Social Extraordinario previsto en los artículos 1 y 2 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que se gestiona a través de las CC.AA., Diputaciones o Corporaciones Locales.

La respuesta que se articule debe de procurar adaptarse a las siguientes situaciones:

- Mujeres que presentan indicios de trata o explotación sexual, con necesidad de atención en un recurso especializado para iniciar su proceso de recuperación. En este caso, se debe **garantizar que la posibilidad de nuevos ingresos en los recursos ya habilitados** (recursos de atención ambulatoria, centros de acogida y pisos tutelados), o a través de otras alternativas, con el cumplimiento de las condiciones de seguridad establecidas. Muchas organizaciones se encuentran actualmente al 100% de su capacidad, o bien han reducido su capacidad debido a la aplicación de normas para el aislamiento en el caso de nuevos ingresos, con la posibilidad de utilizar alojamientos turísticos para tal fin.
- Mujeres que son atendidas como víctimas de trata o explotación sexual, que ya no se encuentran en una situación de riesgo pero requieren una solución habitacional y cierto seguimiento por una organización especializada, todo ello sin ocupar plaza



especializada, o bien porque están en el ámbito de una CCAA donde no hay disponibilidad de este tipo de recurso.

- Mujeres que estaban ya siendo atendidas de forma ambulatoria, entre las que se encuentran aquellas que ya tienen una cierta autonomía, tras su proceso de recuperación como víctimas y que, como consecuencia de la situación derivada del estado de alarma han perdido su trabajo, han cerrado el banco de alimentos o no han terminado de tramitar la ayuda que estaban tramitando porque los Servicios Sociales no están realizando ese tipo de gestiones.
- Mujeres en contextos de prostitución en situación de vulnerabilidad: La consideración del cruce de diferentes factores de discriminación pone de manifiesto la importancia de que, desde el enfoque interseccional se aborden los impactos en los derechos humanos en casos de mujeres en contextos de prostitución en situación de vulnerabilidad, con especial atención a las condiciones de supervivencia y la autonomía habitacional. En este sentido, las medidas 4. y 5. del listado que se presenta a continuación serán de aplicación también a los casos de extrema vulnerabilidad de mujeres en situación de prostitución.

De forma paralela y ante esta situación, las propuestas que la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género efectúa, respondiendo a la necesidad de dar respuesta a las situaciones expuestas son:

1. **Mantener los servicios ambulatorios de asistencia integral** (social, jurídica y psicológica) para garantizar la atención e intervención en recursos especializados, tanto para las mujeres ya en procesos de intervención como para las mujeres que inicien su proceso de recuperación, a través de la **declaración como servicio esencial de estos servicios**, realizada a través del Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género. Todo ello implica que las administraciones competentes y entidades sigan prestando orientación jurídica, psicológica y social⁴, adaptando la atención a las circunstancias derivadas del estado de alarma (vía medios telefónicos o por videoconferencia).
2. **Garantizar de alojamiento temporal** seguro a las víctimas como servicio esencial, a través del citado Real Decreto-ley 12/2020, tanto para las mujeres ya alojadas como para nuevos ingresos.

⁴Dentro de los recursos que establece el art. 12 del Convenio de Varsovia y que se prestan a mujeres para las que no se ha completado el proceso de identificación por la autoridad competente, según el art. 10.2 del citado Convenio.



3. **En caso de ser necesario para garantizar el alojamiento temporal seguro** las Administraciones Públicas competentes, podrán disponer el uso de los establecimientos de alojamiento turístico, a los que se refiere el apartado primero de la Orden SND/257/2020, de 19 de marzo, por la que se declara la suspensión de apertura al público de establecimientos de alojamiento turístico.
4. Asegurar una **alternativa habitacional a mujeres que, sin encontrarse en una situación de riesgo**, a raíz de la crisis sanitaria quedan en situación de necesidad habitacional, a través de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, y su desarrollo en la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
5. **Facilitar el Ingreso Mínimo Vital a las mujeres que lo necesiten y se adapten a los criterios acordados:** garantía de las condiciones mínimas de subsistencia de las víctimas de explotación sexual y trata con fines de explotación sexual, así como los casos de extrema vulnerabilidad de mujeres en situación de prostitución, a través de su inclusión como beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital, regulado en una norma de próxima aprobación. Se asegurará que las **mujeres en situación administrativa irregular**, que son en la mayoría de los casos las principales víctimas de explotación sexual y trata con fines de explotación sexual, pueden acceder a este derecho.

4. Propuesta de Modelo de Acreditación para la solicitud del Ingreso Mínimo Vital

Para el acceso de las víctimas de trata y explotación sexual del Ingreso Mínimo Vital, las ONG especializadas que toman contacto con mujeres en contextos de prostitución, de forma directa o a través de los casos derivados por FCSE, presentarán los casos de las mujeres que consideren que presentan signos de trata o explotación sexual y la de las mujeres en situaciones de aislamiento y alta vulnerabilidad, así como el recurso que se requiere en cada caso. A tal fin, se establecerá un **modelo de informe** en el que se establezca la situación de la mujer y se indique el cumplimiento de unos requisitos que le permitirían acceder a una ayuda económica y/o a una solución habitacional (incluida la acogida por una entidad especializada).

Para completar la acreditación, este informe será remitido a los servicios sociales generales, a los servicios públicos de atención especializada o a una serie de ONG que tendrán la función



de acreditar la situación de cara a que las administraciones competentes resuelvan la concesión de la citada renta.

Para que una organización especializada tenga la función de acreditar casos a estos efectos debe cumplir unos **requisitos mínimos**:

- Experiencia acreditada (al menos 4 años) o especialización (fines estatutarios), que incluya la presencia en contextos de prostitución (con unidades móviles, locales, etc.).
- Presencia territorial amplia e infraestructura (al menos con personal en distintos territorios, lo que garantiza cierta coordinación con otros interlocutores de dicho territorio).
- Teléfono de atención 24 horas.

Las entidades acreditadas, en colaboración con las que derivaron el caso, se comprometerán a realizar el seguimiento de las mujeres a las que se conceda la ayuda, así como su acompañamiento en la toma de decisiones y en el acceso a los recursos de atención a sus necesidades.

En cualquier caso, la concesión del Ingreso Mínimo Vital en las condiciones arriba indicadas no supondrá el reconocimiento como víctima de trata de seres humanos conforme a lo establecido en el artículo 141.2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

5. Administraciones públicas y entidades que trabajan con víctimas de trata y explotación sexual como beneficiarias de la medida de alternativa habitacional

Las medidas del *Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables* tienen como destinatarias, además de a personas a título individual, también a administraciones públicas y empresas públicas y a entidades sin ánimo de lucro, de economía colaborativa o similares, siempre sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea dotar de una solución habitacional a estas personas. Esta posibilidad faculta a las administraciones autonómicas y locales, así como a las organizaciones especializadas que trabajan con víctimas de trata y explotación sexual a solicitar y obtener estos recursos habitacionales como parte de su trabajo de atención integral.

Desde la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se hará un documento para informar sobre estas ayudas, sus requisitos y el cauce para acceder a ellas por parte de administraciones y entidades sociales.



6. Condiciones de trabajo para la ejecución de las medidas

Para cumplir con las obligaciones de información, detección, alojamiento y asistencia, descritas en los párrafos anteriores, será preciso asegurar a los equipos profesionales:

- Traslado de las mujeres por las entidades y ONG: desde la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género proponemos la posibilidad de que aquellas entidades y ONG acreditadas, amparadas por el Artículo 7, e) (Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables), puedan trasladar a las mujeres tal y como han venido haciendo, sin que sean sancionadas y siempre cumpliendo con los requisitos impuestos (no más de dos personas en cada vehículo).

Por ello, se propone elaborar desde la DGVG **un modelo de justificante estandarizando** para que las organizaciones que trabajan con víctimas de trata y explotación sexual acrediten que el traslado está justificado, siempre cumpliendo con los requisitos de protección de la salud previstos.

- Equipos de protección para el personal de servicios de asistencia integral a víctimas de explotación sexual y trata, que por su naturaleza se deban prestar de forma presencial.

Todas las profesionales que tengan contacto directo con las víctimas seguirán las medidas de protección recomendadas por el Ministerio de Sanidad, según al nivel de riesgo al que están expuestas. A estos efectos, y dentro de la disponibilidad general, las Administraciones Públicas competentes, así como las empresas proveedoras de servicios, deberán dotar a las profesionales de los centros de los equipos de protección individual.