GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE IGUALDAD
SECRETARÍA DE ESTADO DE IGUALDAD Y CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

INFORME DE EVALUACIÓN FINAL DEL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 2015-2018

Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género

© Ministerio de Igualdad
Centro de Publicaciones
C/ Alcalá, 37 - 28071 Madrid

Este informe de evaluación final del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018 ha sido promovido y coordinado por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, realizado por NO GAPS PROJECT SL.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores/as y su publicación no significa que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género se identifique con el mismo.

NIPO: 048-20-038-4

Correo electrónico:
http://www.publicacionesoficiales.boe.es

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE IGUALDAD

INFORME FINAL

EVALUACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 2015-2018

CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN 5

A. OBJETO DE LA EVALUACIÓN: EL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 2015-2018 5
B. LA LUCHA CONTRA LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 6
C. OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN 10

2. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN 12

D. CLAVES DEL PLAN INTEGRAL 2015-2018 12
E. SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN INTEGRAL 2015-2018 18
F. SITUACIÓN DE PARTIDA DEL PERIODO OBJETO DE EVALUACIÓN 18
G. EVOLUCIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN EL PERIODO 2015-2018 21

3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN 25

H. MARCO, TIPOLOGÍA Y PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN 25
I. PROCESO Y FASES DE LA EVALUACIÓN 27
J. FUENTES, HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN 29
K. CRITERIOS DE EVALUACIÓN O NIVELES DE ANÁLISIS 33
L. MATRIZ DE EVALUACIÓN 35

4. RESULTADOS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN 40

M. EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN: GRADO DE EJECUCIÓN DEL PLAN INTEGRAL 2015-2018 40
N. EVALUACIÓN DE RESULTADOS O EFICACIA: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS 65
O. EVALUACIÓN DE EFICIENCIA O RENDIMIENTO: GRADO DE OPTIMIZACIÓN DE LOS RECURSOS PERSONALES, ECONÓMICOS, MATERIALES Y TEMPORALES 121
P. EVALUACIÓN DE RELEVANCIA: GRADO DE SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES IDENTIFICADAS EN EL PLAN INTEGRAL 2015-2018 133
Q. EVALUACIÓN DE IMPACTO: AVANCES CON RESPECTO A LA SITUACIÓN DE PARTIDA 143
R. VALORACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TRANSVERSAL DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO 150

5. EL PACTO DE ESTADO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 159

6. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA 165

ANEXO 1. HITOS INFORMES DE SEGUIMIENTO 175

ANEXO 2. TABLAS DE DATOS 188

ANEXO 3. DINÁMICAS PARTICIPATIVAS Y TRABAJO DE CAMPO 201

ANEXO 4. MINISTERIOS 207

1. INTRODUCCIÓN

A. OBJETO DE LA EVALUACIÓN: EL PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL 2015-2018

El **Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018** constituye el marco de referencia de los esfuerzos públicos en España, en el periodo que éste abarca, para luchar contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

El Plan Integral 2015-2018[1] tiene por objetivo central la promoción de los derechos humanos y la protección de las víctimas. Es el instrumento de carácter integral y multidisciplinar en el que se enmarcan las competencias atribuidas a los distintos Departamentos ministeriales en la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

El Plan Integral se diseñó a partir de un diagnóstico, incorporado al texto del mismo, de la situación de la trata con fines de explotación sexual, basado en los resultados del Plan anterior (2009-2012), en las conclusiones y recomendaciones aportadas, a través de un proceso participativo, por las administraciones, instituciones y entidades implicadas en la ejecución de este último, y en las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y los informes elaborados por organismos nacionales (Defensora del Pueblo) e internacionales (Informe TIP de la Secretaría de Estado de EEUU y GRETA del Consejo de Europa).

Desde su diseño y aprobación, y a lo largo de su ejecución, se han producido algunos hitos de carácter tanto general como específico que han ejercido un impacto notable en la evolución de la lucha contra la trata con fines de explotación sexual en España y, en particular, en el desarrollo las distintas prioridades y medidas en las que se estructura la acción en el Plan Integral, particularmente en el enfoque en la víctima:

- En el periodo 2015-2018 se suceden tres legislaturas (X, XI y XII) y 9 cambios de gobierno, hecho que dificulta o retrasa muchos avances legislativos y administrativos, en particular los vinculados a las políticas de igualdad en general y a esta modalidad de trata en particular.
- En diciembre de 2017 se ratifica el **Pacto de Estado contra la Violencia de Género**, una política de Estado cuyo fin es avanzar en la erradicación de las distintas formas de violencia contra las mujeres y que, en este sentido, incluye entre sus objetivos la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. El Gobierno y el resto

[1] En el presente Informe Final se hace referencia abreviadamente al Plan Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual con los nombres de "Plan Integral 2015-2018", "Plan Integral" o en ocasiones simplemente "Plan" cuando ya se han utilizado las formas anteriores en la misma frase o en un contexto muy cercano.

de Administraciones autonómicas y locales, entidades y organismos intervinientes acuerdan cooperar para desarrollar este Pacto.

- Las CCAA, al asumir el Pacto de Estado, se implican formalmente en el desarrollo de medidas relacionadas con la trata y la explotación sexual. Como consecuencia de ello y de la ratificación del Convenio de Estambul, las CCAA con carácter general modifican su normativa de violencia contra las mujeres incluyendo la trata y la explotación sexual, lo que permite el acceso de las víctimas a los recursos de atención y protección a disposición de las víctimas de violencia contra las mujeres, así como garantizar servicios que atiendan a las necesidades específicas de estas víctimas.
- El Pacto de Estado establece como mandato la elaboración y aprobación de una **Ley Orgánica de lucha integral y multidisciplinar contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual**, que incluye la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. El Gobierno se compromete a elaborar y aprobar una Ley Orgánica de estas características, iniciándose en 2018 un Grupo de trabajo para la redacción de un borrador. Sin embargo, las circunstancias citadas en el primer punto no permiten culminar en la aprobación por Consejo de Ministros del correspondiente Anteproyecto de Ley para su remisión a las Cortes, siendo a día de hoy una cuestión pendiente.
- El Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos (**GRETA**) del Consejo de Europa, después de la primera ronda de evaluación y la formulación de recomendaciones al Estado español en 2013, evalúa durante el periodo del Plan Integral 2015-2018 para su informe de la segunda ronda, de 2018, el cumplimiento por parte de España de los compromisos internacionales y la aplicación del Convenio de Varsovia, lo que proporciona una valiosa información sobre las medidas del Plan Integral: aunque el trabajo de GRETA se interesa, con carácter general, por todas las finalidades de la trata, el informe GRETA de 2018 pone claramente de manifiesto que la trata con fines de explotación sexual ha conseguido unos resultados y avances más significativos de otras modalidades de la trata por el carácter integral de las políticas de lucha contra la trata; sin embargo hay que tener en cuenta que GRETA no realiza explícitamente un análisis de la trata de mujeres y niñas desde una perspectiva de género, sino que aborda las distintas finalidades de la trata, incluyendo las que afectan de manera desproporcionada a mujeres y niñas, como la trata sexual, sin realizar una mención expresa a los condicionantes de género; por ello no aporta conclusiones o recomendaciones basadas en considerar esta finalidad de trata como una forma de violencia de género.

B. LA LUCHA CONTRA LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

La trata con fines de explotación sexual es reconocida como una de las mayores vulneraciones de los derechos humanos y una de las máximas expresiones de la violencia de género. Se suele aludir a ella como "una forma de esclavitud moderna". El Plan Integral se abre con la frase: "La trata de seres humanos es la esclavitud de nuestro tiempo y, lamentablemente, una realidad en Europa y en nuestro país". El impacto de la trata se extiende a diferentes esferas: física, psicológica, emocional, social, familiar, de relación o identitaria, entre otras.

Aunque la trata afecta a hombres y a mujeres, no es un fenómeno neutro desde el punto de vista de la variable género. Como apunta el propio Plan Integral: "la trata de seres humanos afecta a las mujeres de manera desproporcionada, no sólo por registrar la mayor parte de las víctimas, sino porque las formas de explotación a las que son sometidas suelen ser más severas, especialmente la trata con fines de explotación sexual".

La trata de seres humanos es una forma de explotación enormemente heterogénea y compleja, que afecta a los países de manera universal. Según Naciones Unidas, es "una de las actividades más lucrativas del mundo". La ONU afirma que "para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, especialmente mujeres y niñas, se requiere un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino, que incluya medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos".

Naciones Unidas define la trata de personas como "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 a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de 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 extracción de órganos"[2]. En el caso de la infancia, se entiende que es trata la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de menores de 18 años, aunque no concurran el resto de circunstancias arriba citadas.

El Plan Integral considera que, como atentado contra los derechos de las personas, "la trata con fines de explotación sexual es una de sus expresiones más crueles y denigrantes y la forma de mayor magnitud en nuestro país".

Una breve cronología de la lucha contra la trata en el siglo XXI incluye los siguientes hitos:

- En el año 2000 Naciones Unidas unifica el concepto de trata (al antes citado) a través del **Protocolo de Palermo** (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niñas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecha en Nueva York el 15 de noviembre de 2000). Dicho Protocolo se propone ser "un instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas", que permita proteger suficientemente a las personas vulnerables[3]. El Protocolo de Palermo considera la trata como una violación de los derechos humanos y exige de los países el compromiso de actuar situando en el centro a las personas. También establece los grandes objetivos que deben perseguir todos los países, conocidos como "las tres Pes": **perseguir** el delito, **prevenir** el fenómeno y **proteger** a las víctimas. Sin embargo, alcanzar la firma del protocolo obligó a aceptar una concreción mucho menor de las obligaciones referidas a

[2] Protocolo de Palermo.
[3] Preámbulo, Protocolo de Palermo.

la protección de las víctimas y a la prevención con respecto a la de aquellas relacionadas con la persecución del delito.

- España ratifica el Protocolo de Palermo, que entra en vigor el 25 de diciembre de 2003.
- En marzo de 2007, la Ponencia sobre el estudio de la prostitución en España, constituida en la Comisión Mixta Congreso y Senado de los Derechos de la Mujer y de la Igualdad de Oportunidades, insta al Gobierno a que ratifique el Convenio de Varsovia y a que elabore un "Plan Integral contra la explotación sexual", señalando las líneas de actuación que dicho Plan debe abordar.
- En diciembre de 2008 se aprueba el primer Plan Integral de Lucha contra la Trata de seres humanos con fines de explotación sexual 2009-2012.
- En el **Convenio nº 197 del Consejo de Europa** de acción contra la trata de seres humanos (Varsovia, 16 de mayo de 2005, ratificado por España en 2009 - BOE núm. 219 de 10 de septiembre de 2009), conocido como **Convenio de Varsovia**, se diseña la estrategia de lucha contra la trata y se plantea la protección a las víctimas independientemente de la forma de explotación.
- Naciones Unidas aprueba en 2010 el **Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas**, que define las características de las acciones de lucha contra la trata de personas.
- En España, en 2010, la trata se tipifica por primera vez como delito reconocido en el **artículo 177 bis del Código Penal** (modificación introducida por la LO 5/2010 de 22 de junio, que incorpora un Título VII bis al Código Penal, en su Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre). El bien jurídico que se pretende proteger mediante la tipificación de este delito es la dignidad de la persona, amparada mediante el artículo 10.1 de la Constitución Española, y la libertad de la persona en general. El artículo 177 bis elimina del artículo 318 bis la regulación de la explotación sexual como circunstancia agravante del delito de tráfico ilegal de inmigrantes, y recoge la definición de trata consensuada en el ámbito internacional (Protocolo de Palermo y Convenio de Varsovia). Además, esta reforma modifica y refuerza otros aspectos del Código Penal como la responsabilidad de las personas jurídicas (artículo 31 bis), el decomiso de los bienes procedentes del delito (artículo 127 y siguientes), los delitos relacionados con la prostitución forzada y, especialmente, lo relativo a cualquier forma de explotación sexual infantil.
- El primer **Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos (TSH)** es adoptado mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011 por los Ministerios de Justicia, del Interior, de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Consejo del Poder Judicial. Su objetivo es el establecimiento de pautas de comunicación entre los distintos agentes que intervienen desde la detección de una posible víctima, con la finalidad de garantizar su máxima protección.
- La **Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos** (2012-2016) identifica la demanda de servicios sexuales como una de las principales causas de la trata con fines de explotación sexual.
- En España, la **Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer** (2013-2016) incorpora por primera vez medidas dirigidas a avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, haciendo especial hincapié en la trata de mujeres con fines de explotación sexual.

- A partir de 2014 se celebra el **Día Mundial contra la Trata de Personas**, fijándose como fecha el 30 de julio.
- La **Ley Orgánica 1/2015**, de 30 de marzo, por la que se modifica nuevamente la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, supone la modificación de los delitos sobre la trata de seres humanos, así como contra la libertad e indemnidad sexual. Incorpora en el artículo 177 bis entre los hechos comisivos del delito el intercambio o transferencia de control sobre las personas, la entrega o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la persona que controla a la víctima; e incluye, entre las finalidades delictivas, la explotación para que las víctimas cometan actos delictivos para los explotadores, y la celebración de matrimonios forzados. Asimismo, se delimita el concepto de vulnerabilidad, conforme al texto de la Directiva europea. Se revisa en profundidad la regulación del decomiso de los efectos, bienes, instrumentos y ganancias procedentes de actividades delictivas. El artículo 127 bis extiende el decomiso ampliado a otros supuestos en los que es frecuente que se produzca una actividad delictiva sostenida en el tiempo de la que pueden derivar importantes beneficios económicos, como la trata de seres humanos.
- La Ley 4/2015, de 17 de abril, del **Estatuto de la Víctima del Delito**, constituye un catálogo general de los derechos, procesales y extraprocesales, de todas las víctimas de delitos que otorga una respuesta jurídica y social a las víctimas y sus familiares, y, prevé una atención específica a las víctimas más vulnerables, como son las víctimas de trata y las víctimas menores de edad.
- En 2015 se aprueba el **Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018**.

El Plan Integral 2015-2018 presenta en su capítulo *3. Marco normativo* una exhaustiva exposición de dicho marco tanto en el ámbito internacional y europeo (3.1) como en el ámbito nacional (3.2).

C. OBJETIVOS, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación se ha propuesto alcanzar el **objetivo general** de realizar el análisis, el seguimiento y la evaluación de la información remitida por los agentes que han intervenido en la ejecución del Plan Integral en el periodo 2015-2018, con el fin de elaborar recomendaciones y señalar aspectos de mejora de cara al futuro, así como de orientar la formulación de nuevas medidas y acciones de acuerdo con el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Los objetivos específicos establecidos por la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (en adelante nombrada a veces por sus siglas DGVG), para el proceso evaluativo han sido los siguientes:

1. la medición del grado de ejecución del Plan a partir de los indicadores propuestos y de otros que complementen la evaluación;
2. la identificación de elementos críticos y fortalezas;
3. la propuesta de recomendaciones y medidas para la elaboración de nuevos instrumentos de las políticas públicas en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual;
4. el aumento del conocimiento de las políticas públicas conducente a la erradicación de esta modalidad de trata.

El proceso de evaluación del Plan Integral 2015-2018 queda recogido documentalmente a través de:

- un **INFORME FINAL** (el presente documento), que contextualiza la metodología y el proceso de evaluación acometido y expone con detalle el marco del Plan Integral 2015-2018, así como los resultados de los análisis de ejecución, eficacia, eficiencia, relevancia, impacto y enfoque de género realizados; en este Informe Final se identifican las principales dificultades encontradas, los logros alcanzados, las lecciones aprendidas durante la ejecución del Plan, así como los retos pendientes; y se hacen recomendaciones para el siguiente instrumento de planificación en esta materia.
  El Informe Final se estructura en seis capítulos numerados de 1 a 6 y, organizados dentro de éstos, un total de dieciocho apartados ordenados de la A a la R. Además, incluye cuatro Anexos de información complementaria.

- un **RESUMEN EJECUTIVO**, cuyo propósito es ofrecer de manera sintética las principales claves que se desarrollan en el Informe Final, principalmente en lo referente a logros alcanzados, las lecciones aprendidas, y las mejoras y recomendaciones que se proponen. El resumen ejecutivo ese presenta en un documento separado del Informe Final.

Es manifiesta la voluntad, a través de la evaluación, de alcanzar un mayor y mejor conocimiento de la situación de la trata con fines de explotación sexual a la que se ha llegado de resultas de la ejecución del Plan Integral, un conocimiento que permita formular conclusiones sustanciadas y recomendaciones útiles "para la elaboración de nuevos instrumentos de las políticas públicas en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual".

La presente evaluación se realiza, de acuerdo con estos objetivos, para conocer el grado de ejecución de las medidas, saber si se han alcanzado y en qué medida los objetivos establecidos en el Plan, si se ha respondido a las necesidades de las víctimas y posibles víctimas y si el Plan ha generado cambios que lleven a transformaciones a más largo plazo, y con ello poder señalar las fortalezas y los elementos críticos que constituyan la base de las recomendaciones.

Además, la evaluación del Plan Integral 2015-2018 se ha planteado como un proceso, por un lado, de generación de conocimiento y, por otro, de dinamización, diseñado para contribuir a promover la cultura de evaluación, al servicio de una intervención pública de "buen gobierno". En este sentido, además del análisis y la sistematización de los datos a través de los indicadores, se ha suscitado en el proceso, en coherencia con el enfoque del propio Plan Integral objeto de la evaluación, la motivación de todas las partes implicadas en el mismo a través de un planteamiento participativo orientado a recoger aportaciones que complementan el conocimiento proporcionado por las fuentes documentales, de por sí en gran parte diseñadas desde este enfoque.

Sólo una circunstancia excepcional de escala global que ha afectado a España durante los meses previstos para la evaluación, la grave crisis sanitaria generada por la CO-VID19, ha limitado en cierta medida la dinamización participativa debido a las restricciones impuestas durante el periodo de alarma en España. Sin embargo, se han utilizado vías telemáticas alternativas para preservar el carácter participativo de la evaluación.

2. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

D. CLAVES DEL PLAN INTEGRAL 2015-2018

El Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual fue aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de septiembre de 2015 para el periodo de vigencia 2015-2018.

Dicho Plan sucede al anterior Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual 2009-2012 y se basa en los resultados del mismo y en las conclusiones y recomendaciones derivadas de su ejecución.

La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género es el órgano responsable de la coordinación del Plan Integral, en colaboración con las administraciones e instituciones implicadas en su ejecución, en particular a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad y del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual. El Plan Integral se considera la hoja de ruta de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género en el desarrollo de las competencias que ésta tiene atribuidas en relación con el impulso de la coordinación, en el ámbito de la Administración General del Estado, en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, así como en materia de cooperación con otras instituciones y administraciones en relación con la asistencia y protección de las víctimas.

En cuanto a su enfoque y metodología

- El Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, según lo expresa en su introducción, "sitúa la promoción de los derechos humanos y la protección de las víctimas como su objetivo central", equiparando los derechos de las víctimas de trata a los de cualquier persona residente en el Estado español.
- El Plan Integral "coloca a la posible víctima en el centro de todas las actuaciones, por encima de otros intereses y objetivos".
- El Plan Integral se plantea como un instrumento de carácter integral y multidisciplinar con enfoque de género, tanto a nivel de diseño como de ejecución, y sitúa la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en el marco de la violencia contra las mujeres.

En cuanto a su Plan de Acción

- Sus siete pilares son el enfoque de derechos humanos, el enfoque de género, la primacía del interés superior del menor, la mejora del conocimiento de las situaciones de trata con fines de explotación sexual, las víctimas protagonistas de todo el proceso, la persecución del delito y enfoque integral, cooperación y participación.
- El Plan Integral adopta como prioridades las "tres Pes" de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos –prevenir la trata, proteger a las víctimas, perseguir el delito–, e incorpora dos prioridades más referentes a la mejora del conocimiento de las situaciones de trata y a la coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil.

- Su Plan de Acción se compone de 5 prioridades que engloban un total de 143 medidas asignadas cada una a las instituciones, unidades administrativas y entidades implicadas en su ejecución, organizadas en 10 objetivos específicos.

PRIORIDADES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Nº MEDIDAS
PRIORIDAD 1: REFUERZO DE LA PREVENCIÓN Y DE LA DETECCIÓN DE LA TRATA	**OE 1:** Visibilizar la realidad de la trata y promover un mensaje claro y contundente a la sociedad de tolerancia cero a la trata de mujeres con fines de explotación sexual	57
	OE 2: Aumentar la información y la formación sobre la trata con fines de explotación sexual entre profesionales de entidades públicas y privadas	
	OE 3: Reforzar los mecanismos de detección de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual	
PRIORIDAD 2: IDENTIFICACIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE SERES HUMANOS	**OE 4:** Reforzar los mecanismos de identificación, asistencia y protección a víctimas de trata	40
	OE 5: Reforzar los servicios de información y atención a las víctimas de trata con fines de explotación sexual	
	OE 6: Medidas dirigidas a la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad (víctimas de trata con fines de explotación sexual menores de edad)	
PRIORIDAD 3: ANÁLISIS Y MEJORA DEL CONOCIMIENTO PARA UNA RESPUESTA EFICAZ FRENTE A LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL	**OE 7:** Favorecer la mejora del conocimiento de las situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual a través de la investigación de esta realidad (estudios e investigaciones)	13
PRIORIDAD 4: PERSECUCIÓN MÁS ACTIVA A LOS TRATANTES	**OE 8:** Refuerzo de la investigación de los casos de trata con fines de explotación sexual	18
	OE 9: Refuerzo de los instrumentos para el enjuiciamiento de la trata de seres humanos	
PRIORIDAD 5: COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	**OE 10:** Impulso de la coordinación y participación en materia de trata con fines de explotación sexual	15

En adelante se utilizarán con frecuencia las abreviaturas PR y OE seguidas del número correspondiente en referencia a las prioridades y objetivos del Plan de Acción.

En cuanto a la responsabilidad de su ejecución

Las instituciones, unidades administrativas y entidades implicadas en la ejecución de las medidas del Plan Integral son[4]:

- Comunidades Autónomas (CCAA)
- Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
- Fiscalía General del Estado (FGE)
- Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual (FORO)[5]
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)
    - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
    - Oficina de Derechos Humanos (ODH)
    - Secretaría General de Cooperación Internacional y para el Desarrollo (SGCID)
- Ministerio de Defensa (MDEF)
    - Dirección General de Personal (DIGENPER)
- Ministerio de Educación Cultura y Deporte (MECD)
    - Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE)
    - Consejo Superior de Deportes (CSD)
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS)
    - Dirección General de Migraciones (DGM)
    - Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (DGITSS)
    - Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)
    - Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE)
- Ministerio de Industria Comercio y Turismo (MINETUR)
- Ministerio del Interior (MINT)
    - Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)
    - Dirección General de la Guardia Civil (DGGC)
    - Dirección General de la Policía (DGP)
    - Dirección General de Política Interior (DGPOLINT)
    - Secretaría de Estado de Seguridad (SES)
    - Relator
- Ministerio de Justicia (MJUS)
    - Centro de Estudios Jurídicos (CEJ)
    - Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia (DGRAJ)
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI)
    - Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad (DGPAD)
    - Dirección General de Servicios para la Familia e Infancia (DGSFI)
    - Dirección General de Salud Pública Calidad e Innovación (DGSPCI)
    - Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (DGVG)
    - Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO)

Organizaciones especializadas

[4] En adelante se utilizarán habitualmente en el texto las siglas del listado. Las denominaciones de algunos ministerios y de sus centros directivos han cambiado. En este listado se utilizan las denominaciones según la organización de la Administración General del Estado en el momento de la aprobación del Plan. En el Anexo 4 de este informe se citan las denominaciones actuales.

[5] Realmente el Foro Social contra la trata no es una entidad ni un órgano colegiado formalmente constituido; sin embargo, figura en las medidas del Plan Integral, por lo que se incluye en esta lista.

Además, el Plan cuenta para su planificación y ejecución con las **organizaciones especializadas** en la atención y protección a las víctimas que, aunque citadas en relación con algunas medidas, como se analiza más adelante, destacando su papel fundamental entre otros aspectos en la implementación, la eficacia y la relevancia del Plan, no figuran explícitamente como responsables en el desarrollo de ninguna medida.

Las organizaciones de la sociedad civil implicadas en la ejecución del Plan Integral se pueden clasificar en dos tipos de organizaciones, según el papel que han desempeñado en la consecución de los objetivos del Plan:

- Organizaciones sin fines de lucro, beneficiarias de subvenciones específicas de atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, tanto de la convocatoria de subvenciones de la DGVG como de otras (IRPF, asilo y migraciones). Se trata de organizaciones que cuentan con servicios específicos que atienden especializadamente a las víctimas (información, asistencia y protección), muchos de los cuales cuentan con acogida residencial.
- Organizaciones de la sociedad civil que son miembros de Pleno derecho del Foro Social contra la trata:

    - **Red Española contra la trata**. Está compuesta por organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en los ámbitos de la trata de personas, las migraciones, el asilo y la protección de los derechos humanos. Colaboran en el análisis de la situación y de las políticas públicas, con la finalidad de contribuir, aunando esfuerzos, a la mejora de la asistencia y la protección de las víctimas mediante la promoción de la cooperación con otras instituciones y con las administraciones, así como para incidir en las políticas nacionales.

    - **Otras organizaciones**. Además de la Red, están representadas en el Foro otras organizaciones cuyos fines estatutarios están enfocados hacia cometidos que van más allá de la asistencia y protección a las víctimas, como la actuación en el ámbito de las migraciones, la protección internacional o la defensa de los derechos humanos, que a su vez están íntimamente relacionados con los procesos de captación y explotación de víctimas de trata (es el caso de Cruz Roja Española, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y ACCEM, Cáritas o Médicos del Mundo. Asimismo, aunque muchas de las organizaciones asistenciales realizan actividades de incidencia política, el foro cuenta con la representación de organizaciones cuyo cometido específico es la incidencia política para acabar con las causas de la trata. Es el caso de la Plataforma por la Abolición de la Prostitución y el Consejo de Participación de la Mujer, cuya representación en el foro corre a cargo de la Comisión para la Investigación de Malos tratos a mujeres y de la Asociación de Familias y Mujeres del Medio Rural (AFAMMER).
      Desde hace tres años a las entidades que tienen representación propia en el foro se han añadido dos específicas de asistencia a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual con amplia presencia geográfica e infraestructura de atención (Religiosas Adoratrices y APRAMP).

Unidades territoriales

De forma complementaria a las administraciones e instituciones arriba citadas, existen órganos y unidades, dependientes de algunas de dichas administraciones e instituciones públicas con responsabilidades en el desarrollo de las medidas del Plan, cuyo papel es fundamental en la ejecución de las actuaciones derivadas de las medidas del Plan, y ello por sus competencias a nivel territorial y/o local y su mayor cercanía a la ciudadanía.

Se trata de administraciones territoriales (de nivel autonómico o local) y de unidades en cada territorio que dependen de la Administración General del Estado. Al igual que ocurre con las organizaciones de la sociedad civil, estas unidades no figuran en el Plan Integral como responsables del desarrollo de medidas concretas, asignándose las medidas a la unidad o centro directivo que opera a nivel estatal, aunque puntualmente se las cita en el contexto de algunas medidas, como se analiza más adelante, señalando aspectos relevantes de su participación en el Plan, particularmente en relación con los objetivos de cooperación y colaboración.

Entre las unidades territoriales intervinientes en el Plan cabe destacar:

- Las **Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares**. Son unidades dependientes funcionalmente de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. La Instrucción Conjunta de los Ministerios de Igualdad, Justicia, Interior, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Política Territorial y Función Pública les encomienda la siguiente tipología de funciones:
    - La colaboración con las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de violencia contra las mujeres, incluido el apoyo a otras instituciones y organizaciones en la derivación de posibles víctimas a recursos especializados, facilitando la colaboración con las organizaciones especializadas y la atención inmediata y, por tanto, una mayor confianza de las víctimas en las autoridades.
    - El seguimiento y la coordinación de los recursos y servicios de la Administración General del Estado para la atención de las situaciones de violencia contra las mujeres en el territorio y el seguimiento de otros recursos y servicios de atención especializada existentes en el territorio.
    - La participación en las campañas de información, sensibilización y prevención de la violencia de género, incluida la intervención en el marco del Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus entornos.
    - La promoción y colaboración en la formación y especialización de profesionales.

- Los **Interlocutores sociales en trata de seres humanos de Policía Nacional y de Guardia Civil**. Es una figura creada en 2016 para favorecer una mayor coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y las organizaciones especializadas en la atención a las víctimas, con vistas a mejorar el enfoque centrado en la víctima, y en respuesta a la indicación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH (2011) sobre la necesidad de un proceso de identificación y atención proactiva a las víctimas, que garantice un enfoque centrado en sus necesidades y no en la investigación policial. Esta figura se impulsa desde el Ministerio del Interior y supone la identificación en cada territorio de interlocutores de Policía Nacional y Guardia Civil, que tienen

encomendadas funciones específicas en materia de trata y que deberán mantener una estrecha colaboración con las organizaciones especializadas.

- **Los fiscales delegados de extranjería**. La fiscalía general del Estado cuenta con redes de fiscales especialistas, entre ellas, una Unidad especializada en trata de seres humanos, dependiente del Fiscal de Sala Coordinador de extranjería, en la que se coordinan las actuaciones en relación a la trata de seres humanos y se garantiza la unidad de criterio de su red de fiscales distribuida por todo el territorio. El Plan atribuye la responsabilidad del desarrollo de las medidas a la Fiscalía General del Estado, a través de su Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería.

En cuanto a su presupuesto

El presupuesto total para el periodo de planificación es de **104.111.157,72 €**. Este presupuesto es el resultado del cálculo de los costes estimados por parte de cada ministerio en función de las responsabilidades que el Plan le atribuye.

En la tabla siguiente se recogen las cantidades presupuestadas por año y prioridades del Plan.

AÑOS	PRIORIDAD 1: PREVENCIÓN-DETECCIÓN	PRIORIDAD 2: IDENTIFICACIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA	PRIORIDAD 3: ANÁLISIS-MEJORA DEL CONOCIMIENTO	PRIORIDAD 4: PERSECUCIÓN MÁS ACTIVA A LOS TRATANTES	PRIORIDAD 5: COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIEDAD CIVIL	TOTAL
2015	1.431.737,87 €	4.813.288,56 €	716.912,00 €	13.839.951,00 €	5.225.000,00 €	26.026.889,43 €
2016	1.431.937,87 €	4.813.288,56 €	716.912,00 €	13.839.951,00 €	5.226.000,00 €	26.028.089,43 €
2017	1.431.937,87 €	4.813.288,56 €	716.912,00 €	13.839.951,00 €	5.226.000,00 €	26.028.089,43 €
2018	1.431.937,87 €	4.813.288,56 €	716.912,00 €	13.839.951,00 €	5.226.000,00 €	26.028.089,43 €
TOTAL	**5.727.551,48 €**	**19.253.154,24 €**	**2.867.648,00 €**	**55.359.804,00 €**	**20.903.000,00 €**	**104.111.157,72 €**

El análisis de las cuantías económicas se desarrolla en el apartado *O. Evaluación de eficiencia* del presente Informe Final.

E. SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN INTEGRAL 2015-2018

El Plan Integral plantea en su apartado *6.3. Seguimiento y evaluación del Plan* un sistema de seguimiento y evaluación "asentado en el trabajo de dos órganos: la **Conferencia Sectorial de Igualdad**, órgano de encuentro, deliberación y cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de políticas de igualdad, incluida la asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual; y el **Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual**, que integra, además de a los Departamentos ministeriales con responsabilidades en la ejecución del Plan Integral, a una representación de la administración autonómica, a la Federación Española de Municipios y Provincias y a las organizaciones con experiencia en la asistencia y protección a las víctimas".

Se establece la realización de **informes de seguimiento** de periodicidad anual, "haciendo balance de los logros y carencias existentes, con la finalidad de plantear posibles soluciones para seguir avanzando en cada una de las citadas prioridades".

Para realizar el seguimiento y poder utilizarlo "como un mecanismo corrector de aquellas actuaciones que no están produciendo los resultados previstos", se plantea que se establezcan "una serie de indicadores que permitan evaluar los logros conseguidos en cada una de las prioridades del Plan".

Dado que dichos indicadores no existen desde el inicio del Plan, sino que se prevé su diseño durante el periodo de ejecución del mismo, no se dispone de un seguimiento y una evaluación basados en un sistema de indicadores que alimente el conjunto de análisis inicial, análisis intermedios (por anualidades) y análisis final de una manera continuada y coherente. Sin perjuicio del esfuerzo realizado por el Grupo de trabajo del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual plasmado en su propuesta de indicadores, a la que se alude más adelante en este informe, cabe señalar que, para la presente evaluación final, no se dispone de una evaluación inicial ni de evaluaciones intermedias referenciadas a un mismo sistema de indicadores.

Desde el comienzo del análisis de las fuentes documentales de la evaluación, queda de manifiesto que una de las recomendaciones irá orientada a promover de cara al futuro el diseño de un sistema de indicadores válido que se utilice de manera continuada a lo largo del periodo de diseño y ejecución de la futura planificación.

En cuanto a la evaluación, el Plan Integral 2015-2018 prevé en el mismo apartado 6.3 *Seguimiento y evaluación del Plan* la realización de una "evaluación final que recoja información sobre el trabajo realizado durante los 4 años de vigencia del mismo", que sirva de base para la planificación de las políticas públicas en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual; dicha evaluación servirá para orientar estas políticas, el diseño y la implementación de futuros planes así como la formulación de nuevas medidas y acciones de acuerdo con el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

F. SITUACIÓN DE PARTIDA DEL PERIODO OBJETO DE EVALUACIÓN

La situación de partida del periodo de planificación que aquí se evalúa (2015-2018) queda recogida en el apartado 4 del Plan Integral.

En dicho apartado se contextualiza la realidad de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en el mundo, en Europa y sobre todo en España a partir de los datos existentes en esta materia procedentes de diversas fuentes. Además, se recogen para España las principales conclusiones derivadas del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en este ámbito:

- las conclusiones y recomendaciones procedentes de la evaluación del Plan 2009-2012,
- las observaciones y recomendaciones realizadas por las organizaciones integrantes del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual y por las Comunidades Autónomas,
- las conclusiones del informe elaborado por la oficina del Defensor del Pueblo,
- las conclusiones del Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos (GRETA) del Consejo de Europa.
- las conclusiones de los informes TIP (Trafficking in persons) del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Las principales claves comunes que cabe retener sobre la situación de la trata en el contexto internacional, europeo y español al inicio del Plan Integral objeto de evaluación son las siguientes:

- la trata con fines de explotación sexual es la modalidad de trata que más víctimas registra;
- las principales víctimas de la trata con fines de explotación sexual son las mujeres y las niñas, estando en aumento la proporción de estas últimas;
- la trata de seres humanos es una de las principales fuentes de beneficios ilícitos para la delincuencia a nivel mundial, generando unos flujos desde países más pobres donde se captan las víctimas hacia países más ricos.

En España, los datos que describen esta situación, algunos de los cuales se resumen a continuación, se clasifican en los siguientes apartados fundamentales:

- La **situación de la prostitución en España** como principal destino de las víctimas de trata con fines de explotación sexual. Cabe señalar que, a este respecto, ante la elaboración del nuevo Plan se hizo un gran esfuerzo por conocer dicha situación, a pesar de la dificultad que ello supone por la naturaleza y las características de los contextos de la prostitución. Algunos datos referidos al entorno del inicio del periodo de planificación que estamos evaluando, son:

    - la prostitución representa un 0,35% del PIB, es decir 3.700M€ (base 2010, publicado 2014);
    - el número de mujeres en situación de prostitución en España es de aproximadamente 45.000 (CITCO, publicado 2012);
    - "la demanda se caracteriza porque mayoritariamente los compradores de prostitución son varones [99,7%] y la oferta es de mujeres extranjeras muchas de

ellas en situación de inmigración ilegal [sic.]" [...] "con graves problemas económicos" (Ponencia sobre el estudio de la prostitución en España, marzo 2007).

- La **magnitud de la trata** de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en España, valorada a partir de los datos de **detección e identificación de posibles víctimas**, a partir de las inspecciones en lugares en los que se ejerce la prostitución por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin perjuicio de la detección de situaciones de trata por otras vías (inspección de trabajo, entradas en el país, contactos con una organización o servicio especializado o dispositivo de información). Los principales datos son:

  - el número de inspecciones administrativas de las FCSE es de alrededor de 3.000 (2014, 2015);
  - el número de personas en riesgo de estar en situación de trata de seres humanos y/o de explotación sexual es de casi 14.000;
  - estas personas son en su mayoría mujeres;
  - el principal grupo de edad es 23-32 años y la nacionalidad mayoritaria la rumana;
  - el 95% de las personas en situación de riesgo se encuentran en situación de estancia regular en España;
  - el 60% de las personas en situación de riesgo se ubican en "clubes de alterne con plaza" (hoteles reconvertidos);
  - el número de víctimas identificadas formalmente por las FCSE (datos de 2014) es de 900, 153 de ellas de trata con fines de explotación sexual. Estos datos son inferiores a los de 2013, lo que sugiere una mayor ocultación de las actividades como respuesta a la actividad preventiva de las FCSE;
  - las organizaciones especializadas en asistencia a las víctimas de trata informan de 3.419 mujeres con signos de trata con fines de explotación sexual en 2014.

- La **protección a las víctimas** de trata con fines de explotación sexual en España:

  - En 2014, las organizaciones especializadas proporcionaron atención específica a algo más de 28.000 mujeres y niñas. En ese año, 299 de ellas fueron formalmente identificadas como víctimas de trata con fines de explotación sexual. Las organizaciones especializadas acompañan e 2014 en la denuncia de su situación de trata con fines de explotación sexual a 289 mujeres, 27 de ellas menores de edad.
  - En 2014 se registran 42 recursos de alojamiento con 389 plazas, 7 de ellas para menores.

- La **persecución del delito** a través de la actuación policial y la respuesta penal:

  - en 2014 se realizan 75 atestados policiales de trata con fines de explotación sexual, siendo detenidas 201 personas;
  - la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado abre 156 diligencias de seguimiento especial de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y archiva otras 2. El número de escritos de acusación en relación con esta modalidad de trata asciende a 28, con 98 acusados y 87 víctimas, todas ellas mujeres y de las cuales 6 menores de edad.

Esta imagen sumamente sintética de la realidad de partida del periodo de vigencia del Plan Integral 2015-2018 se plasma posteriormente para los años de desarrollo del Plan en el apartado *G. Evolución de la lucha contra la trata* a continuación, así como a través de los análisis de evaluación realizados, particularmente *N. Evaluación de resultados o eficacia: Grado de cumplimiento de los objetivos*.

G. EVOLUCIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL EN EL PERIODO 2015-2018

Este apartado presenta una visión conjunta de la evolución de la lucha contra la trata a partir de un extracto de información procedente del Boletín Estadístico Anual de Violencia de Género y de los Informes de Seguimiento anuales del Plan Integral.

Boletín Estadístico Anual de Violencia de Género 2015-2018

El Boletín Estadístico Anual de Violencia de Género es una fuente de información importante sobre la evolución de los datos de la lucha contra la trata en el periodo de vigencia del Plan Integral, en la medida en que es el único soporte estadístico que integra datos recogidos de diferentes fuentes. Dicho Boletín, en sus ediciones de 2015, 2016, 2017 y 2018, contiene un apartado (el 8) dedicado específicamente a la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. Este apartado se incorpora como novedad en la edición del Boletín del año 2015, si bien los datos ya se recogían, en particular en el marco del Plan 2009-2012, ampliándose su contenido y especificidad año a año entre 2015 y 2018.

El Boletín presenta información sobre la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual procedente de las siguientes fuentes:

- datos recogidos por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, relativos a la asistencia proporcionada a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, a partir de los cuestionarios remitidos a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género por entidades encargadas de proporcionar asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual. Obsérvese que la información proporcionada por las entidades beneficiarias de las subvenciones se refiere al conjunto de actuaciones de atención integral prestada a víctimas de trata con fines de explotación sexual y a potenciales víctimas, y no únicamente a la asistencia proporcionada con la financiación de la DGVG. No obstante, estas entidades no constituyen la totalidad de las que en España pueden ser susceptibles de atender a una víctima de trata, si bien conforman el grupo de entidades más significativo en la materia, por lo que la información proporcionada muestra con bastante rigor la situación real existente;
- información procedente del Centro de Inteligencia Contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO-Ministerio del Interior) sobre prevención y lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la explotación sexual;

- datos proporcionados por el Fiscal de Sala de Extranjería (en el ámbito de las funciones de los fiscales delegados de extranjería) de la Fiscalía General del Estado en relación al delito de trata con fines de explotación sexual.

De este modo, la información recogida en los boletines ofrece un panorama de la lucha contra la trata con fines de explotación sexual desde tres enfoques:

- 1) los recursos existentes para la atención a las víctimas de trata con fines de explotación sexual y a asistencia proporcionada a las víctimas;
- 2) la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:
- 3) la actuación judicial.

Además, esta información resulta relevante con respecto a los resultados del Plan Integral, como se analiza en el apartado correspondiente (*N. Evaluación de resultados o eficacia*).

En la tabla siguiente se recogen algunos de los datos más significativos del apartado 8 de los Boletines de los años 2015 a 2018.

Boletín Estadístico Anual	2015	2016	2017	2018
Atención a mujeres y niñas víctimas (organizaciones beneficiarias de las subvenciones - DGVG)				
Contactos con mujeres en contextos de prostitución	47.603	52.872	60.428	46.906
Atención específica prestada por las entidades (ocasiones)	31.528	35.021	34.245	37.214
Total mujeres y niñas con indicios de trata con fines de explotación sexual atendidas por las entidades	3.876	3.858	5.104	4.302
Mujeres con signos de trata con fines de explotación sexual de edad comprendida entre 18 y 25 años	1.514 (39,06%)	1.593 (41,3%)	2.094 (41,03%)	1.695 (39,4%)
Mujeres con signos de trata con fines de explotación sexual de edad comprendida entre 26 y 35 años	1.629 (42,0%)	1.388 (36,0%)	1.592 (31,19%)	1.455 (33,82%)
Menores de edad con signos de trata con fines de explotación sexual	166 (2,99%)	182 (4,7%)	87 (1,70%)	148 (3,44%)
Nacionalidad más frecuente de las mujeres atendidas con indicios de trata	Nigeria	Nigeria	Nigeria	Nigeria
Continente de procedencia más habitual	África	África	África	África
Denuncias de situación de trata con acompañamiento de entidades	326	399	766	547
Denuncias de situación de trata con acompañamiento de entidades a menores (entre paréntesis porcentaje de víctimas menores)	20 (12%)	31 (17%)	26 (29,9%)	10 (6,76%)
Recursos de atención a las víctimas	183	188	180***	223
Plazas de alojamiento para víctimas de trata (total España)	420	420	499	485
Detección de posibles víctimas (Actuaciones policiales - CITCO)				

Prevención: Personas en situación de riesgo detectadas	13.879	12.419	10.111	9.315
Persecución: Número de atestados policiales trata	63	64	73	61
Persecución: Número de desarticulaciones trata	30	31	45	37
Persecución: Número de detenidos trata	152	186	208	232
Víctimas de trata con fines de explotación sexual: p. adultas	130	142	146	122
Víctimas de trata con fines de explotación sexual: p. menores	3	6	9	6
Víctimas de trata con fines de explotación sexual: principal origen	Rumanía	Rumanía	Otros; Nigeria	Otras, Nigeria
Situación administrativa de la víctima: regular	65%	54%	34%	60%
Situación administrativa de la víctima: irregular	35%	46%	66%	40%
Persecución del delito (Unidad de extranjería - FGE)				
Diligencias abiertas de seguimiento especial de trata	74	69	106	91
Personas investigadas	401	375	547	424
Víctimas de trata totales contabilizadas por fiscalía (en 2015 y 2016: potenciales + grave riesgo + identificadas)	978	393	289	331
Víctimas grave riesgo (desglosadas solo 2017 y 2018)			157	83
Organizaciones criminales o grupos organizados	20	36	67	35
Identificadas: Mujeres víctimas de trata mayores de edad	227	367	264	318
Identificadas: Mujeres víctimas de trata menores de edad	227	26*	25	11**
Mujeres detenidas e investigadas por trata	227	177	204	213
Hombres detenidos e investigados por trata	354	198	329	211
Escritos acusación		12	22	23
Sentencias por delitos de trata f. ex. sex. comunicadas a FGE (entre paréntesis sentencias absolutorias)	24 (5 absol.)	13 (5 absol.)	16 (6 absol.)	23 (5 absol.)

Tabla: Elaboración propia a partir de los datos del B.E.A. años 2015, 2016, 2017 y 2018 y datos facilitados por la DGVG
Los datos de las casillas de fondo gris más claro, cuando existen, proceden de fuentes directamente facilitadas por la DGVG, pues no figuran publicadas en el BEA de ese año. En fondo gris oscuro, cuando no existen datos.
* Más 1 menor discapacitada en 2016. ** Más 2 menores discapacitadas en 2016. *** Este dato corrige el que figura en el B.E.A. (679), posiblemente debido a un error en la suma del total de recursos, los cuales hacen referencia a recursos de atención asistencial con y sin alojamiento. Véanse las tablas N del *Anexo 2. Tablas de datos* para más información.

Informes de Seguimiento anuales 2015-2018

El Plan Integral 2015-2018 prevé la elaboración de informes de seguimiento con periodicidad anual que recojan "información sobre las actuaciones realizadas en cada una de las prioridades establecidas", con una finalidad correctora de año en año. Los informes de seguimiento se basan en la información presentada por las administraciones públicas, instituciones y entidades con responsabilidades en la ejecución de actuaciones correspondientes a las medidas del Plan. Su elaboración es competencia de la DGVG.

Se han analizado los cuatro informes de seguimiento de los respectivos años de 2015, 2016, 2017 y 2018.

La tabla del *Anexo 1. Hitos de la información de los Informes de Seguimiento del Plan Integral, años 2015 a 2018*, del presente Informe Final de evaluación, con datos referentes a la evolución de la situación y de las intervenciones en materia de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación, ofrece un resumen, extraído principalmente de las conclusiones de los informes de seguimiento. Esta tabla no pretende recoger información de forma exhaustiva sino proporcionar una visión clara y resumida de la evolución de la información plasmada en los informes de seguimiento. Gran parte de las informaciones recogidas en la tabla se comentan, matizan o amplían en distintos capítulos y apartados de este Informe Final.

3. ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

H. MARCO, TIPOLOGÍA Y PRINCIPIOS DE LA EVALUACIÓN

Como se ha comentado anteriormente, el Plan 2015-2018 prevé en su apartado 6.3 la realización de una "evaluación final que recoja información sobre el trabajo realizado durante los 4 años de vigencia del mismo", que sirva de base para la planificación de las políticas públicas en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual; dicha evaluación ha de servir para orientar estas políticas, el diseño y la implementación de futuros planes, así como la formulación de nuevas medidas y acciones de acuerdo con el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

La evaluación realizada, guiada por dicho objetivo general, ha permitido alcanzar los **objetivos específicos** establecidos a priori y ya anteriormente citados:

1. la medición del grado de ejecución del Plan a partir de los indicadores propuestos y de otros que complementen la evaluación;
2. la identificación de elementos críticos y fortalezas;
3. la propuesta de recomendaciones y medidas para la elaboración de nuevos instrumentos de las políticas públicas en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual; y
4. el aumento del conocimiento de las políticas públicas conducente a la erradicación de esta modalidad de trata.

La evaluación se ha planteado, diseñado y ejecutado como una evaluación:

- externa, realizada por la empresa adjudicataria del servicio, si bien "en colaboración con las administraciones e instituciones con responsabilidades en la ejecución del Plan";
- basada en metodologías y herramientas tanto cuantitativas como cualitativas;
- ex post, puesto que se ha realizado una vez finalizado el Plan;
- conclusiva, pues su propósito ha sido proporcionar la información necesaria para poder realizar una valoración global de los resultados del Plan vinculada a unos niveles o criterios evaluativos que han permitido formular recomendaciones y propuestas de mejora. Dichos niveles evaluativos han sido los siguientes:
  1. la implementación;
  2. los resultados o eficacia;
  3. la eficiencia o rendimiento;
  4. la relevancia;
  5. el impacto;
  6. el enfoque de género;
- con enfoque de género, porque lo aplica en su diseño y ejecución y porque propone analizar la aplicación del enfoque de género en el Plan, incorporándolo como nivel evaluativo;

- participativa, orientada a contribuir a la promoción de una cultura de evaluación, al servicio de una intervención pública de "buen gobierno".

En coherencia con el planteamiento propuesto, el paradigma evaluativo que se ha considerado más adecuado a las características y al espíritu del Plan Integral ha sido el pluralista, centrado en la utilidad, los procesos, los resultados y los impactos, sin perjuicio de la medición de la consecución de objetivos a través del análisis de los indicadores cuantitativos propuestos.

La evaluación pluralista "recurre a personas como instrumentos de recogida de datos más que a instrumentos de sondeo: utiliza el conocimiento intuitivo, con el objeto de reflejar de forma más adecuada el sistema de valores del investigador; utiliza metodologías cualitativas más que cuantitativas, muestreos selectivos más que muestras aleatorias y representativas, lleva a cabo análisis de datos de carácter inductivo, utiliza teorías bien establecidas y no hipótesis supuestamente sustantivas…" (McKelly, 1987).

Las ventajas de este paradigma ha sido que ha permitido una evaluación que:

- se ha podido realizar en el periodo de tiempo relativamente corto establecido para la misma, sin perjuicio de su prórroga de 2 meses debido a las circunstancias extraordinarias del estado de alarma por la crisis sanitaria desencadenada en marzo de 2020;
- no ha comprometido grandes cantidades de recursos, al servirse de instrumentos de análisis de generación más asequible;
- ha respondido a las necesidades de los grupos implicados, en particular a través del Grupo de trabajo del Foro Social contra la trata, al que ha implicado directamente en el proceso;
- ha utilizado metodologías cualitativas que han permitido mantener un estrecho contacto con la realidad y obtener una mejor comprensión del entorno en el que se desarrollarán las futuras acciones en el contexto de la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

El enfoque de la evaluación ha seguido los principios de evaluación de las políticas públicas en el contexto de la gobernanza, a saber, la transparencia, la pluralidad, la imparcialidad, la independencia e integridad, la responsabilidad y la eficiencia, además de los principios de igualdad y no discriminación.

Los **principios éticos** por los que se han regido específicamente en este trabajo y se rigen sistemáticamente las personas que han conformado el equipo evaluador de la empresa encargada del proceso, son los siguientes:

- *Principio de transparencia* a la hora de diseñar e implementar la evaluación. La empresa evaluadora se ha comprometido a identificar y revelar los posibles conflictos de interés, y comunicar los cambios en las condiciones inicialmente previstas o modificación de alguna de las circunstancias en que se produjo el encargo.
- *Principio de pluralidad y participación,* garantizando la consulta a los actores implicados y su participación en todas las fases del proceso.

- *Principio de imparcialidad*, tanto en lo referente a la empresa como entidad evaluadora como a los actores, para evitar sesgos.
- *Principios de independencia e integridad*, para evitar la imposición de un enfoque de evaluación orientado a obtener unos resultados predeterminados.
- *Principio de responsabilidad*, tanto en el uso de la información obtenida como en el respeto de la integridad del informe cuando éste se publique, por parte de todas las partes interesadas, así como en el sentido de la rendición de cuentas o *accountability*
- *Principio de eficiencia* a la hora de elaborar las evaluaciones, produciendo información de valor suficiente para justificar los recursos empleados.

I. PROCESO Y FASES DE LA EVALUACIÓN

Líneas de trabajo

La evaluación del Plan Integral se ha diseñado y llevado a cabo siguiendo tres líneas de trabajo que han servido de marco y aglutinantes de las distintas fases y actividades del proceso:

1. **Colaboración**: Constitución de un grupo asesor compuesto por personal de la Subdirección General de Coordinación Interinstitucional en Violencia de Género de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (orgánicamente, de acuerdo con el Real Decreto 816/2018 que establece las funciones de la DGVG, el impulso de la coordinación y la cooperación en materia de trata corresponde a esta Subdirección) y dinamizado por la empresa adjudicataria de la evaluación; el grupo asesor ha acompañado la totalidad del proceso en sus distintas fases, para dar información, orientación y *feedback* sobre aspectos relevantes tanto de contenido como organizativos que han permitido desarrollar la evaluación y dar seguimiento a la misma. Ejemplos de ello son la validación de las fuentes y soportes de información de partida y del diseño de la evaluación y, en particular, el diseño de la matriz de evaluación y sus contenidos. También la organización de las dinámicas participativas.
2. **Análisis**, tanto previo como de los criterios de evaluación: comprende desde la síntesis de la documentación derivada de la ejecución del Plan Integral, incluidos en particular el documento del Plan, su Plan de Acción, los cuatro Informes de Seguimiento (2015, 2016, 2017, 2018) y los soportes de seguimiento de la ejecución de las medidas del Plan facilitados por la DGVG y remitidos a ésta por las administraciones, instituciones y entidades participantes, hasta la generación de conclusiones, propuestas y recomendaciones y la elaboración documental (redacción del Informe Final y del Resumen Ejecutivo final), pasando por el análisis de la ejecución de las medidas del Plan de Acción del Plan Integral, atendiendo a los criterios de evaluación establecidos: implementación, eficacia, eficiencia, relevancia, impacto e integración transversal de la perspectiva de género, y el contraste de los resultados de las dinámicas participativas.
3. **Consulta** a personas representantes de administraciones, instituciones y entidades participantes o con responsabilidad en la ejecución de las medidas del Plan Integral, a través de entrevistas en profundidad y de las dinámicas participativas de entrevista grupal y grupo focal.

Proceso y metodología de trabajo

El proceso de evaluación se ha ejecutado en tres fases.

Durante la Fase 1, de análisis de la información y diseño metodológico, se recogió y organizó toda la información facilitada por la DGVG: la documentación elaborada por ésta y algunas fuentes de la misma remitidas por las administraciones y entidades encargadas de la ejecución de medidas del Plan Integral. También se recopiló información cuantitativa de fuentes estadísticas oficiales. Se constituyó el grupo asesor de la evaluación, que es el primer pilar de la metodología participativa de la evaluación. Se inició el trabajo de diseño de la matriz de evaluación. En particular, se realizó un trabajo de adaptación de los indicadores propuestos por el Grupo de trabajo del Foro Social contra la trata y la generación de las preguntas de evaluación que llevaran a resultados concluyentes válidos y acordes con los objetivos del ejercicio de evaluación.

En el marco de esta fase, aunque cronológicamente trastocado por el estado de alarma debido a la crisis sanitaria de la COVID-19, se desarrolló el segundo pilar del trabajo participativo de la evaluación, con la intervención de entidades y personas directamente implicadas en la coordinación y/o ejecución de las medidas del plan. Se aplicaron dos técnicas participativas –grupo focal y entrevista grupa–, así como la entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave, descritas al final del presente apartado.

La Fase 2, de Resultados de la evaluación, agrupó los seis bloques de análisis por contenido evaluativo (la descripción metodológica para cada bloque se recoge en el apartado siguiente). El análisis de cada bloque se remató con una triangulación de resultados de los distintos criterios de evaluación en busca de patrones destacados que dieran una respuesta más matizada a las preguntas de la matriz, con la correspondiente revisión de las

respuestas. A partir de este trabajo se realizó la selección de aquellas conclusiones y recomendaciones más sólidamente sustentadas por el análisis realizado.

La Fase 3 (Conclusiones y recomendaciones) incluyó un apartado evaluativo complementario, la vinculación de los mandatos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género con las medidas del Plan Integral 2015-.2018, así como la comprobación de la hipótesis de la intervención que se traslada al bloque de conclusiones. La recogida de logros, lecciones aprendidas y recomendaciones y propuestas de mejora se derivan de este ejercicio, sintetizándolo en mensajes claros para la siguiente fase de planificación.

Finalmente, la fase concluye con la correspondiente elaboración documental, que se plasma en una actualización del resumen ejecutivo y en el presente Informe Final de evaluación.

J. FUENTES, HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN

La información que se ha utilizado para la evaluación del Plan Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual ha sido, contractualmente, la "facilitada y recopilada por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género a partir de los indicadores elaborados por el Grupo de trabajo del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual". Por lo tanto, la DGVG ha sido la principal fuente de conocimiento, sin perjuicio de la información cuantitativa o cualitativa recabada, a petición de la DGVG o directamente por el equipo evaluador y, ya durante el periodo de ejecución de la evaluación final, de otras administraciones, instituciones y entidades con responsabilidades en la ejecución del Plan, en particular a través del trabajo de campo y mediante las técnicas participativas.

Se han utilizado por ejemplo datos recogidos por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, relativos a la asistencia proporcionada a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, a partir de los cuestionarios remitidos a dicha Delegación por entidades encargadas de proporcionar asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual. También se han utilizado, completado y adaptado datos de ejecución recogidos y elaborados por la propia DGVG procedentes de otras fuentes, como el CITCO o la Fiscalía General del Estado.

Una fuente fundamental para la obtención de información ha sido el Boletín Estadístico Anual de Violencia de Género, en sus ediciones de 2015, 2016, 2017 y 2018, elaborado y difundido por la propia DGVG a partir de múltiples fuentes primarias, reseñadas en los boletines.

Otras fuentes de información y verificación, principalmente para el análisis cualitativo, han sido los propios actores responsables de la coordinación del Plan Integral y otros informantes clave dentro o fuera del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual.

Las fuentes de verificación y soportes que se han utilizado directa o indirectamente a través de los informes correspondientes han sido:

- información (fichas de seguimiento en sus formatos de 2015-2016 y de 2017-2018) remitidas por las entidades y administraciones para el seguimiento anual del Plan;

- informes post-test e información ad-hoc de las campañas realizadas;
- *briefings* de campañas contra la trata con fines de explotación sexual;
- cuestionarios a profesionales implicados en la ejecución de medidas del plan, particularmente a nivel operativo.

Herramientas y técnicas de recogida de información	Características de la información
Análisis documental	Descripción del Plan, Tipologías de las medidas, Acciones puestas en marcha, Informes de Seguimiento anuales, fichas de seguimiento de las medidas, Indicadores elaborados por el Grupo de trabajo del Foro Social, herramientas y soportes de recogida de datos para los indicadores, actas de las reuniones de trabajo de los grupos implicados, leyes y normas aplicables, informes de evaluación GRETA.
Recopilación de estadísticas oficiales y bases de datos	Datos estadísticos de contexto procedentes de estadísticas oficiales de la DGVG, Boletín Estadístico Anual 2015, 2016, 2017 y 2018, webs y bases de datos oficiales.
Entrevista en profundidad a informantes clave	Información cualitativa y/o mixta obtenida a través de entrevistas directas en profundidad a una selección de informantes clave (4 entrevistas) que facilitaron información sobre aspectos tales como la tipología, la calidad, la relevancia, la eficiencia o el impacto de algunas de las acciones del Plan.
Grupo focal	Información cualitativa y/o mixta obtenida a través de la técnica de grupo focal. Se realizó 1 grupo focal compuesto por 15 personas, reunido en dos sesiones telemáticas de 3 h, moderado por la persona evaluadora, y una reunión por cada uno de los 4 minigrupos constituidos para debatir y recoger la información.
Entrevista grupal	Información cualitativa y/o mixta obtenida a través de la técnica de entrevista grupal a 10 personas de nivel operativo, que debatieron y facilitaron información sobre aspectos tales como la tipología, la calidad, la relevancia, la eficiencia o el impacto del Plan y sus medidas.
Análisis de caso: resultados relevantes	Planteado inicialmente como la identificación y presentación de casos de buenas prácticas referentes tanto a las medidas del Plan como a la operativa de los actores implicados en su diseño, coordinación y ejecución (entidad coordinadora y entidades o instituciones colaboradoras), se explica más adelante que éstas se han señalado como "resultados relevantes".

Grupo focal

El grupo focal se utilizó para involucrar a personas representantes de las administraciones, instituciones y otras entidades implicadas en la ejecución del Plan Integral en el proceso de su evaluación a través de una participación específica y directa en el análisis cualitativo. Al grupo se presentó el proceso de evaluación y algunas de sus "ideas fuerza" y la dinámica de grupo focal permitió contrastar dichas ideas, recogiendo opiniones y actitudes con respecto a algunas temáticas seleccionadas, de modo que se alcanzara una visión más distribuida y plural del Plan.

El grupo estuvo compuesto por representantes del Grupo de trabajo del Foro Social contra la trata, al que se invitó a participar en su totalidad. La dinámica se estructuró en dos sesiones en formato videoconferencia, dinamizadas por la directora de la evaluación, y cuatro sesiones de minigrupo temático, en un proceso de 16 días de duración.

Para el trabajo del grupo se seleccionaron cuatro temáticas sobre las que, desde el punto de vista de la evaluación, se deseaba profundizar, ampliando los puntos de vista. Las temáticas se formularon para su debate como preguntas, resultando enmarcarse en cuatro de las cinco prioridades de Plan Integral, sin que la pertenencia a una prioridad fuera un criterio de selección de las mismas:

- *¿Ha conducido realmente la sensibilización y formación a través del Plan Integral a cambios significativos en los modos de trabajo, en las personas y en la situación de las víctimas?* Sensibilización y formación (PR1)
- *¿Ha conseguido verdaderamente el Plan Integral que las víctimas sean el centro de todas las actuaciones y protagonistas de todo el proceso?* Asistencia y protección a las víctimas (PR2)
- *¿Ha conseguido verdaderamente el Plan Integral que la información estadística recabada ofrezca una visión real de la situación de la trata con fines de explotación sexual en España?* Mejora del conocimiento: información estadística y estudios (PR3)
- *¿Ha conseguido verdaderamente el Plan asentar una cultura de colaboración interinstitucional y participación que impregne tanto los aspectos organizativos como operativos?* Cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil (PR5)

Además, se propusieron dos aspectos transversales (enfoque de género y buenas prácticas). El debate generó abundante información; además se recogieron fichas de trabajo. Los resultados de la dinámica están integrados en el análisis por niveles de evaluación y las buenas prácticas validadas se han señalado en los recuadros titulados "**resultado a destacar**" de los apartados de evaluación. Finalmente se decidió no incluir un capítulo específico sobre buenas prácticas por no haberse recopilado una información suficientemente homogénea, sistemática, participativa y consensuada sobre este análisis.

En el *Anexo 3. Dinámicas participativas y trabajo de campo* del presente Informe Final de Evaluación se incluye una descripción más detallada de la dinámica con el Grupo Focal.

Entrevista grupal

La mayor parte de las fuentes de información disponibles para esta evaluación han sido elaboradas a partir de datos facilitados, bien por personas o entidades receptoras directas de las medidas, bien por personal de las administraciones, instituciones y entidades encargadas de su ejecución. El grupo asesor de la evaluación consideró pertinente recabar información cualitativa complementaría procedente de personal operativo directamente encargado "a pie de calle" de la ejecución de determinadas medidas.

Para este fin se eligió la entrevista grupal, una herramienta de investigación social basada en la técnica de discusión en grupo si bien aplicada a menor escala, que permite dar espacio a la interacción, la experiencia y la creatividad de las personas participantes para contrastar, mejorar y completar la información cualitativa de que se dispone.

La DGVG se encargó de seleccionar y convocar al grupo, que estuvo formado por profesionales representantes de la ONG en frontera Nuevo Hogar Betania - La Línea de la Concepción, la Policía Nacional - UCRIF de Alicante, la Guardia Civil - Comandancia de Madrid, la Asociación Amar Dragosté (coordinadora, 1 usuaria y 1 superviviente ahora

voluntaria Casa Refugio), el Poder Judicial – Juzgado primera instancia de Madrid, la Secretaría de Estado de Migraciones - Centro de Acogida a Refugiados de Mislata, la Universidad de Granada y Servicio de protección de menores de Andalucía y la Unidad de Violencia sobre la Mujer en la Subdelegación del Gobierno en Alicante. La dinámica realizada permitió recoger, en un tiempo relativamente corto (3 horas), abundante información cualitativa acerca de la experiencia del nivel operativo en el contexto de las actuaciones del Plan. Además, permitió que las 9 personas participantes se conocieran y contrastaran sus opiniones, en parte a través de su propia reflexión y en parte mediante las contribuciones del resto de participantes, sobre aspectos del Plan Integral con los que estaban menos familiarizadas. Los resultados de la dinámica están integrados en el análisis por niveles de evaluación. En el *Anexo 3. Dinámicas participativas y trabajo de campo* se incluye el guion de la entrevista grupal.

Entrevista en profundidad a intervinientes clave

Como trabajo de campo complementario para la obtención de información cualitativa se realizó, en el marco de la Fase 1, una entrevista en profundidad a 4 personas consideradas informantes clave, pertenecientes a entidades implicadas en la ejecución del Plan Integral.
Las entrevistas tuvieron una duración comprendida entre 75 y 90 minutos y se centraron en la experiencia y percepciones de las informantes clave, representantes de distintos niveles y ámbitos de desarrollo del Plan Integral: estatal (DGVG y Guardia Civil), autonómico (Secretaría Xeral da Igualdade de la Xunta de Galicia) y local (Unidad Municipal contra la Trata de Seres Humanos del Ayuntamiento de Barcelona). Sus testimonios y valoraciones se han contrastado con el conjunto de los análisis de evaluación y se hallan integrados en los mismos. El enorme interés y motivación suscitado por las preguntas planteadas en la entrevista grupal, y la riqueza y los matices de la información aportada, hizo que se utilizara la misma base de preguntas si bien con un mayor desarrollo de cada una de ellas. En el *Anexo 3. Dinámicas participativas y trabajo de campo* se incluye el guion de las preguntas de la entrevista.

K. CRITERIOS DE EVALUACIÓN O NIVELES DE ANÁLISIS

Los **criterios de evaluación** son las condiciones, reglas, principios, normas o ideas de valoración que permiten estructurar las preguntas de evaluación y hacen posible que se emita un juicio valorativo sobre lo que se evalúa. Los criterios aquí seleccionados equivalen a los seis niveles de análisis establecidos: **implementación o ejecución, eficacia o resultados, eficiencia o rendimiento, relevancia o necesidades, impacto y enfoque de género**.

A continuación se detallan el propósito y el contenido del análisis para cada criterio de evaluación:

F2.1 EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN	
Propósito	Conocer el grado de ejecución de las medidas del plan por objetivos y prioridades.

Descripción	• Análisis y valoración del grado de ejecución de las 143 medidas del Plan Integral correspondientes a las 5 prioridades y los 10 objetivos específicos
	  ○ Recopilación del grado de ejecución de las medidas por tipología objetivo y prioridad
	  ○ Identificación de posibles variaciones y lagunas
	• Análisis y valoración de los sistemas de seguimiento y su plasmación documental (informes de seguimiento anuales)
	• Análisis y valoración del funcionamiento de los mecanismos de coordinación del Plan y de los grupos de trabajo

F2.2 EVALUACIÓN DE RESULTADOS O EFICACIA	
Propósito	Conocer el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Integral.

Descripción	• Medición de los principales resultados obtenidos mediante la ejecución de las medidas implementadas del Plan Integral y estimación del grado de consecución de las 5 prioridades y los 10 objetivos específicos
	  ○ Análisis de las mediciones de los resultados correspondientes a los 10 objetivos específicos del Plan a través de los indicadores e informes de seguimiento anuales
	  ○ Análisis de los efectos directos e indirectos a corto plazo de las intervenciones
	• Calidad de los resultados
	  ○ Claridad en la definición de los objetivos
	  ○ Calidad en la definición de los indicadores
	  ○ Coherencia de las intervenciones
	  ○ Valoración de algunos outputs

F2.3 EVALUACIÓN DE EFICIENCIA O RENDIMIENTO	
Propósito	Comprobar el grado de optimización del uso y la asignación de los recursos personales, económicos, materiales y temporales.
Descripción	• Análisis del presupuesto: estimación y ejecución • Adecuación de los recursos personales, económicos, materiales y temporales para alcanzar los objetivos: análisis coste-utilidad

F2.4 EVALUACIÓN DE RELEVANCIA O NECESIDADES	
Propósito	Conocer el grado de satisfacción de las necesidades identificadas en el Plan.
Descripción	• Valoración del grado de identificación de necesidades de atención y protección de las mujeres víctimas de trata • Grado de identificación de necesidades de quienes trabajan en su atención y protección • Grado de respuesta a las necesidades • Grado de identificación de expectativas de las personas destinatarias de las acciones

F2.5 EVALUACIÓN DE IMPACTO	
Propósito	Observando cualitativa y cuantitativamente los cambios que las acciones han producido, valorar en qué medida el Plan Integral, a través de su diseño y sus acciones, ha producido efectos más allá de los resultados previstos, ya sean estos efectos específicos o globales, deseados o no, positivos, negativos o neutros y directos o indirectos
Descripción	• Análisis de los cambios directos e indirectos que van más allá de los efectos inmediatos de la ejecución de las medidas del Plan • Análisis de las consecuencias no previstas, positivas o negativas, de la ejecución del Plan

F2.6 VALORACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TRANSVERSAL DEL ENFOQUE DE GÉNERO	
Propósito	Comprobar que la perspectiva de género está efectivamente incorporada en todas las actuaciones del Plan Integral y a todos los niveles
Descripción	Valoración: • del cumplimiento de unos "principios rectores del enfoque de género de Plan Integral", previa reflexión acerca de dichos principios rectores • de la integración transversal del enfoque de género en todas las actuaciones y a todos los niveles del Plan de Acción del Plan Integral

Análisis complementarios

Como complemento a los niveles de análisis de la Fase 2, en la Fase 3 se han realizado igualmente dos valoraciones adicionales:

- Cotejo de los mandatos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género: Valoración de la medida en los que la ejecución del Plan Integral 2015-2018 responde a los mandatos del PEVG, a partir del análisis documental y de indicadores.
- Identificación de resultados relevantes. El trabajo de recogida de buenas prácticas inicialmente propuesto en el proceso de evaluación no se ha podido realizar en las condiciones necesarias para garantizar su adecuada identificación y selección participativa y consensuada. Se propuso este ejercicio como parte de la dinámica del Grupo Focal (véase el *Anexo 3. Dinámicas participativas*) pero no hubo suficientes aportaciones para poder profundizar en el análisis ni para dedicarles un apartado

específico en el presente Informe. A pesar de ello, tanto el trabajo realizado por las entidades participantes en el Grupo Focal como el análisis de otras fuentes de información, entre ellas, aunque no sólo, la entrevista en profundidad y la entrevista grupal, han permitido dar valor a la reflexión iniciada sobre los casos de éxito en las intervenciones del Plan Integral. Se han reflejado, destacándolos como "resultados relevantes", dentro de los distintos bloques del apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*.

L. MATRIZ DE EVALUACIÓN

Como pieza fundamental de la metodología de evaluación propuesta y dentro de la fase de validación del diseño metodológico, se trabajó participativamente en la construcción de la matriz de esta evaluación.

La **matriz de evaluación** es una herramienta sintética que permite integrar, de una manera lógica y coherente con el enfoque de la evaluación, las preguntas de evaluación y, en un mayor nivel de desarrollo, los indicadores y las fuentes de verificación.

Durante la Fase 1 del proceso de evaluación del Plan Integral se diseñó una matriz ad hoc para el mismo, integrando de una manera lógica y coherente:

- los criterios de evaluación, ya validados como parte de la propuesta metodológica de la evaluación;
- las preguntas de evaluación correspondientes a cada nivel de análisis o criterio de evaluación;
- aquellos indicadores, de entre los propuestos, que permitieran dar respuesta a cada pregunta;
- las fuentes de verificación que respaldaran la valoración.

Preguntas de evaluación

Las **preguntas de evaluación** resultan ser un método útil para enfocar correctamente la evaluación; adecuadamente formuladas, garantizan que la evaluación responda a las necesidades de información de todos los actores implicados y que, por lo tanto, las conclusiones de la evaluación resulten de provechosas.

Se realizó de manera participativa con el grupo asesor un ejercicio consistente en formular las preguntas adecuadas que, al ser contestadas, conducirían a la tipología de conclusiones que se quiere establecer acerca de Plan Integral 2015-2018. Con estas preguntas se busca tener una "impresión general" de los resultados, por lo que es importante formularlas con ese criterio: para este ejercicio no se eligen preguntas que lleven a respuestas demasiado concretas (por ejemplo: ¿cuántas acciones se han hecho?), sin perjuicio de que más adelante se descienda al nivel de concreción máximo accesible, particularmente a través de los indicadores, que, en cambio, sí deben responder a preguntas concretas. El reto consiste en diseñar un conjunto de preguntas que genere la sensación de que, una vez contestadas, "informan muy bien de lo que ha pasado", lo que permitirá orientar la planificación futura.

El ejercicio realizado permitió seleccionar una batería de 25 preguntas clasificadas según los 6 criterios de evaluación ya citados dentro de la matriz de evaluación. En negrita se señalan 10 preguntas que, de las 25 preguntas clave, se consideran esenciales para orientar las recomendaciones de cara al futuro. Esta selección de 10 preguntas y sus respuestas se recogen en el Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación.

CRITERIO	PREGUNTAS
C1. Implementación	**¿En qué grado se han ejecutado las medidas del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018?**
	¿Cuál es el grado de sostenibilidad de las actuaciones, es decir, cuántas medidas son de continuidad y por lo tanto siguen ejecutándose?
	¿Ha habido duplicidades no deseadas en la ejecución de las medidas? ¿En cuáles?
	¿Por qué motivo no se han ejecutado determinadas medidas?
	¿Qué medidas se han echado en falta en la ejecución del Plan Integral y cuáles se han puesto en marcha a pesar de no estar expresamente recogidas en el Plan?
C2. Eficacia	¿A cuántas personas se ha llegado a través del Plan y cuántas y qué instituciones se han incorporado a la ejecución del Plan?
	¿En qué grado han contribuido el conjunto de las medidas del Plan Integral 2015-2018 a la promoción y protección de los derechos de las víctimas?
	¿Se ha progresado en una mayor información y concienciación sobre la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual?
	¿Se ha mejorado el acercamiento y la información a las víctimas y los procesos de detección, identificación y atención?
	¿Cuáles son los principales obstáculos en el acceso de las víctimas a los recursos, a su recuperación y a su participación en la investigación policial o judicial?
	¿En qué medida ha mejorado el conocimiento a nivel de la información estadística disponible relativa a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual?
C3. Eficiencia	**¿Cuál ha sido el grado de ejecución del presupuesto respecto al inicial en términos globales y por prioridades?**
	¿Qué tipo de medidas fueron las más eficientes y rentables?
	¿Qué tipo de medidas han supuesto un mayor coste de implementación?
	¿En qué grado ha supuesto el coste de las medidas o la falta de presupuesto un condicionante para la ejecución de las mismas?
	¿Podrían haberse logrado los mismos resultados con menos recursos personales, financieros, temporales, espaciales o de otro tipo?
C4. Relevancia	**¿En qué grado se han satisfecho las necesidades específicas identificadas para cada prioridad en relación a la promoción de los derechos humanos?**
	¿En qué grado el Plan ha contribuido al cumplimiento de la Estrategia de la EU para la erradicación de la Trata de Seres Humanos 2012-2016 y prórroga anual?
	¿Las actuaciones ejecutadas han otorgado una prioridad correlativa a la importancia de las necesidades detectadas?
C5. Impacto	¿Cuál es el impacto del Plan en las personas? ¿Se aprecian diferencias por sexo o grupo de edad?
	¿Se han producido cambios en las políticas públicas como consecuencia del Plan Integral 2015-2018? ¿Qué cambios se consideran estructurales?
	¿Se han identificado buenas prácticas o logros transferibles entre agentes implicados? ¿Son sostenibles en el tiempo?
C6. Enfoque de género	**¿Ha contribuido el Plan Integral 2015-2018 a mejorar la condición y posición de las mujeres?**
	¿Se han transformado las relaciones de género como consecuencia de las medidas implementadas a través del Plan? ¿Cómo se manifiestan estas transformaciones?

	¿Se ha sensibilizado la sociedad sobre el hecho de que de la trata afecta a los derechos humanos de las mujeres y que éstos son derechos equivalentes e irrenunciables para todas las personas?

Por otra parte, se ha identificado lo que llamaremos la **hipótesis de la intervención** o, en otros términos, el argumento fundamental sobre el que se asienta el planteamiento y las medidas del Plan Integral. En este caso, en un trabajo realizado en el grupo asesor de la evaluación, se aceptó como hipótesis de la intervención que **el Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual sitúa la promoción de los derechos humanos y la protección de las víctimas como su objetivo central; el Plan construye sus intervenciones desde una perspectiva centrada en la protección y promoción de los derechos humanos, coloca a las víctimas en el centro de todas las actuaciones, lo que sitúa la protección de éstas por encima de otros intereses y objetivos, y considera la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual como una forma de violencia contra las mujeres**. Este enfoque de intervención está legitimado con una amplia base legal. El proceso de evaluación, a través de las respuestas a las preguntas de la evaluación, permitirán confirmar que existen elementos suficientes que permiten corroborar que la promoción de los DDHH y el enfoque victimo-céntrico han sido el objetivo central del Plan.

Indicadores de evaluación

Como ya se ha comentado anteriormente, el apartado *6.3. Seguimiento y evaluación del Plan* del Plan Integral prevé que se establezcan "una serie de indicadores que permitan evaluar los logros conseguidos en cada una de las prioridades del Plan".

Ya en 2016, en el informe anual de seguimiento, se señala que "la confección del Informe no responde al análisis de indicadores concretos de seguimiento. En este sentido, se recomienda la elaboración de indicadores sobre el cumplimiento de las medidas del Plan Integral de cara a la evaluación final del mismo, que permitan recoger, en ese momento final, un análisis más preciso y objetivo de los logros y carencias existentes durante la vigencia del Plan".

Cabe señalar que ninguno de los informes correspondientes al periodo de planificación se ha podido basar en el análisis de dichos indicadores concretos de seguimiento por haberse retrasado su elaboración y validación.

El 24 de abril de 2018 se crea, en el seno del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, el grupo de encargado de elaborar y consensuar los indicadores para la evaluación del Plan Integral. En esa reunión se indica que se considera conveniente que los indicadores que se elaboren para la evaluación sean puestos en relación con los indicadores para la evaluación de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. El grupo de indicadores realiza este esfuerzo a lo largo de 2018.

La DGVG entregó al equipo evaluador como parte de la documentación de referencia una "propuesta de indicadores", un documento que integra las distintas aportaciones al sistema conjunto.

El análisis de esta "propuesta de indicadores" ha puesto de manifiesto que:

- La propuesta de indicadores elaborada, por cuestión de cronología y como ya se ha indicado, no se ha llegado traducir en un sistema de indicadores que se haya aplicado a las actuaciones del Plan Integral 2015-2018;
- La propuesta organiza los indicadores por objetivos específicos dentro de las prioridades, definiendo para cada uno de los objetivos específicos una serie de contenidos. Y además, define una batería de indicadores temáticos o transversales. Algunos de dichos contenidos son propiamente indicadores, mayoritariamente de expresión compleja o compuesta y con múltiples variables de cruce; en otros la complejidad y extensión resulta excesiva y hace referencia a una información descriptiva, lo que requiere su clarificación y simplificación para poder ser validado como indicador, aun complejo.
- El proceso de elaboración de indicadores requiere pasos adicionales, entre ellos:
  - tener clara la naturaleza del instrumento de planificación; tratándose de un plan integral, el énfasis de los indicadores deberá situarse en los resultados y los impactos, integrando indicadores del nivel de proceso y resultado de los programas, proyectos y actuaciones de todo tipo que componen las intervenciones;
  - simplificar, seleccionar y consensuar los indicadores, consiguiendo una batería de indicadores de referencia para cada uno de los objetivos específicos; sería recomendable seguir avanzando con la metodología cualitativa y participativa utilizada por el grupo de trabajo, acaso con un apoyo y dinamización especializada;
  - señalar qué organismos y entidades dentro del Plan pueden actualizar los indicadores y presentarles los grupos de indicadores que les competan para su validación;
  - elaborar las correspondientes fichas en las que se indiquen aspectos como nombre del indicador, objetivo específico y prioridad en la que se enmarca, definición, fórmula de cálculo si procede, interpretación del indicador con un ejemplo que lo haga claramente comprensible, variables de cruce, fuentes y frecuencia de su cálculo;
  - vincular el sistema de indicadores con los soportes de seguimiento y el modelo de evaluación continua.

A efectos de la evaluación, y recogiendo el esfuerzo realizado por el grupo de trabajo, se diseñó una batería de indicadores dentro de la matriz de evaluación, buscando establecer la correspondencia de los indicadores que permitían estructurar la información necesaria para el análisis según los criterios de evaluación con la propuesta de indicadores del Grupo de trabajo. Esta labor sólo se ha podido realizar parcialmente.

Por otra parte, dado que no se han recogido a lo largo del desarrollo del Plan, como se analiza más adelante en el bloque sobre recogida de datos (OE7) del apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*, datos completos y homogéneos sobre las actuaciones, sólo se han podido utilizar algunos indicadores específicos creados ad hoc para el análisis, principalmente de implementación.

4. RESULTADOS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

A continuación se presentan los análisis del proceso de evaluación, dedicando un apartado a cada uno de los criterios de evaluación: implementación (*M*), resultados o eficacia (*N*), eficiencia (*O*), relevancia (*P*), impacto (*Q*) y enfoque de género (*R*), realizados todos ellos a partir de los métodos cuantitativos, cualitativos y mixtos, el análisis documental y las fuentes señaladas en los apartados *J. fuentes, herramientas y técnicas de recogida de información* y *K. Criterios de evaluación o niveles de análisis*.

La mayoría de tablas y gráficos que se incluyen en este capítulo son de elaboración propia para los fines de la presente evaluación. Las fuentes de dichos datos se señalan con carácter general en la introducción al Anexo 2. Tablas de datos.

M. EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN: GRADO DE EJECUCIÓN DEL PLAN INTEGRAL 2015-2018

Propósito	Conocer el grado de ejecución de las medidas del plan por prioridades y objetivos

MÉTODO DE ANÁLISIS

Temporalidad de la ejecución

La totalidad de las medidas del Plan Integral pueden adscribirse a dos categorías excluyentes en función de la temporalidad de su ejecución: medidas "puntuales" (es decir, aquellas que quedan cumplidas a través de la realización de una acción específica, por ejemplo la elaboración de una instrucción o la creación de un órgano específico) y medidas "de continuidad" (aquellas que es necesario realizar de forma continuada en el tiempo, con independencia de la mejora o avance en su contenido o de la forma de llevarla a cabo, pasando a formar parte de planes de trabajo o de acción o de modos de actuación o intervención habituales de las entidades –responsables o participantes– vinculadas a su ejecución).

Grado de ejecución

Las medidas se han analizado en el contexto de la implementación en función de su grado de ejecución o cumplimiento, estableciéndose 4 estados: finalizada, en proceso, iniciada, no iniciada. Las tres primeras categorías (finalizada, en proceso, iniciada) corresponden a medidas que llamaremos "abordadas", en los distintos grados que se explicitan a continuación. La cuarta categoría (no iniciada) se refiere a medidas "no abordadas". Esta clasificación se ha realizado en sesiones de trabajo con el grupo asesor de la evaluación y consultando la información de las "fichas de seguimiento" e "informes de seguimiento" de las entidades cuando estaba disponible.

Se considera que una medida abordada está "finalizada" cuando ésta se ha implementado al menos por parte de alguna de las entidades que la ejecutan en más de un 75% de su contenido (siendo en muchos casos este porcentaje del 100%.

Se considera que una medida abordada está "en proceso" cuando se han dado pasos suficientemente significativos para su implantación: reuniones, estudios, análisis, programación, proyectos reglamentarios... y aunque todavía no se pueda considerar totalmente implantada (entre el 25% y el 75% de su ejecución total).

Se considera que una medida abordada está "iniciada" cuando se han dado algunos pasos iniciales para su puesta en marcha, sin que éstos se hayan sustanciado o afianzado todavía (por debajo del 25% de su ejecución).

Se considera una medida "no abordada" o "no iniciada" cuando no consta que se haya puesto en marcha.

Si bien la adscripción a los tramos de ejecución no se basa en un registro que se haya recogido o al que se haya hecho seguimiento durante el periodo de ejecución del Plan Integral en estos mismos términos, la categorización se aplica de manera homogénea a todas las medidas, por lo que puede utilizarse válidamente como clasificación significativa de la información.

Se ha procedido a analizar los datos organizados por estas categorías y también por sus cruces en busca de observaciones relevantes.

Participación en la implementación

En función de la participación o responsabilidad en la implementación de la medida, se han establecido tres categorías excluyentes. El término "entidad" hace referencia a cualquiera de las "instituciones y unidades administrativas competentes para implementarlas" y a "aquellas otras entidades que podrían colaborar en su ejecución".

Se considera que una medida es "colaborativa" cuando en la organización/ ejecución de la misma interviene necesariamente más de una entidad.

Se considera que una medida es "participativa" cuando existe una única entidad organizadora/ejecutora, aunque es necesaria la participación de otras entidades para la implementación de la medida.

Se considera que una medida es "individual" cuando en la organización/ejecución de la misma interviene una única entidad.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS

Las medidas se reparten cuantitativamente en prioridades según la tabla siguiente:

PRIORIDAD	Nº MEDIDAS	% s total
PR1	57	39,86%
PR2	40	27,97%
PR3	13	9,09%
PR4	18	12,59%
PR5	15	10,49%
TOTAL	143	

Tabla T.M1: Medidas por prioridades

Temporalidad de la ejecución

- El 78% de las medidas del Plan Integral son de continuidad, el 22% restante son puntuales.

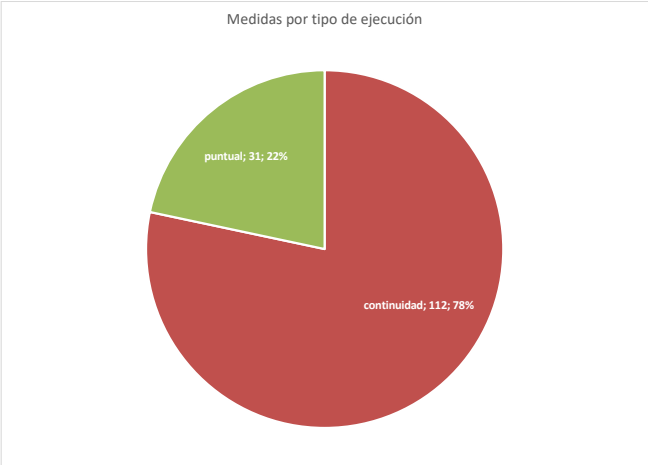


Gráfico G.M1: Reparto de medidas de continuidad y puntuales

- Dentro de las medidas categorizadas como puntuales, cabe matizar que algunas de ellas se han considerado como tales cuando lo que es puntual es su impulso inicial (por ejemplo, el diseño de la actuación o la elaboración de materiales para su realización), aunque luego se deban mantener o se hayan mantenido de hecho en el tiempo y pasen a ser una actuación de continuidad, cosa que se daría si la medida sigue vigente en el futuro (medidas 57, 73 relacionadas con la información a las víctimas). Otras medidas son puntuales, aunque requieren una continuidad en la realización de actuaciones para que sean aplicadas en la práctica, pues de lo contrario no tendrán ningún efecto. Son por ejemplo medidas de incorporación de la trata a otras herramientas de difusión o actuación (medidas 22, 39), la elaboración de protocolos de actuación o instrumentos de coordinación (medidas 55, 75, 84, 111), los incentivos a la contratación de mujeres víctimas de trata (medida 72).
- Por prioridad, se observa que las medidas de continuidad se concentran principalmente en las prioridades PR5 (100%), PR4 (89%) y PR1 (79%), mientras que el mayor número de

medidas puntuales con respecto a su prioridad corresponden a las prioridades PR2 (32%) y PR3 (31%). Con respecto al total de medidas del Plan Integral, la mayor parte de las medidas de continuidad se concentran en la PR1 (donde representan el 31% del total de medidas del Plan), y la mayoría de las puntuales se concentran en la PR2 (donde representan el 9% del total de medidas del Plan).

	DE CONTINUIDAD			PUNTUALES		
	Nº Medidas	% s Prioridad	% s Total plan	Nº Medidas	% s Prioridad	% s Total plan
PR1	45	78,95%	31,47%	12	21,05%	8,39%
PR2	27	67,50%	18,88%	13	32,50%	9,09%
PR3	9	69,23%	6,29%	4	30,77%	2,80%
PR4	16	88,89%	11,19%	2	11,11%	1,40%
PR5	15	100,00%	10,49%	0	0,00%	0,00%
Total Plan	**112**		**78,32%**	**31**		**21,68%**

Tabla T.M2: Medidas de continuidad y puntuales por prioridad

- En el siguiente nivel de detalle, por Objetivo Estratégico, dentro de cada prioridad, los datos (recogidos en la tabla siguiente) muestran que, con respecto al total de medidas de cada objetivo, los objetivos OE10 (PR5) y OE9 (PR4) presentan un 100% de medidas de continuidad, seguidos del OE8 (PR4) (80%). OE2 (87%) y OE3 (78%) dentro de la PR1 también presentan una proporción importante de medidas de continuidad. Inversamente, el objetivo con más medidas puntuales es el OE5 (45%) dentro de la PR2.
- Atendiendo al contenido de las medidas de estos objetivos y prioridades, dentro de la PR5, de "Coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil", su Objetivo Estratégico OE10 se orienta al "Impulso de la coordinación y participación en materia de trata con fines de explotación sexual" y se compone de medidas activas a lo largo de toda la vigencia del Plan Integral. Lo mismo cabe decir del OE9, de "Refuerzo de los instrumentos para el enjuiciamiento de la trata de seres humanos", dentro de la PR4 de "Persecución más activa a los tratantes". El OE8 de ésta, de "Refuerzo de la investigación de los casos de trata con fines de explotación sexual", incluye dos medidas puntuales que consisten en la aprobación del II Plan Policial contra la trata y la actualización de una directiva de servicios. El resto de acciones son de refuerzo, formación, investigación e intensificación de la participación y la cooperación, y son pues de carácter continuado.

	CONTINUIDAD		PUNTUAL		
OBJETIVO	**total**	**ratio s OE**	**total**	**ratio s OE**	**TOTAL OE**
OE1	18	0,72	7	0,28	**25**
OE2	20	0,87	3	0,13	**23**
OE3	7	0,78	2	0,22	**9**
OE4	6	0,67	3	0,33	**9**
OE5	6	0,55	5	0,45	**11**
OE6	15	0,75	5	0,25	**20**
OE7	9	0,69	4	0,31	**13**
OE8	8	0,8	2	0,2	**10**
OE9	8	1,00	0	0,00	**8**
OE10	15	1,00	0	0,00	**15**

Tabla T.M3: Medidas de continuidad y puntuales por objetivo específico

- En sentido inverso, la mayor proporción de medidas puntuales se concentra en el OE5, "Reforzar los servicios de información y atención a las víctimas de trata con fines de explotación sexual", dentro de la PR2 de "Identificación, protección y asistencia a las víctimas de trata de seres humanos", dado que incluye medidas referentes a la elaboración de herramientas concretas (protocolo forense, instrumento de coordinación, catálogo de derechos y servicios, propuesta de estándares).
- Son medidas puntuales típicamente las relacionadas con la elaboración, revisión o adaptación y aprobación de contenidos, procedimientos, herramientas y soportes, la incorporación de la trata en ámbitos de actuación específicos, acciones de sensibilización puntuales, impulso de actuaciones específicas, la identificación de buenas prácticas y la realización de estudios.
- Son medidas de continuidad típicamente aquellas que contemplan acciones de sensibilización conmemorativas, el fomento de la información, la formación y la sensibilización a través de canales permanentes, al público en general y a profesionales vinculados/as a actuaciones en el contexto de la trata, el apoyo a proyectos y entidades para la atención, asistencia y protección a víctimas, la mejora de la información a las víctimas, el seguimiento de la aplicación de medidas y normativa, la recopilación, la actualización y el análisis de datos, el refuerzo de la investigación y el impulso de la comunicación, la colaboración y la participación.

Grado de cumplimiento

- De las 143 medidas de las que se dispone de información, 35 medidas (25%) no se han abordado, estando adscritas a la categoría de "no iniciadas". El resto, 107 medidas (75%) se han puesto en marcha, por lo que se clasifican como medidas "abordadas", habiendo alcanzado distintos grados de ejecución (iniciada, en proceso, finalizada).

Tabla T.M4: Resumen de la ejecución del Plan Integral

RESUMEN DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN INTEGRAL						
TEMP. EJECUCIÓN		**continuidad**	**puntual**			**TOTAL PLAN**
nº medidas		112	31			**143**
ratio s total		0,78	0,22			
GRADO CUMP	**Finalizada**	**En proceso**	**Iniciada**	**No inciada**	**Sin informació**	**Total med.**
nº medidas	60	23	23	36	1	**143**
ratio s total	0,42	0,16	0,16	0,25	0,01	**Total con info**
ratio s total c	0,42	0,16	0,16	0,25	0,01	**143**

- **Cuantitativamente, se puede por lo tanto afirmar que se han abordado las tres cuartas partes de las medidas del Plan de Acción del Plan Integral.**

Por prioridades, los datos muestran que:

- En la prioridad PR5 se han puesto en marcha todas menos una (93,33%) de las medidas para el impulso de la "Coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil".
- En las prioridades PR1 (Prevención-Detección), PR2 (Identificación-Protección-Asistencia) y PR4 (Persecución) las medidas abordadas rondan el 75%, siendo la que presenta mayor grado de implementación de las tres la PR4.
- Es la prioridad PR3 (Análisis y mejora del conocimiento) la que presenta el mayor porcentaje de medidas no abordadas (38%), y por lo tanto la que menor avance en la implementación ha tenido (las medidas abordadas, el porcentaje más bajo de la serie, es del 62%).

	ABORDADAS			NO ABORDADAS		
	Nº Medidas	% s Prioridad	% s Total plan	Nº Medidas	% s Prioridad	% s Total plan
PR1	41	73,21%	28,87%	15	26,79%	10,56%
PR2	29	72,50%	20,42%	11	27,50%	7,75%
PR3	8	61,54%	5,63%	5	38,46%	3,52%
PR4	14	77,78%	9,86%	4	22,22%	2,82%
PR5	14	93,33%	9,86%	1	6,67%	0,70%
Total Plan	**106**		**74,65%**	**36**		**25,35%**

Tabla T.M5: Medidas abordadas y no abordadas por prioridad

- Este análisis se confirma a nivel de objetivos: es el OE7, "Favorecer la mejora del conocimiento de las situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual a través de la investigación de esta realidad", el objetivo único de la PR3, "Análisis y mejora del conocimiento…", el que menor porcentaje de medidas abordadas presenta (54%) al incluir 5 medidas no abordadas" de un total de 13, referentes aquellas a la **realización de estudios, investigaciones, análisis e identificación y difusión de buenas prácticas en materia de trata en general y en áreas específicas, un cometido que claramente queda pendiente y deberemos señalar dentro del apartado de conclusiones y recomendaciones.**

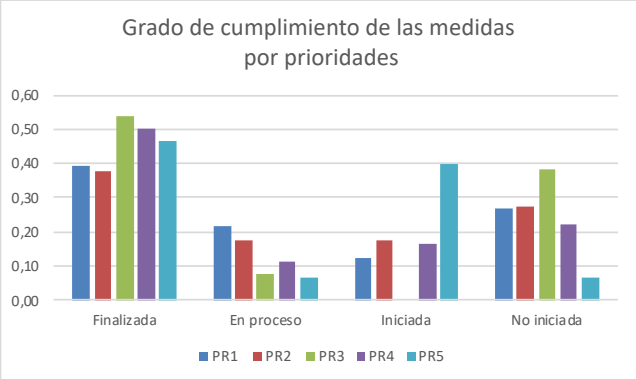
Veamos el grado de ejecución de las medidas abordadas con mayor detalle:

- Dentro de la categoría de medidas abordadas (106 medidas), 60 están **finalizadas**, o, dicho en otras palabras, totalmente ejecutadas, lo que representa el 42% de las 142 medidas del Plan de Acción de las que se tiene información. Las otras 46 están parcialmente ejecutadas (en proceso + iniciadas). representando el 32% del total de 142 medidas.
- Cabe señalar que el porcentaje de medidas finalizadas con respecto al total de medidas de cada prioridad se mantiene entre el 38% y el 54% en todas las prioridades del Plan Integral.

- Con respecto a las medidas parcialmente ejecutadas (en proceso + iniciadas), es la PR5 la que está "más atrasada", presentando el mayor desequilibrio a favor de las iniciadas (47%) frente a las medidas en proceso (7%) (los porcentajes se expresan aquí siempre con respecto al total de las medidas de la prioridad). En el gráfico y la tabla siguiente se puede observar el grado de cumplimiento de las medidas por prioridades. Los valores numéricos son ratios referidos al total de las medidas de cada prioridad.

GRADO CUMPL	Finalizada	En proceso	Iniciada	No iniciada
PR1	0,39	0,21	0,13	0,27
PR2	0,38	0,18	0,18	0,28
PR3	0,54	0,08	0,00	0,38
PR4	0,50	0,11	0,17	0,22
PR5	0,47	0,07	0,40	0,07

Tabla T.M6 y gráfico G.M2: Grado de cumplimiento de las medidas por prioridades



- Descendiendo al siguiente nivel de detalle, es decir por Objetivo Estratégico (dentro de cada prioridad, los datos (recogidos en la tabla siguiente) muestran que, con respecto al total de medidas de cada objetivo, el Objetivo Estratégico que presenta mayor avance en su ejecución es el OE8, con todas sus medidas abordadas, y entre éstas 8 medidas finalizadas, 1 en proceso y 1 iniciada.

	ABORDADAS						NO ABORD.		
GRADO CUMPL	Finalizada Total	Finalizada ratio s. total info	En proceso Total	En proceso ratio s. total info	Iniciada Total	Iniciada ratio s. total info	No iniciada Total	No iniciada ratio s. total info	TOTAL INFO OE
OE1	9	0,36	2	0,08	1	0,04	13	0,52	25
OE2	8	0,36	7	0,32	5	0,23	2	0,09	22
OE3	5	0,56	3	0,33	1	0,11	0	0,00	9
OE4	4	0,44	2	0,22	1	0,11	2	0,22	9
OE5	5	0,45	2	0,18	2	0,18	2	0,18	11
OE6	6	0,30	3	0,15	4	0,20	7	0,35	20
OE7	7	0,54	1	0,08	0	0,00	5	0,38	13
OE8	8	0,80	1	0,10	1	0,10	0	0,00	10
OE9	1	0,125	1	0,125	2	0,25	4	0,5	8
OE10	7	0,47	1	0,07	6	0,40	1	0,07	15
TOTAL PLAN	60	42,25%	23	16,20%	23	16,20%	36	25,35%	142

Tabla T.M7b: Medidas por grado de ejecución y por objetivo específico

- En el resto de objetivos, la proporción de finalizadas con respecto al total de medidas del Objetivo apenas supera el 50% en dos casos OE3 (56%) y OE7 (54%).
- La proporción de abordadas en proceso es relevante en el caso del OE2 (32%, 7 medidas) y del OE3 (33%, 3 medidas).
- La proporción de iniciadas es relativamente limitada salvo en el caso del OE10 (40%) de la PR5 ya comentada anteriormente, del OE9 (25%) y del OE2 (23%).
- Abordadas en proceso y abordadas iniciadas en el cómputo total se reparten de forma equilibrada y constituyen cada una el 16, 20% de las acciones.
- Cabría por lo tanto matizar que, **aunque las tres cuartas partes (74,65%) del Plan Integral se han abordado, sólo pueden considerarse finalizadas en torno al 42% de**

sus medidas (42,25%), quedando sólo parcialmente ejecutadas en torno al 32% (32,40%) de éstas, lo que deja una cuarta parte de medidas (25,35%) sin abordar.

El gráfico a continuación presenta un resumen visual de este análisis con indicación del número de medidas por grado de ejecución y prioridad.

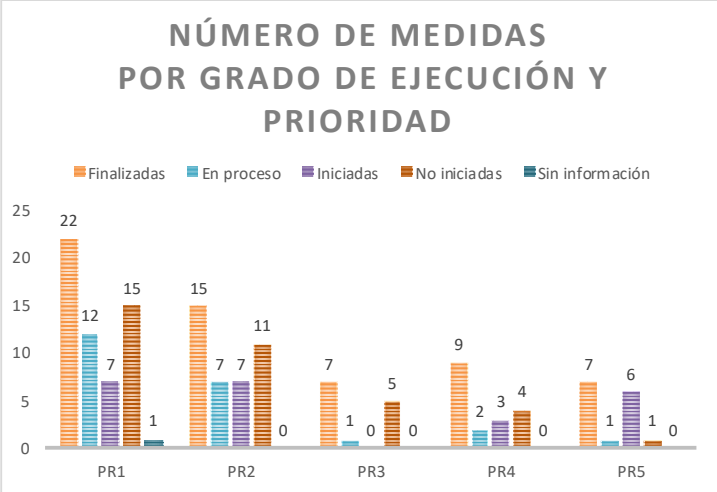


Gráfico G.M3: Medidas por grado de ejecución y prioridad

Participación en la implementación

- La tabla siguiente muestra el número de intervenciones por unidad responsable[6] y por tipo de participación en la misma (individual, colaboración, participación).

TOTAL INTERVENCIONES POR ENTIDAD Y TIPO				
ENTIDAD	TOTALES	INDIV	COLAB	PARTI
CCAA	22	5	13	4
CGPJ	13	5	2	6
FEMP	7	2	5	0
FGE	28	10	13	5
FORO	1	0	1	0
MAEC	17	8	3	6
MDEF	8	4	1	3
MECD	6	0	2	4
MEYSS	27	12	9	6
MINETUR	6	3	1	2
MINT	89	37	31	21
MJUS	30	14	8	8
MSSSI	96	27	53	16
TOTAL INTERVENCIONES	**350**	**127**	**142**	**81**
		36,29%	40,57%	23,14%

Tabla T.M8: Total intervenciones por entidad y tipo

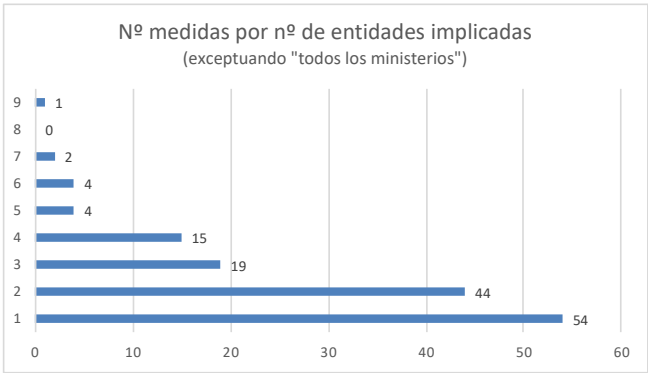
- Si tenemos en cuenta la "reiteración" de las medidas (es decir su ejecución por parte distintas entidades) y las llamamos en lugar de "medidas", "intervenciones" (cada medida puede tener varias intervenciones, dependiendo de las unidades implicadas en la ejecución de actuaciones para su cumplimiento), hay un total de 350 intervenciones en el

[6] El término "unidad responsable" se refiere al centro directivo o institución que se señala en el Plan Integral como responsable del cumplimiento. Cada medida del Plan señala uno o varios responsables.

marco del Plan de Acción del Plan Integral. Éstas incluyen las intervenciones correspondientes a tres medidas (23, 29 y 49) atribuidas a "todos los ministerios" (considerando 8[7] el número de éstos). Vemos aquí que en torno al 36% de las intervenciones son de ejecución individual, casi el 41% son colaborativas y el 23% son intervenciones con participación.

- De las intervenciones "individuales", 37 las realiza una sola entidad, mientras que en el resto intervienen entre 2 y 6 entidades. Por ejemplo, las medidas 89, 90, 91 y 93 las realizan entre 6 y 4 entidades.
- El gráfico siguiente muestra la frecuencia de "reiteración" de las medidas, es decir, cuántas de ellas están implementadas por grupos de cuántas entidades:

Gráfico G.M4: Medidas por número de entidades implicadas en su ejecución



- El número de entidades implicadas en la organización/ejecución de una medida no está relacionado con la tipología "individual", "participativa" o "colaborativa" de la ejecución en función de los intervinientes. Así, la medida 99, en la que intervienen 9 entidades, es "colaborativa", como lo son las medidas 84 y 129, asignadas a 7 entidades. Sin embargo, existen medidas asignadas a 6 entidades (medidas 66, 89, 92 y 142), en las que éstas se desarrollan de manera participativa (66), individual (89) y colaborativa (92, 142). Inversamente, sólo el 70% de las medidas implementadas por una sola entidad son individuales, mientras que el 17% de ellas son colaborativas y el 13% son participativas. Una de ellas corresponde en realidad a una entidad más "todos los ministerios". De las medidas encomendadas a "todos los ministerios", dos de ellas son participativas (23 y 29) y una colaborativa (49).
- El 28% de las intervenciones está sin iniciar, habiéndose puesto en marcha el 72%, de acuerdo con los criterios de grado de ejecución antes descritos. La leve desviación con

[7] El número de ministerios y centros directivos señalados en el Plan Integral en el momento de su aprobación son respectivamente 9 y 23. A efectos de los datos de ejecución, se han considerado 8 ministerios, pues uno de ellos, el MINHAP, no interviene en las medidas del Plan de Acción, por lo que no se le ha tenido en cuenta en el epígrafe de "Todos los ministerios". En cualquier caso, a lo largo de la ejecución del Plan se han producido varias modificaciones de la estructura de los ministerios, llegando a participar en la implementación de las medidas del Plan un total de 11 ministerios y 23 centros directivos. En 2018 se sumó el Ministerio de la Presidencia, dependiendo de éste la Secretaría de Estado de Igualdad.

respecto al ratio 25%/75% señalado para las "medidas" simplemente corrobora el criterio de que se clasifican en las categorías iniciada, en proceso o finalizada aquellas intervenciones en las que al menos una entidad la haya puesto en marcha, y se tiene en cuenta el grado máximo de avance de la ejecución por cualquier entidad en el análisis de su estado de ejecución.

Análisis por temporalidad y grado de ejecución

Las dos tablas siguientes presentan el grado de ejecución de las medidas clasificadas en función de su temporalidad de ejecución: medidas de continuidad y medidas puntuales. Se expresan los porcentajes de cada categoría con respecto a su prioridad, de la prioridad con respecto a medidas de misma temporalidad y de cada grado de ejecución con respecto al total de medidas con información (142). Los datos en color rojo indican el lugar de la tabla donde "falta" la medida considerada "sin información". Obsérvese que el total de medidas es 142 y no 143.

CONTINUIDAD										
	Finalizada		En proceso		Iniciada		No iniciada		TOTAL CONT PR	TOTAL INFO PR
	Total	% s CONT PR	Total	% s CONT PR	Total	% s CONT PR	Total	% s CONT PR		
PR1	17	37,78%	12	26,67%	4	8,89%	12	26,67%	45	56
PR2	8	29,63%	5	18,52%	6	22,22%	8	29,63%	27	40
PR3	6	66,67%	1	11,11%	0	0,00%	2	22,22%	9	13
PR4	8	50,00%	1	6,25%	3	18,75%	4	25,00%	16	18
PR5	7	46,67%	1	6,67%	6	40,00%	1	6,67%	15	15
TOTAL CONT PLAN	46	41,07%	20	17,86%	19	16,96%	27	24,11%	112	
TOTAL PLAN		32,39%		14,08%		13,38%		19,01%	78,87%	142

PUNTUALES										
	Finalizada		En proceso		Iniciada		No iniciada		TOTAL PUNT PR INFO	TOTAL INFO PR
	Total	% s PUNT PR	Total	% s PUNT PR	Total	% s PUNT PR	Total	% s PUNT PR		
PR1	5	45,45%	0	0,00%	3	27,27%	3	27,27%	11	56
PR2	7	53,85%	2	15,38%	1	7,69%	3	23,08%	13	40
PR3	1	25,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	75,00%	4	13
PR4	1	50,00%	1	50,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	18
PR5	0		0		0		0		0	15
TOTAL PUNT PLAN	14	46,67%	3	10,00%	4	13,33%	9	30,00%	30	
TOTAL PLAN		9,86%		2,11%		2,82%		6,34%	21,13%	142

Tablas T.M9: Medidas de continuidad y puntuales por grado de ejecución y por prioridad

- La mayoría de las medidas del Plan Integral son medidas de continuidad finalizadas (32,39%), seguidas de medidas de continuidad no iniciadas (19,01%).
- Las medidas puntuales finalizadas representan el 9,86% de las medidas del Plan Integral.
- El 41,07% de las medidas de continuidad están finalizadas.
- El 46,67% de las medidas puntuales están finalizadas.
- Sólo se observa una diferencia reseñable entre medidas de continuidad y puntuales en la categoría de medidas en proceso, siendo algo más elevado el porcentaje de las primeras (17,86%) que el de las segundas (10,00%).
- A la hora de establecer el grado de ejecución de las medidas, encontramos que hay algunas de carácter puntual, por ejemplo las que se refieren a la elaboración de protocolos, que están realizadas al 100% si se entiende que el objetivo consistía en la elaboración de un instrumento formal de pautas para profesionales que actúan en un determinado ámbito (sanitario, infancia, migraciones, etc.). Sin embargo, para que se

pueda considerar que se ha cumplido el objetivo buscado por la medida, es necesario que se produzca una aplicación más o menos homogénea y regular del protocolo o instrumento elaborado.

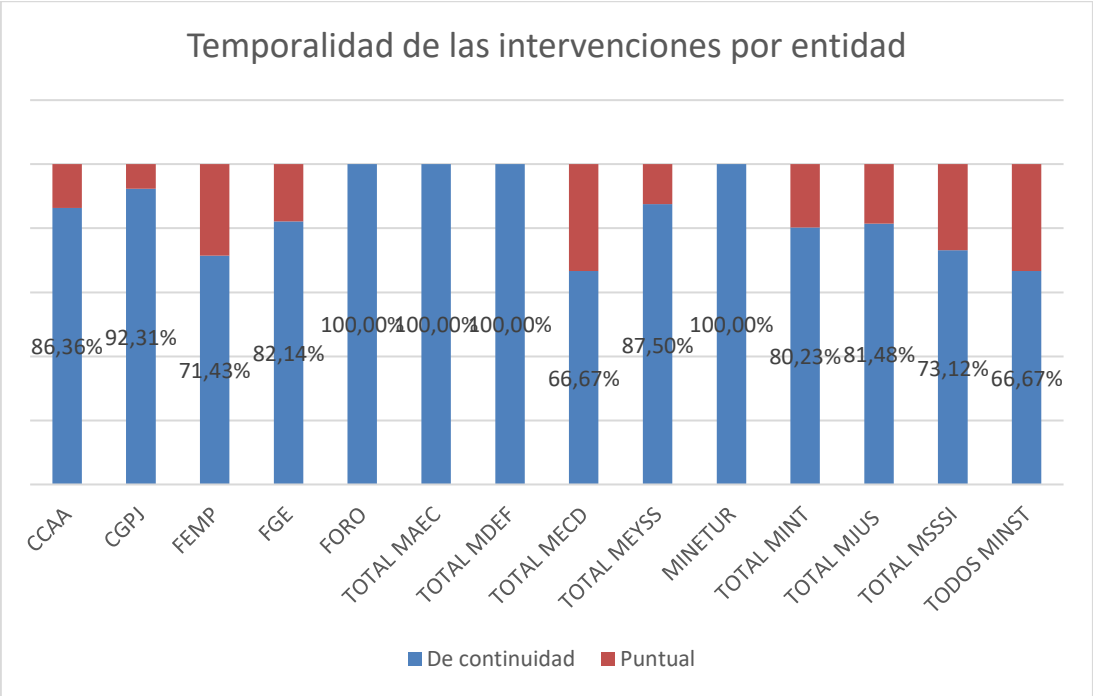
A modo de ejemplo, la instrucción 6/2016 es un documento que establece pautas de coordinación entre FCSE y las ONG especializadas, cuya ejecución se considera satisfactoria, pues se aplica de forma más o menos homogénea en todos los territorios (en parte por el nombramiento de referentes en las provincias), siendo analizadas las dificultades en el cumplimiento a través de un seguimiento a nivel central en el que participan las organizaciones especializadas. En el procedimiento de detección de víctimas de TSH en aeropuerto, una actuación en proceso durante el último año de vigencia del Plan, aunque no se llegó a formalizar hasta 2019, cuando comenzó su implementación y seguimiento, se han establecido pautas que son seguidas por todos los organismos y profesionales implicados y se realiza un seguimiento de carácter semestral, lo que garantiza el cumplimiento de la actuación (en la parte de eficiencia se comenta esta actuación; en este Apartado interesa simplemente señalar que se está implementando).

Un ejemplo de falta de aplicación práctica y, sobre todo, homogénea, son el Anexo al Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género, de actuación sanitaria frente a la trata con fines de explotación sexual, y el Protocolo de actuaciones para la detección y atención de víctimas de TSH menores de edad. La aplicación práctica de los mismos depende de la difusión que cada CCAA haga de ellos entre los servicios de salud y en sus centros de protección de menores, respectivamente. No consta a efectos de esta evaluación que se haya realizado un seguimiento de los resultados.

Análisis por entidad, temporalidad y grado de ejecución

- La amplia mayoría de las entidades intervienen en medidas de continuidad, como se observa en el gráfico siguiente:

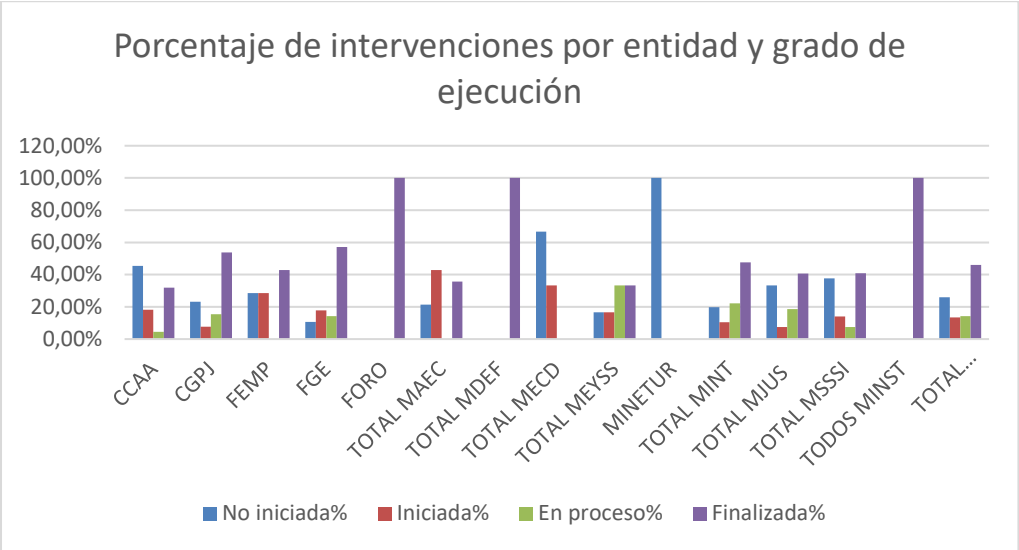
Gráfico G.M5: Temporalidad de las intervenciones por entidad



- En relación con las instituciones, incluidas aquí sus unidades administrativas, competentes para implementar las medidas, de las 350 intervenciones antes señaladas, el gráfico anterior ofrece una idea del grado de ejecución en función de cada una de dichas instituciones, expresado en porcentaje con respecto al total de intervenciones que el Plan de Acción asigna a la entidad. En el caso de las medidas encomendadas al Foro (1) y a "Todos los ministerios" (3, a 8 ministerios[8]), están finalizadas el 100% de las intervenciones. En el caso del Ministerio de Turismo, están sin iniciar el 100% de las intervenciones (3), al menos en su vinculación con el Plan Integral. **Entre el grupo de instituciones que han finalizado la mayor parte de sus intervenciones, además del Foro, están el CGPJ, la FEMP, la FGE, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, además del Ministerio de Turismo, son las instituciones que más porcentaje tienen de medidas no iniciadas**. El Ministerio de Defensa ha finalizado el 100% de las medidas.

Gráfico G.M6: Intervenciones por entidad y grado de ejecución

[8] Véase la nota 6 sobre el número de Ministerios considerado en el proceso de evaluación.



Descendiendo a un nivel algo mayor de detalle, cabe realizar algunas observaciones acerca del desglose de datos de ejecución por unidades administrativas (no se incluyen en estas observaciones las medidas asignadas a "todos los ministerios", que ya se han comentado en otro lugar):

- Del total de catorce intervenciones en medidas del Plan Integral asignadas al MAEC y a sus unidades administrativas, once están abordadas, e incluso cinco finalizadas. De las tres intervenciones "no iniciadas", que representan el 21,43% de dicho total, ninguna corresponde a las unidades administrativas dependientes de este ministerio que intervienen en el Plan de Acción (AECID, ODH y SGCID), las cuales han abordado todas las intervenciones que les correspondían; de hecho, a una de ellas, la Oficina de Derechos Humanos (ODH), corresponden dos las cinco finalizadas (ODH). Las "no iniciadas" le corresponden directamente al MAEC.
- El MECD tiene asignadas tres medidas del Plan Integral, sin contar las encomendadas a todos los ministerios. Ha iniciado una de las tres medidas, que es una de las dos encomendadas al Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE). Ha quedado sin iniciar la segunda de éstas y la medida atribuida al Consejo Superior de Deportes (CSD).
- En el caso del MINT, se ha iniciado una de las dos medidas encomendadas al Relator, quedando sin iniciar la otra, mientras que el resto de unidades han abordado todas las medidas.
- En el caso del MJUS, se han abordado dos tercios de las intervenciones encomendadas; del tercio que no se ha abordado, 3 intervenciones corresponden a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia (DGRAJ) (el 37,5% de las que tiene atribuidas). El Centro de Estudios Jurídicos (CEJ) ha finalizado el 100% de las medidas en que estaba implicado.
- En el caso del MSSSI, el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) ha abordado 2 de las 8 acciones en las que figura implicado, estando sin abordar las otras 6; la Dirección General de Servicios para la Familia e Infancia (DGFSI) ha abordado 3 de 11, estando sin iniciar las otras 8. Por su parte la Delegación del Gobierno contra la

Violencia de Género (DGVG) ha abordado el 71% de las intervenciones en las que figura implicada (49 de 69), dejando pendientes de abordar 20 de ellas (lo que representa el 29% del total de sus intervenciones. Hay que señalar que sin embargo ha finalizado el 45% de las mismas (31 de 69).

Organizaciones especializadas

El Plan Integral reconoce el papel de las organizaciones sin fines de lucro en la asistencia y protección a las víctimas, pero también como actores cuya participación es esencial en el desarrollo y la eficacia de las actuaciones encomendadas a las distintas administraciones e instituciones públicas.

En el Plan de Acción, en diferentes medidas se alude explícitamente a la participación específica de estas organizaciones, aunque en ocasiones, sin citarlas explícitamente, también se señala la necesidad de su intervención para llevar a cabo la medida con éxito y con el valor añadido de un tratamiento desde un enfoque centrado en la víctima.

En cuanto al primer caso, las organizaciones especializadas aparecen citadas de manera explícita en 12 de las 143 medidas del Plan de Acción, la totalidad de ellas de continuidad, y con la siguiente distribución:

Tabla T.M10: Medidas que incluyen explícitamente a las organizaciones

PRIORIDAD	OBJETIVO ESPECÍFICO	Total de medidas que incluyen explícitamente a las organizaciones especializadas	MEDIDAS Nº
PR1	OE3	2	54, 56
PR2	OE4	3	61, 63
PR2	OE5	1	68
PR2	OE6	1	96
PR3	OE7	3	102, 106, 107
PR5		2	135, 141

Estas 12 medidas corresponden a 20 intervenciones, pues en 6 de ellas las organizaciones especializadas acompañan a más de una institución o unidad administrativa. Sólo 2 de estas 20 intervenciones, es decir el 10% de las mismas, están sin abordar (medida 102, de Identificación y difusión de buenas prácticas, y medida 141 de Fomento de la participación de estas organizaciones en las reuniones de la Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH, ambas con la DGVG). Es muchísimo mayor el porcentaje (90%) de las intervenciones abordadas; dentro de este grupo, el reparto es el siguiente: finalizadas 45% (de éstas las otras 6 correspondientes a las DVG), en proceso 25%, iniciadas, 20%. La participación de las ONG se hace explícita en intervenciones asignadas al MAEC (5 %), a la DGM del MEYSS (10%), a tres unidades administrativas del MINT (DGGC, SES y DGP) (40%) y al MSSI, todas ellas menos una a la DGVG (45%). La mayoría de las medidas en las que participan las organizaciones especializadas son colaborativas (60%) seguidas de individuales (35%), siendo solo una de ellas participativa (5%).

Llama la atención que las organizaciones especializadas no figuren citadas en ninguna de las medidas de visibilización de la realidad de la trata (OE1) ni de información y formación sobre la trata (OE2) dentro de la prioridad de refuerzo de la prevención-detección (PR1). Tampoco lo están en relación con la **formación especializada de sus profesionales y su voluntariado, aspecto que podría recomendarse que se promoviera a través de medidas incluidas en la planificación del mismo modo que se hace para el personal de las administraciones e instituciones públicas.**

En materia de asistencia a las víctimas (PR2) es donde más comúnmente se produce el hecho que comentamos de que las organizaciones especializadas no sean mencionadas de forma explícita a pesar de ser y haber sido fundamental su actuación en todo el proceso de atención y protección a las víctimas desde el momento en que éstas son detectadas. Así por ejemplo cabe citar entre aquellas donde no son mencionadas:

- Medidas que recogen el apoyo a proyectos de atención específica o el refuerzo de determinado tipo de intervención en los proyectos financiados o en las convocatorias. Son mandatos a las administraciones encargadas de las convocatorias, pero la actuación de las organizaciones es esencial, pues serán las que adecuen sus recursos a la convocatoria para poder llevar a cabo la atención exigida en el Plan Integral (medidas 53, 64, 69).
- Medidas que establecen el mandado de realizar un seguimiento de los recursos de atención a las víctimas (medidas 67 o 70) y medidas dirigidas a mejorar la atención (29, 52, 57 o 71)
- Medidas que recogen el impulso de la elaboración de protocolos específicos o sectoriales. Constituyen un mandato a la administración competente en cada caso para impulsar la elaboración del protocolo, su implantación y aplicación. Aunque no se menciona específicamente a las instituciones participantes (entre ellas las ONG), éstas están implicadas desde el primer momento en todo el proceso de elaboración y aplicación y son, en la mayoría de los casos, firmantes de dichos protocolos (medidas 55, 84, 88, 92, 93, 94). Estos instrumentos se han elaborado de hecho contando con las organizaciones especializadas y con otras instituciones implicadas.

Tampoco están citadas las organizaciones especializadas en relación con el refuerzo de la investigación de los casos de trata (OE8) ni con el refuerzo de los instrumentos para el enjuiciamiento de la trata de seres humanos (OE9), dentro de la prioridad de persecución más activa de los tratantes (PR4). Sin embargo, su papel en el acompañamiento a la víctima durante la investigación y enjuiciamiento, y especialmente para evitar la revictimización y garantizar su protección a lo largo de todo el proceso, es fundamental. De hecho, se puede afirmar que, tras la aprobación de la Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, las organizaciones especializadas intervienen de forma habitual para garantizar los derechos, procesales y extraprocesales, de las víctimas de este delito y, especialmente, su atención específica, dada la gran vulnerabilidad de estas víctimas, que señala la propia ley.,

El hecho de que las organizaciones especializadas no aparezcan citadas no implica -en el momento de elaboración del Plan Integral- la previsión inicial de no participación de la sociedad civil, que está explícitamente expresada como propósito. Antes bien, observamos que su participación implícita ocurre en medidas que constituyen un mandato dirigido al organismo público señalado como responsable, y por ello posiblemente no se mencione a

las ONG. A pesar de ello es manifiesto que participación de las organizaciones especializadas es intrínseca a la ejecución de la medida.

Así considerado, las organizaciones especializadas participan en al menos 29 medidas, estando citadas de forma explícita en 12 de ellas y haciéndolo de forma implícita en 17 medidas. Su participación se da pues en el 20% de las medidas del Plan Integral, dato que por sí solo da una idea del peso de éstas en la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. De ellas la mayoría son de continuidad (el 74%) aunque se suman también ahora otras puntuales (26%), el grado de ejecución de estas medidas es muy alto, como lo muestra el gráfico a continuación, estando finalizadas prácticamente el 60% de las mismas.

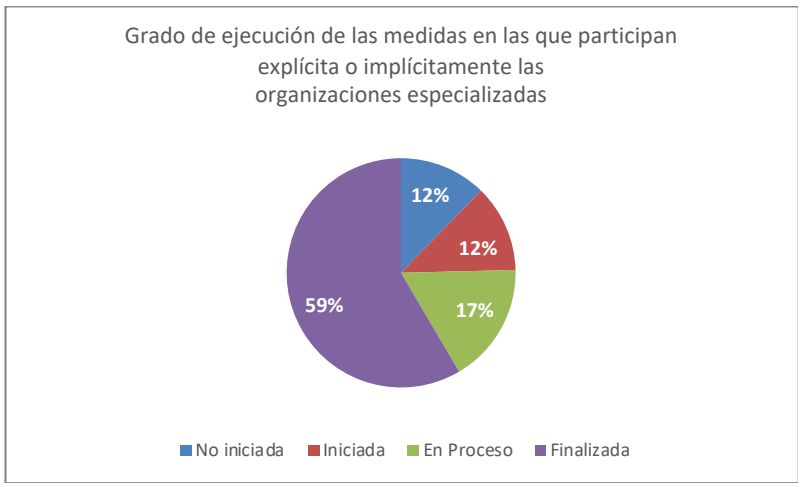


Gráfico G.M7: Grado de ejecución de las medidas en las que participan explícita o implícitamente las organizaciones especializadas

En síntesis, y con respecto a la ejecución de medidas en las que se requiere la participación de las organizaciones especializadas, cabe señalar el avanzando grado de ejecución de las mismas, pues se ha abordado el 87,30% de ellas, es decir una proporción que supera la media de medidas abordadas para el conjunto del Plan Integral (75%). De éstas, una altísima proporción están finalizadas (casi el 59%) y en proceso (el 17,46%).

También hay que señalar la ausencia formal de referencia a la participación de organizaciones especializadas en medidas correspondientes a mandatos destinados al organismo público señalado como responsable de la misma, aunque es notorio que la participación de estas organizaciones es intrínseca a la ejecución de las medidas, como es el caso de aquellas de asistencia a las víctimas. **Cabría recoger como recomendación que la presencia y participación fundamental y dinamizadora de la ejecución de las medidas de estas organizaciones especializadas se recogiera de una manera más explícita en el enunciado de las futuras medidas que se planifiquen. Y también que las administraciones promovieran una formación especializada de profesionales y voluntariado de las organizaciones especializadas que no se repercutiera en los proyectos de asistencia gestionados por éstas.**

Seguimiento del Plan Integral y su plasmación documental (Informes anuales)

El seguimiento de la ejecución de las medidas del Plan Integral de lucha contra la trata es competencia de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, como órgano responsable de la coordinación del Plan Integral, en colaboración con las administraciones e instituciones implicadas en su ejecución.

La Delegación realiza el seguimiento de la ejecución recabando la información necesaria de los Departamentos ministeriales con responsabilidades en la ejecución de las medidas para sistematizarla y elaborar los **Informes de Seguimiento anuales del Plan Integral**, cuyas ediciones de los años 2015, 2016, 2017 y 2018 se han comentado en el apartado G del presente Informe Final.

Dichos informes anuales se someten cada año a la consideración del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, cuyos integrantes pueden realizar las aportaciones correspondientes a su ámbito de competencias, antes de elevarse el Informe así completado al Consejo de Ministros, que toma conocimiento del mismo, tras lo cual se remite a la Comisión de Igualdad del Congreso para su información.

El Foro social contra la Trata con Fines de Explotación Sexual se crea 14 de julio de 2009 como órgano de coordinación y participación, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Plan 2009-2012. Al término de este Plan, el Foro se mantiene como espacio de participación, integrando a la administración estatal a través de los Departamentos ministeriales con competencias en la materia, la administración territorial mediante una representación de las Comunidades Autónomas, las administraciones locales a través de la FEMP y sociedad civil mediante las organizaciones especializadas en la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual.

El 7 de mayo de 2015 se debate en la reunión del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual el texto del Plan Integral que luego es aprobado por acuerdo de Consejo de Ministros el 18 de septiembre de ese año. En esa misma reunión se aprueba de una modificación del Reglamento del Foro Social que revisa sus funciones de éste asignándole un papel en el seguimiento de la ejecución del Plan Integral 2015-2018, como queda recogido en la medida 137. Además, modifica y amplía la participación en el mismo de las CCAA, así como de la representación de las organizaciones especializadas en la atención integral a víctimas de trata con fines de explotación sexual. Plantea también la creación de grupos de trabajo para el estudio y análisis de temas específicos, con la participación potencial de personas expertas, así como para la elaboración de informes o propuestas, con la finalidad de dotar al Foro de una mayor capacidad de impulso de propuestas y de colaboración en materias concretas.

El Foro social contra la Trata es un órgano consultivo que nace del Plan Integral, cuya composición y normas se rigen por un Reglamento Interno de funcionamiento aprobado por los propios miembros del Foro y fruto de su compromiso. Al no ser un órgano colegiado formalmente constituido, la continuidad de las reuniones depende de la voluntad del equipo que en cada momento ha tenido la responsabilidad de convocarlo. Ello explica que el Foro

no se reuniera durante el año 2016 debido a la especial circunstancia del aplazamiento de su renovación.

En 2017 se reúne el 28 de febrero para cerrar su configuración y constituir las dos vicepresidencias; también se elabora una propuesta de constitución de grupos de trabajo en el seno del Foro Social para su adopción en la siguiente reunión.

En su siguiente reunión, el 20 de septiembre de 2017, en la que se consensuó por primera vez una declaración conjunta contra la trata y la explotación sexual, coincidiendo su celebración con la semana de conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niños y Niñas (23 de septiembre), se acuerda la constitución de un Grupo de trabajo para el "Análisis del impacto de la normativa de seguridad ciudadana en las víctimas de trata con fines de explotación sexual".

En 2018, el Foro es convocado en reunión ordinaria el 24 de abril y el 17 de diciembre. En esta última se acuerda la constitución de un nuevo Grupo de trabajo en el seno del Foro, cuyo cometido es elaborar y consensuar los indicadores para la evaluación del Plan Integral (véase punto *l. Matriz de evaluación* del presente Informe Final).

Cabe señalar dos aspectos básicos con respecto a la labor del Foro Social en el seguimiento del Plan:

- revisar los contenidos de los Informes de Seguimiento anuales, realizando las aportaciones que considere al borrador remitido por la DGVG;
- en el Grupo de trabajo constituido en su seno a este fin, elaborar y consensuar los indicadores para la evaluación del Plan Integral, cumpliendo así con el mandato establecido en el apartado 6.3 del Plan; también se ha constituido otro Grupo de trabajo sobre el impacto de la Ley de Seguridad Ciudadana en las víctimas de trata con fines de explotación sexual (el 12 de diciembre de 2017) se trabajó a lo largo de 2018. El contenido de este trabajo se describe en el apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia* del presente informe.
- en general en su orden del día figuran los puntos relativos a la actualización de la información sobre la lucha contra la trata, lo que implica el conocimiento de la situación año a año, así como la actualización de la información sobre la marcha de los grupos de trabajo, lo que supone igualmente un seguimiento de los avances en los contenidos abordados por éstos.

En relación con los órganos de colaboración y participación que de alguna manera están implicados en la ejecución de las medidas del Plan, hay que citar a la **Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH**. Esta Comisión aborda de forma más amplia las cuestiones relativas a la trata de seres humanos, al englobar a todas las personas, con independencia de su sexo y de la finalidad de la trata que les afecte.

El **Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH** fue suscrito en octubre de 2011 por los entonces denominados Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Interior, Justicia, Empleo y Seguridad Social, la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial. y constituye un mecanismo de cooperación entre instituciones, que marca por primera vez los sistemas de comunicación formal entre administraciones

competentes en la materia y reconoce la labor de las organizaciones sin fines de lucro especializadas en la atención a las víctimas. En 2012 se constituyó la Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco, para la revisión del cumplimiento de su contenido por las administraciones e instituciones firmantes. La última reunión se celebró el 27 de febrero de 2019.

Entre otros aspectos relevantes a tener en cuenta se señalan los siguientes:

- Antes del nombramiento del Ponente Nacional contra la TSH, por el que se realiza la trasposición de lo dispuesto en el art. 19 de la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, la Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco constituía el órgano de seguimiento de la trata de seres humanos en nuestro país, siendo la trata con fines de explotación sexual objetivo de atención en esta Comisión, junto con otras finalidades, representando sus características específicas la DGVG, como órgano con competencias en materia de coordinación y colaboración en la materia. Asimismo, antes del nombramiento del Relator, la representación en la Red Informal de Relatores en la UE le correspondía a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, que se apoyaba en la Comisión de Seguimiento del protocolo Marco en cuanto a los temas suscitados por la Coordinadora europea Anti-trata, especialmente, a la hora de remitir información relativa a finalidades de la trata distintas de la explotación sexual.

- El Protocolo Marco implica a las Comunidades Autónomas, al establecer en su ámbito territorial la mención al desarrollo de este protocolo de carácter estatal a través de protocolos autonómicos. Desde su aprobación, las siguientes CCAA han aprobado un protocolo en la materia (algunos específicos de trata sexual): Galicia (anterior al Protocolo Marco y actualizado con posterioridad); Cataluña (17 de octubre de 2013); Extremadura (abril de 2015); Navarra (2 de diciembre de 2016), Madrid (febrero de 2017) y Valencia (19 de mayo de 2017). Además, diversas Comunidades Autónomas iniciaron el proceso de elaboración de protocolos en desarrollo del Protocolo Marco, como la Comunidad Autónoma de Aragón.

En cuanto a la relación entre el Protocolo Marco en relación al Plan Integral y el papel de su Comisión de Seguimiento, cabe destacar que **el Plan recoge la importancia de lograr la máxima difusión y aplicación práctica del Protocolo, lo que se refleja en diversas medidas: 66, 129, 132 y 141**, todas ellas abordadas excepto la última, que corresponde a la DGVG y está relacionada con el fomento de la participación de las organizaciones especializadas en la asistencia integral a víctimas de trata de seres humanos en las reuniones de dicha Comisión de Seguimiento, por no haberse considerado operativo ni justificado su mandato dada la configuración que establece el Protocolo Marco que es de ámbito nacional y se debe trasponer a nivel autonómico, de manera que cada territorio señale a las organizaciones especializadas que operan en su territorio. Esta difusión y aplicación se ha materializado a través de las unidades territoriales.

Funcionamiento de los mecanismos de coordinación del Plan Integral

La coordinación del Plan Integral le corresponde a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, en particular a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad y del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual.

La Conferencia Sectorial de Igualdad constituye el ámbito de participación de las Comunidades y ciudades Autónomas y es un mecanismo de cooperación e intercambio entre la administración del Estado y las administraciones territoriales en materia de políticas de igualdad.

A lo largo de los años 2015 a 2018, la Conferencia Sectorial de Igualdad se ha reunido en 6 ocasiones, una cada año y 3 veces en 2017, la última para la adopción del Pacto de Estado contra la Violencia de Género (PEVG).

Una mención destacada merece el trabajo de cooperación a nivel territorial, pues la situación de descentralización política y administrativa de nuestro país, con la correspondiente distribución de competencias genera, en el caso de la trata de seres humanos, la necesidad de garantizar una comunicación eficaz entre las distintas administraciones y de éstas con el resto de actores públicos y privados para garantizar atención a las necesidades de asistencia, protección y seguridad de las víctimas.

Con este objetivo se inició la colaboración con las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Igualdad, cuyo Reglamento incluye los asuntos relativos a la asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual desde 2012.

El 22 de abril de 2015 se convocó a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades de Ceuta y Melilla en la Conferencia Sectorial de Igualdad, incluyendo, tal y como se hace desde 2012, un punto del orden del día relativo a los asuntos en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual. En este espacio, se informó a las Comunidades y Ciudades Autónomas acerca de las actuaciones que se realizan en materia de sensibilización, detección y asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual y se les solicitó información para la actualización permanente de la Guía de Recursos para la atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual. Además, se recordó a las Comunidades y Ciudades Autónomas que en muchas de ellas sigue pendiente la adopción de Protocolos de coordinación en la materia en desarrollo del Protocolo Marco.

Además de lo anterior, desde la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se mantiene una vía de comunicación con las Comunidades Autónomas a través del intercambio de información a nivel técnico una plataforma on-line (eRoom) cuya creación se acordó en la Conferencia Sectorial de Igualdad de 21 de julio de 2014. Entre otras cuestiones, se ha compartido la documentación relativa al Plan Integral para conocimiento y comentarios de las CCAA, que aportaron información durante el proceso de elaboración del Plan.

También el ámbito local es un espacio de enorme importancia en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, en particular en cuanto a la detección de posibles víctimas y la asistencia y protección a las mismas. Por ello, se inició una línea de colaboración entre la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para la mejora de la información a las Entidades Locales sobre la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, que supuso en 2015 la incorporación de esta materia en las acciones de formación dirigidas a profesionales del

ámbito local, a través de una subvención nominativa a la FEMP, con el objetivo de informar y sensibilizar sobre estas situaciones y el papel que pueden desarrollar.

Por otra parte, las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, ya descritas anteriormente en el apartado *D. Claves del Plan Integral*, en relación con su participación en los mecanismos de participación del Plan, han asumido una importante carga de trabajo en el marco de la violencia de género y, aunque siguen formándose en TSH, su nivel de especialización en la materia es menor. En la práctica, se han ido viendo involucradas en mesas locales de trata y prostitución, en seguimiento de protocolos y a través de la formación y reuniones por videoconferencia impulsadas por la DGVG, con interlocutores sociales de Policía Nacional y Guardia Civil y fiscales delegados de extranjería, también participan cada vez más en el seguimiento de los recursos de trata.

Estos hechos, que se impulsaron en el contexto del Plan Integral, se han materializado en la revisión de la instrucción conjunta de funciones de la Red de Unidades, cuya modificación se inició durante la vigencia del Plan, en 2018, quedando para la firma en ese año (aunque no se ha suscrito hasta noviembre de 2019). Esta instrucción destaca en particular por el papel de las Unidades en la cooperación con las Comunidades Autónomas y Entes Locales y en el seguimiento de recursos; y además, por un Anexo I de apoyo a instituciones y administraciones en la búsqueda del recurso más adecuado para derivar a las víctimas, de modo que se evite que la víctima se vea desprotegida.

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN

Los resultados reseñados permiten construir respuestas fundamentadas y razonadas a las preguntas de evaluación, que incluyen un análisis cualitativo.

¿En qué grado se han ejecutado las medidas del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018?

- El grado de cumplimiento en general del Plan Integral ha sido satisfactorio, sobre todo teniendo en cuenta las circunstancias legislativas (tres legislaturas sucesivas) en las que éste se ha desarrollado. **Durante el periodo de vigencia del Plan Integral se ha abordado las tres cuartas partes (74,65%) de sus medidas.**
- Por prioridades, se han puesto en marcha todas menos una de las medidas destinadas a impulsar la "Coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil" (PR5), es decir el 93,33% de las medidas de esta prioridad. En materia de "Refuerzo de la prevención y de la detección" (PR1), de "Identificación, protección y asistencia a las víctimas" (PR2) y de "Persecución más activa a los tratantes" (PR4), las medidas abordadas rondan el 75%, siendo la que presenta mayor grado de implementación la persecución (PR4 - casi el 78%). **Es el conjunto de medidas orientadas al "Análisis y mejora del conocimiento" (PR3) el que presenta el menor porcentaje de medidas abordadas (62%).**
- **Del total de medidas del Plan Integral, está finalizado el 42,25%; por su parte, ha quedado parcialmente ejecutado el 32,40%.** Este último es en particular el caso de protocolos firmados que han requerido una colaboración en su desarrollo, pero cuya aplicación práctica aún no se ha producido o no se ha seguido de aquella aplicación posterior que habría dado su plena ejecución a la medida.
- Algunas de carácter puntual, por ejemplo, las que se refieren a la elaboración de protocolos, han sido realizadas al 100% en el sentido de la elaboración de un instrumento formal de pautas para profesionales que actúan en un determinado ámbito (sanitario, infancia, migraciones, etc.). Sin embargo, para que se

pueda considerar que se ha cumplido el objetivo buscado por la medida, es necesario que se produzca una aplicación más o menos homogénea y regular del protocolo o instrumento elaborado. **A este respecto cabe recomendar que se impulse la difusión y aplicación práctica de procedimientos y protocolos que ya se han elaborado y que pueden mejorar la detección y atención**. **Convendría promover el seguimiento de los resultados de dicha aplicación práctica para introducir correcciones en los mismos y mejorar su aplicación**.

- **Una cuarta parte (25,35%) de las medidas del Plan Integral ha quedado sin abordar**. El mayor número de éstas se engloban principalmente dentro del "Refuerzo de la prevención y de la detección" (PR1, 15 medidas), si bien en términos relativos con respecto al total de medidas de la prioridad a la que pertenecen, donde más acciones han quedado sin abordar es en el "Análisis y mejora del conocimiento" (PR3).
- **La visibilización de la realidad de la trata y la promoción de un mensaje claro y contundente a la sociedad de tolerancia cero a la trata de mujeres con fines de explotación sexual (OE1), objetivo enmarcado en la prevención-detección, es, con notable diferencia, el objetivo estratégico que más medidas ha dejado sin abordar**. Le siguen las medidas dirigidas a la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad (OE6) dentro de la prioridad de Identificación, protección y asistencia (PR2), en particular de víctimas extranjeras en situación irregular y de víctimas menores de edad, y las medidas destinadas a favorecer la mejora del conocimiento de las situaciones de trata de mujeres y niñas con fines de exploración sexual a través de la investigación de esta realidad (OE7) que se engloba en el análisis y mejora del conocimiento (PR3).
- Si bien el Plan Integral incluye 143 medidas, dado que encarga la implementación de la mayoría de ellas a más de una institución y/o unidad administrativa, la suma de estas intervenciones asciende a 350. De éstas, sólo 37 están atribuidas a una sola entidad. las medidas se implementan de manera individual, participativa o colaborativa.
- Muchas de las medidas se han completado cuando son competencia exclusiva de un Ministerio o de un Organismo o ya venían ejecutándose en el Plan anterior y han sido continuadas y reforzadas.
- Las medidas que, sin haberse completado, se han iniciado o están en proceso, es decir están parcialmente ejecutadas, son 46, lo que representa el 32% del total de 142. La mayoría relativa de las medidas simplemente iniciadas son medidas de impulso de la "Coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil" (PR5), que resulta ser la prioridad en este sentido "más atrasada". Recordemos sin embargo que son las medidas de coordinación y cooperación las que más se han abordado. Ello se debe a que se trata de instrumentos de cooperación que no se han podido formalizar en gran parte debido a los cambios habidos en los equipos de las administraciones. Por ello cabría **recomendar en este tipo de medidas que se dé continuidad y finalización a los esfuerzos iniciales de puesta en marcha**.
- Las medidas que no se han iniciado (25,35% del total), o de las que se ha hecho muy poco (iniciadas, 16,20%), que entre ambas categorías representan un ratio de ejecución inferior o igual a 0,25, y representan el 41,45% de las medidas del Plan Integral, corresponden por lo general a medidas en las que el organismo señalado como responsable no tiene una competencia específica en la materia o es un organismo que, a pesar de estar involucrado y tener competencias en la materia, no es el que puede impulsar la actuación, o bien son medidas novedosas, que requieren de otras para poderse llevar a cabo, como, por ejemplo, reformas legislativas.

¿Cuál es el grado de sostenibilidad de las actuaciones, es decir, cuántas medidas son de continuidad y por lo tanto siguen ejecutándose?

- **El 78% de las medidas del Plan Integral son de continuidad**, **el 22% restante son puntuales, aunque algunas de ellas tienden a la continuidad (aproximadamente el 30% de las categorizadas como puntuales), por ir seguidas de una aplicación práctica sostenida en el tiempo**; son por lo tanto medidas puntuales con "vocación de continuidad".
- Por prioridad, las medidas de continuidad se concentran principalmente en la cooperación-colaboración (PR5- 100%), la persecución (PR4-89%) y la prevención-detección (PR1-79%), mientras que el mayor número relativo de medidas puntuales con respecto a su prioridad corresponden a la protección-asistencia (PR2-32%) y al análisis y mejora del conocimiento (PR3-31%).

- Con respecto al total de medidas del Plan Integral, **la mayor parte de las medidas de continuidad se concentran en la prevención-detección (PR1), donde representan el 31% del total de medidas del Plan Integral**, y la mayoría de las puntuales se concentran en la protección-asistencia (PR2), donde representan el 9% del total de medidas del Plan Integral, correspondiendo éstas a la elaboración de protocolos, instrucciones y otros instrumentos de comunicación que favorecen la cooperación en la protección de las víctimas. Muchas de ellas son medidas con "vocación de continuidad".
- **La mayoría de las medidas del Plan Integral son medidas de continuidad finalizadas (32,39%)**, seguidas de medidas de continuidad no iniciadas (19,01%)
- Es pues manifiesto que **la amplia mayoría de las medidas del Plan Integral han demostrado su sostenibilidad**, remontándose incluso al periodo de planificación anterior.
- En relación con las entidades que implementan las medidas, cabe señalar la altísima proporción de medidas de continuidad de instituciones como las CCAA, el CGPJ, el MAEC, el MEYSS, por encima del 85%, y de la FGE, el MINT y el MJUS, en el entorno del 80%.
- Cabe además prever que, **para que las medidas de continuidad puedan seguir ejecutándose, requerirán refuerzos de presupuesto, de compromiso institucional, de cooperación y/o colaboración público-privada, legislativos, e incluso en algunos casos la realización de otras medidas en paralelo**.
- Los datos y su contexto demuestran que **el Plan Integral ha conseguido introducir la trata como eje de acción en muchas Instituciones y que por lo tanto sus medidas y su modo de operar "han venido para quedarse"**.
- En este sentido, el Pacto de Estado contra la Violencia de Género ya contempla la trata como una de las formas de violencia contra la mujer y demuestra una clara voluntad institucional de seguir avanzando con medidas concretas en esta materia (en particular con la futura Ley Integral). Hay que tener en cuenta también que la perspectiva de la igualdad y la violencia contra las mujeres tiene la debilidad de ser discontinua en su aplicación. Existe un compromiso político claro pero un cumplimiento laxo.

¿Ha habido duplicidades no deseadas en la ejecución de las medidas? ¿En cuáles?

- El Plan Integral tiene como característica principal **la integralidad y la multidisciplinariedad**, lo que ha supuesto la implicación de múltiples actores que han trabajado en ámbitos muy diferentes, pero que se han unido en el Plan con un objetivo común: promover un enfoque de derechos humanos, independientemente de cuál sea el objetivo de su intervención (educación, investigación del delito, protección de las víctimas, etc.). Con este objetivo, han trabajado en sus ámbitos siempre con la mirada puesta en las víctimas y en la promoción de sus derechos y también en prevenir el delito para evitar que se produzcan estas violaciones de derechos humanos.
- En el desempeño de esta labor, han desarrollado acciones que apoyan la prevención y la concienciación, a través de tanto de la sensibilización como de la información y formación sobre esta violación de derechos. Cada actor ha realizado estas actuaciones desde su ámbito y. al no haber planificado a veces su colaboración para llevarlas a cabo, se observa que **se han duplicado esfuerzos a la hora de poner en marcha campañas de sensibilización y acciones de formación.** Cabe señalar que:
  - **No existe una estrategia única y consensuada respecto a los objetivos y grupos destinatarios de las acciones de sensibilización**, incidiendo cada organismo en los aspectos de la trata y en el sector de la población que se considera que debe ser abordado.
  - La **división de esfuerzos en determinados lugares** (por ejemplo, ciudades grandes como Madrid) ha supuesto un enorme trabajo para intentar atraer a un público que se ha divido entre múltiples actuaciones, incluidas las locales y autonómicas, además de las de los ministerios y las ONG.
  - Además de lo anterior, no ha existido una evaluación del impacto de las actuaciones, ni conjunta ni por separado según el organismo a quien competen. En conclusión, **no se conoce cuál es el impacto de las actuaciones, por lo que se han realizado esfuerzos que no necesariamente se corresponden con el resultado obtenido**.

¿Por qué motivo no se han ejecutado determinadas medidas?

- Las medidas que no se han iniciado (25,35% del total), o de las que se ha hecho muy poco (iniciadas, 16,20% del total), es decir medidas cuyo ratio de ejecución es inferior o igual a 0,25, suman el 41,45% de las medidas del Plan Integral y corresponden por lo general a medidas en las que el organismo señalado como responsable no tiene una competencia específica en la materia (como es el caso por ejemplo del Ministerio de Turismo) o es un organismo que, a pesar de estar involucrado y tener competencias en la materia, no es el que puede impulsar la actuación. También hay medidas que requieren de otras, como por ejemplo reformas legislativas, que no se han llegado a aprobar, para poder llevarse a cabo. Es por ejemplo el caso del decomiso de bienes y productos del delito, de la ley de protección de testigos o de la ley integral contra la trata.
- Además, aunque son una minoría, hay alguna medida que se diseñó erróneamente, pero que en estos cuatro años ha sido sustituida por otras medidas, contempladas o no en el Plan, o que ha sido ejecutada por otro organismo. Un ejemplo de ello es el "Procedimiento de derivación de potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional en aeropuertos", señalado como **resultado destacado** en esta evaluación, que es complementario de la medida 82, pues permite un mejor cumplimiento del objetivo de protección de los colectivos más vulnerables recogido en la Prioridad 2. El cumplimiento se ve potenciado porque el Procedimiento articula, durante el proceso de acogida, un sistema que permite que, cuando la Oficina de Asilo y Refugio o cualquier unidad en frontera comunique indicios de trata, una organización especializada realice un proceso de detección y determine que existe riesgo. En ese caso, sólo si la solicitud de asilo es admitida a trámite y para prevenir una posible explotación (no hay certeza ni identificación policial, solo indicios) se pone a la persona en un recurso fuera del circuito de acogida de asilo (o dentro del mismo, aunque en una plaza protegida y especializada).

¿Qué medidas se han echado en falta en la ejecución del Plan Integral y cuáles se han puesto en marcha a pesar de no estar expresamente recogidas en el Plan?

En el marco del Plan Integral se ha echado en falta una mayor implicación del nivel local, sobre todo en materia de prevención (PR1) y también en la aportación de datos relativa a situaciones de prostitución en sus territorios (PR3). Cabría **recomendar que se articulara adecuadamente una implicación más activa de la FEMP en las medidas del instrumento futuro de planificación y promover una vía ágil para trasladar información de las entidades locales y para recoger información de las mismas**.

Hay actuaciones que no estaban contempladas en ninguna medida del Plan Integral y que, sin embargo, han surgido como consecuencia de una necesidad sobrevenida por la evolución de la lucha contra la trata y de los actores implicados en la misma, o de la realización de otras medidas. Así:

- **La implicación de las Unidades de Coordinación y Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, particularmente en la derivación de las víctimas** al recurso más adecuado a sus circunstancias y también a los **interlocutores de Policía Nacional y Guardia Civil**. En el Plan Integral no se había contemplado la implicación de estos organismos provinciales (o periféricos, en el caso de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género de la que dependen funcionalmente) y cuya participación "sobrevenida" ha sido esencial para mejorar la identificación y, sobre todo, para facilitar la atención a las necesidades de las víctimas y la cooperación en el territorio.
- **La participación de las ONG y de las unidades territoriales ha sido mucho mayor de lo que deja traslucir el Plan Integral**, que sólo visibiliza parcialmente sus actuaciones, mencionándolas en algunas medidas.
- **Las organizaciones especializadas han participado en numerosas medidas sin figurar de forma explícita como participantes en su ejecución**. Se trata de al menos 29 medidas, estando citadas de forma explícita en 12 de ellas y participando de forma implícita en otras 17 medidas.
- Entre las medidas ejecutadas que no están expresamente recogidas en el Plan Integral, es importante mencionar aquellas **actuaciones que ponen en marcha las CCAA a partir del Pacto de Estado contra la Violencia de Género y que van a mejorar la atención y protección de las víctimas**.
- También cabe destacar la **implicación del CGPJ en el desarrollo de las actuaciones del Plan Integral a pesar de figurar escasamente en el mismo**. El CGPJ ha promovido la formación y que se ha implicado en distintos foros de participación y ha coordinado la elaboración de una G*uía de criterios de actuación judicial*

frente a la trata de seres humanos, recogida como **resultado destacado** en esta evaluación, cuyas recomendaciones son esenciales para mejorar el trabajo realizado por los jueces en la materia.

N. EVALUACIÓN DE RESULTADOS O EFICACIA: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

F2.2 EVALUACIÓN DE RESULTADOS O EFICACIA	
Propósito	Conocer el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Integral

MÉTODO DE ANÁLISIS

El análisis de la eficacia del Plan de Acción, es decir la valoración del grado de cumplimiento de los objetivos a través del examen de los resultados alcanzados, se ha realizado a partir de la información de referencia de esta evaluación, principalmente los Informes de Seguimiento anuales (2015 a 2018), las fichas de seguimiento de medidas completadas por las administraciones responsables, soportes diversos de recogida de resultados de acciones concretas e información cuantitativa o mixta procedente de las entrevistas en profundidad, la entrevista grupal o el grupo focal. Este análisis pondrá de manifiesto si las actuaciones han sido coherentes con los objetivos estratégicos planteados y las prioridades establecidas.

Objetivos específicos

Se realiza el análisis de la eficacia del Plan Integral revisando los resultados desde el punto de vista de la consecución de cada uno de sus 10 objetivos estratégicos (OE). Tomaremos como referencia lo que expresan tanto el título de cada uno de estos objetivos, como la breve descripción de objetivos que se incluye para cada prioridad en el apartado 5 del Plan Integral dedicado al Plan de Acción.

El tipo de análisis realizado varía dependiendo de la información disponible y de la naturaleza de ésta, así como de la tipología de actuaciones que requieren las distintas medidas. En cuanto a la claridad de los objetivos, la mayoría, como se verá a continuación, están expresados en términos claros y, dado el nivel de Plan Integral de esta política pública, difícilmente pueden tener mayor desarrollo en el Plan de Acción. Sin embargo, sí se echa de menos un trabajo de mayor detalle descendiendo por los siguientes niveles de desarrollo de esta política, con **una definición más clara y compartida de los resultados esperados en relación con los objetivos planteados, no ya de las medidas, sino de las actuaciones que las desarrollan, así como una mayor temporalización o un cronograma más preciso para las mismas**, algo que podría plantearse como propuesta en el trabajo de diseño del siguiente instrumento de planificación.

Se echa de menos, para un análisis de resultados homogéneo, la inclusión de resultados más uniformes en los Informes de Seguimiento anuales; éstos presentan una gran riqueza descriptiva pero sólo permiten realizar el seguimiento sistemático de la evolución de los resultados de algunos apartados del Plan Integral, como la detección o la asistencia, de la que se recogen datos a lo largo de los cuatro años 2015-2018.

El soporte denominado "Fichas de seguimiento", un formato diseñado por la DGVG y remitido por ésta en el cierre de la anualidad 2015 a las entidades ejecutantes para recoger valiosa información sobre las medidas desarrolladas y las actuaciones llevadas a cabo en el

marco de las mismas para cada departamento ministerial, lamentablemente no se ha complementado a lo largo de los cuatro años de vigencia del Plan Integral y por parte de todos los departamentos de manera sistemática. En dichas fichas existe un apartado específico sobre "Resultados de la actuación" que solicita que se indiquen los principales resultados del desarrollo de la actuación en el año correspondiente (2015) y, en su caso, los indicadores utilizados para medir los resultados. Se sustituye posteriormente (a partir de 2017) por un formato más sintético destinado a alimentar los Informes de Seguimiento, pero que igualmente se completa de manera muy variable.

Sin ninguna duda cabría recomendar que en la futura planificación se utilice un sistema unificado de seguimiento de la ejecución, los resultados, la eficacia y el impacto de las medidas y sus actuaciones a través de algún mecanismo inspirado en los contenidos de la "ficha de seguimiento", tal vez incluso de acceso telemático, que sea de obligada cumplimentación por parte de todos los Departamentos ministeriales. Existen, para otros instrumentos de planificación de diversas administraciones, soportes telemáticos de este tipo que pueden servir de referencia para el diseño y la programación de un mecanismo de esta naturaleza, aprovechando todo el conocimiento acumulado a lo largo de estos años desde el primer Plan y, en particular, durante el desarrollo del Plan Integral 2015-2018, sobre la estructura de la información generada en el contexto de la realización de sus medidas. Un buen ejemplo podría ser la "Ficha de recogida de datos para el seguimiento de las actuaciones" dentro del Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres en la Sociedad de la Información 2014-2017.

Por otra parte, **contar con un sistema de indicadores, elaborado y validado ex ante, que se utilice a lo largo del desarrollo del Plan Integral, año tras año, cuyos indicadores pudieran incluirse en el sistema de recogida de datos, así como evaluaciones intermedias construidas a partir de dichos indicadores, también permitiría un análisis más exhaustivo, coherente y preciso de los resultados**.

PRIORIDAD 1: Refuerzo de la prevención y la detección de la trata

Objetivos:

- Prevenir la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual para disminuir el número de víctimas y reducir los recursos dedicados a su recuperación.
- Reducir la demanda de servicios relacionados con el delito de la trata para evitar la captación de víctimas para su explotación sexual.
- Favorecer la eliminación de estereotipos y contenidos sexistas.
- Tomar conciencia de que la trata y la explotación sexual atentan contra los derechos humanos.
- Favorecer el acceso de las víctimas a la protección y asistencia para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.
- Localizar e identificar a las víctimas.
- Aumentar la información y formación de profesionales que puedan observar indicios de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

OE 1: Visibilizar la realidad de la trata y promover un mensaje claro y contundente a la sociedad de tolerancia cero a la trata de mujeres con fines de explotación sexual	**MEDIDAS 1 A 25**

En materia de visibilización y sensibilización, las medidas se centran principalmente en:

- Campañas, exposiciones, conmemoraciones y otras vías de información y concienciación, tanto a la población en general como a grupos concretos (población joven) y ámbitos específicos (medios de comunicación, turismo, ámbito local, países de procedencia de las víctimas);
- Medidas de prevención incluida la activación del papel de observatorios, acuerdos, códigos éticos, revisión y limitación de la publicidad a través de distintos canales;
- Mecanismos de puesta en común entre las administraciones públicas de los recursos de sensibilización e información sobre la lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Recordemos del análisis del grado de ejecución (apartado *M. Evaluación de implementación*) que en este objetivo se han finalizado el 36% de las medidas y están en proceso el 23% de las mismas

El análisis de las fuentes de información de la evaluación pone claramente de manifiesto que, durante el periodo de planificación, se ha avanzado en visibilizar la realidad de la trata en el conjunto de la sociedad y también entre las instituciones, unidades administrativas y otras entidades implicadas en la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

El Plan de Acción establece la necesidad de considerar la demanda de servicios sexuales como causa fundamental de la trata y prevé medidas dirigidas a concienciar y sensibilizar a la sociedad y a reducir la demanda de dichos servicios prestados por víctimas de trata con fines de explotación sexual.

En el apartado de análisis de la ejecución del Plan Integral del presente informe (*M. Evaluación de implementación*) se ha puesto de manifiesto que del objetivo de visibilización y promoción de mensajes claros se ha abordado el 48% de las medidas, estando el 36% de las mismas finalizadas. Los Informes de Seguimiento anuales recogen profusamente la descripción de las actuaciones llevadas a cabo en el contexto de la visibilización y la promoción de mensajes claros y contundentes.

El "mensaje claro y contundente a la sociedad" ha sido, no sólo "de tolerancia cero" a esta modalidad de trata, sino de clara vinculación de la trata con fines de exploración sexual a la demanda de prostitución. Las campañas de sensibilización dirigidas a rechazar los servicios relacionados con el delito de la trata, particularmente entre los jóvenes a través de las redes sociales, han estado adecuadamente orientadas, en cuanto a criterios, objetivos, contenido y difusión, a reducir su demanda, con vistas a una menor captación de víctimas para su explotación sexual, es decir a la prevención de la trata, y a desmontar estereotipos. Se dispone de datos del resultado de algunas de estas campañas entre la población, aunque no de su impacto en el entorno de la prostitución, dada la opacidad que envuelve la realidad de la prostitución.

Las campañas y actividades conmemorativas, muchas de ellas de continuidad, ya instauradas como práctica habitual para numerosas instituciones, así como la orientación de gran parte de las actuaciones de todas las prioridades del Plan Integral, han conseguido que vaya calando el mensaje de que la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual es un gravísimo atentado contra los derechos humanos.

Con frecuencia las actividades de sensibilización se organizan y dirigen desde la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. También ha contribuido a este objetivo en particular a que las organizaciones especializadas realizan por su parte actividades de sensibilización. A continuación se cita, sin ánimo de realizar una enumeración completa, ejemplos de estas actividades:

- actos conmemorativos de los Días internacionales (23 septiembre, 18 octubre, 30 julio) contra la trata; en 2018, en conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños (23 de septiembre), actividad de difusión de unos materiales de sensibilización elaborados por la DGVG para su utilización por profesionales de distintos ámbitos (educativo, universitario, FCSE), generando conciencia acerca de la trata y la explotación sexual;
- lanzamiento de la película documental "Chicas Nuevas 24 horas" y del videojuego, gratuito y educativo "Happy", a partir de una idea original de Mabel Lozano; el videojuego está dirigido a jóvenes entre 14 y 18 años (muestra el viaje de su protagonista –Happy– una joven nigeriana, captada por una red de trata, lleno de penalidades desde Nigeria hasta llegar a España, en el que la destreza del usuario posibilita la liberación de Happy de la esclavitud sexual);
- Exposición interactiva y participativa "Chicas Nuevas 24 Horas", una exposición, basada en el documental;
- campañas contra la trata con fines de explotación sexual "Toma conciencia", mediante el empleo del hashtag: #contralatratademujeresTOMACONCIENCIA;
- aprobación en Consejo de Ministros de la Declaración del Gobierno con motivo del Día europeo contra la Trata de Seres Humanos (18 de octubre) y venta de un cupón de la ONCE con el hashtag de la campaña en conmemoración del Día Europeo contra la Trata de Seres Humanos;
- emisión, en las principales cadenas nacionales privadas y en la televisión pública, de material audiovisual de la Campaña "Corazón Azul" de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en la que se enmarcan las actuaciones del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres, niños y niñas;
- envío de la Newsletter "La DGVG Informa", con novedades sobre la trata con fines de explotación sexual (https://violenciagenero.igualdad.gob.es/laDelegacionInforma/home.htm);
- promoción de la itinerantica de la exposición "No seas Cómplice" de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, en colaboración con el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades;
- sensibilización en el ámbito escolar, en colaboración con los Departamentos ministeriales implicados, a través del **Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros educativos y sus Entornos, del Ministerio del Interior, el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Educación y Formación Profesional**, en el que

participa la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género a través de las Unidades de Coordinación y Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno: organización de conferencias y otras actuaciones en centros escolares para sensibilizar y prevenir sobre distintas formas de violencia y problemas de seguridad que afectan a la población más joven, incluyendo los riesgos asociados al uso de Internet y las nuevas tecnologías y la prevención de la violencia sobre las mujeres, así como mantenimiento de reuniones con responsables de los centros directivos.

En cuanto al resultado de algunas de estas actuaciones, los informes post-test de las dos campañas de sensibilización a la población en general sobre la trata con fines de explotación sexual promovidas por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género en colaboración con el Instituto de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, en 2017 ("No inviertas en sufrimiento") y en 2018 (#NoTratesConLaExplotaciónSexual), revelan que ambas campañas han tenido notoriedad, particularmente a través de televisión e internet, lo que permite suponer un alcance amplio a la población; también han sido bien valoradas, ayudando "bastante o mucho" en cerca de un 60% de los casos a ser más consciente del tema y considerándose efectiva más de la mitad de las consultas, al combinar elementos impactantes con mensajes claros. Además, estas campañas se consideran necesarias por parte de cerca del 85% de la población entrevistada. Sin embargo, se señala que, en cuanto al concepto de la trata con fines de explotación sexual, se requiere seguir profundizando con una labor didáctica y divulgativa. Varios aspectos más se deducen del análisis del resultado de las campañas.

Primero, se percibe que no existe una clara visión del consumidor final de sexo como causante principal de la trata con fines de explotación sexual, y de la trata como actividad que genera muchos beneficios económicos y favorece el crimen organizado. Como se comentará más adelante, se advierte en particular que falta la aplicación sistemática del enfoque de género.

Segundo, aunque en momentos puntuales, gracias a las campañas, se ha logrado que la sociedad en general perciba la trata con fines de explotación sexual como un atentado contra los derechos humanos, mejorado así la prevención de la misma, no se ha conseguido que esa percepción lo sea de manera continua, por lo que no se puede hablar de un impacto generalizado.

Tercero, debido al hecho de que muchas de las medidas de sensibilización se han convertido en medidas de continuidad y se han integrado en la práctica habitual de las principales instituciones y unidades administrativas implicadas en el Plan Integral, se observa, a lo largo de los cuatro años de desarrollo del mismo, e incluso desde el Plan anterior, cierto acomodo al uso habitual, repitiéndose con frecuencia lo mismo, en las mismas fechas, con imágenes y mensajes muy similares, etc., con más reiteración que verdadera evolución dentro de esa continuidad. Por ello se incorpora como recomendación que se plantee **desarrollar una verdadera estrategia concertada de comunicación que orqueste acciones de sensibilización y toma de conciencia que, a través de enfoques innovadores y de género, refuercen un mismo mensaje potente de "tolerancia cero con la trata". Que además este nivel de divulgación se acompañe de una labor didáctica en profundidad. Y que**

dicha estrategia tenga continuidad a través de unas líneas de trabajo previamente definidas, que lleven asociados los recursos necesarios y que se base en el principio de coordinación y cooperación que constituye un objetivo específico y transversal del Plan Integral, de modo que se evite la atomización de las actividades, con la consiguiente limitación de su potencial impacto.

Por otra parte, y como se argumenta más adelante en el análisis de los resultados obtenidos en materia de coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil (PR5), **en general las instituciones que luchan contra la trata y la explotación sexual han adoptado la definición de la trata como atentado contra los derechos humanos vinculado a los entornos de prostitución y están avanzando en promover este enfoque, gracias a que la sensibilización ha empezado por las propias instituciones que la impulsan**. Además, existen enlaces desde las webs de distintos Departamentos ministeriales a materiales referentes a la trata con fines de explotación sexual y en su día al portal web "Hay Salida" de la DGVG que daban a conocer los contenidos y actuaciones en la materia. En la actualidad cabe recomendar una actualización y renovación de dichos enlaces.

Otros ministerios, como el Ministerio del Interior, también han desarrollado campañas de sensibilización centradas en las víctimas, incluso cuando sus competencias están más orientadas a la persecución del delito. Es el caso de las campañas de sensibilización en el marco del Plan de Policía Nacional contra la trata con fines de explotación sexual, si bien no se dispone de datos de sus resultados ni de su impacto. En general cabe destacar el impulso de la presencia de las FCSE en las redes sociales, a través de las cuales promueven campañas para advertir a la ciudadanía de los riesgos en relación con el delito de la TSH y concienciar sobre el sufrimiento de las víctimas.

Por su parte las organizaciones especializadas también realizan actividades de sensibilización, principalmente en relación con la conmemoración del Día Internacional contra la Explotación sexual y el tráfico de mujeres, niños y niñas, el 23 de septiembre. Para ello suelen contar con el apoyo y la participación de las Administraciones Públicas, aunque no se dispone de datos relativos a los resultados de dichas actividades.

Se echan en falta resultados del Plan Integral en algunos ámbitos concretos, como los medios de comunicación, cuyas medidas han quedado pendientes de ejecución, y el turismo, donde falta la respuesta del Ministerio de Turismo a las medidas que le son asignadas en el Plan Integral; también queda pendiente una actuación más generalizada en este sentido en educación por un lado y en el ámbito local por otro. No hay resultados en cuanto a formalizar la prevención de servicios sexuales durante la celebración de eventos deportivos a través de la sensibilización, medida a la que está vinculado el Consejo Superior de Deportes. En estos casos, se trata de Departamentos ministeriales sin competencias específicas en materia de trata, por lo que **posiblemente quepa recomendar, por parte de la DGVG que tiene encomendado el impulso de la colaboración y la coordinación del Plan Integral, un refuerzo en su función impulsora en este sentido, que comprenda una labor didáctica y explicativa sobre la importancia de la implicación de dichos Departamentos en la prevención de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexua**l. Sin duda esta labor impulsaría los resultados globales de este objetivo.

OE 2: Aumentar la información y la formación sobre la trata con fines de explotación sexual entre profesionales de entidades públicas y privadas	**MEDIDAS 26 A 48**

Las medidas vinculadas con el objetivo de aumentar la información y la formación sobre la trata con fines de explotación sexual entre profesionales de entidades públicas y privadas se centran fundamentalmente en:

- formación general y específica, charlas, cursos de capacitación y especialización dirigidos a distintos grupos de profesionales de entidades públicas y privadas de distintos ámbitos;
- difusión de información y de materiales a todos los niveles y en particular a nivel autonómico y local;
- fomento de la aplicación del enfoque de género y de la promoción de la igualdad en distintos ámbitos;
- Incorporación de la trata con fines de explotación sexual en planes de estudio o formación, y revisión de contenidos de los cursos de distintos Departamentos ministeriales y unidades administrativas.

Uno de los aspectos más señalados a todos los niveles como clave en los avances producidos por el Plan en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual es **haber logrado reforzar la información y formación a profesionales a múltiples niveles sobre la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual**. **La información y la formación han estado muy generalmente guiadas por el enfoque centrado en la víctima y de derechos humanos, abordando cuestiones referentes a su acceso a la justicia y a los derechos y recursos asistenciales de la trata, y por el enfoque de género, situando la trata en el contexto de la violencia contra las mujeres**, y ha sido un objetivo prioritario para todos los actores implicados, y en particular para el MSSSI, el MEYSS, el MJUS, el MAEC, el MINT, la FGE, el CGPJ, así como de las organizaciones especializadas.

Con frecuencia la formación e información en materia de trata con fines de explotación sexual se enmarcan dentro de actuaciones más generales, en particular de formaciones sobre violencia contra las mujeres.

Así por ejemplo, la formación que la DGVG imparte desde 2013 con carácter periódico a las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno y en las Direcciones Insulares, que tienen atribuidas desde 2013 funciones en relación con la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, y que se ha mantenido y reforzado en el Plan Integral 2015-2018, aborda distintos aspectos relacionados con la violencia contra las mujeres. Entre dichos aspectos se incluyen los siguientes contenidos en materia de trata con fines de explotación sexual:

- Información básica sobre trata de seres humanos y trata con fines de explotación sexual e información sobre derechos de las víctimas y recursos especializados en su atención.
- Formación sobre proyectos de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual y realización de visitas de seguimiento a recursos de trata.
- Formación sobre el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH y su desarrollo en el ámbito de las CCAA.
- Sensibilización a través de la proyección de la película "Evelyn" de Isabel de Ocampo.

- Formación sobre la Instrucción 6/2016 de la SES, en relación con los mecanismos de cooperación con los interlocutores sociales de Policía Nacional y Guardia Civil y contando con la participación de los fiscales delegados de extranjería, así como con la presencia y aportaciones de organizaciones especializadas.

En otros casos, en cambio, se observa que desde determinados departamentos se colabora en la sensibilización contra la violencia de género, aunque la trata con fines de explotación sexual no se llega a abordar de forma explícita. **Cabe recomendar que se revisen los temarios de las formaciones en violencia contra las mujeres dirigidas a profesionales y en ámbitos relevantes para incluir el tema de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual como una de las formas de esta violencia**. Así ocurre, por ejemplo, en el ámbito escolar, con el Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros educativos y sus Entornos, que se ha consagrado como una actividad de continuidad, y en el que la trata con fines de explotación sexual se incorporó en 2016, si bien las charlas que se han impartido están más orientadas a la violencia de la pareja o ex pareja, no habiéndose impulsado el trabajo en materia de trata; por otra parte, tampoco se han celebrado reuniones con el profesorado y la AMPAs sobre el esta materia, a pesar de estar contemplado en el Plan Director.

Si bien cada Informe de Seguimiento anual incluye una extensa y profusa descripción de las actividades realizadas en materia de información y formación entre profesionales de entidades públicas y privadas, indicando qué administración, unidad o entidad la organiza, quién la imparte, su contenido y en algunos casos incluso datos cuantitativos sobre número de acciones y personas participantes, la información estadística cuantitativa y cualitativa es puntual, no existiendo datos sistematizados que respondan a unos indicadores homogéneos, sobre el número y perfil de las personas formadas, el número y naturaleza de las acciones formativas, las horas de formación, el nivel de satisfacción, la idoneidad de los contenidos, etc.

Sí consta, sin embargo, que las acciones formativas organizadas por las distintas administraciones e instituciones públicas, así como por las entidades de la sociedad civil, se caracterizan por su enfoque integral y multidisciplinar, interviniendo en ellas docentes de distintos sectores para ofrecer a través de esta formación una perspectiva global de la trata con fines de explotación sexual.

A modo de ejemplo, se han obtenido buenos resultados gracias el esfuerzo en materia de formación realizado, entre otros, por el CGPJ. A través del Servicio de Formación Continua del CGPJ, sólo en 2018 se realizaron 6 actividades formativas monográficas en materia de lucha contra la trata de seres humanos, a las que asistieron un total de 137 miembros de la Carrera Judicial. También se introdujeron contenidos transversales relativos a la lucha contra la trata de seres humanos en otras 9 actividades formativas a las que asistieron un total de 229 miembros de la Carrera Judicial.

A lo largo del periodo, los cuerpos policiales han seguido incluyendo la trata de seres humanos en los temarios de sus cursos y han desarrollado numerosas acciones formativas tanto transversales como específicas, dentro de los propios cuerpos y fuera de ellos. Inversamente, las FCSE han recibido formaciones en cuya impartición han participado representantes de otras instituciones, como la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General

del Estado, la Comisión de Igualdad del Consejo General del Poder Judicial, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, el Servicio de Procedimientos Especiales de la Subdirección General de Inmigración y las organizaciones especializadas. La colaboración en este sentido ha contribuido a la obtención de muy buenos resultados vinculados al carácter integral y multidisciplinar del Plan.

También cabe subrayar el impulso que las organizaciones especializadas de la sociedad civil han dado, durante el periodo 2015-2018, a la realización de acciones de formación e información dirigidas a profesionales de las administraciones públicas, especializados o no en materia de trata. Llama la atención, sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, que no se haya incluido entre las medidas del Plan Integral una **formación especializada de los profesionales y el voluntariado de éstas, aspecto que podría recomendarse que se promoviera a través de medidas incluidas en la planificación, del mismo modo que se hace para el personal de las administraciones e instituciones públicas.**

A pesar de no existir datos sistemáticos y homogéneos sobre las actividades de información y formación, los testimonios cualitativos obtenidos a través de las técnicas participativas confirman que se han alcanzado buenos resultados cuantitativos y cualitativos en materia de formación e información a profesionales, consolidándose muchas de las acciones formativas a través de su inclusión permanente en los distintos planes de formación, y que se han elaborado materiales especializados de calidad.

Uno de estos materiales destinados a promover la prevención de la trata con fines de explotación sexual son las **Unidades Mediáticas de Sensibilización** (UMS), desarrolladas por la DGVG y recogidas a continuación como **resultado destacado**. El material se elaboró en un proceso colaborativo (que, en sí mismo, es una buena práctica), entre personas expertas de la DGVG, la Guardia Civil, la Policía Nacional, la Unidad de Violencia sobre la Mujer de la Delegación del Gobierno en Madrid, la Universidad Complutense bajo la coordinación de un experto en Estrategias de Comunicación y Sensibilización social y con el apoyo de un educador social. **El proceso de aunar esfuerzos entre profesionales especialistas en los aspectos metodológicos y personal experto e implicado en su día a día en la lucha contra la trata es una combinación que puede servir de referente para actuaciones y prácticas de éste y de otro tipo dentro de la futura planificación**.

RESULTADO DESTACADO

UNIDADES MEDIÁTICAS DE SENSIBILIZACIÓN (UMS).
DELEGACIÓN DEL GOBIERNO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Las Unidades Mediáticas de Sensibilización (UMS), presentadas en 2018, son unas herramientas metodológicas de sensibilización dirigidas a profesionales de diversos ámbitos interesados por disponer de un material que les permita trabajar con los sectores de la población con a los que atienden con los que tienen contacto, por ejemplo la población joven, para generar conocimiento y promover cambios de mentalidad en relación con la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y sus distintos aspectos (la situación de las víctimas, la demanda, el tratante). Con un cuidado y atractivo formato, un contenido elaborado desde y con los principios de intervención y el objetivo central del propio Plan Integral de promoción de los derechos humanos, enfoque centrado en la víctima y perspectiva de género, el material, además de impreso, está

disponible a través de la web de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, donde puede descargarse el material tanto interactivo como imprimible.
La herramienta propone un proceso de aprendizaje circular grupal en el que las personas participantes en las actividades de sus cuatro unidades se ven colocadas en una situación que reproduce la realidad, lo que las invita a reflexionar activamente sobre la misma.
Se ha señalado el efecto multiplicador de esta herramienta, ya que a su vez los profesionales formados en la misma la utilizan para sensibilizar en sus ámbitos de referencia.
Estas UMS han sido aplicadas en diferentes procesos de formación de especialistas en materia de trata.
Así por ejemplo, en el ámbito de la Guardia Civil, han aprendido a utilizarla guardias civiles de primera respuesta, formados en detección de víctimas de trata y en formación para especialistas en investigación de trata.
También han sido difundidas por la Guardia Civil dentro del proyecto sobre trata de seres humanos de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas para jueces, magistrados, fiscales, defensoría del pueblo, defensoría del menor, educadores, fuerzas y cuerpos de seguridad y fuerzas de defensa.

GRETA comenta en su informe de evaluación de 2018 que **los esfuerzos en materia de formación a profesionales relevantes en el contexto de la trata deberían proseguir y reforzarse, en particular en relación con personal de la inspección de trabajo, de fronteras, de los centros de internamiento y recursos de asilo, de la judicatura y la sanidad, así como de profesionales especializados en la intervención con menores**.

OE 3: Reforzar los mecanismos de detección de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual	MEDIDAS 49 A 57

Entre los mecanismos para la mejora de la detección de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, enfocados en aumentar la información y formación de profesionales que puedan observar indicios de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, el Plan Integral contempla medidas dirigidas a:

- la formación, información y capacitación específica de profesionales de distintos ámbitos;
- la difusión de materiales;
- el apoyo a proyectos destinados a la detección en ámbitos particulares (recursos de acogida y asentamientos de personas inmigrantes);
- el apoyo a organizaciones especializadas en el acceso a lugares en los que se ejerce la prostitución (especialmente pisos y otros lugares de carácter privado);
- la elaboración de un protocolo de actuación sanitaria;
- actuaciones dirigidas a posibles víctimas para su auto-identificación como víctimas;

Recordemos que este objetivo específico de refuerzo de mecanismos de detección presenta un avanzado grado de ejecución, estando finalizadas (véase la Tabla T.M7) el 56% de las medidas (5 de un total de 9); están abordadas el 100% (9 medidas) por lo que no hay ninguna que no se haya iniciado; y hay un buen número de medidas en proceso (3 de las 9).

Los esfuerzos se han centrado en la formación y capacitación del personal de diversas administraciones, instituciones y entidades, así como en la difusión de materiales y herramientas y en la elaboración y difusión de protocolos de actuación orientados a la detección, en relación con el objetivo específico de refuerzo de los mecanismos de detección (OE3).

Del análisis de la ejecución de las medidas cabe destacar los siguientes resultados:

- La DGVG (medida 50) ha difundido materiales orientados a dar claves de detección de situaciones de trata a personas profesionales no especializadas que, por su actividad, puedan entrar en contacto con posibles víctimas de trata (por ejemplo de servicios sociales, servicios sanitarios, unidades en frontera y centros de migraciones). Entre las distintas administraciones, instituciones y organizaciones destinatarias figuran las Embajadas y Consulados de los países de origen de las víctimas de trata. Dichos materiales están disponibles a través de la web del Ministerio de Igualdad (https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas /trata/sensibilizacion/educacion/materialDeteccion/home.htm).
- Se han elaborado protocolos de detección y atención dirigidos a profesionales de ámbitos específicos:
  - **Anexo al Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género en el Sistema Nacional de Salud (SNS) sobre Actuaciones frente a la Trata con Fines de Explotación Sexual**, del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), aprobado en su reunión de 24 de abril de 2018.
  - Adenda para la incorporación como anexo al Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH del documento sobre **"Actuaciones para la detección y atención a víctimas de trata de seres humanos menores de edad"**, en colaboración con la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, aprobado por el Observatorio de Infancia el 1 de diciembre de 2017.
- En respuesta a la mejora de la asistencia y protección de las víctimas más vulnerables, como son las solicitantes de protección internacional, se ha elaborado el "Procedimiento para la derivación de potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional detectadas en aeropuertos" (proyecto piloto en Madrid-Barajas, 2019, señalado como **resultado destacado** en el bloque de coordinación y cooperación (OE10), más adelante). Este procedimiento aborda situaciones de vulnerabilidad que son detectadas en frontera, en un momento en el que todavía no se ha producido la explotación en territorio nacional, con la finalidad de alejar a posibles víctimas de sus explotadores.

En último término, cabe pensar que un resultado favorable de este objetivo sería una mejora de los indicadores de detección de víctimas de trata. Sin embargo, esta información está sujeta a una serie compleja de factores, entre los cuales cabe citar desde los criterios y la homogeneidad del registro de la información hasta la propia resiliencia y adaptabilidad de las redes de trata, que buscan obviamente eludir la detección.

La información consignada en el capítulo 8 de las ediciones de 2015 a 2018 del Boletín Estadístico Anual recoge en particular datos sobre la detección de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual, a partir de información tanto de las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad del Estado, proporcionados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior, como resultante del análisis de indicios de trata por las organizaciones que atienden a las víctimas y que recoge la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

El papel de las organizaciones especializadas también ha sido fundamental en la detección temprana de situaciones de trata con fines de explotación sexual, entre otros muchos aspectos, y ha permitido complementar la labor preventiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en contextos de prostitución, pues las ONG que trabajan en este ámbito llegan a lugares privados a los que Policía Nacional, Guardia Civil e Inspección de trabajo tienen limitado el acceso.

Un ejemplo de ello lo reflejan los datos representados gráficamente en la ilustración siguiente, que muestra la evolución en el periodo de planificación de los contactos con mujeres en contextos de prostitución clasificados según la forma y el lugar del contacto. Una de las cuestiones interesantes en cuanto a la estructura de los datos, que, como se comenta en relación con el bloque de mejora del conocimiento y recogida de datos (PR3-OE7), ha evolucionado en numerosos aspectos para presentar una información más completa, es que, a partir de 2017, se segrega la información referente a los contactos en pisos de la de los contactos en clubes y se indican también los contactos en la calle. Así puede observarse en el gráfico siguiente.

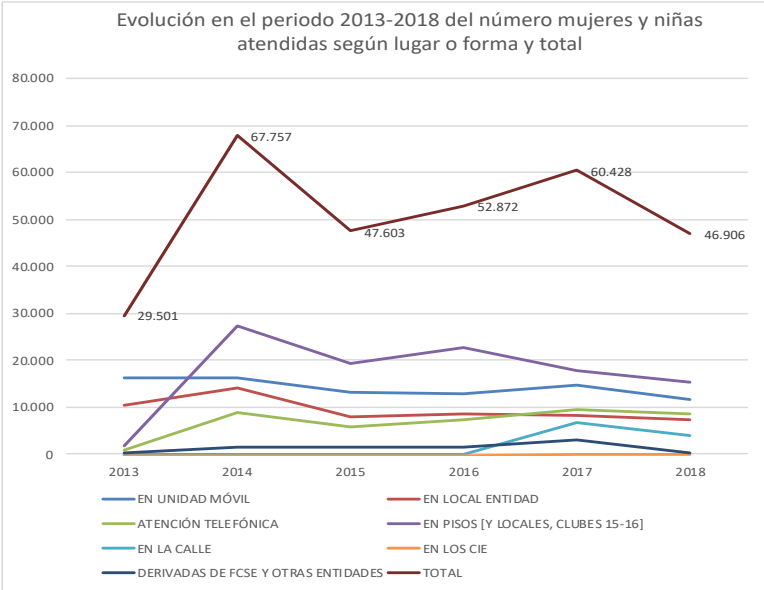


Gráfico G.N.0E3.1: Evolución del número de mujeres y niñas atendidas según lugar o forma

En el *Anexo 2. Tablas de datos* figuran datos sobre la evolución de la detección, a partir de los datos recopilados por la DGVG. Para esta información, se ha elaborado la serie desde 2013 hasta 2018 para una mejor visión de la evolución. Sin embargo, la escasa homogeneidad de los datos hace que resulte difícil sacar conclusiones claras acerca de las tendencias cuantitativas. Además de las importantes lagunas detectadas en la información, pues la DV no dispone de un sistema homogéneo de recogida de la información, se señala el

riesgo de que las organizaciones puedan llegar a contabilizar el contacto con una mujer en más de una ocasión, por lo que los datos deben considerarse con precaución a la espera de que se establezca un sistema más homogéneo de seguimiento de éstas y, en general, de todas las actuaciones incluidas en la planificación.

Además, estas organizaciones prestan su apoyo especializado detectando signos de trata y aportando información para corroborar las situaciones de riesgo y las posibles situaciones de explotación detectadas, gracias a su preparación específica y su dilatada experiencia en este campo. La labor de atención que realizan en contextos de prostitución, frontera, costas, centros de migraciones, etc. les permite ganarse la confianza de las mujeres; y su especialización, además de garantizar una atención adecuada en posibles casos de trata con fines de explotación sexual, permite alertar sobre estos casos y aporta información básica sobre los indicios o signos existentes.

En relación con la detección de posibles víctimas de trata menores de edad, la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, del entonces Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, ha financiado de manera continuada el programa "Estrategias para la detección, identificación y atención a menores víctimas de trata y explotación sexual" de la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAMP), a través de la convocatoria del 0,7% del IRPF destinada a fines sociales. La identificación de menores víctimas de trata presenta especiales dificultades derivadas de factores habituales asociados a este tipo de víctimas, tales como el miedo, las diferencias idiomáticas o el control por parte de los proxenetas, entre otros. Un dato relevante procedente de la intervención de APRAMP en 2018 sobre la presencia de menores en entornos de prostitución revela que el 5,8% de las mujeres entrevistadas son menores de edad; también se recoge que el 64,9% de las mismas referían que habían sido iniciadas en el ejercicio de la prostitución siendo menores. Además, se corrobora que la mayor parte (prácticamente el 100%) de las menores explotadas sexualmente son de origen extranjero.

La detección temprana también es fruto de la labor encomendada a otras administraciones de recepción de inmigrantes o de acogida, que pueden estar en contacto con mujeres que han sido captadas por redes de delincuencia con el fin de su explotación sexual. Esta labor ha resultado particularmente interesante en un contexto de aumento de las migraciones durante el periodo 2015-2018 y particularmente en su último año. La detección se articula a través de mecanismos de atención integral.

La Policía Nacional ha mejorado la detección de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual en frontera, en costas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, mediante el acceso de las organizaciones especializadas en la materia con carácter previo a la entrevista de identificación formal que realiza la autoridad policial competente. Cabe señalar aquí la comunicación y coordinación continua con estas ONG.

En cualquier caso, hay que señalar que **todos los protocolos de detección –ámbito sanitario, menores, centros de migraciones, aeropuerto– requieren que se siga avanzando para diseñar e implantar un sistema de recogida de información sobre la detección de casos**. Solo en el caso del Protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social se recogen datos sobre las detecciones realizadas en los centros de migraciones, ya sean de gestión pública o a cargo de las ONG.

PRIORIDAD 2: Identificación, protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos

Objetivos:

- Activar procesos adecuados de identificación y derivación a recursos y servicios especializados.
- Garantizar una correcta comunicación entre todos los actores intervinientes.
- Garantizar una correcta colaboración con las organizaciones especializadas en la asistencia integral a las víctimas para evitar la duplicidad de actuaciones y la correcta información a la víctima sobre sus derechos y el acceso a los recursos especializados según sus necesidades.
- Revisar procedimientos y establecer protocolos para atender a situaciones concretas y a colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

Los datos estadísticos disponibles, agrupados en una fuente única, en el ya comentado Anexo 1 de los Boletines Estadísticos Anuales, se refieren a:

- Asistencia a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual por parte de las organizaciones beneficiarias de las subvenciones de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.
- Datos sobre la aplicación del artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de diciembre, a las víctimas extranjeras en situación irregular.
- Datos sobre recursos especializados de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Dado el enfoque centrado en la víctima, esta prioridad constituye el eje vertebrador del Plan Integral. Como veremos a continuación, los dos resultados fundamentales han sido:

- conseguir dar una respuesta adecuada a las necesidades de las víctimas desde su detección, gracias al refuerzo de la comunicación y colaboración interinstitucional, que aquí comentaremos desde el punto de vista de los resultados, centrándonos en el análisis de la respuesta a las necesidades en el apartado *P. Evaluación de relevancia*;
- conseguir el mantenimiento de una red estable de recursos especializados, gracias al refuerzo de la financiación destinada a este propósito.

OE 4: Reforzar los mecanismos de identificación, asistencia y protección a víctimas de trata	MEDIDAS 58 A 66

La tipología de actuaciones correspondientes a las medidas de refuerzo de los mecanismos de identificación, asistencia y protección a víctimas de trata es la siguiente:

- Elaboración de documentación (instrucciones, modelos de acta, protocolos de coordinación).
- Refuerzo y mejora de los procedimientos.
- Formación para la aplicación de los mismos.

De las nueve medidas relacionadas con el refuerzo de los mecanismos de identificación, asistencia y protección (OE4), recordemos que se han abordado siete (el 78% del total), de las cuales cuatro están finalizadas (el 44% del total), lo que supone un notable grado de ejecución. Analizamos aquí el grado de consecución de sus objetivos.

Un resultado muy destacado es la **mejora de los procesos de identificación de las víctimas**.

- Se ha reforzado la comunicación y el intercambio de información entre la autoridad policial, encargada de la identificación formal, y las organizaciones de la sociedad civil encargadas de asistir a las víctimas, con una colaboración bidireccional cada vez más generalizada (medida 58), especialmente a través de los interlocutores sociales (según la Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad, impulsada por el Relator Nacional), de acuerdo con las recomendaciones del informe de la primera ronda de evaluación de GRETA.
- Policía Nacional ha realizado puntualmente gestiones documentales ante representaciones diplomáticas y consulares presentes en España, contribuyendo a que las víctimas de algunas nacionalidades tengan menos dificultades a la hora de obtener la documentación de las autoridades de sus países de origen (en lugar del grupo de trabajo que establece la medida 63, se ha realizado un trabajo bilateral).
- Se ha mejorado la información que se proporciona a la víctima o posible víctima durante el proceso de identificación: funcionarios policiales especializados en la asistencia y protección de víctimas de trata, además de formalizar la identificación mediante la entrega de un Acta que recoge información sobre sus derechos, redactada en un lenguaje sencillo y comprensible y traducida a distintos idiomas (medidas 59 y 60), comunican verbalmente esta información, con asistencia de intérprete en caso necesario.
- Siguiendo el Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH, que recoge la información que debe proporcionarse a las víctimas en su Anexo 3, se informa a las víctimas de las medidas de protección y seguridad, que se hacen extensivas a las hijas e hijos menores o con discapacidad de las víctimas cuando éstas se encuentren en España, así como, con carácter extraordinario, a aquellas otras personas que se encuentren en España con las que la víctima tenga vínculos familiares o de cualquier otra naturaleza, cuando se acredite que la situación de desprotección en que quedarían frente a los presuntos tratantes constituye un obstáculo insuperable para que la víctima acceda a cooperar.
- Policía Nacional y Guardia Civil han reforzado, como se ha comentado anteriormente, la formación del personal encargado de la identificación formal de víctimas de trata de seres humanos, en particular de los interlocutores sociales territoriales de trata de seres humanos y del personal funcionario encargado de la investigación de casos de trata, y con contenidos específicos, por ejemplo sobre el contenido del Protocolo Marco (medida 66) o sobre Menores Extranjeros no Acompañados (MENAS) (medida 64); en materia de discapacidad intelectual (medida 65), se ha seguido trabajando con una organización experta en discapacidad para adaptar los procesos a la situación específica de estas mujeres y niñas.

- En relación con la detección e identificación de víctimas en frontera, se ha trabajado durante todo el periodo de desarrollo del Plan en promover la presencia y la intervención de las organizaciones especializadas en los puestos fronterizos exteriores (puertos y aeropuertos) y en los pasos terrestres de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se ha trabajado en procedimientos de identificación, como el que tiene por objetivo específico derivar a potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional en aeropuertos, que se recoge más adelante como resultado relevante. También ha sido fundamental el papel de las ONG en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).

La identificación de las posibles víctimas gravita en torno al principio de máxima protección de la víctima y contempla tres aspectos (desarrollados de acuerdo con la medida 58):

- **Evaluación de indicadores**: el Protocolo Marco incluye en su Anexo 2 los indicadores con los que deben trabajar los cuerpos policiales; además, en algunos territorios, con el fin de adaptar la identificación a la realidad de la trata en los mismos, se trabaja con baterías de indicadores propios, elaborados a partir de los indicadores del Protocolo Marco o del proyecto EuroTrafGuide.
- **Entrevista** con la mujer o niña víctima o posible víctima. Son muchas las entidades que han trabajado en el perfeccionamiento de esta entrevista, ofreciendo claves importantes para su éxito, elaborando publicaciones especializadas, dirigidas a niveles de intervención generales o específicos.
- **Información relevante de terceras partes**, como las organizaciones especializadas o profesionales especialistas de distintos ámbitos.

Las *Tablas del apartado N. Evaluación de resultados o eficacia* incluidas en el *Anexo 2. Tablas de datos* del presente Informe Final, creadas a efectos de la evaluación a partir de la información de los Boletines Estadísticos Anuales y de otros datos también elaborados por la DGVG, en particular a partir de la información aportada por las organizaciones especializadas, incluyen valores para la serie 2013-2018, con la intención de apreciar patrones de evolución con respecto al periodo de planificación anterior.

Un dato relevante es que, del 100% de las mujeres explotadas sexualmente que han sido detectadas por las entidades, en torno al 30% presentan indicios de ser posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual, con una evolución de esta proporción en descenso desde 2013 hasta 2016 y un repunte en 2018. En el gráfico siguiente, se observa la evolución entre 2013 y 2018 del número de mujeres con signos de trata con fines de explotación sexual y con signos de explotación sexual detectadas por las entidades.

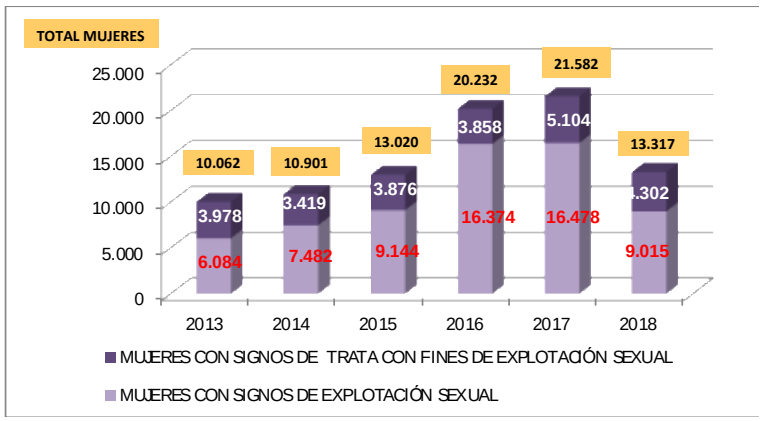


Gráfico G.N.0E4.1: Mujeres en las que las entidades observan signos de explotación sexual y de trata con fines de explotación sexual.

En relación con este gráfico, hay que recordar que se considera **víctima de trata de seres humanos** a una persona que es identificada formalmente al estimar que existen indicios razonables que determinan su condición de víctima, de acuerdo con el Apartado VI y el Anexo 2 del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH.

A partir de los datos recogidos por el Boletín Estadístico Anual durante los años de desarrollo del Plan Integral se revela el orden de magnitudes consignado en la tabla siguiente, a partir de los datos que recoge el CITCO, que muestra el número de víctimas de trata identificadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es decir fruto de las inspecciones preventivas de las FCSE en lugares en los que se ejerce la prostitución, es decir principalmente clubes y establecimientos públicos. A esta información no se incorporan datos procedentes de los cuerpos policiales autonómicos, ni de lugares donde no llegan los cuerpos policiales o no recogen información.

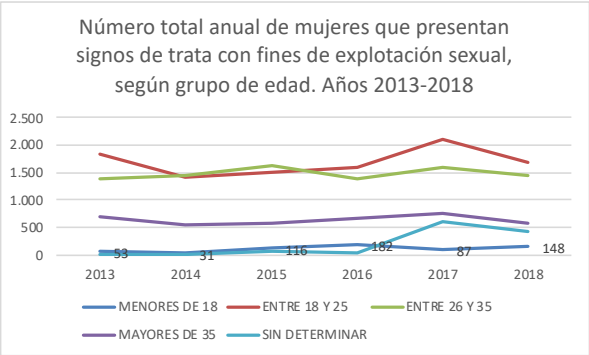
Víctimas de trata FSE identificadas por las FCSE 2015-2018				
Grupo de edad	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Menores	3	6	9	6
Adultas	130	142	146	122
TOTAL	**133**	**148**	**155**	**128**

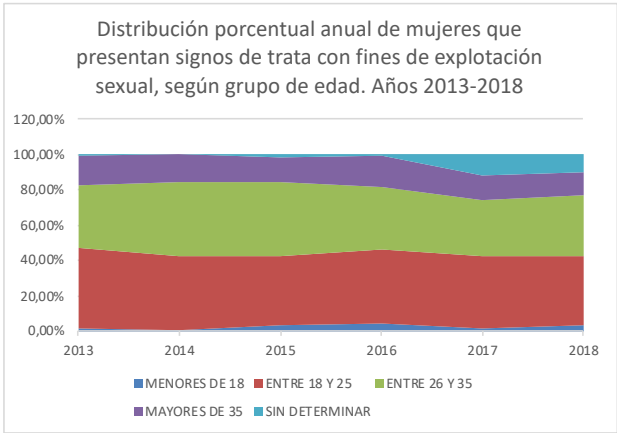
Tabla TN.0E3.5: Víctimas de trata FSE adultas y menores identificadas por las FCSE 2015-2018

Por ello, para tener una imagen más clara de las magnitudes, de los resultados y de la situación de la trata en la fase de identificación, asistencia y protección de las víctimas, es esencial la información registrada por las organizaciones especializadas que desarrollan proyectos específicos de detección, sobre el número de mujeres y niñas en las que detectan indicios cuando acceden a los entornos de prostitución en calle, clubes, pisos, y en otros centros donde actúan como en CIE, CETIS u otros centros de migraciones, en frontera o en aeropuerto. Las ONG aportan anualmente dicha información a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, a través de un cuestionario que entregan junto con la cuenta justificativa de las subvenciones; sin embargo, es probable que esta información no se plasme de una manera homogénea ni exhaustiva (por ejemplo, porque se haya registrado el número de contactos en lugar del número de mujeres contactadas, o porque se hayan

utilizado distintas interpretaciones del concepto de "víctima potencial"). Por ello, los datos deben tomarse orientativamente. Este aspecto se comenta en relación con el análisis de los resultados de la recogida de datos (OE7-PR3).

Así por ejemplo, las organizaciones especializadas registran el número de mujeres que presentan signos de trata identificadas en entornos de prostitución por grupos de edad, incluidas menores de edad. Los gráficos siguientes muestran la evolución de estos datos en número total y distribución porcentual por grupo durante el periodo de vigencia del Plan Integral, e incluso desde los dos años anteriores.





Gráficos G.N.OE5.1. Nº total y G.N.OE5.2. Distribución porcentual de mujeres con signos de trata FSE por grupo de edad

Durante 2018 se han emprendido algunas iniciativas para formalizar el procedimiento de colaboración de las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares en la **derivación de posibles víctimas al recurso de asistencia más adecuado** en cada territorio. Estas iniciativas dan un impulso importante al refuerzo de los mecanismos de identificación, protección y asistencia a las víctimas que constituye el objetivo específico que analizamos en este bloque. No obstante, dado que además están específicamente orientadas a responder a las necesidades de las víctimas, se comentan con más detalle en el apartado *P. Evaluación de relevancia*.

OE 5: Reforzar los servicios de información y atención a las víctimas de trata con fines de explotación sexual	MEDIDAS 67 A 77

Entre los mecanismos de refuerzo de los servicios de información y atención a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, el Plan Integral contempla medidas con los siguientes contenidos:

- La convocatoria específica de subvenciones a organizaciones especializadas en la atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e

hijas, y el apoyo y seguimiento a proyectos y servicios de distintos ámbitos y tipos y, en particular la actualización de la *Guía de Recursos para la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual*;
- La elaboración de instrumentos, soportes con pautas y criterios para la intervención a distintos niveles y la cooperación;
- La mejora de la información a las víctimas y el incentivo a su contratación a través de bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

Con relación a este objetivo, se observa que, a lo largo del periodo de planificación, se incrementa la financiación dirigida al tratamiento especializado de los casos de trata, en parte por razones de la especial situación migratoria que afecta a España; también se mejoran de los recursos y servicios para su atención.

Existen diversas fuentes de financiación de los servicios y recursos de información y atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Destacan las distintas funciones de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género en relación con las medidas del Plan y de otros mecanismos de financiación de dichos servicios:

- **Apoyo a organizaciones especializadas en la atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual** a través de la **financiación de proyectos** en dos convocatorias en la que participa la DGVG:
  - La Convocatoria específica de subvenciones para organizaciones especializadas en la atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas (medida 68). La dotación de la subvención de 2015 a 2017 fue de 2M€, doblándose el importe en atención a las crecientes necesidades de asistencia a víctimas, dotándose en 2018 (y a partir de ese año) con 4M€.
    En 2015 se financiaron 44 proyectos, en 2016, 43 proyectos, en 2017, 45 proyectos y en 2018, 52 proyectos, lo que supone **184 proyectos a los que se ha destinado 10M€**, con una inversión media de unos 54.000 euros por proyecto y año, teniendo en cuenta que muchos de estos proyectos, destinados a mantener la red de recursos asistenciales, son de continuidad, lo que favorece el mantenimiento de una red estable de recursos.
  - La convocatoria a ONG con cargo a la asignación tributaria del IRPF para otros fines de interés social, en la que la DGVG tiene asignada la función de valorar los proyectos. El Eje C, de "Programas para el fomento de la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia" incluye la financiación de programas de asistencia y protección a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, de cuya dotación anual, que asciende a algo más de 7M€, se destinan aproximadamente 2M€ a proyectos de atención a víctimas de trata.
  - Las transferencias del Pacto de Estado contra la Violencia de Género a las CCAA y Ciudades Autónomas y a Ayuntamientos, por un importe total de 120M€. Así, para el desarrollo de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, en 2018, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad contribuyó a las actuaciones y recursos proporcionados por las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, destinando

100 millones a la financiación de las actuaciones y recursos de las CCAA en materia de violencia contra las mujeres en su conjunto, incluida la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, y 20 millones de euros a los ayuntamientos con el mismo objetivo.

También cabe citar, entre otras, la convocatoria de la Secretaría de Estado de Migraciones, cuya finalidad es apoyar proyectos dirigidos a la asistencia, la protección y, en su caso, el retorno de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual inmigrantes (medida 69), que en el periodo del Plan Integral ha aportado algo más de 3,5M€.

La medida 72 del Plan de Acción, de incentivo a la contratación de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual mediante el establecimiento de bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social, supuso la modificación en 2015 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, de modo que se incluyera a las víctimas de trata entre aquéllas a cuya contratación se aplica una bonificación de la cuota de la Seguridad Social. El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en cumplimiento de la misma, la aplicó en 2017 en la contratación de 10 personas (2 con contrato indefinido y 8 con contrato temporal) y en 2018 en la contratación de 12 personas (tres de ellas con contrato indefinido y 9 con contrato temporal). **Se recomienda que se siga informando a las empresas de esta opción de bonificación para promover la contratación de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, pues su difusión ha sido muy escasa y ha tenido muy poca repercusión; también cabe recomendar la desagregación por sexo de los datos relacionados con los incentivos a la contratación**.

Como se ha comentado en el bloque anterior, se ha mejorado la información que se proporciona a la víctima o posible víctima durante en el proceso de identificación. Durante la entrevista de identificación, la autoridad policial informa a la víctima sobre su derecho a asistencia jurídica gratuita (medida 73) si no dispone de recursos económicos y sobre la posibilidad de que una organización les asista y acompañe en el proceso.

La DGVG procede semestralmente a la actualización de la ***Guía de Recursos existentes para la asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual*** (medida 67). Dicha Guía constituye el Anexo 4 del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH y recoge información sobre los recursos que proporcionan asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual, distribuidos según su ubicación (por Comunidades Autónomas y provincias), tipología de atención (alojamiento, asistencia psicológica, asistencia médica, servicios de interpretación y asesoramiento jurídico, laboral o atención social) y entidad prestataria.

En relación con las organizaciones especializadas beneficiarias de subvenciones específicas de atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, tanto de la convocatoria de subvenciones de la DGVG como de otras (IRPF, asilo y migraciones), son todas ellas organizaciones que cuentan con servicios específicos y personal especialista para atender especializadamente a las víctimas, prestándoles información, asistencia y protección. Muchas de ellas cuentan con acogida residencial.

Los recursos de estas organizaciones conforman una red cada vez más estable que, además de proporcionar atención especializada, apoya la labor de las administraciones e

instituciones que intervienen en y desde distintos ámbitos, garantizando el enfoque de derechos humanos. El proceso de colaboración con estas organizaciones ha mejorado, no sólo, como ya se ha comentado, en la determinación de la existencia de indicios, sino también en la atención inicial a la víctima y la protección de sus derechos, así como en una mayor agilidad en la derivación al recurso más adecuado a sus necesidades. La medida en que estos recursos responden a las necesidades se analiza en el apartado *P. Evaluación de relevancia*.

En el apartado *Tablas del apartado N. Evaluación de resultados o eficacia* del *Anexo 2. Tablas de datos* se recogen todas las series de evolución, desde 2013, de los servicios asistenciales. La información se ha elaborado a partir de los datos recabados por las organizaciones especializadas y facilitados por éstas a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. En ellas se puede apreciar su evolución, siempre considerando los datos con las debidas precauciones por los argumentos reiteradamente citados de su falta de homogeneidad. El motivo de incluir los años 2013 y 2014 en las series de datos del presente apartado es disponer de una base a priori más amplia para analizar las tendencias en la evolución de los mismos. Además, los datos correspondientes a dichos años se incluyen en el análisis de la situación de partida del Plan Integral 2015-2018.

La tabla siguiente ofrece una magnitud de las **acciones asistenciales** ofrecidas por las entidades en los contextos de prostitución desde 2013 hasta 2018, interpretada gráficamente a continuación.

Acciones asistenciales a mujeres en los recursos ofrecidos por las entidades en contextos de prostitución por tipología de atención y año, 2013-2018						
AÑO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alojamiento	585	584	632	854	773	842
Atención social	0	15.361	12.500	13.223	13.930	15.980
Asistencia psicológica	1.356	1.504	1.684	2.097	2.429	2.107
Asistencia sanitaria	6.175	5.467	6.864	7.020	6.557	5.404
Asesoramiento jurídico	3.737	4.551	3.600	3.980	4.000	5.050
Servicio de interpretación	1.988	1.920	2.058	2.001	1.750	2.594
Formación	2.968	2.086	2.441	3.248	2.331	2.371
Inserción sociolaboral	2.324	1.778	1.749	2.575	2.475	2.866
TOTAL	**19.133**	**33.251**	**31.528**	**34.998**	**34.245**	**37.214**
Retorno voluntario [derivado en el año]	49	41	40	23	54	36

Tabla TN.0E3.2 (resumida): Acciones asistenciales a mujeres en los recursos ofrecidos por las entidades en contextos de prostitución por tipología de atención, evolución 2013-2018 (número y distribución porcentual)

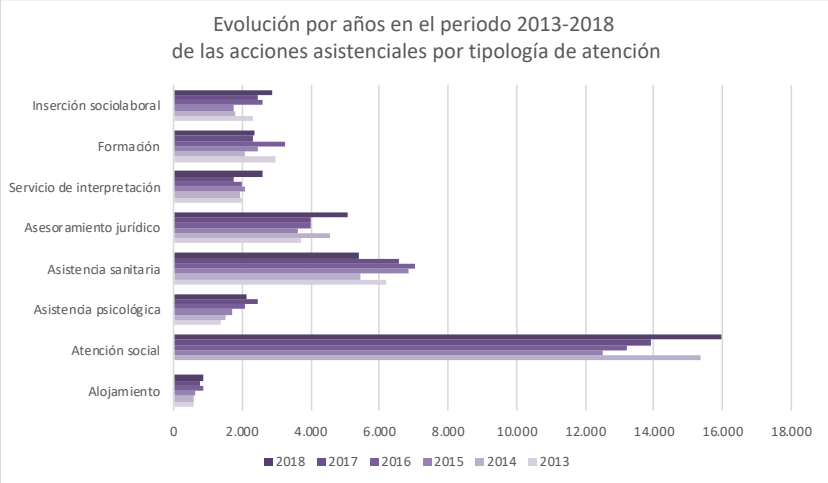


Gráfico G.N.0E5.1: Evolución de las acciones asistenciales por tipología de atención, 2013-2018

Se observa una tendencia creciente con respecto a 2013, aunque menos acentuada entre 2015 y 2018, del número de acciones asistenciales. Durante los años de desarrollo del Plan Integral, hay un incremento claro de la ocupación de plazas de alojamiento y de la utilización de los servicios de interpretación, de atención social, que concentra la mayor parte de las acciones asistenciales, y de asesoramiento jurídico, así como de inserción sociolaboral, claramente vinculados a los esfuerzos realizados en estos ámbitos. Alojamiento y formación se mantienen estables con una tendencia lineal a crecer. La asistencia sanitaria ha disminuido en los últimos años. El retorno voluntario no se incluye en el cómputo total por no corresponder los datos de derivación a los retornos en cada año.

En cuanto a los **recursos disponibles**, la tabla siguiente muestra la situación alcanzada en el último año de desarrollo del Plan Integral, con 485 plazas de alojamiento, en 58 recursos con alojamiento, de los cuales 11 con plazas para víctimas menores de edad. En el apartado *Tablas del apartado N. Evaluación de resultados o eficacia* del *Anexo 2. Tablas de datos* puede consultarse la tabla con los datos para los años 2015 a 2018.

Recursos disponibles de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual según tipo de recurso por año.			
			2018
RECURSOS CON ALOJAMIENTO	RECURSOS CON ALOJAMIENTO		58
	TOTAL PLAZAS ALOJAMIENTO		485
	TOTAL RECURSOS CON ALOJAMIENTO PARA MENORES	Nº RECURSOS CON PLAZAS VÍCTIMAS MENORES DE EDAD	11
		Nº RECURSOS CON PLAZAS MUJERES CON HIJOS E HIJAS MENORES	39
OTROS RECURSOS	CENTROS DE ATENCIÓN AMBULATORIA		165
TOTAL RECURSOS			223

Tabla TN.0E3.7 (resumida): Recursos de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, años 2015-2018

En relación con los **retornos**, destaca la labor realizada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la asistencia integral a víctimas de trata de seres humanos, incluidas las víctimas de trata con fines de explotación sexual, para su retorno voluntario al país de origen, que se realiza, en el caso de las víctimas extracomunitarias, con la financiación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y, para aquellas víctimas que no proceden de países de fuera de la UE, con fondos propios. De acuerdo con la información proporcionada por la OIM, en el año 2017 se facilitó el retorno voluntario a 26 víctimas de trata, de las cuales 18 eran de nacionalidad extracomunitaria (Bolivia (3), Brasil (2), Colombia (4), Guatemala (6), Honduras (1), Nicaragua (1) y Nigeria (1)) y 8 eran comunitarias (Bulgaria (4) y Rumanía (4)). En estos retornos han colaborado ONG (en 14 retornos), ayuntamientos (7), consulados (1) y hospitales (1). En 2018, año en que todas las víctimas asistidas por la OIM para retornar a sus países de origen fueron mujeres, retornaron voluntariamente 7 víctimas de trata, de las cuales 5 de nacionalidad extracomunitaria (Brasil (1), Colombia (2), Nigeria (1) y Uruguay (1)) y 2 de nacionalidad comunitaria (Bulgaria (1) y Rumanía (1)).

En lo referente a la protección de las víctimas, ha significado un avance en el propósito de evitar su victimización secundaria y compensar en lo posible los daños sufridos el **Protocolo de actuación médico forense de valoración de víctimas de trata de seres humanos**, elaborado por el Consejo Médico Forense en 2017, que incluye una "Propuesta de modelo de informe médico forense único en los casos de trata de seres humanos", para su aplicación en todo el territorio del Estado (medida 74).

Las Oficinas de Atención a Víctimas del delito (OAV), existentes por todo el territorio nacional y dependientes del Ministerio de Justicia en aquellas CCAA donde no están transferidas en el ámbito de la administración de Justicia, que proporcionan un servicio de atención multidisciplinar, en particular jurídica y psicológica, de atención a las necesidades de las víctimas de delitos, atienden a víctimas de trata con fines de explotación sexual, habiéndose elaborado protocolos de actuación con víctimas de trata en 2016, de aplicación en dichas OAV a partir de 2017. En ese año se iniciaron también las reuniones para la elaboración de un instrumento de coordinación de las relaciones de las OAV dependientes del Ministerio de Justicia y los Fiscales Delegados de Extranjería, con el fin de facilitar así derivación de las víctimas entre los referidos órganos. Sin embargo, durante el plazo de vigencia del Plan Integral no se ha informado de que estas OAV atendieran a víctimas de trata con fines de explotación sexual.

En síntesis, **los esfuerzos en materia de información y asistencia a las víctimas han creado una red asistencial sólida tanto en cuanto a recursos materiales y profesionales como a su mantenimiento y potenciación a través de mecanismos de coordinación y cooperación y de instrumentos** pautados para formalizar dicha coordinación a nivel de los agentes implicados y de los territorios, que constituye una buena base sobre la que seguir avanzando pues todavía quedan muchos aspectos por potenciar, atender y mejorar.

Desde el nivel operativo de las intervenciones se señala la **necesidad de reforzar, a través de la sensibilización y de la puesta en valor de la persona, la protección a las mujeres y niñas, ofreciéndosela desde el primer momento y no una vez que se consiguen indicios relacionados con la investigación**. Esto sin duda contribuiría a reforzar el enfoque centrado en la víctima de las actuaciones del Plan Integral.

Las ONG realizan a través de su atención integral una importante labor en todas las fases de dicha atención; en particular, algunas cuentan con personal especializado para la valoración del riesgo y del estado de salud de la víctima, y pueden estar presentes durante la entrevista de identificación formal para generar confianza y seguridad en las víctimas y ofrecer servicios de mediación intercultural y traducción, además de reforzar la información práctica sobre los derechos, en particular a asistencia jurídica, y los recursos a disposición de la víctima. Cabe recomendar también que **se facilite y refuerce la presencia de las organizaciones especializadas en la entrevista formal** de identificación.

OE 6: Medidas dirigidas a la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad	MEDIDAS 78 A 97

Las medidas dirigidas a la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad se estructuran en función de las siguientes situaciones y, dentro de cada una, contemplan distinta tipología de actuaciones:

- víctimas extranjeras en situación irregular;
- solicitantes de protección internacional;
- víctimas de trata con fines de explotación sexual menores de edad.

Recordemos que la atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad es el objetivo que en proporción a su total de acciones más acciones tiene sin iniciar (7 de 20) después del objetivo de mejora del conocimiento (OE7) y menos acciones tiene finalizadas (6 de 20) después del de refuerzo de los instrumentos para el enjuiciamiento (OE9). **Cabría pensar que las situaciones de mayor vulnerabilidad son aquellas que más refuerzo de atención requieren en una futura planificación.** El análisis a continuación servirá para matizar esta afirmación.

Hay que señalar que la DGVG ha reforzado la financiación de proyectos de detección y atención a víctimas, incluyendo específicamente la financiación de aquellos que se ocupan de situaciones de especial vulnerabilidad, como víctimas menores de edad, mujeres con hijos e hijas o solicitantes de protección internacional.

Víctimas extranjeras en situación irregular

Según datos del CITCO, aproximadamente el 40% (dato de 2018) de las víctimas de trata se encuentran en situación irregular.

Las dos intervenciones específicas con víctimas en situación irregular son:

- el **ofrecimiento, la tramitación y la concesión del periodo del periodo de restablecimiento y reflexión**, con respecto al cual no se han elaborado pautas de actuación conforme a la medida 78 en el periodo de vigencia del Plan Integral, aunque se viene aplicando en aplicación de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero) según la ampliación a 90 días como mínimo introducida en la Disposición Final de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio.

- la **concesión de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales**, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 59bis de la Ley Orgánica 4/2000, y sus modificaciones a través de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre e Instrucción de la DGI/SGRJ/6/2011, sobre los artículos 31BIS y 59BIS de la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio.

Los ofrecimientos de periodos de restablecimiento y reflexión a víctimas de trata en situación irregular registrados a partir de datos de CITCO son: 60 en 2015, 68 en 2016, concediéndose 81 autorizaciones de estancia inicial de las 106 tramitadas, 103 en 2017, concediéndose 120 autorizaciones de estancia inicial de las 134 solicitadas (algunas presentadas en el año natural anterior), y 51 en 2018, sin que consten datos sobre estancia inicial. Estos ofrecimientos se hacen, como se señala a partir de 2017, en el 100% de los casos.

Las concesiones de autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales fueron:

- Por parte de la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en atención a la situación personal de la víctima[9],
  - En 2015: 16 autorizaciones de residencia y trabajo, a las que se suman 2 autorizaciones a hijos e hijas de víctimas de trata menores de edad;
  - En 2016, 24 autorizaciones de residencia y trabajo, a las que se suman 6 autorizaciones a hijos e hijas de víctimas de trata menores de edad;
  - En 2017, 11 autorizaciones de residencia y trabajo (según consta en los datos, las solicitudes fueron 83), a las que se suma 1 autorización a hijos e hijas de víctimas de trata menores de edad;
  - En 2018, 18 autorizaciones de residencia y trabajo (16 mujeres y 2 hijos e hijas de víctimas de trata menores de edad).

- Por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, como consecuencia de la colaboración de la víctima en la investigación policial o judicial:
  - En 2015, 38 autorizaciones de residencia y de trabajo en atención a la colaboración de la víctima en la investigación, más 127 en virtud de otros supuestos;
  - En 2016, 114 autorizaciones de residencia y de trabajo en atención a la colaboración de la víctima en la investigación, más 109 en virtud de otros supuestos;
  - Los datos tienen una estructura diferente a partir de 2017.

Quedan pendientes para la eficacia en este objetivo la elaboración de herramientas que pauten las actuaciones y criterios para la intervención con víctimas en situación irregular, así como una recogida de datos más homogénea.

[9] Debe tenerse en cuenta que la Secretaría de Estado de Migraciones incluye, en los datos reportados, las autorizaciones a víctimas de trata de seres humanos, sin distinción de la finalidad de la trata a la que fueron sometidas, por lo que no todas son víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Solicitantes de protección internacional

La convocatoria de subvenciones de la de Secretaría de Estado de Migraciones, para la acogida de víctimas de trata en el sistema de protección internacional (medida 83: subvenciones para la acogida e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional), en razón de la situación migratoria española, particularmente a partir de 2018, ha tenido un incremento sustancial por importe de unos 20M€ con respecto a los años anteriores.

En el informe de evaluación de la Instrucción 6/2016, la cual, como se ha visto, promueve la colaboración entre las FCSE y las organizaciones de la sociedad civil, se llama la atención sobre el especial interés de las administraciones por avanzar en la detección de casos de trata en el procedimiento de asilo. En ese mismo año se inicia el proceso (medida 82) para la mejora de la coordinación entre las FCSE, la Oficina de Asilo y Refugio dependiente del Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones, la Delegación del Gobierno conntra la Violencia de Género y las organizaciones especializadas en la detección y atención a víctimas de trata de seres humanos.

A partir de su actualización de julio de 2018, la *Guía de Recursos* de la DGVG incorpora datos de centros con plazas de acogida a solicitantes de protección internacional, especializadas en trata de seres humanos.

A partir de esta colaboración se diseña en 2018 y se aprueba en 2019 el "Procedimiento para la derivación de potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional detectadas en aeropuertos", con la puesta en marcha de su proyecto piloto en el aeropuerto de Madrid-Barajas, ya fuera del periodo de vigencia del Plan. Se señala no obstante como **resultado destacado** al final de este apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia* por ser una práctica que plasma la consecución simultánea de tres objetivos correspondientes a tres prioridades del Plan Integral.

Víctimas de trata con fines de explotación sexual menores de edad

En el ámbito de las víctimas de trata con fines de explotación menores de edad, los datos ponen de manifiesto que el Plan Integral tiene un amplio campo de avance y de mejora.

Baste referir aquí algunos datos consignados en la tabla resumen del Boletín Estadístico Anual de Violencia de Género:

- a lo largo de los cuatro años de desarrollo del plan, las organizaciones especializadas han atendido con indicios de trata con fines de explotación sexual a algo más de 17.100 mujeres y niñas, de las cuales eran menores en torno a 580;
- las fuerzas policiales refieren haber identificado 540 mujeres adultas y 24 menores víctimas de trata,
- según datos de la Fiscalía General del Estado, se contabilizan como víctimas identificadas de trata de mujeres y niñas con fines de explotación 1.176 mayores de edad y 252 menores, más 3 menores discapacitadas.

La trata con fines de explotación sexual en la infancia resulta difícil de detectar por ser una práctica escondida, aunque cada vez más extendida. La debilidad del sistema queda de manifiesto a través de los testimonios y relatos de vida de las víctimas mayores de edad cuando declaran, en numerosísimos casos (el 65% según un estudio de APRAMP), que fueron captadas siendo menores y han sido víctimas de trata y de explotación sexual desde menores. En España, prácticamente el 100% de las menores explotadas sexualmente son extranjeras.

Desde el Plan 2009-2012 se venía señalando la falta de especialización del personal de los Centros de Menores en materia de trata con fines de explotación sexual. A través de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que tiene encomendada entre sus competencias el desarrollo de medidas dirigidas a la protección de la infancia, incluido el impulso de la formación de profesionales de los distintos servicios de atención y protección a la infancia y la adolescencia. Se han realizado actuaciones de fomento de la formación en el ámbito de los servicios de protección de menores, con la finalidad de mejorar la detección y asistencia a menores víctimas de trata con fines de explotación sexual (medida 84). En el año 2018 celebró dos ediciones del curso online para Profesionales de Centros de Servicios Sociales de Base y especializados en Centros de Acogida y/o Reforma, en el que se ha formado a 107 participantes.

Por su parte, y como ya se ha señalado anteriormente, Policía Nacional lleva a cabo acciones formativas específicas sobre Menores Extranjeros no Acompañados (MENAS), dirigidas a todas las escalas del personal policial, para informar sobre las actuaciones específicas que se requieren en la atención a las víctimas de trata menores de edad, así como su correcta derivación a las entidades especializadas. Estos cursos cuentan también con horas de formación específica en relación a la aplicación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA).

Además, para la detección de posibles víctimas de trata menores de edad, la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia ha financiado el programa "Estrategias para la detección, identificación y atención a menores víctimas de trata y explotación sexual" de la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAMP), a través de la convocatoria del 0,7% del IRPF destinada a fines sociales.

El **Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH** dedica su Apartado XIV a las Actuaciones específicas en caso de víctimas menores de edad, además de incorporar entre sus medidas referencias a menores hijos e hijas de víctimas de trata. En relación con las primeras, establece las medidas de asistencia y haciendo referencia al caso específico de menores de edad extranjeras no acompañadas, así como la protección de víctimas menores de edad para evitar la victimización secundaria, adoptando un protocolo de entrevista unificado.

El documento "**Actuaciones para la detección y atención a víctimas de trata de seres humanos menores de edad**" (medida 84) fue aprobado por el Observatorio de Infancia el 1 de diciembre de 2017; sin embargo, quedó pendiente de tramitación para ser incorporado como anexo al Protocolo Marco (aunque figura como Anexo en la web del Observatorio de la Infancia). El documento de "Actuaciones" nombra los principios de actuación con víctimas

de TSH menores de edad y los derechos de éstas; sobre todo, establece los estándares mínimos de actuación con víctimas de TSH menores de edad en cuanto a detección, notificación e intervención, incluido el traslado a un recurso especializado y el retorno; finalmente, también incluye un catálogo común de indicios para la detección de estas víctimas especialmente vulnerables.

Este documento es un ejemplo ya comentado anteriormente de herramientas elaboradas dentro del marco del Plan Integral que, sin embargo, están pendientes de trámites administrativos, difusión institucional y territorial y formación para su conocimiento. Asimismo, tampoco consta que se estén recabando datos de las actuaciones recomendadas a través de este documento.

Durante el periodo de ejecución del Plan Integral, la *Guía de Recursos* de la DGVG empieza a incorporar datos de recursos especializados en la atención a menores víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Se espera que la futura Ley Integral de Trata ofrezca una especial atención a las y los menores, particularmente por las personas que más trabajan en este ámbito. La atomización de las normas dificulta en gran medida la intervención clara con menores víctimas de trata con fines de explotación sexual.

Se señala en este apartado como **resultado destacado**, por su carácter transferible a pesar de su especificidad, el procedimiento de acogida y, dentro de éste, las claves de unas entrevistas a menores nigerianas para su identificación como víctimas de trata en el marco del proyecto *Menores migrantes forzosas de origen nigeriano en Andalucía: Trayectorias migratorias y acogida en Centros de Protección de Menores* del Instituto de Migraciones de la Universidad de Granada.

RESULTADO DESTACADO

PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN Y GUION DE ENTREVISTA A MENORES – PROYECTO "AVE FÉNIX"

Menores migrantes forzosas de origen nigeriano en Andalucía: Trayectorias migratorias y acogida en Centros de Protección de Menores

INSTITUTO DE MIGRACIONES–UNIVERSIDAD DE GRANADA, SERVICIO DE PROTECCIÓN DE MENORES DE LA DELEGACIÓN DE SALUD, IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES–JUNTA DE ANDALUCÍA, POLICÍA NACIONAL–UCRIF

El proyecto "Ave Fénix" se lleva a cabo en un centro de protección de menores de la provincia de Granada especializado en acogimiento de niñas víctimas de trata de seres humanos. Se basa en un modelo de intervención sistémico/holístico que interrelaciona todos los elementos (culturales, sociales, etc.) para liberar a las supervivientes de los estigmas de la explotación sexual.

Durante el año 2017, el incremento de llegadas de embarcaciones en las costas andaluzas hizo que se duplicara el número de ingresos de menores migrantes en los centros de protección, sobre todo en la provincia de Granada, dónde se crearon 130 plazas en dispositivo de emergencias. La llegada de niñas se inscribe casi siempre en el marco de la trata de seres humanos, sobre todo en el caso de las niñas nigerianas.

Aunque desde el punto de vista cuantitativo, las chicas de origen nigeriano no conformen el grupo más numeroso de menores migrantes con los que interviene el sistema andaluz de protección, sí que constituyen un colectivo de especial interés para los servicios de acogida, en tanto que sus trayectorias migratorias, sorprendentemente similares –todas las chicas atendidas han sufrido algún tipo de violencia sexual durante su viaje y han tratado de ser explotadas por redes de prostitución–, presentan unas características que han

requerido **la transformación de los modos tradicionales de intervención**, así como el concurso y el trabajo conjunto de profesionales de diversas instituciones y especialidades.
El procedimiento de acogida combina la entrevista cualitativa, de inspiración etnográfica, con la implementación de sesiones de socioterapia con menores nigerianas.
Entre las técnicas se incluye **una entrevista inicial de toma de contacto**, **diseñada para adaptarse a las circunstancias de las niñas que van a ser entrevistadas** y a la situación de violación de derechos que están sufriendo: **una mediadora intercultural, conocedora de los aspectos culturales de las niñas, les informa de sus derechos nacionales e internacionales e intenta profundizar sobre su historia de llegada. Este primer vínculo condiciona el futuro de la intervención** y supone la utilización de un lugar adecuado para la entrevista, fuera de las instalaciones policiales, y de un lenguaje adaptado que evite la estigmatización.
Cumplido este periodo de reflexión, se realiza **otra entrevista más exhaustiva dirigida por la mediadora intercultural con la presencia de agentes de la Policía Nacional adscritos al cuerpo UCRIF y un traductor oficial**, en el caso de que las niñas reconozcan ser víctimas de explotación sexual. Se realiza una selección de perfiles adecuados dentro de Policía Nacional para que la entrevista progrese adecuadamente y no genere rechazo por parte de las niñas.
De este modo, se evita la revictimización de las niñas al contar y describir dos veces las condiciones en las que han viajado. Seguidamente se establece un protocolo de actuación y se informa tanto al Ministerio Fiscal como a Subdelegación de Gobierno de que se ha detectado e identificado una presunta víctima de trata. De este modo, se legaliza su situación administrativa y se les otorga la tarjeta de residencia por circunstancias excepcionales y la cédula de inscripción (si no tienen pasaporte).

PRIORIDAD 3: Análisis y mejora del conocimiento para una respuesta eficaz frente a la trata con fines de explotación sexual

Objetivos:

- Mejorar el conocimiento de las situaciones de trata.
- Profundizar en distintos aspectos de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual: estudios e investigaciones y mejora de la información estadística.
- Obtener una fotografía de la situación lo más adecuada posible a la realidad: seguimiento de las actuaciones y políticas puestas en marcha, recogida de datos estadísticos y coordinación de las fuentes de datos.

OE 7: Favorecer la mejora del conocimiento de las situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual a través de la investigación de esta realidad (estudios e investigaciones)	MEDIDAS 98 A 110

La tipología de actuaciones para la mejora del conocimiento de las situaciones de trata con fines de explotación sexual incluye las dos categorías siguientes:

- elaboración, recopilación, actualización y difusión de estudios, análisis e investigaciones, identificación de buenas prácticas y colaboración con la UE en la mejora del conocimiento;
- actualización y mejora de las bases de datos, recogida de datos de distintas fuentes con indicadores que permitan armonizar la información, publicación de datos estadísticos relativos a la trata y contribución a la recogida de datos a escala europea.

Estudios e investigaciones

El Plan Integral establece, en sus medidas 98 a 105, orientaciones acerca de la realización de estudios e investigaciones en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. De las ocho medidas, tres están finalizadas y cinco no se han iniciado. El grado de ejecución orienta sobre la **insuficiencia de los resultados obtenidos**, en este sentido **en relación con el objetivo de la profundización en el conocimiento de aspectos relacionados con la trata**.

Los Informes de Seguimiento anuales describen detalladamente las investigaciones y estudios realizados; éstos suponen un notable esfuerzo, aunque existe una clara consciencia de que es preciso reforzarlo, como se ha planteado ya en 2018, a la terminación del Plan Integral. Los estudios realizados en el periodo han sido promovidos o realizados tanto por administraciones públicas como por entidades privadas de distintos ámbitos, incluidas Universidades, vinculadas con la trata y por las organizaciones especializadas. Estas últimas han contribuido en particular al análisis de las situaciones de trata con fines de explotación sexual con las que entran en contacto cada día a través de sus programas de intervención en contextos de prostitución, infancia, asilo e inmigración, etc.

El informe GRETA de la segunda ronda de evaluación (marzo 2018), que, recordemos, alude a todas las finalidades de trata de seres humanos y no sólo a la de explotación sexual, es en sí mismo un interesante estudio sobre la situación de la trata en España y sobre los

resultados de la lucha contra ésta. Con respecto a los estudios e investigaciones, GRETA, además de reconocer los esfuerzos de investigación realizados durante el periodo, menciona (71) la necesidad de que el Estado español siga realizando y apoyando investigaciones sobre temas relacionados con la trata de seres humanos y, en particular, con la trata con fines de explotación sexual, en materia de víctimas menores de edad, migraciones y trata interna.

Hay que citar en este apartado los buenos resultados conseguidos en materia de mejora del conocimiento a través de la figura del **Ponente Nacional contra la trata o Relator Nacional**. Se trata de un interlocutor de ámbito nacional que coordina la respuesta a los requerimientos del ámbito internacional en materia de trata de seres humanos, lo que permite que las organizaciones supranacionales reciban una información más coherente y comprensible sobre la situación y las estrategias de lucha contra la trata. Las funciones del Relator Nacional, según el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, incluyen la "evaluación de las tendencias de la trata de seres humanos, la cuantificación de los resultados de las acciones de la lucha contra la trata, incluida la recopilación de estadísticas en estrecha cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil presentes en este ámbito, y la información". El Relator convoca reuniones periódicas (bimestrales, trimestrales o semestrales según el periodo) en las que participan todos los actores con competencias en trata de seres humanos a nivel de la Administración General del Estado, junto a la sociedad civil, representada por la Red Española contra la Trata de Personas. En dichas reuniones se aborda la situación en ese momento de la trata de seres humanos a nivel nacional, se comparten buenas prácticas y se buscan soluciones conjuntas a los problemas más acuciantes, proporcionando a la Relatoría un conocimiento lo más cercano posible a la realidad de todas las acciones que se llevan a cabo a nivel nacional en el marco de la trata de seres humanos. Además, todos los actores involucrados deben remitir un informe semestral donde quede recogida la totalidad de las actuaciones que se hayan implementado. Entre los apartados del informe se incluye uno específicamente destinado a identificar las acciones desarrolladas para reducir la demanda de servicios, un aspecto que ha derivado en una actuación de investigación en materia de trata de seres humanos en el ámbito de la Unión Europea, lo cual cabe valorar positivamente en relación con la mejora del conocimiento orientada a dar una respuesta más eficaz a la trata con fines de explotación sexual.

Bases de datos y recogida de datos

Con respecto a las bases de datos y a la recogida de datos (medidas 106 a 110 del Plan Integral, todas ellas de continuidad, tres de cinco colaborativas) del objetivo de mejora del conocimiento (OE7), la ejecución está totalmente abordada, estando finalizadas 10 de 12 intervenciones (83%) y en proceso 2 de 12 (17%).

Un aspecto que llama positivamente la atención en materia de bases de datos y recogida de datos es que, a partir de 2015, en los **Informes de Seguimiento** anuales del Plan Integral, sin perjuicio de que se comente el balance de las actuaciones realizadas relativas a la mejora del conocimiento en el apartado correspondiente a esa prioridad (PR3) del Plan, se incluye en la parte introductoria un resumen de los datos relativos a las situaciones de trata con fines de explotación sexual. Ello permite seguir más cómodamente la evolución del contexto de la

trata en España de resultas del desarrollo del Plan. En 2017 y 2018, por evitar la presentación de los datos en dos formatos distintos, esta parte introductoria se limita a indicar las fuentes y remite al Anexo I del Informe de Seguimiento anual, que, en sus cuatro ediciones de 2015, 2016, 2017 y 2018, contiene el capítulo 8 del **Boletín Estadístico Anual de Violencia de Género**, lo que redunda en dar difusión a los datos, contribuyendo por lo tanto al resultado de mejorar el conocimiento.

En cuanto a este capítulo 8 del Boletín Estadístico Anual, a partir de 2016, ofrece datos más completos, al incluir, además de las actuaciones policiales y los datos procedentes de la Unidad de Extranjería de la FGE, los datos de atención a las víctimas recogidos por la DGVG y por la Secretaría General de Inmigración y Emigración relativos a asistencia, retorno voluntario y autorizaciones de residencia y de trabajo. Ello posiblemente sea fruto de una revisión de la información que se presenta y de un esfuerzo por recoger, reflejar e incorporar a las publicaciones de referencia en esta materia datos e información de acuerdo con los planteamientos de este objetivo específico. En 2017 y 2018 la información se estructura del mismo modo, si bien se completa y hay un esfuerzo por presentarla de una manera más atractiva mediante gráficos y mapas, lo que sin duda facilita su comprensión y difusión.

Tanto los datos consignados en los Informes de Seguimiento como los que conforman el capítulo 8 del Boletín Estadístico Anual de Violencia de género proceden de la información proporcionada por las distintas administraciones e instituciones con competencias en la materia, ya citadas en el apartado *G. Evolución de la lucha contra la trata con fines de explotación sexual en el periodo 2015-2018* del presente Informe: **Ministerio del Interior-Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO y su base de datos sobre la trata BDTRATA) a partir de datos de las FCSE; Unidad de Extranjería-FGE; y DGVG** a partir de datos de las **organizaciones especializadas** que atienden a las víctimas y posibles víctimas, y que son beneficiarias de las subvenciones públicas de atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijas e hijos. Estas ONG aportan, a partir de un cuestionario elaborado por la DGVG en el ámbito de su convocatoria específica de subvenciones, todos sus datos de asistencia, no sólo los referidos a la asistencia proporcionada en el contexto de la subvención que reciben. Además, es importante señalar que las organizaciones subvencionadas constituyen la mayoría de las que operan en España de manera especializada con estas víctimas, por lo que los datos se ajustan en gran medida a la realidad que está siendo atendida en esta materia. Dicha aportación es fundamental pues, particularmente en los proyectos de detección de posibles víctimas, los datos de las ONG son básicos para complementar los de la autoridad policial.

Los datos relativos al retorno voluntario de víctimas de trata de seres humanos proceden de la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** que autoriza dichos retornos a partir de la labor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) junto con información de la asistencia prestada por las entidades beneficiarias de las convocatorias de subvenciones gestionadas por dicha Secretaría General a las víctimas de trata de seres humanos. También proporciona los datos relativos a las autorizaciones de residencia y trabajo concedidas a las víctimas de trata en atención a su situación personal. Cuando el permiso de residencia se concede por colaboración de la víctima en la investigación policial o judicial, los datos los proporciona Policía Nacional.

A partir de 2016, la Secretaría General de Inmigración y Emigración procede a la mejora de los datos relativos a la detección de víctimas de trata con fines de explotación sexual en los centros de migraciones, revisando y adaptando el Anexo 2 del "Protocolo SGIE para la detección y actuación con posibles víctimas de trata de seres humanos", una ficha, mejorada en 2018, en la que la UTS (Unidad de Trabajo Social), los centros de migraciones (4 CAR y 2 CETI) y las entidades subvencionadas consignan semestralmente datos sobre detección y actuaciones realizadas con víctimas de trata detectadas, remitiendo igualmente los datos al Ponente Nacional contra la trata. El Relator está apoyado por el CITCO como punto focal, en cumplimiento de su mandato relacionado con la información estadística, ya que es quien gestiona la base de datos oficial BDTRATA. Como se ha comentado en el apartado anterior, el cometido y la labor de la Relatoría Nacional para la Trata de Seres Humanos sin duda estructuran y dan un impulso a la recogida de datos y a la actualización de las bases de datos.

Entre las mejoras con respecto a los datos que se registran en el periodo en las distintas administraciones implicadas en la lucha contra la trata, en 2016, el "Informe anual de situación sobre la trata de seres humanos en España", elaborado por el CITCO, aborda por primera vez el análisis de las diferentes modalidades de trata detectadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en España (la trata con fines de explotación laboral, la celebración de matrimonios forzados, la finalidad de actividades delictivas y la mendicidad). Ello enmarca la trata con fines de explotación sexual en un contexto más amplio, lo que permite valorarla con respecto a las demás formas de trata y a otros aspectos, como la perspectiva de género o las necesidades de las víctimas dependiendo de la finalidad de explotación; ello ha contribuido a reforzar la recogida de datos resultante y a enmarcar estos datos en un contexto de mayor repercusión.

A partir de 2017, el **Consejo General del Poder Judicial** comienza a facilitar datos procedentes de los procesos penales por trata de seres humanos que pasan a sumarse a la información recogida.

Resulta interesante recalcar que el Plan Integral, precisamente por su carácter integral, se revela y se percibe como un "espacio común" al que se incorporan datos procedentes de distintos ámbitos y fuentes para dibujar lo más fehacientemente posible la realidad de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. Dichas fuentes son múltiples y dispersas y siguen metodologías distintas, a veces escasamente flexibles o adaptables, lo que dificulta la coherencia temporal y de contenido de la información, si bien la colaboración en este sentido ha permitido mejorar los resultados.

A la vista de toda esta labor cabe afirmar que, en materia de recogida de datos, se han realizado esfuerzos continuados que han llevado a alcanzar en buena medida los objetivos planteados y conseguir los resultados esperados. La colaboración ha contribuido a estos buenos resultados. No cabe duda de que se conocen mejor las situaciones de trata, se ha profundizado en interesantes aspectos y se tiene más y mejores datos sobre la realidad.

Por otra parte, **posiblemente dichos resultados se han ido mostrando insuficientes para revelar la situación en toda su dimensión y complejidad**, con una "fotografía lo más adecuada a la realidad". Una realidad esquiva en la medida en que los proxenetas, las organizaciones de tratantes y sus redes son ágiles y resilientes a la hora adoptar vías para su negocio que oculten lo más posible a las víctimas y sus actividades delictivas y eludir así la

persecución. Y además, **también está insuficientemente reflejada a través de los datos la envergadura del esfuerzo que se ha realizado por potenciar la investigación durante el periodo**. Hay que decir que los datos cuantitativos y, en menor medida cualitativos, de los que se dispone sólo han conseguido ofrecer una visión parcial de la situación, una fotografía incompleta que presenta algunas zonas poco nítidas y otras oscuras.

Las asignaturas pendientes señaladas por múltiples voces refieren la necesidad de:

- **unificar en mayor grado criterios, conceptos, definiciones y descriptores** de los ítems de los que se recoge información. Así por ejemplo, los criterios a aplicar para considerar que existen indicios de trata con fines de explotación sexual, las definiciones de "víctima" y de "potencial víctima", para poder ofrecer una visión global y uniforme. Conviene también tener en cuenta que cada actor interviniente mide aspectos distintos, lo que da lugar a datos que, adecuadamente descritos, resultan complementarios en el conjunto de la información;
- **recoger más información cualitativa y mixta** que permita complementar y matizar los datos estrictamente cuantitativos;
- **ampliar las fuentes de datos, en particular a las Comunidades Autónomas**, en relación con la aplicación de las medidas de protección y asistencia contenidas en sus leyes relativas a las medidas de protección frente a las distintas manifestaciones de violencia sobre la mujer o sus programas de asistencia a víctimas de violencia sexual que incluyan víctimas o posibles víctimas de trata;
- en relación con la información que la DGVG solicita a las organizaciones especializadas, **colmar las lagunas existentes, homogeneizar el sistema de recogida de información y solucionar aspectos concretos de la estructura de los datos** (por ejemplo, diferenciar mujeres y niñas atendidas de números de contactos realizados), o crear una herramienta común en la que consignar los datos;
- resolver otros aspectos específicos relevantes de la recogida de datos. En materia de detección en particular, **establecer un sistema de recogida de información sobre detección de caso en los ámbitos que disponen de protocolos de detección** (sanitario, menores, centros de migraciones, aeropuertos). En relación con los datos relativos a los derechos reconocidos por la ley a las víctimas de trata, exigir la desagregación de los datos por sexo, edad u otras variables necesarias para que la información sea analizable en este contexto;
- utilizar un **sistema de indicadores común** que permita, no sólo armonizar la información, sino alimentar el proceso de seguimiento para su posterior evaluación, basado en una estructura de datos con las mejoras señaladas en los puntos anteriores: conceptos clave unificados, atención a la diversidad y complementariedad de los aspectos medidos, variedad de información en cuanto a su contenido cuantitativo, cualitativo o mixto, desagregación sistemática por sexo, edad y otras variables necesarias;
- **integrar los datos en una base de datos común de la trata con fines de explotación sexual** que resuelva el hecho de que las bases de datos existentes son parciales puesto que recogen información de la parte del ámbito de competencia o interés de la entidad u organismo que la gestiona.

El recién citado informe GRETA de la segunda ronda de evaluación (marzo 2018) insta (párrafo 64) a las autoridades españolas **a terminar de desarrollar un sistema estadístico global y coherente** sobre las medidas para proteger y promover los derechos de las víctimas de trata de seres humanos, así como sobre la investigación, persecución y sentencias de casos de TSH, insistiendo en la necesidad de que todos los principales actores intervinientes puedan recoger datos, debidamente desagregados en particular por sexo, edad, tipo de explotación y país de origen y/o destino, y alimentar con ellos dicho sistema. En este sentido, posiblemente quepa reiterar la recomendación de **disponer de un mecanismo de seguimiento, acaso incluso telemático, que obligue y al mismo tiempo ayude a los Departamentos ministeriales, instituciones y entidades que sean actores intervinientes en las actuaciones del Plan Integral a facilitar una información coherente y homogénea sin perjuicio de su diversidad, y que alimente el proceso de evaluación del futuro instrumento de planificación; y ello con la correspondiente inversión en medios y personal que lo haga técnicamente viable.**

PRIORIDAD 4: Persecución más activa a los tratantes

Objetivos:

- Asegurar la especialización de profesionales.
- Mejorar la comunicación y coordinación en los procesos de investigación y persecución penal del delito.
- Avanzar en la investigación patrimonial, la privación del beneficio económico a los delincuentes y los mecanismos de prueba en los procesos penales.

Entre los datos estadísticos consignados en el anexo 8 del Boletín Estadístico Anual figuran los referidos a la persecución del delito, procediendo la información presentada tanto del Ministerio del Interior (CITCO) como de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado. Dichos datos se han sintetizado en la tabla del apartado *G. Evolución de la lucha contra la trata con fines de explotación sexual* del presente Informe Final de evaluación.

OE 8: Refuerzo de la investigación de los casos de trata con fines de explotación sexual	MEDIDAS 111 A 120

Dentro del objetivo específico de refuerzo de la investigación de los casos de trata con fines de explotación sexual, se contemplan los siguientes tipos de medidas, con la participación en todas ellas del Ministerio del Interior a través de distintos servicios y cuerpos y, en algunas, del Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial y las CCAA.

- Aprobación o actualización de marcos de actuación contra la trata de seres humanos.
- Intensificación de inspecciones e investigaciones.
- Formación en distintas materias relacionadas.
- Coordinación a nivel territorial y cooperación internacional.

Como ya se ha comentado en el análisis de implementación del Plan Integral, en materia de refuerzo de la investigación se han abordado la totalidad de 10 las medidas previstas, estando 8 medidas finalizadas, 1 en proceso y 1 iniciada. Ocho de estas medidas se han realizado a lo largo de todo el periodo de planificación, refiriéndose a actuaciones de intensificación de inspecciones, formación y coordinación-cooperación, mientras que las dos puntuales son las referentes a los marcos de actuación de las FCSE. El alto grado de ejecución ha contribuido a la consecución de los objetivos planteados y a unos resultados que se consolidan en materia de persecución a los tratantes.

Los datos que recoge el CITCO (BDTRATA) referentes a las situaciones de riesgo de trata y explotación sexual corresponden a las inspecciones preventivas o administrativas que realizan las FCSE en lugares en los que se ejerce la prostitución, fundamentalmente clubes y establecimientos públicos. Como ya se ha señalado anteriormente, en otros entornos como en pisos, aunque intervengan las FCSE, éstas no recogen información sobre posibles casos de riesgo.

Dichos resultados no se reflejan plenamente en el registro de la persecución del delito (véanse los datos de CITCO incluidos en la tabla del apartado *G. Evolución de la lucha contra la trata con fines de explotación sexual* de este informe) pues hacen referencia a la existencia de sentencias firmes de trata con fines de explotación sexual. En este sentido, se pierde información relevante con respecto a la realidad del enorme esfuerzo de las investigaciones de las FCSE. Posiblemente sea más reveladores de la realidad de la intensificación de las investigaciones los datos recogidos por la FGE (algunos de los cuales figuran igualmente en la tabla recién mencionada del apartado *G. Evolución de la lucha contra la trata con fines de explotación sexual* de este informe).

No cabe duda de que el periodo 2015-2018 ha alcanzado el resultado de la **especialización del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado**, que cuentan con unidades dedicadas a la investigación de este delito en el contexto más amplio de la Trata de Seres Humanos (TSH), así como con la especialización de fiscales y con la formación específica de jueces.

La Policía Nacional actualiza la II Fase de su Plan Policial, o **II Plan Policial**, en 2015. Dicho Plan, cuya primera fase se había aprobado en 2013 para combatir la TSH, se propone la intensificación de las investigaciones para lograr una persecución más activa a los tratantes. Además, la estrategia incluye abordar la lucha desde los niveles, ya reconocidos como fundamentales, de prevención y sensibilización, detección e identificación, asistencia y protección y colaboración-cooperación. A partir del II Plan Policial se pone todavía más el foco, como se ha comentado anteriormente en relación con los resultados de la prioridad de refuerzo de la prevención (PR1), en la prevención de las situaciones de trata. **En 2017, la Policía Nacional aprueba su Plan Estratégico 2017-2021**, uno de cuyos objetivos estratégicos es "el desmantelamiento de redes nacionales e internacionales relacionadas con el tráfico de migrantes y la trata de seres humanos para todas las formas de explotación".

La Policía Nacional cuenta con personal experto y altamente cualificado para combatir la trata de seres humanos en la **Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades documentales (UCRIF Central), adscrita a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, a la que le corresponde la investigación de las actividades delictivas, de ámbitos nacional y transnacional, relacionadas con la trata de seres humanos, el tráfico de personas, la inmigración ilegal y las falsedades documentales en esta materia, así como de los delitos conexos a aquéllos. La Unidad Central coordina las 23 unidades territoriales de la UCRIF en las provincias, supliendo su función el personal de la brigada de extranjería y fronteras donde la UCRIF no está representada.

El personal de la UCRIF Central participa de forma habitual, con formadores especialistas en delitos de Trata de Seres Humanos y Tráfico de Migrantes, en formaciones en distintos foros nacionales e internacionales, organizadas tanto por la División de Formación y Perfeccionamiento de la Policía Nacional, como por otras de agencias y entidades. A nivel internacional, la UCRIF Central ejerce el papel de Co-Driver de la Prioridad EMPACT de trata de seres humanos, asumiendo el rol de Líder de Acción respecto de dos Acciones Operativas, coliderando también en otras Acciones, como, por ejemplo: la Lucha contra la TSH procedente de Terceros Países que no sean Nigeria ni China; la lucha contra las Falsedades documentales relacionadas con la TSH; el desarrollo, la coordinación y el

impulso de Días de Acción EMPACT contra la trata de menores de edad; y el abordaje del uso de Internet y de la "dark web" como medio facilitador para cometer delitos de TSH. Asimismo, la Policía Nacional, a través de la UCRIF Central, participa activamente en determinadas Acciones Operativas lideradas por otros estados miembros y en la actividad internacional desarrollada por las distintas Agencias (INTERPOL, EUROPOL, FRONTEX, CEPOL, OSCE…) en el marco de la Trata de Seres Humanos y el Tráfico de migrantes.

Además de su cometido en relación con la gestión de la información, el **Centro de Inteligencia contra el Terrorismo e Inteligencia contra el Crimen Organizado (CITCO)**, integrado por funcionarios de la Policía Nacional y Guardia Civil, que es también el punto focal del Relator Nacional contra la Trata de seres humanos, es el encargado de desarrollar los aspectos estratégicos para combatir la delincuencia organizada, así como para la coordinación operativa cuando en una investigación está implicado más de un cuerpo policial. CITCO, Policía Nacional y Guardia Civil han llevado a cabo acciones conjuntas para combatir la trata a nivel nacional e internacional, en este último contexto en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La **Policía Nacional** mantiene a disposición de la ciudadanía una línea 900 y un correo electrónico (trata@policia.es) específicos para la denuncia de posibles casos de trata de seres humanos. Por ofrecer un orden de magnitud, Policía Nacional informa haber recibido, en 2017, 764 llamadas y 881 correos electrónicos, conduciendo al rescate de 52 víctimas de TSH ese mismo año. Asimismo, desde la aprobación de la Instrucción 6/2016, ha nombrado 53 interlocutores sociales contra la trata (y 53 suplentes) en todo el territorio nacional, con especialización en esta materia. Estas personas actúan como intermediarias entre las FCSE y las organizaciones especializadas, de modo que se proporcionen recursos para facilitar la apertura y confianza de las víctimas o posibles víctimas y su preparación para, si procede, denunciar su situación.

Por su parte la **Guardia Civil** también atiende situaciones de trata a través del teléfono de emergencia 062, que está en servicio en cada territorio donde haya nombrado un interlocutor especialista, así como del mail trata@guardiacivil.es.

La Guardia Civil cuenta igualmente con grupos altamente especializados en trata de personas dentro de la Unidad Técnica de Policía Judicial, así como con equipos altamente especializados en trata de seres humanos a nivel provincial en las unidades de investigación criminal. Como en el caso de la Policía Nacional, en el ámbito de la Guardia Civil se ha nombrado a los 57 interlocutores sociales contra la trata recogidos en la Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad, que están presentes a nivel provincial en todo el territorio, y uno a nivel central, habiendo actualizado en 2016 la Directiva de Servicio núm. 40/2009 de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, sobre la actuación contra la trata de seres humanos, en la que se establecen instrucciones sobre aspectos procedimentales en la lucha contra la trata de seres humanos; la Directiva recoge asimismo aspectos tanto relativos a la investigación y detención de los autores del delito como a la detección, identificación, asistencia y protección a las víctimas.

A nivel operativo, para mejorar las investigaciones, las Unidades de Policía Judicial de la Guardia Civil han elaborado unos **Documentos de Análisis**, que se describen a continuación como **resultado destacado**, siendo una de las prácticas que ha contribuido a mejorar el marco de actuación contra la trata con fines de explotación sexual. La Guardia Civil dispone

también de un sistema de traslado de la información a través de una herramienta específica que permite poner los principales documentos y la información actualizada en todo momento a disposición de quienes operan en el territorio.

RESULTADO DESTACADO

DOCUMENTOS DE ANÁLISIS: GUÍAS DE PROCEDIMIENTO, NORMAS TÉCNICAS, INSTRUCCIONES TÉCNICAS Y DOCUMENTOS DE ANÁLISIS DE RIESGO PARA DIFUSIÓN OPERATIVA.
GUARDIA CIVIL.

Las Unidades de Policía Judicial de la Guardia Civil realizan un número muy elevado de investigaciones de trata de seres humanos y de explotación de mujeres y niñas. Supone un valioso repositorio de experiencia acumulada por todos los integrantes de Policía Judicial, que es necesario aprovechar para prestar un mejor servicio.
La Guardia Civil dispone de una aplicación para la grabación de todas sus investigaciones, que permite integrar toda la información criminal y poner en común la experiencia adquirida, en sus distintas facetas: inteligencia, procedimientos de trabajo, motivación de las propias Unidades de Policía Judicial y estímulo a las demás unidades y especialidades de la Guardia Civil.
La herramienta de análisis posee el denominado Módulo de Procedimientos, donde se integra toda la información e inteligencia que aportan las Unidades y especialidades; con ello se posibilita un estudio profundo de estas experiencias que, después de ser analizadas, son convertidas en documentos de análisis, para la difusión de la actividad desarrollada.
Así se elaboran Guías de Procedimiento, Normas Técnicas, Instrucciones Técnicas y Documentos de Análisis de Riesgo para su difusión operativa. Se han elaborado en particular guías y normas específicas sobre trata sexual.

Policía Nacional y Guardia Civil han reforzado la investigación patrimonial o financiera, con la finalidad de mejorar la obtención de pruebas y para facilitar el seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los productos del delito, que es realizada por especialistas en la materia de los que disponen estos cuerpos, aumentando también su formación periódica en esta materia.

En el ámbito de la Fiscalía General del Estado también se cuenta con una Unidad especializada en trata de seres humanos, a través de la que se coordinan las actividades de la red de fiscales delegados de extranjería y fiscales de enlace, especializados en la materia. Esta red de fiscales está en permanente comunicación interna, bajo la coordinación del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, que se encarga de la organización de actividades de formación de los fiscales delegados de extranjería, que conocen de estos temas. En concreto, se celebra una reunión anual de dos días en Madrid, a la que asisten todos los fiscales especializados, con la finalidad de garantizar la coordinación de estrategias, conocimientos y respuestas.

En materia de investigación, se advierte una mejora continua de la colaboración entre la Fiscalía, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Inspección del Trabajo y Seguridad Social y las organizaciones especializadas que asisten a las víctimas, en aplicación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH. **Sin embargo, para que la intensificación de la investigación por los cuerpos policiales se reflejara**

cuantitativamente, sería necesario que a nivel judicial se pudiera trabajar en más medida con indicios además de con pruebas y que los datos recogieran más información relativa a la investigación.

OE 9: Refuerzo de los instrumentos para el enjuiciamiento de la trata de seres humanos	MEDIDAS 121 A 128

Al objetivo de refuerzo de los instrumentos para el enjuiciamiento, en cuyas medidas los actores asignados son fundamentalmente al MJUS, la FGE, el CGPJ y puntualmente el MINT y el MSSSI a través de la DGVG, corresponden medidas vinculadas a:

- la formación y actualización de conocimientos del personal en relación con el delito de trata, el comiso de bienes;
- la aplicación de mecanismos de coordinación e implementación de tareas en situaciones de trata;
- actuaciones relacionadas con la privación a los delincuentes de los beneficios económicos de la trata y la participación de las víctimas en condición de beneficiarias de los productos decomisados procedentes de la actividad delictiva.

El grado de ejecución de este objetivo específico de refuerzo de los instrumentos para el enjuiciamiento de la TSH no ha llegado al nivel del objetivo específico de refuerzo de la investigación, dentro de la prioridad de persecución más activa a los tratantes, habiéndose abordado la mitad de las 8 medidas, que son todas ellas de continuidad. Sin embargo, sí se han alcanzado importantes resultados en relación con la actualización de conocimientos.

El Consejo General del Poder Judicial, por su parte, ha promovido activamente la formación, tanto inicial como continuada, de Jueces y Magistrados en materia de TSH. Cabe señalar también su coordinación de la elaboración de la *Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos*, cuyo proceso de elaboración y su resultado se han identificado como un **resultado a destacar** por su utilidad, si bien se echa de menos en su elaboración la presencia de un órgano experto en trata con fines de explotación sexual y que trabaje desde una clara perspectiva de género.

RESULTADO DESTACADO

GUÍA DE CRITERIOS DE ACTUACIÓN JUDICIAL FRENTE A LA TRATA DE SERES HUMANOS.
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

En la elaboración de esta *Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos* colaboraron miembros de la carrera judicial y fiscal y personal especializado en TSH del Ministerio de Justicia, la Guardia Civil y la Policía Nacional, así como de las organizaciones especializadas en atención a las víctimas de trata. La Guía constituye un catálogo completo de recomendaciones y buenas prácticas, dirigidas a los miembros de la Judicatura, para la investigación y enjuiciamiento de causas penales por TSH en todas sus manifestaciones, así como para la tramitación y resolución de los procedimientos judiciales de naturaleza administrativa que guardan relación con la TSH (procedimientos de extranjería y asilo). Además, la Guía

contiene un extenso apartado didáctico sobre la verdadera trascendencia y dimensión de este fenómeno criminal con el fin de llevar a cabo una labor de información y sensibilización, y otra parte cuyo objetivo es informar y facilitar la cooperación judicial internacional en esta materia. Ha sido difundida por vía telemática a toda la Carrera Judicial y a todos los operadores jurídicos, y editada en formato papel y distribuida a todos los órganos judiciales del orden penal y del orden contencioso-administrativo, así como a todas las delegaciones especializadas de la Fiscalía.

No se recogen resultados en materia de promoción de la formación de los operadores jurídicos en algunos aspectos específicos como el decomiso de bienes, el tipo penal de lucro de la explotación de la prostitución ajena o **para que la denuncia de la víctima no sea el elemento determinante en el proceso penal**, aunque posiblemente estos contenidos se hayan asumido a través de otras formaciones.

En las dinámicas participativas realizadas para la presente evaluación se ha señalado reiteradamente que dado que, con el sistema tal como está configurado actualmente, no se han podido reforzar otros medios de prueba frente al testimonio de la víctima, al menos **debería haberse trabajado en la generalización de la utilización de la prueba preconstituida de la declaración de la víctima en los casos de trata**, aunque hay constancia de que, por ejemplo en el ámbito de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, se insiste en que ésta se solicite siempre en casos de trata, repitiendo este mensaje tanto a través de sus circulares como en las jornadas de formación. La citada prueba preconstituida de la declaración de la víctima, tras la Sentencia de 4/2/2014, ha sido definitivamente avalada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, al declarar ésta que "constituye una regla de experiencia que en los delitos de trata de seres humanos la presión sobre los testigos-víctima sometidos a la trata y explotación, es muy intensa, por lo que el recurso a la prueba preconstituida debe ser habitual ante la muy probable incidencia de su desaparición, huida al extranjero e incomparecencia al juicio oral, motivada ordinariamente por el temor a las eventuales consecuencias de una declaración contra sus victimarios"[10].

También se ha comentado la necesidad de reformar o renovar la **Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales**, así como que **la tipificación del proxenetismo sea objeto de revisión, para que la aplicación del tipo penal del proxenetismo consentido sea efectiva**, además de la necesidad de una Ley Integral contra la trata de seres humanos. Igualmente, se advierte de que la falta de medios hace que a veces no se respete en los procesos judiciales la Ley del Estatuto de la Víctima.

Estos aspectos deberían revisarse en una futura planificación de las actuaciones correspondientes a este objetivo, y además, seguramente merezcan una profundización que va más allá de la formación y requiere cambios de procedimiento, como los solicitan entre otras voces las FCSE, la FGE y las organizaciones especializadas.

La Comisión de adjudicación de bienes producto del delito, creada por el Art. 8 del Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, no se ha constituido hasta febrero de 2019; su cometido es distribuir los

[10] Cit. en *Diligencias de seguimiento del delito de trata de seres humanos, año 2016*, Fiscal de Sala de Extranjería, p. 3.

recursos económicos obtenidos por la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA) como resultado de su actuación. La ORGA se crea con la función de auxiliar a los órganos judiciales y fiscalías en la localización, recuperación, conservación, administración y realización de los efectos, bienes, instrumentos y ganancias procedentes de actividades delictivas cometidas en el marco de una organización criminal y en el de los delitos económicos más graves, en concreto en los relacionados con el artículo 127 bis del Código Penal, entre los que se incluye la TSH.

Está pendiente en este sentido **el impulso de la participación de las víctimas de TSH en condiciones de beneficiarias de los productos decomisados que gestiona la ORGA y distribuye la Comisión de adjudicación para su recuperación, asistencia y protección, un aspecto que con la constitución de dicha Comisión debería plantearse dentro de la futura planificación**.

PRIORIDAD 5: Coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil

Objetivos:

- Configurar una acción integral y multidisciplinar que incorpore a múltiples actores con responsabilidades diversas.
- Garantizar que no se duplican esfuerzos y la mayor coherencia y operatividad posible.
- Consolidar los mecanismos de comunicación e intercambio de información.
- Promover nuevos espacios de colaboración a nivel territorial, local e internacional, así como la participación de las organizaciones especializadas en la asistencia integral a las víctimas de trata de seres humanos y de las organizaciones que trabajan con la infancia.

OE 10: Impulso de la coordinación y participación en materia de trata con fines de explotación sexual	MEDIDAS 129 A 143

En relación con el objetivo específico de impulsar la coordinación y la participación en materia de trata con fines de explotación sexual, las medidas incluyen actuaciones en los siguientes campos:

- coordinación y colaboración a nivel autonómico y local, así como con los países de origen y a nivel internacional;
- participación de las organizaciones especializadas y del Foro Social contra la Trata;
- funciones y labor del Ponente Nacional sobre la Trata de Seres Humanos.

Coordinación y colaboración

La coordinación se señala como uno de los logros más destacados en el desarrollo de las actuaciones del Plan Integral, a pesar de que las actuaciones llevadas a cabo para garantizarla tengan unos resultados mucho menos visibles que otras intervenciones; así, en

materia de persecución a los tratantes, las investigaciones pueden dar lugar a detenciones y a la desarticulación de bandas que se convierten en noticia en los medios de comunicación; el resultado del enjuiciamiento de casos de trata puede medirse en relación con las sentencias dictadas; en los proyectos orientados a atención de víctimas de trata con fines de explotación sexual se pueden visibilizar o contabilizar las mujeres y/o niñas asistidas; las acciones formativas permiten conocer el número de actividades realizadas y de personas formadas, etc..

Durante el desarrollo del Plan Integral, la coordinación interinstitucional se ha evidenciado a través de la participación del personal de las administraciones, instituciones y entidades involucradas en la organización de reuniones y la realización de viajes, o a través de su presencia y labor en órganos nacionales e internacionales; pero también a través de la producción colaborativa por parte de dicho personal de documentación y materiales (acuerdos, instrucciones, protocolos) o del contacto continuado, el intercambio de información y el asesoramiento entre distintos Departamentos ministeriales o niveles territoriales. En este sentido, la coordinación y cooperación interinstitucional engloba tanto la participación en órganos de planificación y seguimiento como el trabajo más operativo llevado a cabo entre profesionales para garantizar la comunicación y los resultados en sus actividades del día a día.

Se puede afirmar que la colaboración interinstitucional es una actividad de envergadura en términos de tiempo y de recursos personales implicados, que arroja resultados de gran importancia y valor para la consecución de lo que es un objetivo tanto específico como transversal del Plan Integral por ser fundamental para la consecución de otros objetivos del mismo. De ahí la importancia de los esfuerzos que se han realizado por formalizar vías de coordinación y por elaborar instrumentos que recojan pautas de actuación y comunicación, tales como protocolos o instrucciones.

Una observación reiterada por los actores intervinientes con respecto a la colaboración interinstitucional es que **el Plan Integral ha conseguido crear una mayor conciencia de trabajo en común, una cultura de cooperación**, en la que dichos actores dan por supuesta la implicación de otras unidades y profesionales, ajenos a sus respectivos ámbitos de competencias, en la planificación, ejecución e incluso en la evaluación de sus actuaciones.

Uno de los espacios más explícitos de colaboración interinstitucional es el Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, que integra a los Departamentos ministeriales con responsabilidades en la ejecución del Plan Integral, a una representación de la administración autonómica, a la FEMP y a las organizaciones especializadas. La coordinación del Plan Integral le corresponde a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, en particular a través del Foro Social. Como ya se ha mencionado, al no ser un órgano colegiado formalmente constituido, el nivel de actividad del Foro a lo largo del periodo de vigencia del Plan Integral ha sido variable. Una mayor frecuencia de sus encuentros posiblemente habría dado mayor impacto a la colaboración institucional en su seno, lográndose resultados más sostenidos. Así por ejemplo, el Grupo de trabajo del Foro que se constituyó para la elaboración colaborativa de un conjunto de indicadores para la evaluación del Plan Integral seguramente habría seguido avanzando en la labor de acabar de perfilar un sistema de indicadores aplicado en la práctica al seguimiento del Plan a partir

de la propuesta realizada. Aun así, en general las reuniones del Foro se han considerado muy productivas, al igual que la labor de sus grupos de trabajo.

Otro ejemplo de coordinación y colaboración interinstitucional ha sido el fomento, por parte de los organismos representados en la **Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco de protección de las Víctimas de TSH, de ámbito estatal**, de la colaboración a nivel territorial; esto se ha logrado mediante la organización de varias reuniones, a través del sistema de videoconferencia, dirigidas a los miembros de sus Unidades en las provincias y Comunidades Autónomas: las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares, los Interlocutores sociales de la Policía Nacional y de la Guardia Civil y los fiscales delegados de extranjería en las provincias.

En cuanto a la organización de un **sistema de cooperación en la actuación "a pie de calle" u operativa**, cabe citar también otros instrumentos o marcos importantes vinculados con el Plan Integral, que han supuesto un avance en la colaboración entre las diferentes instituciones que trabajan en materia de TSH, a pesar de que algunos de ellos, como tales mecanismos de participación, no tengan obligatoriedad normativa:

- La **Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad**, de 15 de junio de 2016, 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, que establece la figura de los "interlocutores sociales" dentro de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, y que ha reforzado la colaboración entre las FCSE y las organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas. Se ha recogido como resultado destacado en el apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*.
- La Instrucción Conjunta de los Ministerios de Justicia, del Interior, de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y de Política Territorial y Función Pública, sobre el funcionamiento de las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, que constituyen la red nacional de unidades de violencia sobre la mujer. Tienen atribuidas funciones en materia de cooperación en trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual desde 2013. Su desarrollo en la práctica durante los años de vigencia del Plan ha culminado en la elaboración en 2018 de una nueva instrucción, suscrita en 2019, en la que se formaliza, mediante un Anexo, el proceso de comunicación de casos y colaboración para la búsqueda de recursos adecuados, implicando a distintas administraciones, instituciones y a las organizaciones especializadas.
- El **Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH** y los **Protocolos autonómicos** que lo desarrollan en los territorios, coordinado a través de su Comisión de Seguimiento. Durante el periodo de ejecución del Plan Integral se ha impulsado, generalmente a través de los Fiscales Delegados de Extranjería, pero también de las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer, de los Interlocutores Sociales de Policía Nacional y Guardia Civil e incluso de algunas organizaciones especializadas, la realización de Comisiones de Seguimiento de la aplicación del Protocolo Marco a nivel

provincial. En estas Comisiones se ha implicado a los distintos actores del territorio que intervienen en la detección y atención de casos de trata.

- Las reuniones tanto ordinarias como extraordinarias –éstas fundamentalmente en relación a la organización de los trabajos para dar respuesta a las solicitudes de información de GRETA durante la segunda ronda de evaluación a España en materia de TSH– organizadas por la **Relatoría Nacional contra la Trata de Seres Humanos**, en particular las destinadas a facilitar el trabajo del GRETA. En dichas reuniones participan organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de trata de seres humanos, a través de la Red Española contra la Trata de Personas, representantes de los ministerios con competencias en materia de trata de seres humanos, de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado y de la Comisión de Igualdad del Consejo General del Poder Judicial.

En cuanto a la coordinación y cooperación a nivel territorial, posiblemente el resultado más destacado es la consecución de un *modus operandi* con el que **la coordinación y cooperación entre los distintos agentes implicados se pone al servicio de una intervención más próxima a la víctima**, aportando a dicho servicio un enorme valor, generalmente reconocido por los propios actores implicados. Así, se han elaborado o se ha mejorado la eficacia de distintas instrucciones y protocolos que señalan formas de comunicación entre agentes intervinientes y la derivación a otros organismos y entidades, siempre atendiendo a las circunstancias de la posible víctima, para garantizar el acceso de ésta a los derechos y recursos más adecuados. Por ejemplo, a partir de la **Instrucción 2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad**, señalada como resultado destacado, la colaboración en los territorios donde operan Policía Nacional y Guardia Civil implica a profesionales de otras instituciones, como fiscales delegados de extranjería, las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer presentes en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y a profesionales de los servicios de ayuntamientos y Comunidades Autónomas, así como a otros profesionales procedentes de Colegios de Abogados, ámbito sanitario, etc., dependiendo del territorio. Destaca la figura de los interlocutores sociales en esta labor y la implicación general de los organismos en la coordinación más allá de la que se establece con las propias organizaciones especializadas.

No obstante, es importante destacar la heterogeneidad que existe en los diferentes territorios. Por tanto, es clave hacer un mayor hincapié y **un reforzamiento para asegurar la coherencia de las acciones de cooperación en todos los territorios, principalmente en provincias más pequeñas, a través del establecimiento de estándares mínimos para asegurar la cooperación y la coordinación**. Establecer unas pautas es una vía útil, como así se ha demostrado, para la formación y la sensibilización en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

En el ámbito local, cabe señalar como ejemplo de mecanismo de cooperación el de los "circuitos de actuación" en Cataluña, en el contexto del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH y su transposición a los territorios. Los circuitos se plantean como marco de cooperación para aquellas provincias o municipios que tienen unas características muy diferenciadas con respecto a la trata. El circuito, que sigue el modelo de los circuitos de actuación contra la violencia sobre las mujeres, consiste en reunir a todos los agentes implicados en el tema de la trata (en general trata de seres humanos y no sólo trata con

fines de explotación sexual) en torno a una mesa y en describir y diseñar en términos sumamente prácticos, cada agente a partir de su experiencia y condicionantes y con los inputs del resto de participantes, cómo prestar la correspondiente atención a la víctima en cada paso del proceso y qué pautas de comunicación establecer para garantizar que el proceso se realice de una manera fluida. Esta práctica se ha llevado a cabo en materia de trata de seres humanos, en particular en el Ayuntamiento de Barcelona, impulsada por la Unidad Municipal de Trata de Seres Humanos (UTEH), a través del "Circuito BCN contra la trata de seres humanos". El circuito se centró en especial en la temática de explotación sexual, por ser la que aglutinaba mayor experiencia, más profesionales clave y mayores recursos, es decir por lo tanto también por un principio de eficiencia. Además, existe la Mesa Interinstitucional contra la trata de Barcelona, un espacio de trabajo conjunto a través del cual, y en respuesta a las necesidades en materia de TSH que van surgiendo, además del circuito de coordinación, se abordan otros temas (como la confección de una herramienta de indicadores de detección de víctimas de TSH con fines de explotación sexual; la situación de menores víctimas de TSH en Barcelona, etc.), y se tienen en cuenta todos los tipos de explotación, no sólo la sexual.

Cabe referirse igualmente al contexto de cooperación en el que se plantea el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género que, como se analiza en el capítulo *5. El Pacto de Estado contra la Violencia de Género y la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual*, incluye medidas con carácter general para el impulso de la lucha contra las distintas manifestaciones de la violencia contra las mujeres y también medidas específicamente dirigidas a avanzar en la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

La cooperación internacional tiene una gran importancia, debido al carácter transnacional del delito de la trata, y así se refleja en las medidas del Plan Integral. Las actuaciones están ampliamente descritas en los Informes de Seguimiento anuales. A lo largo del periodo de vigencia del Plan, se ha trabajado activamente en colaboración con todos los organismos internacionales dedicados a la lucha contra la TSH y a la promoción de los derechos humanos, a través de las distintas administraciones especializadas. Cabe destacar en este sentido la labor de coordinación de la colaboración de las instituciones con responsabilidades en la materia que realiza la Relatoría Nacional, que se comenta más abajo. El Ministerio del Interior tiene acuerdos de cooperación con varios países para luchar contra el crimen organizado y, dentro de éste, la trata de seres humanos. En materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual cabe señalar la cooperación desde 2017 con el Gobierno de Paraguay en un proyecto de prevención, protección y defensa de los derechos de las víctimas de trata de personas y explotación sexual finalizado en 2019. En concreto, desde el ámbito de la Policía Nacional se destaca la colaboración en campañas de sensibilización dirigidas a población migrante en relación con la percepción que se tiene del país de destino, intentando dar una imagen real de los riesgos que supone afrontar un proyecto migratorio y, especialmente, de las graves consecuencias que se corren en caso de captación por alguna de las organizaciones dedicadas a la trata en cualquiera de sus modalidades. Asimismo, a través de sus distintas Unidades, Policía Nacional participa en proyectos internacionales de colaboración y apoyo a las autoridades locales, origen de los flujos migratorios. Las labores encomendadas están referidas fundamentalmente a la

formación de cuerpos policiales, a los que se transmite el modelo español, centrado en la asistencia y protección de las víctimas.

A pesar de la diversidad de actuaciones y de la presencia española en los foros internacionales, se advierte una participación en general más reactiva que proactiva, en respuesta a convocatorias internacionales o a solicitud de información para contextos internacionales, y marcadamente parcial, al producirse fundamentalmente desde órganos policiales y judiciales o desde el entorno de las ONG, así como bilateral entre determinados órganos y las instancias internacionales.

En relación con la calidad y el alcance de la coordinación y cooperación, a través de la dinámica participativa del Grupo Focal realizado en este proceso de evaluación, a propuesta del minigrupo que analizó la pregunta de si el Plan Integral ha conseguido verdaderamente asentar una cultura de colaboración interinstitucional y participación que impregne tanto los aspectos organizativos como operativos, se llegó a una conclusión afirmativa, valorándose positivamente los resultados en este campo y aportándose las siguientes recomendaciones:

- La **creación de un Grupo de trabajo con representación de todos los agentes implicados, con el fin de realizar aportaciones desde el inicio a la redacción del futuro instrumento de planificación de la lucha contra la trata con fines de explotación sexual**.
- La promoción por parte de la DGVG de la **participación activa de la sociedad civil, a través de las ONG especializada**s, en la posible modificación del Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH o en su nueva redacción, y/o en su caso, en la **redacción de la futura Ley Integral contra la trata**, así como en la elaboración de cualquier otro mecanismo de lucha contra la trata con fines de explotación sexual, incluidos los relativos a la protección internacional.

Finalmente, en el análisis evaluativo de los resultados de la visibilización de la trata (OE1) de este mismo apartado *N* se ha señalado que se echaban en falta resultados en relación con dicho objetivo en algunos ámbitos concretos, como turismo, educación o deportes. Ello tiene que ver con el bajo nivel de colaboración o comunicación con los ministerios de estos ámbitos que, por su parte, no tienen competencias directas de intervención ni en materia de protección, ni de persecución. De ahí probablemente que no se hayan obtenido los resultados deseados en relación con las medidas que se les atribuyeron. Sin embargo, estos Departamentos sí pueden desempeñar un importante papel a la hora de promover un cambio social para la prevención del delito. La labor de impulso por parte de la DGVG que se recomienda en este sentido en relación con el objetivo de visibilización de la realidad es la de emprender una cooperación bilateral en la que los organismos más especializados en materia de trata con fines de explotación sexual proporcionen información y materiales y además fomenten una comunicación bilateral periódica que sirva para informar adecuadamente o planificar las posibles actuaciones. Ello permitirá indagar en las vías de trabajo que pueden abrir estos Departamentos ministeriales y que éstos a su vez propongan ámbitos en los que intervenir y soliciten información específica para ello.

Participación de las organizaciones especializadas

La participación de las organizaciones especializadas ha marcado un hito en la evolución de la estrategia de lucha contra la trata. Son muchas las voces que señalan, por ejemplo, la importante mejora de la escucha activa de las FCSE a las ONG, que ahora tienen acceso directo a las víctimas y, con ello, se han convertido en fuentes de información fundamentales, reconociéndose el valor de los datos que proporcionan. Además, como se ha señalado anteriormente, la colaboración ha resultado especialmente fructífera en la intervención con las víctimas de trata, habiéndose formalizado a través instrucciones, protocolos y otros sistemas de cooperación los procesos de comunicación dirigidos a garantizar una atención y derivación adecuada de las víctimas. Ello ha contribuido a que éstas sean el centro de toda actuación y a que se dé prioridad a ofrecerles soluciones adecuadas a sus necesidades que aumenten su confianza en las autoridades, y por lo tanto a la relevancia de las intervenciones.

Hay que señalar que, en la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, se han presentado algunas disfunciones derivadas de diferencias en el funcionamiento de las distintas de entidades, lo cual dificulta la aplicación homogénea de los procedimientos acordados. Este particular merece una revisión y adaptación del encaje de la operativa particular a los procedimientos de tipo más general.

Un exponente de cómo se ha promovido una mayor cultura de colaboración interinstitucional y de participación de las organizaciones de la sociedad civil es el trabajo colaborativo realizado en 2018 por diversas administraciones y ONG para la redacción de un "**Procedimiento de derivación de potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional en aeropuertos**", aprobado en 2019, que se describe como resultado destacado en las conclusiones del análisis del presente apartado, por serlo en relación con varios objetivos específicos y prioridades del Plan.

Ponente Nacional sobre la Trata de Seres Humanos

Respecto a otras vías de colaboración recogidas entre las medidas de la Prioridad 5 del Plan, en cumplimiento del artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, se impulsa la colaboración de actores con responsabilidades en la lucha contra la trata de seres humanos, a través del Ponente Nacional sobre la Trata de Seres Humanos (o Relator Nacional). Esta colaboración se refiere a las distintas finalidades de la trata, incluida la finalidad de explotación sexual. **Se recoge esta figura y su labor como resultado destacado del Plan Integral, por el impulso dado a través de ellas a la cultura de colaboración**.

Asimismo, continuando con la labor de coordinación y comunicación impulsada por el Relator Nacional contra la trata, el CITCO, en su actuación como punto focal del Relator, fue el organismo encargado –en el mes de enero de 2018– de recabar la información necesaria para la elaboración de las alegaciones al borrador del informe de la 2ª Ronda de Evaluación a España por el GRETA (Grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos) del Convenio del Consejo de Europa contra la trata.

RESULTADO DESTACADO

PONENTE NACIONAL SOBRE LA TRATA DE SERES HUMANOS (RELATOR NACIONAL)
MINISTERIO DEL INTERIOR.

El Ponente Nacional sobre la TSH, o Relator Nacional, aparece citado en el Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en relación con la "colaboración entre todas las instituciones implicadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, en relación con las funciones del Ponente Nacional sobre la Trata de Seres Humanos" (medida 142, del objetivo específico de impulso de la coordinación y participación en materia de trata con fines de explotación sexual (OE10), objetivo único de la prioridad de coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil (PR5)).
En 2014 se designa formalmente a la Dirección de Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior como Ponente Nacional sobre la Trata de Seres Humanos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la citada Directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. El artículo 19 de esta Directiva atribuye al Ponente Nacional o mecanismo equivalente nombrado en cada Estado miembro "la evaluación de las tendencias de trata de seres humanos, la cuantificación de los resultados de las acciones de la lucha contra la trata, incluida la recopilación de estadísticas en estrecha cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil presentes en este ámbito y la información". El Ponente Nacional tiene pues como cometido el seguimiento de las actuaciones, planes o políticas de lucha contra la trata de seres humanos cualquiera que sea la finalidad de explotación. La figura se considera clave para garantizar una asistencia integral y multidisciplinar a las víctimas de TSH.
Una de los resultados de las funciones que ha desempeñado el Relator Nacional contra la trata ha sido facilitar la coordinación de los principales actores que tienen competencias en materia de trata de seres humanos, mediante la celebración de reuniones periódicas y multidisciplinares de trabajo y seguimiento, en las que habitualmente participan los interlocutores más relevantes de la Administración General del Estado, junto con representantes de la fiscalía, el CGPJ y las organizaciones de la sociedad civil. También se suele invitar a distintos agentes de aquellos ámbitos que puedan tener relevancia en los temas abordados.
Antes del nombramiento del Ponente Nacional contra la TSH, la Comisión de Seguimiento del Protocolo Marco para la Protección de la Víctimas de TSH constituía el órgano de seguimiento de la trata de seres humanos en nuestro país, siendo la trata con fines de explotación sexual objetivo de atención en dicha Comisión, y representando sus características específicas la DGVG, como órgano con competencias en materia de coordinación y colaboración en esta materia. Asimismo, antes del nombramiento del Relator, la representación en la Red Informal de Relatores en la UE le correspondía de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, que se apoyaba en la Comisión de Seguimiento del protocolo Marco en cuanto a los temas suscitados por la Coordinadora europea Anti-trata, especialmente a la hora de remitir información relativa a finalidades de la trata distintas de la explotación sexual.
A través del Ponente Nacional, y aunque esto va más allá del ámbito del Plan Integral, la DGVG aparece visibilizada como la unidad administrativa experta en género y encargada de los temas de trata sexual en contextos donde se aborda la trata desde sus distintas finalidades. Frecuentemente, en el marco del Plan Integral, se reclama que se incluya en las actuaciones el abordaje de otras finalidades de la trata, que exceden el ámbito competencial de la DGVG, órgano responsable de su coordinación, y el abordaje desde el punto de vista de una forma de violencia contra las mujeres. La Relatoría Nacional abre un espacio específico en el que se abordan los temas de TSH en su globalidad y en el que se pueden señalar cuáles son efectivamente objeto del Plan Integral y cuáles han de tratarse en el marco del Relator.
En relación con los objetivos del Plan Integral, el Relator Nacional ha contribuido a la consecución de sus objetivos gracias a los buenos resultados obtenidos en materia de mejora del conocimiento, de recogida de datos (al estar apoyado por el CITCO como punto focal) y al impulso de la coordinación y colaboración, tanto a nivel nacional como internacional.

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE RESULTADOS O EFICACIA

Los resultados reseñados permiten construir respuestas fundamentadas y razonadas a las preguntas de evaluación, que incluyen un análisis cualitativo.

¿A cuántas personas se ha llegado a través del Plan Integral y cuántas y qué instituciones se han incorporado a la ejecución del Plan?

- El Plan incluye actuaciones en aplicación de sus medidas que van dirigidas a distintos grupos o sectores de personas: población en general, sectores de la población como población joven o potenciales usuarios de servicios de prostitución, personal de los Departamentos ministeriales, instituciones y entidades participantes en el desarrollo de las medidas del plan, personal de distintos sectores como el educativo o el sanitario; y, por supuesto, y **situándolas en el centro de sus actuaciones, mujeres y niñas víctimas de trata o potenciales víctimas de trata con fines de explotación sexual y, dentro de éstas, víctimas en situaciones de particular vulnerabilidad, como, además de las menores de edad, víctimas extranjeras en situación irregular y solicitantes de protección internacional**; finalmente personas pertenecientes a redes criminales.
  La cuantificación es difícil, empezando por la falta de datos referentes a las víctimas en los entornos de la prostitución, por la parcialidad de los registros de datos existentes y por no haberse calculado cuántas personas están implicadas a través de su trabajo en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, sí se puede afirmar que, en mayor o menor grado cuantitativo y cualitativo, **el Plan Integral ha llegado a públicos destinatarios diversos y amplios, cubriéndose en gran medida los objetivos de aquellas actuaciones que han quedo en proceso o se han finalizado, es decir las tres cuartas partes del Plan de Acción**. Así, **las medidas de sensibilización general han llegado a una parte amplia de la población. Sin embargo, han sido puntuales** por lo que en términos de resultados los objetivos se han cumplido a muy corto plazo y con matices en captación de la especificidad de los mensajes sobre la trata con fines de explotación sexual. **Las formaciones a profesionales han tenido una base muy amplia y diversa y han alcanzado, en su finalidad tanto transversal de formación general como específica de especialización, a un número muy amplio de personas implicadas en la lucha contra la trata directa o indirectamente**. En cuanto a las víctimas, si bien las fuentes de datos no recogen la información de manera homogénea ni plenamente contrastada, se pueden citar algunas cifras: a lo largo de los cuatro años del plan, han sido atendidas con indicios de trata con fines de explotación sexual por organizaciones especializadas algo más de 17.100 mujeres y niñas, de las cuales eran menores en torno a 580, teniendo la mayoría de las mujeres entre 18 y 25 años. Las fuerzas policiales han identificado 540 mujeres adultas y 24 menores víctimas de trata, Según datos de la Fiscalía General del Estado, se ha investigado a casi 1.750 personas, siendo las víctimas de trata totales por ésta casi 2.000, y las registradas como identificadas mayores de edad 1.176 y menores de edad 252. Se ha detenido e investigado por trata en los cuatro años a 821 mujeres y a 1.092 hombres.
  Con respecto al Plan anterior, se han incorporado activamente a la ejecución del Plan con el fin de conseguir mejores resultados las **Unidades territoriales**, cuyo papel ha sido fundamental por sus competencias a nivel territorial y local y su mayor cercanía a la ciudadanía, ampliándose efectivamente el marco de cooperación de la trata.

¿En qué grado ha contribuido el conjunto de las medidas del Plan Integral 2015-2018 a la promoción y protección de los derechos de las víctimas?

El Plan Integral ha dado un impulso general a la promoción y protección de los derechos de las víctimas, en la medida en que ha generalizado el planteamiento de que las víctimas de trata con fines de explotación sexual son titulares de derechos y las instituciones públicas titulares de obligaciones hacia ellas; y lo ha llevado a la práctica no sólo garantizando sino facilitando y mejorando las condiciones del acceso de éstas a la justicia; asimismo, lo ha hecho al promover el mantenimiento y el refuerzo de recursos y el desarrollo de procedimientos de actuación y de dinámicas de colaboración entre las Instituciones públicas y de éstas con organizaciones de asistencia a las víctimas, que se han ido consolidando en los años de su desarrollo. **Cabe pues decir que el enfoque de derechos humanos ha guiado el espíritu y la orientación práctica de todas las medidas y actuaciones**.

Para reforzar y generalizar este enfoque, pueden ayudar las siguientes recomendaciones:

- Una **sensibilización social menos puntual y más continuada**, con una estrategia que refuerce el enfoque de derechos humanos de manera sistemática.
- El desarrollo de los protocolos formales de detección y derivación de las víctimas que han quedado pendientes y la difusión y generalización de los existentes y la formación en su aplicación.
- Una **revisión del sistema de acreditación de las víctimas a efectos de la intervención socioasistencial, de modo que puedan acceder a los recursos en cuanto se sospeche de un posible caso de trata con fines de explotación sexual, con independencia de la identificación formal**; o bien el establecimiento de **un proceso de identificación que tenga en cuenta los informes e indicios procedentes de otras valoraciones, como las procedentes del ámbito sanitario o social**.
- Un mayor conocimiento por parte de las víctimas de los recursos a su alcance y, para ello, conseguir que la información llegue a las víctimas.
- La aplicación transversal del enfoque género.
- Una intensificación y ampliación del trabajo con las víctimas más vulnerables, particularmente menores y mujeres con discapacidad.

¿Se ha progresado en una mayor información y concienciación sobre la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual?

- Se han realizado notables esfuerzos de sensibilización, información y concienciación, a través de campañas y otras actuaciones que se han convertido en prácticas habituales para las instituciones y organizaciones implicadas en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual.
- Se ha señalado que no se ha conseguido que la sociedad en general asocie de forma inequívoca e inseparable la trata con la prostitución, pues en general **cuesta integrar que la trata es un mecanismo para alimentar el negocio de la prostitución y que ambos conceptos no se pueden separar ni conceptualmente ni a nivel de intervención**. Una de las asignaturas pendientes sigue siendo la del enfoque de consumidor final de sexo como causante principal de esta actividad, que genera muchos beneficios económicos y favorece el crimen organizado. Se requiere en este sentido una estrategia de comunicación conjunta y consensuada, con mensajes homogéneos y claros y con propuestas novedosas, que rompan la continuidad que a veces se convierte en rutina en este tipo de medidas.
- También falta que, a nivel de formación, se incluya el tema específico de la trata con fines de explotación sexual en los contenidos sobre violencia contra las mujeres. Y en particular, que se consolide dentro del Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos, de modo que la toma de conciencia se comience a edad temprana y se extienda por toda la comunidad educativa.
- Cabe añadir que las personas que trabajan en las instituciones y entidades implicadas en la lucha contra la trata sí que refieren claramente como uno de los principales logros del Plan Integral el haberse concienciado y estar mucho mejor informadas sobre cuestiones específicas y transversales referentes a la realidad de la trata con fines de explotación sexual y a los procedimientos de lucha contra este delito, centrados en la protección y asistencia a las víctimas.

¿Se ha mejorado el acercamiento y la información a las víctimas y los procesos de detección, identificación y atención?

- La labor de las organizaciones especializadas en la asistencia a las víctimas sin duda ha conseguido, gracias a la mayor presencia de éstas y a la especialización, voluntad, convicción y dedicación de su personal, mejorar el acercamiento a las víctimas, lo que favorece la generación de confianza en las mismas.
- La información a las víctimas ha mejorado en dos sentidos: por un lado, los cuerpos policiales especializados en la protección de víctimas de trata, además de formalizar la identificación mediante la entrega de un Acta que recoge información sobre sus derechos, redactada en un lenguaje sencillo y comprensible y traducida a distintas lenguas, comunican verbalmente esta información, con asistencia de intérprete en caso necesario; por otra parte, las organizaciones especializadas pueden acceder a la entrevista de identificación, contando con personal de mediación intercultural y para la traducción. **La colaboración de las FCSE y las**

organizaciones especializadas ha sido pues fundamental tanto en la detección como en la identificación de las víctimas.

- La atención ha mejorado, ya que se han mantenido y reforzado los servicios y proyectos, **duplicándose en 2018 la dotación de la subvención de la DGVG a organizaciones especializadas en atención a las víctimas**; también **se mantiene actualizada la *Guía de Recursos***. Además, se han emprendido algunas **iniciativas para formalizar el procedimiento de colaboración de las Unidades de Coordinación** y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares en la derivación de posibles víctimas al recurso de asistencia más adecuado en cada territorio. Estas iniciativas dan un impulso importante al refuerzo de los mecanismos de identificación, protección y asistencia a las víctimas.
- En síntesis, los esfuerzos en materia de información y asistencia a las víctimas han creado **una red asistencial sólida tanto en cuanto a recursos materiales y profesionales como a su mantenimiento y potenciación a través de mecanismos de coordinación y cooperación y de instrumentos pautados para formalizar dicha coordinación a nivel de los agentes implicados y de los territorios**, que constituye una buena base sobre la que seguir avanzando pues todavía quedan muchos aspectos por potenciar, atender y mejorar.
- Una de las mejoras que cabe recomendar es un **enfoque más empático y humano en el acercamiento y la protección a las víctimas** en cada paso de su atención integral, aspecto que se reclama desde el nivel operativo.
- También es preciso una **recogida de datos más exhaustiva y homogénea**, que produzca unos datos más fiables para el seguimiento y la evaluación continua de las actuaciones planificadas.

¿Cuáles son los principales obstáculos en el acceso de las víctimas a los recursos, a su recuperación y a su participación en la investigación policial o judicial?

- Uno de los grandes obstáculos en el acceso de las víctimas a los recursos es la **dificultad de su detección**, dadas la resiliencia y adaptabilidad de las redes criminales, que van introduciéndose por vías nuevas a medida que la detección avanza en determinado ámbito, entorno o mecanismo, así como sus estrategias de sometimiento de las víctimas, que hace que éstas vivan en una realidad marcada por el miedo y la preocupación por sus familiares.
- Las víctimas a menudo son detectadas en entornos de prostitución públicos, cuando los cuerpos policiales investigan una situación y realizan una redada. En esos contextos, las víctimas suelen estar asustadas y recelan de los agentes policiales y **cuesta generar la suficiente confianza en el sistema de protección para que lleguen a dejar que se les informe de sus derechos y puedan reconocer la situación de explotación**. Los múltiples temores, a ser detenidas por su situación irregular, a ser devueltas a sus países de origen, a no poder pagar la deuda o deshacerse de las presiones a las que son sometidas, etc., dificultan su acceso a la atención en general, incluso antes de la entrevista de identificación. Los diferentes tiempos, de **la "carrera de obstáculos" que puede ser el proceso asistencial y judicial**, y de las necesidades de las víctimas, tampoco facilita su participación en las investigaciones.
- **El proceso de identificación también es una barrera para el acceso inmediato de las víctimas a sus derechos, pues la identificación se basa muchas veces la búsqueda de indicios de delito y no en un proceso que implica la valoración de la situación personal de la mujer**, a pesar de que dicha valoración bastaría a menudo por sí sola para concluir que se trata de una posible víctima.

¿En qué medida ha mejorado el conocimiento a nivel de la información estadística disponible relativa a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual?

- En materia de estudios e investigaciones, los avances resultan insuficientes al término del periodo de desarrollo del Plan. Ya se han puesto en marcha mecanismos (años 2019 y 2020) para fomentar la realización de este tipo de estudios e investigaciones, solicitando la DGVG propuestas de contenidos a

través del Foro Social contra la trata. Sin embargo, ha sido claramente una asignatura pendiente del Plan Integral.

- Se ha realizado un notable esfuerzo en materia de recogida de datos, que ha conducido a disponer de más y mejores datos sobre la realidad, en particular gracias a la colaboración entre los actores intervinientes. El Boletín Estadístico Anual de Violencia de Género ha mejorado su capítulo 8 de datos estadísticos de la lucha contra la trata, gracias también a la revisión y profundización en la recogida y estructuración de la información que han realizado sus fuentes.
- Existen varias cuestiones que cabría mejorar en materia de recogida de datos:
  - **unificar** en mayor grado criterios, conceptos, definiciones y descriptores de los ítems de los que se recoge información;
  - **colmar las lagunas** existentes, **homogeneizar** el sistema de recogida de información y solucionar aspectos concretos de la estructura de los datos;
  - recoger **más información cualitativa y mixta** que permita complementar y matizar los datos estrictamente cuantitativos;
  - **ampliar las fuentes de datos**, en particular a las Comunidades Autónomas.
- En particular en relación con la información estadística generada por las actuaciones realizadas en el desarrollo de las medidas del Plan Integral, y correctamente vinculado a ella, sería necesario disponer de un mecanismo de seguimiento, acaso incluso telemático, que obligue y al mismo tiempo ayude a los Departamentos ministeriales, instituciones y entidades que sean actores intervinientes en las actuaciones del Plan Integral a facilitar una información coherente y homogénea sin perjuicio de su diversidad, que alimente el proceso de evaluación del futuro instrumento de planificación.

Como cierre de este apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*, se recoge el "Procedimiento de derivación de potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional en aeropuertos", citado anteriormente como **resultado destacado** en el análisis de tres objetivos específicos del Plan Integral, en relación al refuerzo de la prevención y de la detección, a la identificación, protección y asistencia a las víctimas y a la colaboración y cooperación, es decir a tres prioridades del Plan.

- Abordar la detección de trata en el procedimiento de asilo es un hecho relevante en materia de detección temprana de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. En el Plan se enmarca en:
  - PR1: Refuerzo de la prevención y de la detección de la trata.
  - OE3: Reforzar los mecanismos de detección de la TSH con fines de explotación sexual.
  - medida 56: Mejora de la detección de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual en frontera, en costas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, mediante el acceso de las organizaciones especializadas en la materia con carácter previo a la entrevista de identificación formal que realiza la autoridad policial competente.
- El Procedimiento se orienta a la protección de un colectivo especialmente vulnerable entre el que no se estaban detectando situaciones de trata, o se detectaban pero no se habían planteado alternativas de derivación, hecho que estaban aprovechando los tratantes; el Procedimiento da acceso a posibles víctimas de trata en situación de especial vulnerabilidad a que se atiendan sus necesidades específicas durante el proceso de acogida en el procedimiento de protección internacional y busca adaptar la asistencia a las especiales características y por tanto a las necesidades de este colectivo, en particular en vinculación con la prioridad establecida por la Secretaría de Estado de

Migraciones para que las ONG tengan plazas especializadas dentro del sistema de asilo. En el Plan, se enmarca en:

- PR2: Identificación, protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos.
- OE6: Medidas dirigidas a la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad *Solicitantes de protección internacional*
- medida 82: Mejora de la coordinación entre la Oficina de Asilo y Refugio y las FCSE durante la sustanciación de una solicitud de protección internacional en la que se aprecien indicios razonables de trata de personas,
- medida 83. Subvenciones para la acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

- La Dirección General de Migraciones (dependiente del Ministerio de Trabajo), responsable de prestar servicios de acogida a solicitantes de protección internacional impulsa un marco de colaboración para el diseño y la implementación del procedimiento, en el que participan la DGVG como experta en género, las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, Cruz Roja Española y las ONG (Proyecto Esperanza-Adoratrices, APRAMP, Diaconía y la Fundación Cruz Blanca) involucradas en el proceso de acogida de solicitantes de protección internacional y en la detección y atención a víctimas de trata. En el Plan, se enmarca en:
  - PR5: Colaboración y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil.
  - OE10 Impulso de la coordinación y participación en materia de trata con fines de explotación sexual.

RESULTADO DESTACADO

PROCEDIMIENTO DE DERIVACIÓN DE POTENCIALES VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN AEROPUERTOS

Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social) y Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (entonces Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, actualmente Ministerio de Igualdad)

Es un procedimiento destinado a la "derivación de potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional en aeropuertos", que permite la detección temprana de dichas víctimas, así como la atención a las necesidades específicas de las mismas.

Diseñado en 2018, fue firmado en 2019 por la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, junto con la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, del entonces Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

Se ha implementado con carácter de proyecto piloto en el aeropuerto de Madrid-Barajas ante solicitudes de protección internacional realizadas por potenciales víctimas de trata de seres humanos. Surge de la necesidad de reorganizar el proceso de derivación de las personas que solicitan protección internacional en el aeropuerto cuando alguno de los agentes intervinientes (Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Cruz Roja) detectan una posible situación de trata de seres humanos y se comunican con organizaciones especializadas en la materia, o bien con administraciones con competencias en el apoyo a las víctimas, para asegurar que la información sobre una detección temprana no se pierda en el proceso de

solicitud de protección internacional y acogida, lo cual evita que la potencial víctima desaparezca del circuito para volver a aparecer en situación de explotación y garantizan una mejor gestión de los recursos de atención.

El Procedimiento contempla las pautas a seguir para la comunicación de los distintos agentes intervinientes en la derivación de posibles víctimas a recursos de acogida especializados, e incluye a las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares como recurso al que acudir cuando no existe disponibilidad o se requiere información sobre el recurso más adecuado a la situación detectada.

El Procedimiento permite que sea una entidad especializada la que acuda al aeropuerto para analizar los signos detectados por el personal que trabaja en aeropuerto y confirme o no los posibles indicios. Asimismo, permite ampliar los posibles recursos de 1ª acogida y acogida temporal a los que puedan ir estas posibles víctimas cuando no se considere oportuno que vayan al recurso de 1ª acogida habitual.

El objetivo es extender el proyecto piloto del Procedimiento de derivación a otros aeropuertos como El Prat de Barcelona o el aeropuerto de Málaga.

O. EVALUACIÓN DE EFICIENCIA O RENDIMIENTO: GRADO DE OPTIMIZACIÓN DE LOS RECURSOS PERSONALES, ECONÓMICOS, MATERIALES Y TEMPORALES

F2.3 EVALUACIÓN DE EFICIENCIA O RENDIMIENTO	
Propósito	Comprobar el grado de optimización del presupuesto, así como del uso y de la asignación de los recursos personales, económicos, materiales y temporales, en la medida en que los resultados puedan valorarse en una unidad común monetaria o de otra naturaleza.

MÉTODO DE ANÁLISIS

La evaluación de la eficiencia se ha planteado **a dos niveles**: un **nivel macro**, donde se realiza un análisis del grado de ejecución presupuestaria de las medidas del Plan a partir de la información disponible que permita una valoración de la adecuación de los costes presupuestados con los gastos imputados; y otro **nivel micro** cuyo objetivo es valorar la adecuación de los recursos personales, económicos, materiales y temporales para alcanzar los objetivos propuestos.

El primer nivel requiere disponer de información tanto de previsión como de ejecución del presupuesto. Se analizan aquí los datos disponibles y los escenarios encontrados, con el fin de indicar los logros y las dificultades y proponer algunas recomendaciones.

En el segundo nivel, la falta de datos económicos detallados y uniformes no ha permitido realizar análisis cuantitativos, aunque sí un interesante análisis cualitativo a través la información recabada de la encuesta en profundidad y de la encuesta grupal.

Nivel de ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria de las medidas recogidas en el Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018 corresponde con carácter general a los distintos Ministerios con competencias en la materia, en algunos casos a través de sus centros directivos o unidades administrativas; además, para algunas medidas se cuenta con la implicación de las Comunidades Autónomas (CCAA), el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) o la Fiscalía General del Estado (FGE). Y, además, como se ha señalado anteriormente (apartados *D. Claves del Plan Integral*, *M. Evaluación de implementación* y *N. Evaluación de resultados o eficacia*), el Plan Integral también cuenta con la participación explícita o implícita de las organizaciones especializadas, cuya financiación ha sido tenido en cuenta en los costes presentados por los Departamentos ministeriales.

Las fuentes de información consultadas para conocer las cantidades presupuestadas iniciales y los importes considerados como gasto de las actuaciones necesarias para el desarrollo de las medidas del Plan Integral son las facilitadas por la DGVG.

Por una parte, la Memoria Económica del Plan Integral (MSSSI, abril 2015) presenta la estimación del coste realizada por parte de los Departamentos ministeriales en relación al

conjunto de medidas que, de acuerdo con lo señalado en el Plan Integral, les corresponde desarrollar. Dichos Departamentos ministeriales con responsabilidades en la ejecución de las medidas del Plan contemplaron los gastos relativos a su desarrollo dentro de los créditos que tienen asignados en sus presupuestos ordinarios y según las previsiones anuales establecidas por dichos departamentos. En el resumen de la Memoria Económica incluido en el Capítulo 7 del Plan Integral contra la Trata con fines de explotación sexual se incluye dicha asignación por prioridades al total de ministerios. Existen en documento aparte (la citada Memoria Económica, MSSSI, abril 2015) las tablas desglosadas por departamento ministerial, año y prioridad.

En el Apartado segundo del Acuerdo de Consejo de Ministros del 18 de septiembre de 2015 por el que se aprueba el Plan Integral se establece que: "Los Ministerios afectados adoptarán las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución del Plan integral para la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018 **en el ámbito de sus respectivas competencias, incluyendo su financiación dentro de los créditos que tienen asignados** en la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Las medidas previstas en el Plan se llevarán a cabo con los recursos humanos existentes, **sin incremento de dotaciones, de retribuciones, ni de otros costes de personal"**.

A efectos de la evaluación de la eficiencia resulta interesante considerar que se estableció que el cálculo del presupuesto asignado a la ejecución de cada medida tuviera en cuenta los siguientes aspectos:

- Coste de las acciones diseñadas ad hoc para la lucha contra la trata con fines de explotación sexual.
- Coste de los servicios específicamente establecidos para la información y atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, la investigación y enjuiciamiento del delito y la prevención de situaciones de trata.
- Coste aproximado o cuantificación de las actuaciones de carácter genérico u ordinario del departamento destinado al cumplimiento de los objetivos de lucha contra la trata con fines de explotación sexual.

Hay que considerar que el Plan Integral prevé en su Plan de Acción la realización de algunas medidas que ya están incorporadas a la actuación ordinaria de los distintos Departamentos ministeriales implicados en combatir la trata de seres humanos, y también de otras que son una novedad en la práctica de quien asume su ejecución, con el posible impacto diferencial en el cálculo de los costes vinculados a unas y otras.

Por otra parte, cuando existen, la DGVG ha facilitado, para la realización de esta evaluación, los gastos presupuestarios remitidos por los distintos Departamentos ministeriales, en particular a través de las "fichas de seguimiento", en el periodo de desarrollo del Plan.

El presupuesto total para la ejecución de las medidas durante el periodo de planificación 2015-2018 es de **104.111.157,72 €**. **Es relevante señalar que este importe es resultado de un coste global estimado.** Es decir que, a nivel de presupuesto, el Plan Integral se desarrolla a partir de una estimación que en un periodo de cuatro años es fácil que no se ajuste plenamente a la realidad.

La tabla siguiente resume los datos disponibles. En el *Anexo 2. Tablas de datos* se presenta el total presupuestado desglosado por años.

MINISTERIO	TOTAL PRESUPUESTADO	TOTAL EJECUTADO
INTERIOR	80.790.685,00 €	24.969.674,06 €
ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN INCL. AECID Y ODH	2.800.000,00 €	4.162.511,00 €
EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE	38.814,80 €	78.299,05 €
DEFENSA	140.000,00 €	190.400,00 €
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - MIGRACIONES	3.819.875,40 €	25.283.350,71 €
SANIDAD SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD - INSTITUTO DE LA MUJER	12.000,00 €	85.874,46 €
SANIDAD SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD - SALUD	40.000,00 €	0,00 €
SANIDAD SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD-FAMILIA E INFANCIA	6.613.000,00 €	5.414.038,30 €
SANIDAD SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD - DGVG	9.616.782,52 €	11.429.306,72 €
INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO - TURESPAÑA	0,00 €	0,00 €
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL - INSPECCIÓN TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	0,00 €	0,00 €
JUSTICIA	0,00 €	0,00 €
MINISTERIO DE JUSTICIA - CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS	240.000,00 €	242.653,48 €
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO	0,00 €	1.005,00 €
CGPJ	0,00 €	119.115,36 €
TOTAL AÑOS	**104.111.157,72 €**	**71.976.228,14 €**

Se observan distintos escenarios a nivel de estimación y a nivel de ejecución:

- Algunos Departamentos ministeriales realizaron el cálculo del presupuesto asignado a cada medida a partir de los distintos costes implicados (tanto costes específicos en relación a competencias en materia de trata con fines de explotación sexual como una estimación de la parte de gasto de actuaciones generales –como la formación o el personal– que se asocian a las actuaciones desarrolladas para el cumplimiento de las medidas) e informaron a la DGVG para la inclusión de la información en la memoria económica. Otros o bien no reportaron ese cálculo o no lo realizaron según lo planteado, estimando e individualizando los costes destinados a la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual (es el caso de ministerios que aportaron el coste total de las acciones destinadas a combatir todas las formas de violencia contra la mujer, siendo la trata una pequeña parte); por ello no se incluyó en el cómputo del presupuesto del Plan Integral y en las tablas figuran con presupuesto cero.
- Algunos Departamentos ministeriales realizaron la estimación, pero ésta ha ido variando a lo largo del periodo de desarrollo del Plan como consecuencia, en algunos casos, de la falta de ejecución de la actuación fruto de decisiones derivadas de cambios de legislatura y/o de gobierno y por lo tanto con las diferentes prioridades de intervención de los equipos ministeriales.

- Algunos órganos, como la FGE y el CGPJ, no presupuestaron inicialmente costes, aunque luego, al realizar actuaciones en el marco de las medidas que les correspondían, sí cuentan con gastos claramente individualizados, habiendo informado del correspondiente gasto presupuestario durante el seguimiento anual del cumplimiento de las medidas del Plan Integral.
- Otras circunstancias del contexto en el que se desarrolla el Plan Integral, como el importante incremento de las migraciones en España en los últimos años, con una influencia directa en los casos de trata y explotación sexual, han hecho que aumenten las dotaciones específicas dirigidas a atender las nuevas situaciones en el contexto de las actuaciones del Plan Integral.

Por lo tanto, aunque se establecieron unas pautas comunes para la realización de la estimación, la metodología utilizada en este proceso no fue uniforme, puesto que en unos casos se prefirió aportar información de los gastos concretos que se sabía que se destinaban a la trata y en otros se optó por realizar la estimación de acuerdo con los criterios aportados, pero siendo ésta diferente dependiendo del tipo de actuación con respecto a la cual se realizó la estimación.

Teniendo en cuenta estos aspectos, que determinan que los datos no estén completos y que su variación no responda a criterios uniformes, se puede señalar, a partir de la información consignada en la tabla anterior y en los aspectos cuantitativamente más significativos, que:

- **Con respecto al presupuesto inicial de 104M€, se ha consignado la ejecución de casi 72M€, lo que supone prácticamente el 70% del presupuesto**. Cabe recordar que en cuanto a implementación se han ejecutado las tres cuartas partes del Plan Integral.
- **La Dirección General de Migraciones (DGM) del MEYSS imputa un gasto que supera en 20M€ las previsiones, precisamente en relación con la situación migratoria en España y el impacto sobre la necesidad de reforzar la lucha contra la trata con fines de explotación sexual en este contexto**.
- Existe en unos casos un ajuste bastante grande y en otros razonable en magnitud entre las cantidades presupuestadas e imputadas como gasto, como es el caso del CEJ, cuyo presupuesto se dedica íntegro a formación, o **incluso la DGVG, que en 2018 prácticamente ha doblado la cuantía de la convocatoria específica de subvenciones a organizaciones especializadas en la atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual y a sus hijas e hijos**.

El análisis de la ejecución presupuestaria por años muestra que, si bien en general se advierte una mayor ejecución en 2015, que a veces se extiende a 2016, con un descenso paulatino en 2017 y 2018, en algunos Departamentos ministeriales (MAEC, MEYSS, MSSSI), 2018 es el año en el que se le da un impulso a determinadas actuaciones al elegirse otras prioridades de intervención. En 2018 se consignan las partidas correspondientes a las actuaciones de apoyo a proyectos dirigidos a la asistencia, protección y, en su caso, retorno, de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual inmigrantes (medida 69 - 2,63M€) y a subvenciones para la acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional (medida 83 - 19,8M€).

El análisis de la ejecución por prioridades resulta sin embargo muy revelador, como se puede ver en la tabla siguiente:

PRIORIDAD	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN
PR1: REFUERZO DE LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN	5.727.551,48 €	5.932.046,67 €
PR2: IDENTIFICACIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS	19.253.154,24 €	41.285.165,26 €
PR3: CONOCIMIENTO Y ANÁLISIS DE LA TSH CON FES	2.867.648,00 €	1.897.827,00 €
PR4: PERSECUCIÓN MÁS ACTIVA A LOS TRATANTES	55.359.804,00 €	17.101.061,47 €
PR5: COORDINACIÓN INTERINSTIT. Y PARTICIPACIÓN SOCIEDAD CIVIL	20.903.000,00 €	5.760.127,74 €
TOTALES	**104.111.157,72 €**	**71.976.228,14 €**

En cuanto al reparto del total estimado entre prioridades, enseguida se advierte que la persecución más activa a los tratantes (PR4) es la que tiene asignada más de la mitad del presupuesto total estimado; ello se debe a la elevada previsión de imputación de recursos y personal del Ministerio del Interior a estas actuaciones (más de 13,6M€ anuales), que responde a una estimación del número de operaciones en relación con la trata de seres humanos y efectivos destinados a ella, un gasto que posteriormente no fue individualizado y recogido en el seguimiento anual de la ejecución.

Le sigue la coordinación y cooperación entre instituciones y la participación de la sociedad civil (PR5), cuyo presupuesto estimado representa el 20% del total de 104M€, y del que sólo se recogen datos de ejecución de algo más de una cuarta parte de esta cantidad (5,76M€), que corresponde muy mayoritariamente a la colaboración interinstitucional en relación con las funciones del Ponente Nacional sobre la TSH (medida 142). Esta prioridad, cuyas medidas son todas de continuidad, tiene un avanzado grado de implementación, estando finalizadas prácticamente la mitad de las mismas y abordadas todas menos una. En materia de **coordinación** (PR5) se invierte una gran cantidad de recursos personales y materiales, especialmente los que la administración pone al servicio de los órganos de coordinación, incluso los telemáticos, cuyo coste en general no se ha cuantificado. De ahí la **recomendación de que se realice una estimación de las cargas administrativas de acuerdo con la guía que se utiliza en la Administración General del Estado para el cálculo**. Cabría revisar si la asignación presupuestaria inicial para esta partida estaba sobrevalorada.

Teniendo en cuenta que las dos medidas, 69 y 83, cuya ejecución ha correspondido a la DGM, se inscriben en la prioridad de identificación, protección y asistencia a las víctimas de TSH (PR2), gran parte de los más de 22M€ de coste de las actuaciones correspondientes son los que se han venido a sumar a la previsión para esta prioridad, cuya asignación inicial es de aproximadamente el 20% del presupuesto total, lo que resulta una proporción reducida en relación con la envergadura y la importancia primordial de esta prioridad en un enfoque de derechos humanos y centrado en la víctima.

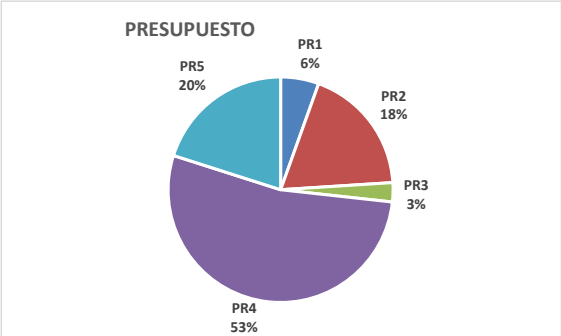
El refuerzo de la prevención (PR1) tiene estimado un 5,5% del presupuesto total y la ejecución se ajusta totalmente a la previsión. Hay que señalar no obstante que, para las

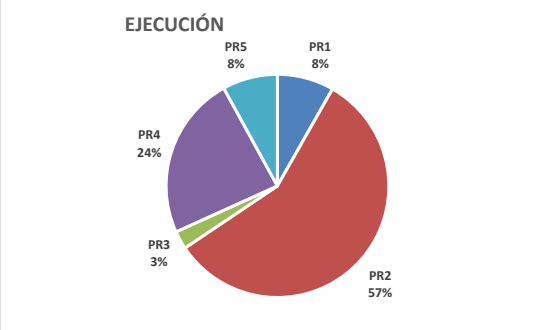
acciones de sensibilización y formación que se insertan en planes generales de formación de los Departamentos ministeriales, posiblemente no se haya hecho una estimación de cargas administrativas por lo que posiblemente se haya superado en cuanto a lo ejecutado el presupuesto estimado y exista un incremento en la ejecución presupuestaria que no se ha podido recoger.

En cuanto al avance en el análisis y mejora del conocimiento, de la limitada partida estimada (algo menos del 3% del presupuesto total) se han ejecutado las dos terceras partes, siendo una prioridad que, como hemos visto, requiere un mayor desarrollo y atención y una mayor inversión, particularmente en la realización de investigaciones y estudios, aunque también en la mejora de la estructura de la información.

Cabe señalar que la labor de seguimiento y evaluación del Plan Integral no tiene asignado un presupuesto.

Los gráficos siguientes, que muestran la parte porcentual que representa cada prioridad con respecto al total presupuestado (estimado) en el primer caso y ejecutado en el segundo, si bien deben tomarse con las precauciones debidas a que los datos no están completos por las razones señaladas al principio de este análisis, sugieren sin embargo la transición entre la previsión y la parte de la realidad de la que se ha podido recoger información y tal vez ofrezca información sobre la manera en que debería evolucionar el reparto del presupuesto por prioridades en la futura planificación.





No cabe duda de que una de las dificultades en particular para el análisis de la eficiencia es que al Plan Integral no se le haya asignado un presupuesto específico, sino que se hayan calculado las partidas estimando cada departamento ministerial lo que estaba destinando a la lucha contra la trata. Además, como hemos comentado, la metodología utilizada para realizar la estimación no fue uniforme.

Por otra parte, la diversidad de los reportes impide un análisis más homogéneo. Es nuevamente de lamentar, a efectos también de la evaluación de eficiencia, que el soporte "fichas de seguimiento", que recoge una valiosa información sobre las medidas desarrolladas y las actuaciones llevadas a cabo en el marco de las mismas para cada Departamento ministerial, no se haya cumplimentado de manera constante a lo largo de todo el periodo de vigencia del Plan Integral y por parte de todos los Departamentos ministeriales. Sólo se han podido analizar algunas fichas de seguimiento completadas por algunos de dichos departamentos y con desigual exhaustividad y sólo para el año 2015.

En particular, en cuanto a las fichas remitidas por la DGVG para la recogida de información sobre la ejecución de las medidas, éstas solicitan información sobre el presupuesto asignado y la previsión para el año siguiente; al inicio del proceso se le devolvieron con información bastante completa, aunque posteriormente se observa que la información es cada vez menor y sólo en pocos casos se indica el coste de las actuaciones. Posteriormente, a partir de 2017, se utiliza un formato más sintético de "Informe de seguimiento" con una columna para el presupuesto de las actuaciones, que en algunos casos se llega a completar si bien tampoco de manera exhaustiva, por lo que hay muchas lagunas en esta información. Además, las entidades remiten información a la DGVG para la redacción de los Informes de Seguimiento anuales a través de soportes diversos como notas, textos de mail, con formatos propios y variables, lo que a los efectos evaluativos tampoco garantiza que se disponga de una información completa y homogénea. En cualquier caso, dicha información suele ser extensamente descriptiva y en general los datos económicos son escasos. Muchas de las actuaciones figuran como "sin cuantía económica", otras "sin coste" (por ejemplo, actividades de difusión). En muchos casos forman parte, también en términos de coste, de proyectos de mayor coste de los que tienen asignada una parte que, en muchos casos, no se individualiza.

En este sentido, posiblemente cabría **recomendar una revisión del sistema de asignación presupuestaria al futuro instrumento de planificación en materia de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. En particular, se podrían introducir más criterios analíticos en la fase de elaboración del presupuesto y unificar los parámetros de coste para las actividades administrativas en la estimación presupuestaria, de acuerdo con el cálculo simplificado de las cargas administrativas** que se utiliza en la Administración General del Estado.

La información facilitada por los Departamentos ministeriales habría sido de mucha utilidad si hubiese llevado asociado un presupuesto ejecutado (aunque fuera estimando la parte correspondiente a trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual dentro de lo ejecutado) y datos relativos a los resultados de las actuaciones, referidos a un sistema de indicadores definido previamente.

Por otra parte, como ya se ha señalado con respecto a los resultados del Plan Integral, sería recomendable un sistema de seguimiento de las actuaciones posiblemente telemático, que requiriera el reporte continuado de datos económicos de ejecución, de obligatoria cumplimentación, que haga que la información disponible para el análisis de eficiencia entre otros no dependa de la voluntad de cada Departamento ministerial o equipo directivo. Obviamente, esto requiere que se dediquen medios humanos especializados y recursos técnicos, por lo que cabe recomendar una mejora paulatina en este sentido.

Adecuación de recursos

La respuesta a esta pregunta puede construirse, ante la falta de datos cuantitativos generalizados y homogéneos que la fundamenten, a partir de numerosas valoraciones cualitativas obtenidas a través de las entrevistas en profundidad y la entrevista grupal.

Existe un común sentir entre las personas implicadas en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual que han prestado su voz a esta evaluación de que "la lucha contra

la trata es cara" en términos económicos absolutos: así por ejemplo, desde la óptica del delito, la investigación de los delitos de trata es cara porque los tiempos son largos (un caso tarda mucho en esclarecerse, los tiempos de recuperación de las víctimas son elevados) y sustrae recursos sobre todo humanos, y también materiales, de otras investigaciones. La atención a las víctimas, al ser personalizada y dada la diversidad de situaciones y características, también es "cara" pues requiere un alto nivel de especialización. Además, los testimonios a nivel operativo reiteran la necesidad de tiempo de las víctimas en su proceso asistencial, así como la pertinencia de respetar dichos tiempos y ritmos, cosa que hace muchas veces el personal especializado, con paciencia y profesionalidad, pero para lo que no están suficientemente adaptados los procedimientos administrativos.

Se señala sin embargo que posiblemente no resulte tan cara en términos relativos, con respecto por ejemplo a intervenciones en otros ámbitos con víctimas especialmente vulnerables. Y, en cualquier caso, **se cuestiona el argumento de la eficiencia en una modalidad de intervención cuyo fin último es restaurar la dignidad de las mujeres y niñas**.

A pesar de ello, sigue siendo posible analizar, en ese paradigma, qué tipología o características de determinadas actuaciones favorecen una implicación más eficiente de los recursos disponibles.

Así, se identifican ciertos factores claros de eficiencia, en términos de la consecución de más y mejores resultados con menos recursos, lo que refuerza la rentabilidad de la inversión en tiempo y recursos humanos y materiales.

Como factores de eficiencia se señala:

- la orientación a una **formación específica**, dentro de los planes de formación continua de las entidades, particularmente para la detección, en paralelo con la **especialización** (tanto, por ejemplo, en la investigación del delito para su erradicación como en la asistencia a las víctimas), pues permite ir a la raíz de las realidades;
- la **formación transversal** en aspectos operativos fundamentales como el conocimiento de indicios de identificación de potenciales víctimas, dirigida al conjunto del personal de distintos departamentos de las administraciones, instituciones y entidades, no sólo los específicos de lucha contra la trata, para aprovechar mejor los recursos existentes; se cita el caso de la formación de las unidades de primera línea de otras áreas de las FCSE en la detección (patrullas de seguridad ciudadana, de tráfico, unidades en frontera, barcos de la Guardia Civil);
- en relación con el objetivo de refuerzo de los mecanismos de detección de la trata (OE3-PR1), y vinculado con lo anterior, **la detección temprana**, en las primeras fases de captación y traslado de las víctimas, en particular mediante la intervención de personal de primera línea, sin perjuicio de que, en la investigación y atención, intervenga personal especializado;
- la **cooperación y colaboración** como configuración de una política pública integral que implica a distintos agentes y los pone en contacto de modo que se optimizan los recursos, evitan la duplicidad de actuaciones y la fuga de recursos por fallos en la comunicación o ausencia de ésta. En este contexto, esto atañe especialmente a la colaboración en relación con los recursos de asistencia y protección (protocolos,

formación a recursos de menores o de asilo para garantizar una atención más especializada);

- el **enfoque integrado** de las actuaciones, de modo que las realidades se aborden desde todas las perspectivas requeridas, evitando así el derroche de recursos al no responder al conjunto de necesidades existentes (en este aspecto relacionado con el criterio de relevancia);
- la **perspectiva de género** que, además de ser el enfoque conceptual en la que se ha situado la lucha contra la trata en el Plan Integral, se erige igualmente en un factor de eficiencia al focalizar y orientar las actuaciones en las personas y de las maneras en que más eficientemente garantizan la consecución de resultados positivos para las mujeres y niñas víctimas y posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual.

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE EFICIENCIA

Los resultados reseñados permiten construir respuestas fundamentadas y razonadas a las preguntas de evaluación.

¿Cuál ha sido el grado de ejecución del presupuesto respecto al inicial en términos globales y por prioridades?

- A pesar de que **el Plan Integral se basa en un presupuesto estimado de 104M€,** obtenido a partir de lo que cada Departamento ministerial ha calculado que estaba destinando a la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. y no de la asignación de un presupuesto específico a las medidas del mismo, los datos recogidos sobre la ejecución, que no son datos completos al faltar información de algunos Departamentos ministeriales, sí permiten confirmar que **el grado de ejecución del presupuesto es de un mínimo del 70%**. Este dato muestra cierta coherencia con el grado de implementación de las medidas del plan, que revela que prácticamente se ha abordado el 75% de las medidas del Plan Integral.
- Aunque el porcentaje de ejecución presupuestaria del 70% esté calculado sobre una cantidad estimada (104M€), los datos muestran que esta cantidad ha resultado bastante próxima a la realidad de la ejecución; los desvíos más notables están suficientemente explicados por las modificaciones introducidas en las actuaciones, derivadas fundamentalmente de distintas opciones de actuación o de la situación contextual de la trata con fines de explotación en España en relación con las migraciones.
- Por prioridades, y aunque los datos con los que trabajamos no reflejan plenamente la realidad de los costes de ejecución de las actuaciones, la ejecución se ajusta a lo estimado en las prioridad de prevención-detección (PR1), lo supera en materia de identificación-protección-asistencia (PR2), principalmente por la situación migratoria en España a finales del periodo y el aumento de la cantidad asignada a la convocatoria específica de subvenciones a organizaciones especializadas (PR2), y se queda por debajo en cuanto a análisis y mejora del conocimiento (PR3) posiblemente por estar pendiente al cierre del Plan Integral parte de las actuaciones, y en materia de detección (PR4) y de cooperación institucional y participación de la sociedad, por una combinación de factores de implementación, de datos incompletos y de sobreestimación. Sin embargo, el reparto por prioridades de las cantidades ejecutadas, en el que la asistencia absorbe el 57% del presupuesto y la detección el 24%, tal vez se ajuste más a las necesidades reales para una futura planificación.

¿Qué tipo de medidas fueron las más eficientes y rentables?

Entre los factores de eficiencia, en términos de la consecución de más y mejores resultados con menos recursos humanos, temporales y materiales, se señala:

- la orientación a una **formación específica**, dentro de los planes de formación continua de las entidades, **en paralelo con la especialización**;
- la **formación transversal** en aspectos operativos fundamentales como el conocimiento de indicios de identificación de potenciales víctimas, dirigida al conjunto del personal de distintos Departamentos y entidades;
- **la detección temprana**, en las primeras fases de captación y traslado de las víctimas, en particular mediante la intervención de personal de primera línea especialmente en algunos ámbitos estratégicos (acogida en migraciones, solicitud de asilo, ámbito sanitario, etc.), sin perjuicio de que, en la investigación y atención, intervenga personal especializado;
- la **cooperación y colaboración**, que evita la reiteración de actuaciones y la fuga de recursos por fallos en la comunicación o ausencia de ésta y, en particular el **mantenimiento coordinado de una red estable de recursos** que permita una gestión flexible y por lo tanto eficiente de ésta;
- el **enfoque integrado de género** de las actuaciones, de modo que las realidades se aborden poniendo el foco en la víctima y su condición de mujeres y niñas, y desde todas las perspectivas de intervención requeridas.

¿Qué tipo de medidas han supuesto un mayor coste de implementación?

- Las grandes partidas de gasto y las mayores inversiones corresponden a las medidas orientadas a **la persecución de los tratantes** (PR4), por la importancia de los recursos personales y materiales implicados en las mismas por parte del Ministerio del Interior. El **II Plan Policial contra la trata con fines de explotación sexual** (medida 111) imputa un coste ejecutado de 10M€, la **investigación de situaciones de trata por personal especializado** (medida 116) de 5,7M€;
- Por otra parte, la excepcional situación migratoria en España en el último periodo del Plan Integral ha supuesto que en 2018 se consignen importantes partidas correspondientes a **las actuaciones de apoyo a proyectos dirigidos a la asistencia, protección y, en su caso, retorno, de posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual inmigrantes** (medida 69 - 2,63M€) y a **subvenciones para la acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional** (medida 83 - 19,8M€).
- Dentro de la atención a las víctimas, es significativa y se ha reforzado la partida de **la convocatoria de subvenciones a organizaciones especializadas de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (DGVG)**, que ha sido de 2M€ en cada uno de los años 2015, 2016 y 2017 y del doble, 4M€, en 2018, con un total de 10M€.
- **La colaboración interinstitucional en relación con las funciones del Ponente Nacional sobre la TSH** (medida 142) presenta un coste de implementación de unos 5M€.
- Finalmente, existen costes que no están visibilizados pero que pueden ser presumiblemente elevados, como los correspondientes a las **Comunidades Autónomas**, competentes en la actuación en ámbitos muy relevantes, como la asistencia social o la protección de menores, y al **enjuiciamiento**, por los recursos en personal y medios que requieren.

¿En qué grado ha supuesto el coste de las medidas o la falta de presupuesto un condicionante para la ejecución de las mismas?

Está bastante generalizada la percepción entre actores del Plan Integral de que los recursos siempre son insuficientes, particularmente debido a que se considera que se trata de actuaciones "caras". La falta de presupuesto ha resultado particularmente limitante en relación con los siguientes aspectos:

- **No se ha podido desarrollar una verdadera estrategia de sensibilización** en el marco de la detección y prevención (PR1): se han realizado actuaciones de prevención, sobre todo campañas puntuales de sensibilización que, con carácter general, carecen de una continuidad. Una estrategia de sensibilización que abarque todos los aspectos de difusión, información, edición de materiales y otras actuaciones de continuidad, requeriría un presupuesto mayor, siendo insuficientes los recursos estimados en el Plan Integral para una actuación verdaderamente eficiente.

- La **asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual** (PR2), en términos globales, pero también en el detalle de las medidas y sus actuaciones, cuenta con un presupuesto, dedicado en particular **al mantenimiento y la mejora de la red de recursos para víctimas**, que es mucho menor que otras prioridades, resulta insuficiente y, por lo tanto, limita dichos recursos.
- Matizando los dos puntos anteriores, hay que tener en cuenta que no se han podido reflejar los fondos que las CCAA dedican a las actuaciones de protección y atención a víctimas de trata que les corresponden según sus competencias, y toda la acción de concienciación que han llevado a cabo. **La ejecución de las medidas se optimizaría en la medida en que las CCAA que tienen una infraestructura en materia de violencia contra las mujeres, y en particular en violencia de género, pudieran utilizar esos recursos, sin tener que crear otros específicos**.
- El **presupuesto estimado para el objetivo de recogida de datos** (dentro de la PR3) a todas luces **limita la capacidad de mejorar la información estadística en materia de trata**. Sólo el CITCO tiene presupuestada su aplicación informática. El resto de fuentes, fundamentalmente la DGVG, el MEYSS y la FGE, aportan datos elaborados a partir de medios propios, que consisten en hojas de cálculo en las que se consignan cifras que remiten ONG en los dos primeros casos y fiscales en el tercero. En este sentido, no se refleja el coste real y total de las actuaciones.
- Dado que no se planificaron ni presupuestaron **actuaciones de investigación relativas a la intervención con víctimas**, en materia de mejora del conocimiento (PR3) **no se ha consignado el coste real de la obtención de información cualitativa**, que requeriría una asignación presupuestaria.
- Por otra parte, en materia de **coordinación** (PR5) se invierte una gran cantidad de recursos personales y materiales, especialmente los que la administración pone al servicio de los órganos de coordinación, incluso los telemáticos, cuyo coste en general no se ha cuantificado.

¿Podrían haberse logrado los mismos resultados con menos recursos personales, financieros, temporales, espaciales o de otro tipo?

- En el Plan Integral, como ocurre en la mayoría de los instrumentos de planificación y estructuración de intervenciones, el grado de cumplimiento ha dependido en gran medida de los recursos que ha tenido asignados y de aquellos de los que ha podido disponer para el desarrollo de sus medidas. **Con menos recursos, bien sean personales, presupuestarios o materiales, el grado de ejecución no habría podido ser el mismo**. De hecho, ha habido un esfuerzo por parte de instituciones que, aun no habiendo tenido asignados recursos específicos, han conseguido realizar algunas de las medidas que tenían asignadas a cargo de presupuestos propios. Resultaría útil disponer de una información más ajustada a la realidad de los recursos realmente invertidos en las actuaciones, a través de un presupuesto específico y de una previsión que responda al cálculo de las cargas administrativas.
- **Una parte muy grande de las actuaciones dentro de las medidas del plan se ha podido llevar a cabo gracias al compromiso, la voluntad y la implicación personal en cada situación de numerosas personas profesionales de cada ámbito de intervención y competencia**. Es reconocido por la mayoría de actores implicados en la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual que, más allá de las obligaciones y el cometido estrictamente establecido por su perfil y su ocupación profesional, estas personas dedican a esta labor su capacidad personal y profesional, su tiempo más allá de lo establecido, y su voluntad por asistir y proteger a las víctimas de trata. **Esta contribución de muchas de las personas que participan en el desarrollo del Plan Integral es difícilmente cuantificable**.
- Toda la **comunicación y coordinación que ha requerido el desarrollo de las actuaciones del Plan Integral** ha supuesto, en particular para la DGVG, un continuo contacto e intercambio de información entre actores implicados, de asesoramiento a unidades territoriales, a CCAA, a otros departamentos, producción de materiales y documentación (acuerdos, instrucciones, protocolos), con el consiguiente consumo de tiempo y de recursos personales que es preciso **poner en valor por su enorme eficiencia**, ya que seguramente requeriría no menos, sino más recursos.

P. EVALUACIÓN DE RELEVANCIA: GRADO DE SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES IDENTIFICADAS EN EL PLAN INTEGRAL 2015-2018

F2.4 EVALUACIÓN DE RELEVANCIA O NECESIDADES	
Propósito	Conocer el grado de satisfacción de aquellas necesidades identificadas en el Plan

MÉTODO DE ANÁLISIS

La evaluación de la relevancia consiste en conocer el grado de satisfacción de las necesidades identificadas en el Plan Integral a través del desarrollo de las actuaciones del mismo. Consideramos, a efectos de la presente evaluación, que una actuación es relevante si ha conseguido satisfacer las necesidades a las que su diseño y ejecución pretenden responder.

Las **necesidades** en relación con la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual son, en primer lugar, dado el enfoque y objetivo central del Plan Integral de situar a la víctima en el centro de todas las actuaciones, las **de las mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual**. Están igualmente las necesidades **de las personas que intervienen, desde distintos ámbitos, estructuras, niveles de responsabilidad, cometidos y roles**, en la lucha contra esta forma de trata en el marco de las medidas del Plan, garantizando la atención y protección de las víctimas. También tienen necesidades **las instituciones, unidades administrativas y entidades intervinientes**, de resultas de su cometido o responsabilidad de intervención. Y finalmente cabría hablar asimismo en este contexto de las necesidades de **la sociedad** en su conjunto.

El Plan Integral, como se ha visto, parte de un diagnóstico de la situación en su inicio y de una intervención anterior a través del Plan 2009-2012, que revelan aspectos de la realidad que se propone remediar; a partir de lo cual identifica y señala unas necesidades. El Plan también se asienta en un enfoque y un planteamiento claros y contundentes con respecto a lo que constituye su objetivo central, sus prioridades y objetivos específicos. Sin embargo, a efectos del análisis de relevancia, la dificultad radica en que no se recoge un análisis previo sistemático de las necesidades específicas y detalladas a las que responde la intervención y sus actuaciones, ni se cuantifican de manera centralizada los objetivos de unas actuaciones que, en función de su grado de cumplimiento, darán mayor o menor respuesta a dichas necesidades. Dicho análisis y cuantificación posiblemente se realicen a nivel de las unidades administrativas, instituciones y entidades intervinientes, acaso en el momento de la estimación del presupuesto destinado a las actuaciones. Sin embargo, la información a este respecto es desigual y no explicita las necesidades a las que se responde. Además, no se conocen particularmente las necesidades expresadas por las personas implicadas, ni si éstas coinciden realmente con las necesidades identificadas.

Por ello, de entrada, cabe recomendar para la futura planificación que se realice, en la medida de lo posible en la fase de diseño, un análisis explícito que identifique y categorice las necesidades de los grupos intervinientes o destinatarios de las actuaciones, incluyendo necesidades o expectativas expresadas por las partes implicadas, de modo que pueda tener más base el análisis de relevancia.

Necesidades de las víctimas

Las mujeres y las niñas que son víctimas de trata son víctimas de violaciones de los derechos humanos, en particular por su traslado forzoso y la explotación sexual a la que son sometidas. Tienen la necesidad (además del derecho) de poder gozar de los mismos derechos que cualquier otra persona, entre otros, los derechos a no sufrir esclavitud, a la salud, a no ser discriminadas por razón de género, a la vida, a la libertad y seguridad, a la libertad de movimiento, a la dignidad humana.

El Plan Integral, como se ha expuesto anteriormente, ha dado un impulso a la promoción y protección de los derechos de las víctimas:

- generalizando el planteamiento de que las víctimas de trata con fines de explotación sexual son titulares de derechos y las instituciones públicas titulares de obligaciones hacia ellas que deben cumplir, con enfoque de género y con especial atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad;
- y aplicándolo en la práctica al facilitar y mejorando las condiciones del acceso de las víctimas a la justicia y a los recursos asistenciales. Dichos recursos se han reforzado y mejorado, principalmente desde un enfoque centrado en la víctima y por tanto en sus necesidades.

El acceso de las víctimas a la justicia y a otras necesidades, como el permiso de residencia, limita la respuesta a esa necesidad general, pues la condiciona a que la víctima interponga una denuncia y colabore como testigo en el proceso penal contra los autores del delito; si bien el sistema judicial español ha progresado mucho en este sentido, no son suficientes todavía los avances para evitar la revictimización, pues los avances proceden de una aplicación voluntaria y no obligatoria de procedimientos que contribuyan a evitarla.

En relación con los recursos asistenciales en respuesta a las necesidades de las víctimas, el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Varsovia, 2005) establece en su artículo 12 la asistencia mínima que deben prestar los Estados a las víctimas de trata para su restablecimiento físico, psicológico y social:

- unas condiciones de vida que puedan garantizar su subsistencia, a través de medidas como el acceso a una vivienda adecuada y segura y una asistencia psicológica y material;
- el acceso a la asistencia médica de urgencia;
- ayuda en materia de traducción e interpretación, si fuera necesario;
- asesoría e información, especialmente en lo relativo a los derechos que le reconoce la ley, así como los servicios que se encuentran a su disposición, en un idioma que pueda comprender;
- asistencia para que sus derechos e intereses puedan estar presentes y tenerse en cuenta en los momentos adecuados de las acciones penales entabladas contra los autores de los delitos;
- acceso a la educación para la infancia;
- seguridad y protección;
- autorización para acceder al mercado de trabajo, a la formación profesional y a la enseñanza.

En España la asistencia que se presta a las víctimas, como se ha señalado, va más allá de estas coberturas mínimas, con una asistencia médica universal a través de los servicios de Atención Primaria, la asistencia jurídica gratuita sin necesidad de acreditar la falta de recursos, y de carácter inmediato y especializado.

Dada la importancia de conocer en detalle las necesidades de las víctimas, en el Plan Integral se había previsto la realización de **un estudio sobre las necesidades de las víctimas de trata con fines de explotación sexual, con especial atención a las víctimas de trata menores de edad** (medida 103). Lamentablemente, esta medida no se ha ejecutado, por lo que **sería recomendable que se volviera a plantear la realización de un estudio concreto de este tipo que analice las necesidades de las víctimas, en particular desde la percepción de las propias víctimas, atendiendo a las situaciones especialmente vulnerables**.

En el año 2014 se realizó el estudio publicado por la DGVG, *Apoyando a las víctimas de trata. Las necesidades de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual desde la perspectiva de las entidades especializadas y profesionales involucrados. Propuesta para la sensibilización contra la trata*, que "tiene la finalidad de profundizar en las necesidades socio-jurídicas de las víctimas de trata con fines de explotación sexual, desde que son detectadas hasta que se recuperan de la esclavitud vivida". Las necesidades recogidas son las señaladas por organizaciones especializadas en la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual y profesionales de los distintos ámbitos desde los que se interviene en materia de trata. El estudio no recoge, sino que aplaza a siguientes estudios, la percepción de sus necesidades por parte de las propias víctimas. Tampoco sistematiza el análisis de las necesidades de las víctimas, ni llega a ofrecer una clasificación de las mismas, por lo que no se ha utilizado como referencia. Ha sido útil en este contexto en cambio la serie de guías de intervención con víctimas de trata para distintos ámbitos, elaboradas por APRAMP.

El análisis realizado en el apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia* ha puesto de manifiesto que se realizan actuaciones a nivel de las organizaciones especializadas, de las unidades administrativas implicadas y a menudo en coordinación y colaboración y, en algunos casos, dichas intervenciones están cuantificadas. Las necesidades atendidas están relacionadas con:

- el asesoramiento sobre sus derechos y recursos;
- los recursos sociales, especialmente residenciales y atención sanitaria;
- la asistencia jurídica y la protección;
- la asistencia y el acompañamiento en situaciones de crisis;
- la asistencia para el retorno voluntario;
- el acompañamiento en gestiones administrativas con autoridades y obtención de documentos oficiales;

La *Guía de Recursos existentes para la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual* que publica y mantiene actualizada la DGVG clasifica los recursos que recoge en "recursos con alojamiento" y "atención ambulatoria". En ambos organiza la atención tanto integral como específica que se ofrece a las víctimas o posibles víctimas dependiendo de su necesidad en:

- Atención social: acogida, información específica y sobre recursos sociales, habilidades sociales.
- Atención psicológica: tanto individual como grupal.
- Atención médica/sanitaria: Asesoramiento sobre salud, hábitos saludables, tratamientos y/o acompañamiento sanitario.
- Atención jurídica: asesoramiento legal, tramitaciones, acompañamiento, asistencia jurídica gratuita.
- Atención Formativa: Formación básica y profesional.
- Inserción Laboral: Orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo.
- Atención psiquiátrica: se realiza, si procede, a través de los Centros de la Sanidad Pública.

Dichos recursos están orientados a dar respuesta a las necesidades de las víctimas que han entrado en los procesos de intervención, desde el momento de su identificación. Hay que observar que **resulta difícil cuantificar cuántas posibles víctimas no han sido detectadas** y, por lo tanto, no han sido identificadas y asistidas, no habiéndose llegado a atender sus necesidades. Esto es particularmente cierto en el caso de posibles víctimas menores de edad.

A mejorar esta situación se dedican las actuaciones vinculadas con la mejora de la detección y la detección temprana, donde **se echa en falta un trabajo en mayor profundidad con las víctimas en situaciones de mayor vulnerabilidad, especialmente víctimas menores de edad**. Sea como fuere, y como ya se ha señalado en varias ocasiones, la ausencia de datos previos a la intervención hace muy difícil conocer cuántas posibles víctimas están siendo desatendidas por no detectarse.

Por otro lado, en el marco del Plan Integral se han logrado resultados, muchos de los cuales ya hemos citado, que han tenido entre otras finalidades la de adaptar mejor los recursos y procedimientos a las necesidades de las víctimas. Así:

- la **Convocatoria específica de subvenciones** para organizaciones especializadas en la atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas (medida 68) de la DGVG multiplicó por dos en 2018 la dotación de la subvención, que pasó a ser de 4M€, de modo que se refuercen los proyectos y recursos.
- La **DGVG presta su apoyo al personal de diversas instituciones y entidades**, principalmente Fiscalía General del Estado, Policía Nacional y Guardia Civil, así como también al personal de centros de migraciones y de organizaciones especializadas, cuando solicitan información sobre los recursos disponibles, de manera complementaria al contenido de la *Guía de Recursos*, con lo que se consigue que la derivación sea la mejor adaptada a las necesidades.
- En la última actualización durante la vigencia del Plan, la ***Guía de Recursos*** **incorporó datos de recursos especializados en la atención a menores víctimas de trata con fines de explotación sexual y de centros con plazas de acogida a solicitantes de protección internacional** especializadas en trata de seres humanos, para responder a las necesidades de estas víctimas especialmente vulnerables.
- El trabajo de **colaboración con las Unidades de Coordinación y de Violencia** sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, y la

colaboración impulsada entre distintas administraciones y organizaciones que operan en los territorios, que también tiene por objetivo derivar a las víctimas hacia los recursos más adaptados a sus necesidades en los distintos territorios.

- La ***Guía* del Consejo General del Poder Judicial** incluye un anexo de "Contactos de interés" que remite a las Unidades de Coordinación, con esta misma finalidad; además, la *Guía* da pautas concretas y recomendaciones para mejorar la protección judicial de las víctimas de trata de seres humanos tanto dentro como fuera de la sede judicial.
- En cuanto al **retorno voluntario**, como se ha comentado, las víctimas de trata que voluntariamente se acogen a esta opción requieren una atención especializada una vez que se encuentran en sus países de origen, fundamentalmente en cuanto a acompañamiento en los aeropuertos de llegada, acogida temporal y asistencia psicológica, así como traslado al domicilio o destino final. Todas las personas retornadas a través de programas de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) reciben esta asistencia, que se les presta gracias a acuerdos de colaboración con entidades especializadas en la materia y con el apoyo de la autoridad policial en el país de origen y de los consulados.
- En relación con necesidad de protección de las víctimas, en el propósito de evitar la victimización secundaria y compensar en lo posible los daños sufridos, resulta de gran utilidad el ya comentado **Protocolo de actuación médico forense de valoración de víctimas de trata de seres humanos**, elaborado por el Consejo Médico Forense en 2017.

La protección es la primera necesidad que expresan las víctimas, como se manifestó en la entrevista grupal, dentro de las dinámicas participativas de la presente evaluación. Dependiendo de su origen y de las circunstancias de su situación de trata, requieren protección en primer lugar para sus familias, cuando éstas están amenazadas en su país de origen por la red de tratantes, incluso antes que para ellas mismas, ante la situación de amenaza y riesgo para su vida en la que viven.

En las actuaciones de identificación, protección y asistencia a las víctimas, que ya se han comentado anteriormente, se ha procurado tener en cuenta sus necesidades en las distintas fases del proceso; por ello se trabaja, por ejemplo, en la generación de confianza con la presencia de las organizaciones especializadas en distintas fases, sobre todo en la entrevista inicial. Es fundamental en esta fase el acompañamiento de las ONG, pues en muchos casos la víctima, si solo es informada por la Policía, desconfía y no solicita recursos de protección.

Algunas voces directamente implicadas en su asistencia consideran que desde la intervención **no se responde plenamente a las necesidades reales de las víctimas porque no se les ayuda a que tomen sus decisiones** y, así, **recae sobre ellas todo el peso del proceso**, que a menudo es una auténtica carrera de obstáculos para ellas.

En las entrevistas y dinámicas participativas se ha señalado también la necesidad de dar desde lo público **un servicio más humano, más empático, entendiendo el impacto psicológico al que están sometidas las víctimas, especialmente las que están en situación de mayor vulnerabilidad**; también de **respetar más sus tiempos**, un aspecto comentado en varias ocasiones. Se señala la dificultad de compatibilizar los tiempos administrativos con los tiempos judiciales, lo que hace que a veces las víctimas queden desatendidas. Desde el ámbito de la intervención social, se sitúa esta recomendación en el

contexto de la necesidad más general **de un cambio de paradigma de los servicios públicos, hacia un tratamiento más cercano, humano y empático**.

En cuanto a **evitar que el peso del proceso recaiga sobre la víctima**, produciendo en ésta un impacto muy negativo, el hecho, señalado desde los distintos ámbitos, incluido el judicial, es fruto de que las diligencias de investigación se centran mucho en el testimonio de la víctima, puesto que todas las sentencias condenatorias deben tener un testimonio de víctima, como corresponde a las garantías procesales que se dan en un Estado de Derecho. La víctima, como consecuencia de ello, queda desprotegida en ese sentido. Aunque la protección de la víctima es una de las prioridades del Plan, **la prueba preconstituida en los casos de trata no se ha formalizado y opera más a nivel de posibilidad que de imperativo legal**, a pesar de haber sido definitivamente avalada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo tras la Sentencia de 4/2/2014 anteriormente citada. Muchas voces reclaman que la prueba preconstituida sea obligatoria en los casos de trata, para responder precisamente a las necesidades de protección de las víctimas. Esto reduciría la revictimización, particularmente fundamental para las menores.

Por otra parte, FCSE señalan que la aplicación del criterio de máxima protección de la víctima está privando de información importante a las FCSE y comprometiendo su proceso de identificación formal.

En este sentido, se propone **una acreditación de las víctimas vinculada a sus necesidades específicas de asistencia**, para que el acceso pleno de éstas a los recursos socioasistenciales no dependa de la identificación formal exclusiva por parte de los Cuerpos Policiales.

Otros aspectos a mejorar en este sentido son:

- Un mayor conocimiento por parte de las víctimas de los recursos a su alcance y, para ello, conseguir que la información llegue a las víctimas.
- La aplicación generalizada del enfoque género.
- Una intensificación y ampliación del trabajo con las víctimas más vulnerables, particularmente menores y mujeres con discapacidad y/o necesidades de salud mental.

Necesidades del personal relevante

Las necesidades del personal interviniente en las actuaciones se refieren de forma explícita a su formación y sensibilización, y de forma implícita, a los recursos a su disposición, a las condiciones de intervención y al reconocimiento a su labor.

Los aspectos referentes a la formación están recogidos en el apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*, si bien, como se ha señalado, la falta de datos cuantitativos y cualitativos sólo permite concluir en relación con la relevancia que, aparentemente, los contenidos formativos y el carácter multidisciplinar de gran parte de las formaciones, tanto de contenido más general como más especializadas, han permitido que, particularmente, el personal de las unidades administrativas e instituciones hiciera mejor su trabajo.

Se ha señalado que tal vez el personal y el voluntariado de las organizaciones especializadas vean más difícilmente cubierta su necesidad de formación especializada al no estar

contemplada la misma en las actuaciones del plan y tener que correr ésta a cargo de las propias organizaciones.

No se dispone de información suficiente para valorar el resto de necesidades, aunque podría ser un elemento de interés si se realizara una evaluación continua de las actuaciones en un futuro Plan.

Necesidades de las unidades administrativas, instituciones y entidades

Las necesidades de las entidades públicas y de las organizaciones especializadas en el contexto del Plan Integral se refieren a su coordinación y colaboración, a su integración en las actuaciones y a su reconocimiento en relación con su grado de participación.

El primer aspecto se ha comentado en el bloque sobre coordinación y cooperación (OE10) del apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*. Está claro que la coordinación era necesaria para el buen desarrollo del Plan, y se ha visto cómo éste es un objetivo cumplido y un resultado importante del Plan. Cabe además matizar que dicha coordinación ha sido también una necesidad para la adecuada participación de las unidades administrativas, instituciones y entidades en las actuaciones del Plan, participación que da su razón de ser en todo o en parte a las mismas. De ahí que podamos concluir que se han satisfecho en cierto grado las necesidades de participación a través de la coordinación y la cooperación.

Se ha observado sin embargo que, cuando se han producido interrupciones debidas a cambios de gobierno, esto ha producido un impacto negativo sobre la continuidad de la cooperación a nivel técnico, afectando por ejemplo a la convocatoria de grupos de trabajo o de determinados órganos, o a la firma de instrucciones que articulan las labores de colaboración. Cabría pensar en articular algún sistema que permitiera mantener esa cooperación técnica e incluso avanzar en ella aun en periodos de cambios de gobierno y de equipos directivos en las administraciones. Posiblemente, ello suponga recogerlo normativamente.

Se ha comentado anteriormente que, en el caso de las organizaciones especializadas, seguramente esto ha ocurrido sólo parcialmente, pues el Plan Integral no las visibiliza lo suficientemente en su Plan de Acción.

También se ha comentado la necesidad o aspiración de muchas de las entidades de participar en el diseño del futuro instrumento de planificación.

Necesidades de la sociedad

En cuanto a la sociedad, cabría plantear al menos las siguientes necesidades:

- Necesidad de erradicar la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y de acabar con esta forma de violencia contra las mujeres, desde la óptica de la protección y promoción de los derechos humanos y por ser inadmisible esta forma de "esclavitud moderna" en la sociedad.
- Necesidad de conocer y de entender las implicaciones que la trata con fines de explotación sexual tiene en términos del sufrimiento de mujeres y niñas.

- Necesidad de decidir el tratamiento que como sociedad quiere dar a la prostitución, así como legislar de modo que pueda avanzarse en la lucha en particular contra el delito que es la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual que está indisociablemente ligado al negocio de la prostitución.
- Necesidad de actuar más rápida y enérgicamente como sociedad, con los medios a su alcance, frente a los fenómenos de la "internet profunda" o "deep web" y la "internet oscura", "web oscura" o "dark web", un campo abonado para la trata de seres humanos, la pornografía, la prostitución, y otro sinfín de delitos.

El Plan Integral sin duda ha contribuido a que la sociedad española avance en su camino hacia la erradicación de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual a través de los resultados y del impacto conseguido por las actuaciones que han llevado a la práctica las medidas de los distintos objetivos y prioridades del mismo. Su desarrollo también ha permitido tomar conciencia de lo largo y difícil que es el camino, particularmente por las resistencias estructurales ante una cuestión de género, por la resiliencia de las redes organizadas y por la dimensión transnacional del problema. La elaboración de Ley Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual, una medida del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, seguramente permitirá dar mayores pasos en este sentido.

El análisis de los resultados de las medidas de sensibilización ha puesto de manifiesto que **no se han cubierto las necesidades en materia de toma de conciencia de la población en su conjunto sobre el contexto de la trata con fines de explotación sexual y las implicaciones para sus víctimas**. Debido a la ausencia de una estrategia coordinada en este sentido y a la puntualidad y cierta recurrencia de las campañas y mensajes, y también a la opacidad que envuelve el contexto de la prostitución, **no se ha conseguido que cale plenamente el mensaje de que la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual está indisociablemente ligado al negocio de la prostitución**. Ya se ha señalado la necesidad de seguir reforzando y estructurando las actuaciones que confluyen en ese objetivo.

En cuanto a la prostitución, el tema forma parte de un debate político que no es objeto de análisis de esta evaluación. El Plan Integral busca desincentivar la demanda de prostitución por alimentarse el negocio de la prostitución de la trata de mujeres y niñas y debe potenciar la estrategia que lo pone en práctica. El Pacto de Estado contempla medidas vinculadas con la prostitución que tienen un impacto en el ámbito de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, algunas de las cuales están pendientes de ejecución.

Finalmente, el problema de la proliferación de delitos, en particular la trata de seres humanos, a través de la "Internet profunda" y la "Internet oscura", a menudo representadas como el iceberg, cuya punta es la realidad de la trata que el Plan Integral, por ejemplo, y tantas otras políticas, se afanan por revelar a la sociedad, seguramente requiere una modernización y adaptación de algunas medidas del futuro instrumento de planificación en este sentido, reforzando la intervención que se está realizando en este sentido.

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE RELEVANCIA

Los resultados reseñados permiten construir respuestas fundamentadas y razonadas a las preguntas de evaluación.

¿En qué grado se han satisfecho las necesidades específicas identificadas en relación a la promoción de los derechos humanos?

El acceso de todas las víctimas a la justicia y a los derechos y recursos de trata es lo que garantiza y refleja un enfoque centrado en la víctima y de derechos humanos en la lucha contra la trata de seres humanos.

El Plan Integral ha dado un impulso a la promoción y protección de los derechos de las víctimas:

- generalizando el planteamiento de que las víctimas de trata con fines de explotación sexual son titulares de derechos y las instituciones públicas titulares de obligaciones hacia ellas que deben cumplir, con enfoque de género y con especial atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad;
- y aplicándolo en la práctica al facilitar y seguir mejorando las condiciones del acceso de las víctimas a la justicia y a los recursos asistenciales.

Los recursos asistenciales y su acceso a los mismos se han reforzado y mejorado, principalmente desde un enfoque centrado en la víctima y por tanto en sus necesidades, y con la participación fundamental de las organizaciones especializadas.

Sin embargo, el Plan Integral no ha garantizado plenamente el acceso a los derechos y recursos de todas las víctimas de trata, puesto que los sistemas de acreditación como víctima pasan necesariamente por un proceso de identificación formal por parte de las FCSE y el procedimiento procesal asociado, que condiciona la actuación judicial a una denuncia. No son suficientes todavía los avances para evitar la revictimización, pues proceden de una aplicación voluntaria y no obligatoria de procedimientos que contribuyan a evitarla.

¿En qué grado el Plan Integral ha contribuido al cumplimiento de la Estrategia de la EU para la erradicación de la Trata de Seres Humanos 2012-2016 y prórroga anual?

La Estrategia de la EU para la erradicación de la TSH 2012-2106 se estructura en unas acciones y prioridades que se hallan básicamente reflejadas y contenidas en el Plan Integral 2015-2018: A. Detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata de seres humanos; B. Reforzar la prevención de la trata de seres humanos; C. Perseguir más activamente a los traficantes; D. Mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y la coherencia de las políticas y E. Conocer mejor y responder eficazmente a las nuevas tendencias relacionadas con todas las formas de trata de seres humanos. El Plan Integral ha contribuido a dicha Estrategia en la medida en que a través de sus propias acciones y prioridades, ha seguido sus planteamientos. Obviamente, en algunas acciones se ha avanzado en mayor medida que en otras, según se recoge en el Informe Final de evaluación, teniendo en cuenta además que la estrategia se refiere a todas las formas de TSH. El trabajo del Ponente Nacional a través de la Red informal de ponentes nacionales y de otros mecanismos de participación garantiza el flujo de información entre la planificación española y la estrategia europea.

¿Las actuaciones ejecutadas han otorgado una prioridad correlativa a la importancia de las necesidades detectadas?

El Plan ha situado a las víctimas en el centro de todas las actuaciones. A pesar de los esfuerzos por mejorar los recursos de asistencia, reforzando por ejemplo la dotación presupuestaria de la Convocatoria específica de subvenciones para organizaciones especializadas en la atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas, la prioridad de identificación, protección y asistencia a las víctimas no ha contado para el desarrollo de sus medidas con la mayor dotación de presupuesto, que sigue correspondiendo a la prioridad de persecución a los tratantes.

Q. EVALUACIÓN DE IMPACTO: AVANCES CON RESPECTO A LA SITUACIÓN DE PARTIDA

F2.5 EVALUACIÓN DE IMPACTO	
Propósito	Observando cualitativa y cuantitativamente los cambios que las acciones han producido, valorar en qué medida el Plan Integral, a través de su diseño y sus acciones, ha producido efectos más allá de los resultados previstos, ya sean estos efectos específicos o globales, deseados o no, positivos, negativos o neutros y directos o indirectos

MÉTODO DE ANÁLISIS

La evaluación de impacto se plantea en el contexto de la presente evaluación como un análisis de los cambios que hayan podido producirse o inducirse de resultas del desarrollo del Plan Integral, al ejecutarse o no ejecutarse sus medidas. En este sentido, va más lejos que la evaluación de resultados: partiendo del análisis de dichos resultados (qué y cuánto se ha hecho y cómo se ha hecho), se enfoca en las consecuencias del Plan Integral, tanto las previstas como, si las hubiere, las que no se habían previsto, a distintos niveles.

Se valoran los impactos del desarrollo de las medidas del Plan Integral en la sociedad, en las personas vinculadas a las medidas del Plan Integral, en las administraciones, instituciones y entidades y, por ende, en las políticas públicas relacionadas con la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. Por ello son valoraciones mayormente vinculadas con la dimensión estratégica de la planificación en materia de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

Impacto en la sociedad

En el apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*, se han señalado los principales resultados de las actuaciones del Plan Integral dirigidas a concienciar a la sociedad. En relación con la percepción que la sociedad tiene de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, se han citado las campañas y otras acciones cuyo objetivo es la visibilización de la realidad de la trata y la promoción de un mensaje claro y contundente de tolerancia cero, realizadas por las administraciones, instituciones y entidades implicadas en la lucha contra la trata; se han comentado los logros y también algunas lecciones aprendidas, como por ejemplo que **la práctica marcadamente puntual de la sensibilización, aun siendo continuada, al no haber partido de una estrategia concertada, ha resultado menos eficaz y eficiente**.

El Plan Integral 2015-2018, a diferencia del Plan anterior 2009-2012, sí ha expresado claramente a través de múltiples vías, en particular sus campañas orientadas a la demanda, que las víctimas de trata están en la prostitución y que existe entre ambos fenómenos una relación indisociable. Sin embargo, el impacto logrado en la sociedad no es plenamente satisfactorio a la hora de hacer que cale el "mensaje claro y contundente". Cabe hacer aquí algunas observaciones:

- **La sociedad española sigue viendo en términos generales trata y prostitución como dos cuestiones separadas** o no las vincula de manera automática.

- Así como en materia de violencia de género se ha conseguido una identificación de la mayor parte de las mujeres de la sociedad española con el sufrimiento de las víctimas de esta violencia, no ocurre lo mismo con la trata con fines de explotación sexual, al no ser percibida ésta en general como una realidad cercana, y **sigue existiendo un estereotipo muy desvirtuado de las víctimas de trata**.
- En este sentido, en la sociedad en general no se percibe la trata con fines de explotación sexual como una forma de esclavitud que atenta gravemente contra los derechos humanos. Tampoco existe esa percepción en particular entre la mayoría de hombres prostituyentes, ni entre jóvenes que son demandantes o potenciales demandantes y que justifican su demanda con **argumentos que resultan estar muy alejados del conocimiento o de la sensibilidad ante el sufrimiento y de las historias de vida de las mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual**, a pesar de los esfuerzos que se han realizado a través del Plan Integral por no banalizar la prostitución y, sobre todo, por hacérselo ver a los jóvenes.
- No se ha conseguido transmitir el mensaje de que, en España, la mayoría de las mujeres y niñas víctimas de trata están condicionadas por métodos menos visibles externamente, pero igualmente alienantes de sus derechos y su dignidad, como ser anuladas, creer que no tienen alternativas a la prostitución, estar amenazadas directa o indirectamente, tener una deuda pendiente, etc.
- La trata se sigue relacionando en el imaginario fundamentalmente con un delito que se persigue y que logra detenciones, por lo que **se conoce más el aspecto de persecución que el de prevención**; a este respecto, cabe señalar, sin embargo, que éste podría ser un impacto del primer Plan 2009-2012, que claramente apostó por visibilizar la trata como una cuestión de género y una violación muy grave de los derechos humanos, atribuyendo la coordinación a un organismo de igualdad. Sin embargo, en la práctica el primer Plan estuvo marcado por una revisión normativa centrada en la tipificación del delito, la especialización de las FCSE para su persecución y otros elementos que ponen el foco fundamentalmente en el delito y en su gravedad. El tratamiento de la información a través de los medios de comunicación sigue muy marcado por esta orientación, que es la que da la sensación de haber calado en la sociedad.
- Existen, a pesar de esta percepción general, **personas y grupos de personas (en el ámbito profesional, político y de trabajo comunitario) que sí se han concienciado sobre la violación de derechos humanos que significa la trata con fines de explotación sexual, y de que prostitución y trata no son indisociables**, y que operan como agentes de sensibilización de otras personas, si bien con un efecto más bien circunscrito a sus ámbitos de influencia.

Se han señalado ciertas recomendaciones que podrían mejorar el impacto de las actuaciones en materia de sensibilización y concienciación social, como es **una estrategia orquestada de sensibilización** que apunte a disminuir la demanda de prostitución. Sin embargo, **dado que la prostitución y el negocio que ésta constituye son la razón de ser de la trata con fines de explotación sexual, no parece posible que se produzca un cambio estructural en el sentido de la tolerancia cero hacia la trata con fines de explotación sexual sin que se aborde la cuestión de la prostitución en nuestro país**. En estrecha vinculación con ello, y como se comenta en la valoración del enfoque de género, **se requiere**

seguir promoviendo activamente desde las políticas públicas cambios en las relaciones de género que incidan en la igualdad entre mujeres y hombres, orientados en particular a impulsar una reflexión sobre relaciones afectivo-sexuales igualitarias.

Impacto en las personas vinculadas con las actuaciones del Plan Integral

El impacto deseado de las actuaciones en las mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual es que salgan de su situación de víctimas de trata y de víctimas violación de los derechos humanos.

Ya hemos comentado en el análisis de relevancia en qué sentido se ha cumplido este objetivo desde la perspectiva de los planteamientos y las actuaciones del Plan Integral. Un dato que nos puede dar una medida del impacto de estas actuaciones en la vida diaria de las víctimas es su grado de retorno voluntario o su grado de acceso a un puesto de trabajo. Así, recordamos aquí que, por ejemplo, en el año 2018, según datos de la OIM, retornaron voluntariamente 7 víctimas de trata, todas ellas mujeres, de las cuales 5 de nacionalidad extracomunitaria y 2 de nacionalidad comunitaria. Y que en 2018 se bonificó la contratación de 12 personas víctimas de trata (tres de ellas con contrato indefinido y 9 con contrato temporal). También sería interesante conocer datos sobre reparación de las víctimas. Lamentablemente, se trata de datos escasos y meramente cuantitativos al respecto, no habiéndose conocido ningún estudio que haga un seguimiento específico sobre la condición de las mujeres y niñas que, habiendo sido víctimas de trata con fines de explotación sexual han pasado por un proceso asistencial en España en el periodo de desarrollo de Plan Integral 2015-2018. En la entrevista grupal realizada en el marco de esta evaluación, participaron dos mujeres identificadas y asistidas como víctimas de trata. El relato de sus historias de vida y de su experiencia de salida de su situación de trata constituyó un impresionante testimonio del impacto de un proceso que, en uno de los dos casos, había permitido que la mujer recuperara entre otras cosas su dignidad, su capacidad de tomar decisiones y su libertad. Existen también otras experiencias, vinculadas con el impacto negativo del propio proceso mientras se está viviendo, de revictimización, de vuelta a la prostitución por falta de recursos o por presiones que el proceso asistencial no ha conseguido eliminar, y también por alcanzar la mayoría de edad en el caso de las menores, cuyo conocimiento resultaría muy útil para seguir mejorando la asistencia a las víctimas de trata.

Un aspecto destacable del impacto del Plan Integral en las personas implicadas en la lucha contra la trata es que a menudo son precisamente éstas las que han conseguido impactar en las estructuras en las que están integradas.

La evolución en el planteamiento de la formación, con una **formación transversal más generalizada por un lado y una mayor la especialización de cierto personal por otra**, más allá de permitir lograr mejores resultados por aumentar la capacidad y la eficacia de las personas, los equipos y las organizaciones, ha impactado claramente, según se ha podido comprobar a través de las dinámicas participativas, en el compromiso y la implicación del personal en las actividades de lucha contra la trata en las que participa.

Por otra parte, las personas intervinientes también refieren cambios importantes en:

- su capacidad de **aprendizaje** y la diversidad de sus conocimientos, vinculada a la necesidad de aprendizaje continuo que se deriva de lo cambiante y compleja que es la

realidad de la trata de seres humanos en general y de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en particular;

- su **toma de conciencia** de la dimensión del problema, de la envergadura del delito y de la vinculación inequívoca de la trata con la prostitución;
- su **forma de trabajar**, habiéndose generalizado la coordinación y colaboración, organizada a través de protocolos y formas de hacer pautadas, como se comenta a continuación.

Impacto en las administraciones e instituciones y en las políticas públicas

En las administraciones e instituciones públicas es indudable que las medidas del Plan Integral han generado cambios notables:

- Los organismos más directamente implicados y con competencias en materia de trata **han integrado la idea de que deben visibilizar la trata con fines de explotación sexual,** y lo hacen de manera habitual a través de eventos especiales como las conmemoraciones, que aprovechan para visibilizar sus actuaciones y formaciones, a través de sus páginas web y de las redes sociales.
- Un cambio muy asentado en las administraciones públicas es la **asunción del mensaje de que las víctimas de trata se encuentran en los entornos de la prostitución** y de que la demanda de servicios de prostitución supone un atentado contra los derechos humanos de las víctimas, en línea con la Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016), que identifica la demanda de servicios sexuales como una de las principales causas de la trata con fines de explotación sexual y promueve que se desincentive la prostitución. Ha contribuido a ello que la sensibilización ha empezado por las propias instituciones que la impulsan.
- Por otra parte, algunas personas profesionales de distintos ámbitos de intervención en materia de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual han constatado, a través de su implicación en las actuaciones de Plan Integral, que también existen otros entornos en los que se pueden detectar víctimas; se trata de procesos muy complejos, en particular por no haberse producido todavía la explotación y hallarse bajo situaciones de control (aeropuertos, costas, centros de acogida, etc.). Desde un punto de vista más policial o judicial, cuando todavía no hay una situación de explotación es muy difícil, no sólo demostrar, sino también asumir, que pueda haber una víctima de trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, las ONG, y también algunas administraciones encargadas de otros procesos (acogida, servicios sociales, etc.), han empezado a ser conscientes de que la presencia de posibles víctimas y de que detectarlas a tiempo puede evitar su explotación y el larguísimo proceso de recuperación que tiene lugar después, si es que llega a producirse.
- Desde un punto de vista más policial o judicial, cuando todavía no hay explotación es muy difícil, no sólo demostrar, sino también asumir que podemos estar ante una víctima. Sin embargo, las ONG y también algunas administraciones encargadas de otros procesos (acogida, servicios sociales, etc.) han empezado a ser conscientes de que existen posibles víctimas y que detectarlas a tiempo puede evitar su explotación y lo que viene después (si llega) que es un larguísimo proceso de recuperación.

- Se han **formalizado prácticas** que, aunque aparentemente muy específicas, suponen un cambio fundamental en el *modus operandi* de las administraciones, pues las regulan para el conjunto de actores implicados. Así sucede con figuras como la del interlocutor social, que se ha conseguido que adquiera competencias y sea conocida y reconocida, o de instrumentos como **instrucciones**, como la 6/2016 de la que deriva esta figura, **protocolos** o **procedimientos**; es el caso entre otros ya comentados anteriormente del Anexo a la instrucción conjunta sobre el funcionamiento de las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer, en el que se formaliza el proceso de comunicación de casos y colaboración para la búsqueda de recursos adecuados, implicando a distintas administraciones, instituciones y a las organizaciones especializadas. La aprobación de algunos de estos instrumentos se ha visto dificultada por los cambios de gobierno y legislatura, que han retrasado la firma de normas, pero se registra su impacto en la medida en que facilitan el trabajo de las personas y garantizan que el foco esté en la atención a las víctimas. También sucede con la figura del interlocutor social. En cualquier caso, se puede afirmar que estos procedimientos ya existían antes de su formalización mediante los instrumentos mencionados.
- Sin perjuicio de los ajustes necesarios a nivel operativo, **se ha potenciado y sobre todo normalizado y generalizado la participación de la sociedad civil en las políticas públicas**, cuya mecánica se ha instalado en el *modus operandi* de agentes implicados, como es el caso de las FCSE, que anteriormente no tenían integrada esta forma de funcionar o no lo habían reconocido formalmente, aunque la practicaran de manera no formal.

En cuanto al traslado de estos impactos a las políticas públicas, cabe decir que:

- Existe una percepción generalizada, ya referida en otros capítulos del presente Informe de evaluación, de que s**e ha asentado una cultura de colaboración interinstitucional y de participación** que es un exponente de este enfoque de las políticas públicas.
- A través de la práctica, **se ha experimentado y se ha entendido la integralidad y la multidisciplinariedad** como una forma eficiente de diseñar intervenciones públicas en provecho del objetivo común de protección de las víctimas.
- Los avances en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual se deben específicamente al impacto del Plan Integral, tanto de sus planteamientos como de la ejecución de sus actuaciones, **siendo necesario en este sentido que esta modalidad de trata siga siendo visibilizada con fuerza transversalmente en los contextos más amplios de la violencia contra las mujeres y las niñas y de la trata de seres humanos en todos sus fines**.
- Por otra parte, es innegable que los avances logrados gracias entre otras a las políticas de igualdad, particularmente en relación con la violencia contra las mujeres, podrán contribuir a más largo plazo a generar contextos potenciadores de los avances en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.
- Así por ejemplo, la vinculación de los mandatos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género con las actuaciones del Plan Integral, como se analiza en el capítulo 5 del presente Informe Final de evaluación, da continuidad al Plan tras la terminación de su periodo de vigencia y constituye **el instrumento necesario para el impulso de las medidas de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual**

como una forma de violencia contra las mujeres. Esto resulta especialmente positivo porque se advierte que la trata no está integrada en la misma medida ni se está integrando a la misma velocidad que otras formas de violencia contra las mujeres, como por ejemplo las agresiones sexuales.

- La esperada Ley Integral de lucha contra la trata podría en este sentido dar el mismo impulso a la lucha contra la trata con fines de explotación sexual que la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género ha producido en la lucha contra la violencia de género.

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DE IMPACTO

Los resultados reseñados permiten construir respuestas fundamentadas y razonadas a las preguntas de evaluación, basadas fundamentalmente en el análisis cualitativo.

¿Cuál es el impacto del Plan en las personas? ¿Se aprecian diferencias por sexo o grupo de edad?

La población en general, a pesar de las campañas de sensibilización, adecuadamente diseñadas para que la trata con fines de explotación sexual se perciba como un atentado contra los derechos humanos, sigue teniendo un estereotipo muy desvirtuado sobre las víctimas de trata, y sigue disociando la trata de la explotación sexual y/o la prostitución. Cuesta integrar a nivel de la sociedad en general y de sectores específicos de la población como los jóvenes que la trata es un mecanismo para alimentar el negocio de la prostitución y que ambos conceptos no se pueden separar ni conceptualmente ni a nivel de intervención. Las campañas ejercen un efecto puntual, pero se requeriría una mejor planificación, diversificación y profundización de las mismas, a través de una estrategia única y concertada de comunicación, para lograr que su impacto no sea puntual. Los cambios de actitud que se registran se producen más entre personas concienciadas por la vía profesional, política o de trabajo comunitario. Existen grupos, particularmente entre las y los profesionales que participan directa o indirectamente en la lucha contra la trata a través de las administraciones, instituciones y entidades con responsabilidades en la ejecución de las actuaciones, donde sí se observa una sensibilización y concienciación, y una asunción de los enfoques y mensajes del Plan Integral. Ello se ha producido gracias a que las acciones formativas y de sensibilización han comenzado por las propias entidades. En cuanto a las mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, el objetivo último de las actuaciones es conseguir que salgan de su situación de víctimas de una violación de los derechos humanos y recuperen su dignidad, libertad y capacidad para tomar decisiones. Si bien se diseñan las condiciones para que esto ocurra a través del retorno a sus países de origen o su acceso a un puesto de trabajo, no se ha podido acceder a estudios de seguimiento de estos resultados o de los contrarios (abandono del proceso asistencial, vuelta a la situación de trata) en la vida de las propias víctimas.

¿Se han producido cambios en las políticas públicas como consecuencia del Plan Integral? ¿Qué cambios se consideran estructurales?

Los cambios estructurales son impactos profundos que se manifiestan y sostienen a largo plazo, por lo que, para hablar de cambios estructurales, tendríamos que considerar un plazo de tiempo más largo que el del desarrollo del propio plan, en el horizonte de una década frente a los 4 años de duración del Plan Integral. Sí se puede observar la tendencia de los cambios producidos a medio plazo por la ejecución de las medidas, que, de llegar a consolidarse y generalizarse, podría traducirse en cambios estructurales, e incluso en transformaciones, si dichos cambios ya no son revertidos, sino que se instalan como nueva realidad.

Cabe señalar varios cambios relevantes en las políticas públicas como consecuencia del Plan:

- el **afianzamiento de una cultura de coordinación y cooperación interinstitucional y de participación de la sociedad civil** como modelo de puesta en práctica de políticas públicas; la consolidación de este modelo se ha traducido en la aprobación de protocolos y procedimientos suscritos por administraciones, instituciones y entidades de distintos ámbitos de intervención y especialización, en aras del cumplimiento del objetivo común de situar a las víctimas en el centro de todas las actuaciones;
- la **normalización y potenciación de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas en un marco de colaboración coordinada de las actuaciones** que, como se ha señalado, requiere mejoras operativas, pero cuya mecánica se ha instalado en el modus operandi de órganos, como es el caso de las FCSE, que anteriormente no tenían integrada esta forma de operar;
- la **confirmación** en la práctica de los planteamientos del Pacto de Estado contra la Violencia de género en relación con los **enfoques de una futura Ley Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual**.

¿Se han identificado buenas prácticas o logros transferibles entre agentes implicados? ¿Son sostenibles en el tiempo?

Se han identificado múltiples logros. Tres factores determinan que algunos de ellos puedan considerarse sostenibles en el tiempo: primero, contribuyen al objetivo central de protección y asistencia a las víctimas desde un enfoque de derechos humanos y de género; segundo, han producido y siguen produciendo buenos resultados de las intervenciones; y, tercero, han producido cambios en la cultura de intervención de los agentes implicados por haber sido diseñados, promovidos y probados por los propios agentes. Así, entre las prácticas transferibles y sostenibles cabe citar:

- la **coordinación y cooperación interinstitucional como modelo de intervención integral y multidisciplinar**;
- el diseño y la implantación de **protocolos y procedimientos de intervención** que sistematizan la operativa de las intervenciones, igualmente desde ese modelo de coordinación y cooperación;
- el **modelo de desarrollo coordinado y colaborativo de las acciones formativas** que cada organismo dirige a su propio personal y que han pasado a no concebirse ya más que con un contenido multidisciplinar que requiere la participación, incluso en su organización y diseño, de otros organismos públicos y de entidades de la sociedad civil, para garantizar la adquisición de un conocimiento global de la situación y de las soluciones puestas en marcha.

R. VALORACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TRANSVERSAL DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

F2.6 VALORACIÓN DE LA INTEGRACIÓN TRANSVERSAL DEL ENFOQUE DE GÉNERO	
Propósito	Comprobar que la perspectiva de género está efectivamente incorporada en todas las actuaciones del Plan Integral y a todos los niveles

MÉTODO DE ANÁLISIS

El análisis de la integración transversal del enfoque de género, a efectos de la presente evaluación del Plan Integral, no puede llegar en este capítulo a la profundidad de una evaluación del enfoque de género en toda su dimensión. A través del objetivo de este apartado, consistente en comprobar que la perspectiva de género está efectivamente incorporada en todas las actuaciones del Plan Integral y a todos los niveles, se propone **visibilizar cómo se manifiesta la perspectiva de género a través del Plan Integral e invitar a reflexionar sobre las claves que la articulan**.

La integración del enfoque de género en el Plan Integral se ha examinado:

- a nivel del cumplimiento de lo que cabría llamar "principios rectores del enfoque de género de Plan Integral", previa reflexión acerca de dichos principios rectores.
- a nivel de la integración transversal del enfoque de género en todas las actuaciones y a todos los niveles del Plan de Acción del Plan Integral.

La valoración consiste en señalar si y cómo ha operado esta doble integración y qué aspectos han contribuido a ello. También permite estimar si esto ha producido cambios más profundos en las relaciones de género, mejorando la condición y posición de las mujeres, cuestiones a las que se ofrece una interpretación contestando a las preguntas de evaluación del presente apartado, al final del mismo.

A esta valoración han contribuido las interesantes aportaciones de las personas que compusieron los minigrupos de trabajo en la dinámica con el Grupo Focal, que luego se debatieron con el grupo al completo (véase *Anexo3. Dinámicas participativas y trabajo de campo*), que reflexionaron entre otras cosas sobre lo que le aporta al Plan Integral el hecho de que las medidas se hayan ejecutado desde la perspectiva de que la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual sea una forma de violencia contra las mujeres.

Breve análisis de género: principios rectores

Aplicar el enfoque de género a la lucha contra la trata de seres humanos en general y, dentro de ésta, a la lucha contra la trata con fines de explotación sexual en particular, significa **reconocer que este fenómeno afecta de manera diferencial y desproporcionada a las mujeres y a las niñas, y que les afecta precisamente por el hecho de ser mujeres**. Esto, a su vez, implica que se diseñen medidas específicas de detección, identificación, protección y asistencia adecuadas a la identidad y condición de género de las mujeres y niñas.

Según los datos sobre trata de seres humanos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito de 2019, las tres cuartas partes de las víctimas de TSH en el mundo son mujeres y niñas, representando las niñas un 23% del total de víctimas. La explotación sexual es la finalidad mayoritaria de la trata, afectando a más del 82% de los casos de trata de mujeres y al 72% de trata de niñas.

La trata afecta, con carácter general, a más mujeres y niñas, en el conjunto de sus finalidades, porque a las víctimas se las capta entre las personas más pobres o más vulnerables (previamente abusadas en la infancia, en posición de subordinación o discriminación en la sociedad de origen), lo que hace que las mujeres, más fáciles de captar y de someter, sean el objetivo más fácil para los tratantes. Además, seguramente también por su rol de género en relación con la ética del cuidado, son más susceptibles de ceder ante las amenazas de los tratantes de atentar contra sus familiares, especialmente hijas e hijos.

La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual es **una forma de violencia contra las mujeres, como así lo afirma el Convenio de Estambul.** Enmarcar la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en el contexto de la violencia contra las mujeres refuerza la integración del enfoque de género, pues la sitúa, por este aspecto también, en una realidad, la de la violencia contra las mujeres, que es discriminatoria y afecta desproporcionadamente a las mujeres por su condición de género.

La **prostitución es un exponente paradigmático de la dominación masculina**, una práctica diseñada por hombres, a través de la cual las mujeres se convierten en una mercancía y un producto de consumo para los hombres. Es una institución al servicio del mantenimiento de los privilegios de los hombres. La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual alimenta el negocio de la prostitución

Por lo tanto, cabe plantear, para el análisis de la integración efectiva del enfoque de género, en el primer nivel mencionado, qué aspectos y medidas del desarrollo del Plan Integral contribuyen a lo que podríamos llamar **tres principios rectores** de la aplicación del enfoque de género a **la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual,** a saber, que ésta:

- **afecta de manera diferencial y desproporcionada a las mujeres y a las niñas, precisamente por el hecho de ser mujeres;**
- **es una forma de violencia contra las mujeres;**
- **alimenta la prostitución, que es un exponente paradigmático de la dominación masculina.**

La incorporación del enfoque de género en las actuaciones se traduce también por la forma y el contenido de las mismas. Por ello, se revisan en este análisis aspectos como la operativa y las prácticas que han favorecido el *mainstreaming* de género, o los aspectos, como el uso no sexista del lenguaje o los contenidos formativos, que contribuyen a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

El enfoque de género en el Plan Integral

En la descripción de su Plan de Acción, el Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual asienta dicho Plan de Acción en **siete pilares, el segundo de los cuales es el enfoque de género**. que considera fundamental, "pues la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual **constituye una forma de violencia contra la mujer, consecuencia de la construcción social tanto en los países de origen como de destino, que coloca a las mujeres en una posición de desigualdad frente a los hombres**. En consecuencia, debe realizarse una labor de prevención y sensibilización que incida sobre las causas de la trata". Aquí están claramente reconocidos los dos primeros principios rectores que hemos nombrado. Y continúa explicando: "Las acciones de prevención dirigidas a producir un cambio del modelo social y cultural requieren un trabajo de información y sensibilización en origen, para evitar la captación de potenciales víctimas, y la sensibilización social para la prevención de la trata en los países de destino, de manera que se **reduzca la demanda de los servicios que se nutren de la trata de seres humanos**". Con ello queda señalado el tercer principio rector.

Una forma clave de promover el enfoque de género en el Plan Integral ha sido confiar su coordinación e impulso a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, un órgano dependiente del Departamento ministerial encargado de los temas de Igualdad (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI), actualmente Ministerio de Igualdad), **experto en género,** responsable de proponer la política del Gobierno contra las distintas formas de violencia de género e impulsar, coordinar y asesorar en todas las medidas que se lleven a cabo en esta materia. Reforzando el carácter integral y multidisciplinar del Plan Integral, esto **sitúa la lucha contra la trata con fines de explotación sexual de manera inequívoca en el contexto de la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y de la violencia contra las mujeres**.

El Plan Integral **ha lanzado un mensaje claro sobre la relación indisociable entre la trata con fines de explotación sexual y la prostitución,** y ha puesto el **foco en desincentivar la demanda de prostitución,** estrategia directamente orientada a **mejorar de forma global la condición y posición de las mujeres**. Este mensaje ha calado más en las administraciones e instituciones y en las y los profesionales implicados en la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual que en la sociedad en general, donde el impacto ha sido puntual.

Por otra parte, precisamente por el carácter integral y multidisciplinar del Plan Integral, la acción de la DGVG también es garantía de la incorporación del enfoque de género transversalmente en las actuaciones realizadas en o desde ámbitos que no son específicos de Igualdad, y donde el enfoque de género se ha incorporado transversalmente, gracias a que cuenta con personal experto en género.

Este hecho, que parece de fundamental importancia, queda a veces ofuscado bien porque se normaliza, bien porque la promoción de la Igualdad, en algunos ámbitos y contextos, sigue sin recibir la atención que merece como política vertebradora de justicia, equidad y bienestar en la sociedad. **Cabe recomendar que se busquen vías para dar mayor visibilidad al hecho de que el Plan lo impulsa efectivamente un organismo de Igualdad**.

Por el hecho de corresponder la coordinación y el impulso del Plan Integral al Departamento ministerial de Igualdad, **todas las actuaciones desarrolladas directamente desde el organismo de Igualdad por sus unidades administrativas, en particular por la DGVG,**

llevan la garantía de trabajarse con y desde el enfoque de género, y así se ha podido comprobar de forma inequívoca entre otras cosas en:

- los contenidos de sensibilización e información: campañas, herramientas, documentos y materiales; la revisión de contenidos ha puesto de manifiesto que así ha sido tanto a nivel de lenguaje y de imágenes, como de diseño y enfoque, con aquello que ha sido elaborado por o con el seguimiento de las unidades administrativas de Igualdad;
- los contenidos formativos generales en igualdad y específicos en trata de seres humanos y trata con fines de explotación sexual, en particular dirigidos a otras unidades administrativas, en las que ha intervenido personal experto de la DGVG;
- el diseño de las convocatorias de subvenciones a proyectos, en cuanto a su tratamiento del tema de la trata de mujeres y niñas y su planteamiento;
- la incorporación del enfoque de género en las actuaciones de otros Departamentos ministeriales;
- la respuesta a consultas y solicitudes de información de otros órganos implicados en la lucha contra la trata de seres humanos a nivel nacional e internacional.

La DVG es el órgano referente para la revisión desde la perspectiva de género de aspectos de otros ministerios implicados en la lucha contra la trata. Así, se han creado dinámicas de consulta sobre cuestiones relacionadas con el enfoque de género en la elaboración de otras herramientas de planificación de intervenciones públicas vinculadas a la trata de seres humanos, como por ejemplo el PENTRA, que es el plan de trata en el ámbito de la Estrategia de Crimen Organizado del Ministerio del Interior, y Plan Integral contra el Trabajo Forzoso y las Actividades Humanas Obligatorias del Ministerio de Trabajo.

A la DGVG también se le consulta y pide criterio a la hora de informar a organismos internacionales sobre las cuestiones de género que les llegan, cuando éstas afectan a sus competencias, encargándose por ejemplo de la transmisión de información al personal de la Embajada de Estados Unidos para la elaboración del Informe TIP (Trafficking in persons) de la Secretaría de Estado de Estados Unidos, o participando activamente en la preparación de la documentación y en las reuniones durante el periodo 2015-2018 de la segunda ronda de evaluación del cumplimiento por España del Convenio del Consejo de Europa contra la trata de seres humanos (visita de GRETA en 2017).

En relación con las actuaciones de las distintas prioridades del Plan Integral, se observa, por ejemplo que, en el caso de las campañas, a pesar de que los *briefings* para su diseño tienen un contenido impecablemente orientado desde la perspectiva de género, el resultado no siempre lo traduce.

También cabría cuestionar, en un análisis que supera el marco de la presente evaluación, la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos subvencionados a través de la Convocatoria específica de subvenciones a organizaciones especializadas en la atención a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual y sus hijos e hijas de la DGVG. En este caso, todas las actuaciones deben estar adaptadas a la situación de violencia de género que pretende abordar cada proyecto.

Cabría recomendar por otra parte que se promoviera que, **en las contrataciones externas, las propuestas integraran el enfoque de género, acaso a través de una cláusula social** en

el condicionado de las mismas que puntuara favorablemente la integración del enfoque de género en el diseño y ejecución de dichas propuestas o la formación en género de quienes la van a llevar a cabo.

Asimismo, se observa que el enfoque de género se integra en mayor medida en actuaciones en las que el órgano de Igualdad ha podido hacer un seguimiento más próximo, como es el caso de la herramienta ya descrita de las Unidades Mediáticas de Sensibilización (UMS), que es un modelo de integración transversal de la perspectiva de género tanto en el diseño como en el resultado.

La inclusión transversal en todas las actuaciones del Plan Integral del principio de igualdad se ha garantizado de forma general, bien gracias a la presencia y coordinación del Departamento ministerial de Igualdad y de su personal experto en género, bien a través de servicios especializados o de personas formadas o en formación a través del propio Plan Integral en estas materias, en las diferentes administraciones. Así por ejemplo, la Comisión de Igualdad del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ha actuado entre otras cosas para recabar información estadística en relación a las causas de trata de seres humanos, recogiendo datos desagregados por sexo.

En materia de persecución y prevención, en las instrucciones y los protocolos que se han elaborado se establece una serie de premisas para adaptar los procesos en la medida de lo posible, partiendo de que la trata es una forma de violencia contra las mujeres. Así, en las entrevistas de identificación, en el proceso de asilo o durante la acogida, etc., se realizan actuaciones adaptadas a la situación de las víctimas, como que las entrevistas sean realizadas por mujeres.

Sin duda, lo que ha impulsado claramente la incorporación transversal del enfoque de género en las actuaciones ha sido la **cultura de coordinación y colaboración entre administraciones** que el Plan Integral ha conseguido desarrollar, pues ha permitido que, como antes se ha comentado, personas especialistas en la materia de las unidades administrativas expertas en género e igualdad estén presentes y puedan aportar su conocimiento y orientar a otros Departamentos, instituciones y entidades. Así, se advierte que el enfoque de género está presente en fondo y forma en la mayoría de contenidos formativos, textos y herramientas como protocolos y otros soportes.

Algunos documentos incluyen el principio de igualdad de manera explícita, como es el caso por ejemplo del documento de "Actuaciones para la detección y atención a víctimas de trata de seres humanos menores de edad" (pendiente de tramitación como anexo al Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH), incluye en sus principios la igualdad y equidad en la atención a las NNA víctimas de TSH.

En las formaciones desarrolladas en las unidades administrativas e instituciones participantes en el Plan Integral, como ya se ha valorado antes positivamente, se ha aplicado un **enfoque multidisciplinar**. Esto ha permitido que, en muchos casos, los temarios incluyeran formación en igualdad y género. Por otra parte, las formaciones sobre trata con fines de explotación sexual, particularmente las realizadas desde la DGVG en otros foros, claramente se basan en un análisis de género de la realidad de la trata. Aunque todavía faltan ámbitos en los que introducir algunos contenidos específicos en género o en trata con fines de explotación sexual (como es el caso del Plan Director para la Convivencia y

Mejora de la Seguridad en los Centros educativos y sus Entornos, el Plan Integral ha velado por que se promoviera este planteamiento.

Sin duda una de las prioridades donde más se expresa la clara orientación de género del Plan Integral es la de protección y asistencia a las víctimas. Ya se han comentado los resultados concretos de las actuaciones y la relevancia de éstas. Con respecto al enfoque de género, claramente dichas actuaciones parten del principio de situar a la víctima en su centro y convertir sus necesidades en el punto de mira de las respuestas. **En este sentido, está claro que se han tenido en cuenta la posición y la condición de las víctimas como mujeres y niñas, y se ha atendido a su género, su edad, su origen, su situación legal, su situación familiar, si tienen hijas o hijos, trabajando mayoritariamente con y desde la perspectiva de género**.

En cuanto a los datos estadísticos, todavía existen numerosas bases de datos que no son específicas de temas de género en las que no se hace una desagregación sistemática de la información por sexo. En el trabajo participativo realizado en esta evaluación a través del Grupo Focal, se ha propuesto, en relación con los datos específicos sobre trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, que **además de desagregarse los datos por sexo, se incluyan conceptos adicionales para el análisis de género, como son las cargas familiares en origen, la feminización de la pobreza o las desigualdades de género,** un aspecto que puede tenerse en cuenta en el diseño de indicadores y la recogida de datos para el seguimiento del futuro instrumento de planificación.

Un aspecto interesante vinculado con el análisis de género realizado al comienzo de este apartado se comentó en la dinámica participativa del Grupo del Foro que recogió una propuesta que también formulan voces en distintos ámbitos. Se refiere a que **el futuro instrumento de planificación contemple igualmente otras formas de trata que, al igual que la trata con fines de explotación sexual también afectan fundamentalmente a mujeres y niñas por su condición de género, y suponen formas de violencia contra las ellas, como lo son la trata de seres humanos con fines de matrimonio forzado, con fines de servidumbre o de esclavitud sexual (esclavas sexuales) o determinadas formas de trata laboral cuando ésta se refiere a trabajos tradicionalmente reservados a las mujeres** (como es por ejemplo el caso del servicio doméstico).

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE GÉNERO

Los resultados reseñados permiten construir respuestas fundamentadas y razonadas a las preguntas de evaluación, basadas en un análisis cualitativo.

¿Ha contribuido el Plan Integral 2015-2018 a mejorar la condición y posición de las mujeres?

El Plan Integral es sin duda un paso adelante en la mejora de la condición y posición de las mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, en la medida en que ha contribuido a su protección y seguridad, **situando en el punto de mira de las instituciones y administraciones públicas, de profesionales de muchos ámbitos y, aunque con menor impacto, de la sociedad, uno de los lados más duros y oscuros de un problema que sitúa a muchas mujeres, en particular a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, en una condición y posición reconocida como de "esclavitud moderna"**, y

que la sociedad no identifica como tal, ya que la explotación sexual, en cualquiera de sus variantes, está interiorizada dentro de nuestra cultura, que tiende a justificarla situándola en la voluntad de las mujeres.

En los años de desarrollo del Plan Integral 2015-2018, también como continuación de las acciones del Plan anterior 2009-2012, se ha conseguido sacar a la luz las redes criminales que operan detrás, la complejidad de las formas de operar del crimen organizado y la vulnerabilidad de las mujeres que son captadas y tratadas, así como la condición de esclavitud a la que se las somete. **Este Plan Integral ha dado un paso más lanzando un mensaje claro sobre la relación indisociable entre la trata con fines de explotación sexual y la prostitución, y ha puesto el foco en desincentivar la demanda de prostitución, que en último término es una estrategia directamente orientada a mejorar de forma global la condición y posición de las mujeres**. Además, se ha seguido avanzando, reforzándolas a todos los niveles, las respuestas destinadas a ofrecer salidas a su situación.

El principio de enfoque de género del plan ha supuesto reconocer que este fenómeno afecta de manera diferencial y desproporcionada a las mujeres, y que les afecta precisamente por el hecho de ser mujeres. Esto a su vez ha llevado a diseñar medidas específicas de identificación y protección adecuadas a la identidad y condición de género de las mujeres y orientadas a mejorar dicha condición y posición en la sociedad.

Se ha puesto de manifiesto que queda mucho por hacer en numerosos aspectos, a nivel de la sociedad, de las administraciones e instituciones y de las propias mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual. Esta evaluación ofrece algunas recomendaciones orientadas a generar unas condiciones que les permitan primero salir de la condición de opresión en la que viven para luego promover su empoderamiento. Este empoderamiento se ha producido a través del Plan a nivel individual en el caso de víctimas que han conseguido salir de la situación de trata con la ayuda de la asistencia recibida y por haber llegado a estar en situación de poder tomar decisiones. Falta reforzar este nivel individual y avanzar en el desmantelamiento de las condiciones que permiten que se produzca el fenómeno de la trata, empezado por el negocio que es el destino de sus víctimas, y que generan las desigualdades y discriminaciones, que son múltiples y complejas.

En este sentido, es positivo que la coordinación del Plan Integral recaiga sobre un órgano de la administración, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, especializado, por sus funciones y por la preparación de su personal, en la intervención con enfoque de género y en la promoción de la igualdad, así como en la intervención pública en materia de violencia contra las mujeres.

Se echa de menos que la mejora de la condición y situación de las mujeres no haya llegado en la misma medida a aquéllas que están en situaciones de especial vulnerabilidad, por ejemplo, las víctimas menores de edad o a las mujeres con discapacidad que son víctimas de trata, o a los hijos e hijos de las víctimas, cuyo tratamiento dista mucho del que reciben las y los menores hijas o hijos de una víctima de violencia de género. Para ello es necesario adaptar adecuadamente los procedimientos de detección e identificación, además de conseguir una mayor implicación transversal y cooperativa de profesionales de distintos ámbitos: infancia, discapacidad, FCSE y organizaciones especializadas. En particular, es muy necesario intensificar los pilares de enfoque de género y de interés superior del menor en relación con la vulnerabilidad de las niñas y adolescentes en este contexto, para que mejore su condición y posición y para no perpetuar la desigualdad de género al no conseguir que desde niñas salgan de esa condición y posición discriminatoria, que supone una violación de los derechos humanos y de los derechos de la infancia.

En resumen, el Plan Integral ha supuesto un gran avance en relación con la mejora de la condición y posición de las mujeres, un objetivo a fin de cuentas estructural y que como tal requiere seguir afianzando y reforzando los progresos en la lucha contra la trata, reforzando el principio de enfoque de género.

¿Se han transformado las relaciones de género como consecuencia de las medidas implementadas a través del Plan Integral? ¿Cómo se manifiestan estas transformaciones?

Un cambio en las relaciones de género supone transformar el modelo de dominación masculina y se manifestaría, entre otras cosas, a través de cambios profundos y sostenibles en los roles de género y en las actitudes de hombres y de mujeres en la sociedad.

Uno de los problemas en este sentido es que la percepción que la sociedad tiene en general sobre la prostitución carece mayoritariamente de enfoque de género. Aunque sí se asocia prostitución principalmente con mujeres, en la opinión pública no especializada en la materia se tiende siempre a señalar y a poner el foco en lo que en realidad son excepciones abrumadoramente minoritarias. Así ocurre también con la percepción acerca de la trata con fines de explotación sexual, que de hecho no se vincula automáticamente con la prostitución.

La prostitución es un exponente paradigmático de la dominación masculina, una práctica diseñada por hombres y para los hombres, a través de la cual las mujeres se convierten en una mercancía y un producto de consumo, simbólicamente siempre y fácticamente en la mayor parte de las realidades de las mujeres vinculadas a la misma. Se trata de un tema que suscita debate en la sociedad española y que está pendiente de revisión en el ordenamiento jurídico para que se aborde de manera eficaz la erradicación de la trata con fines de explotación sexual.

Un cambio en las relaciones de género en relación con la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual supondría entre otras cosas:

- **rechazar la prostitución**, como manifestación del poder de dominio de los hombres sobre las mujeres, lo cual pasa por comprender e integrar las implicaciones de género de la prostitución;
- **no justificar la prostitución**, lo cual pasa entre otras cosas por conocer historias de vida y experiencias de mujeres, adolescentes y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual y desmontar estereotipos de género que sólo sirven los intereses de un sistema que, activa o pasivamente, defiende el negocio de la prostitución;
- **no demandar servicios de prostitución**, que se nutren de la trata de mujeres y niñas para su explotación sexual.

El Plan Integral 2015-2018 ha lanzado un claro mensaje de que la trata con fines de explotación sexual está directamente relacionada con la demanda de prostitución. Este mensaje ha calado más en las administraciones e instituciones y en las y los profesionales implicados en la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual que en la sociedad en general, donde el impacto ha sido puntual.

Un cambio en las relaciones de género requeriría seguir incidiendo en este mensaje y profundizar en la sensibilización y formación acerca de las conclusiones derivadas del análisis de género de la prostitución y de la explotación sexual.

¿Se ha sensibilizado la sociedad sobre el hecho de que de la trata afecta a los derechos humanos de las mujeres y de que estos son derechos equivalentes e irrenunciables para todas las personas?

El Plan Integral ha adoptado con firmeza el principio de derechos humanos y ha desarrollado actuaciones en el ámbito de la sensibilización, de la formación y de la intervención desde la óptica de que la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual es un atentado contra los derechos humanos y para que así se perciba. Esto ha supuesto en particular avanzar en equiparar los derechos de las víctimas de trata a los de todas las personas.

La sociedad en general, a pesar de las campañas de sensibilización, adecuadamente diseñadas para que la trata con fines de explotación se perciba como una violación de las más graves que pueden existir de los derechos humanos, sigue teniendo un estereotipo muy desvirtuado sobre las víctimas de trata, y sigue disociando la trata de la explotación sexual y/o de la prostitución. Sin duda sería muy útil tener mayor acceso a las historias de vida y experiencias de las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual para comprender en toda su dimensión la violación de derechos humanos que supone su

condición y seguir lanzando el mensaje, en el marco de la difusión de los derechos humanos en general, de que esos derechos son de todas las personas e irrenunciables.

5. EL PACTO DE ESTADO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

En el presente capítulo se presenta un análisis y una reflexión sobre la vinculación de los mandatos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género con las medidas del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

El Pacto de Estado contra la Violencia de Género

El Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 (BOE núm. 137, de 6 de junio de 2014) establece en su exposición de motivos que "*España llevará a cabo las modificaciones que sean necesarias en su ordenamiento jurídico interno a los efectos de la aplicación del Convenio en su totalidad*".

Este mandato se puso en marcha, entre otras actuaciones, mediante el trabajo emprendido por Congreso y Senado. En concreto, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad, en su sesión del día 15 de noviembre de 2016, una Proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a promover la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género por el Gobierno de la Nación, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y la Federación Española de Municipios y Provincias, que siguiese impulsando políticas para la erradicación de la violencia sobre la mujer como una verdadera política de Estado. Un pacto que recuperase el espíritu de consenso de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, vinculando a todos los partidos políticos, poderes del Estado y sociedad civil, en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género.

Por su parte, la Comisión de Igualdad del Senado decidió, el 21 de diciembre de 2016, la creación de una Ponencia que estudiase y evaluase, en materia de Violencia de Género, los aspectos de prevención, protección y reparación de las víctimas, analizase la estrategia para alcanzar e implementar un Pacto de Estado contra la Violencia de Género y examinase la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Ante esta Ponencia comparecieron un total de 52 personas expertas en materia de violencia contra las mujeres.

Como consecuencia de lo anterior, ambas Cámaras aprobaron sendos informes para dar cumplimiento a este fin, con fecha 13 de septiembre (Senado) y 28 de septiembre (Congreso), en los que se recoge la premisa de avanzar en la erradicación de las distintas formas de violencia contra las mujeres.

El PEVG y la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual

En estos informes, que se caracterizan por incluir medidas que deberán adoptarse en relación a las distintas manifestaciones de la violencia contra la mujer y no sólo en el ámbito de la violencia ejercida en el seno de la pareja o ex pareja, destaca, a efectos del tema que ocupa esta evaluación, **la inclusión de medidas específicas para abordar la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y, entre ellas, la de impulsar la elaboración de una Ley Orgánica de lucha Integral y multidisciplinar contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (medida 189 Congreso y 159 Senado)**.

Así, **en el documento refundido de medidas del PEVG, elaborado en mayo de 2019 por la DGVG para integrar las medidas tanto del Informe de la Subcomisión del Congreso como de la Ponencia del Senado, se recoge la siguiente declaración**: "En España [...] además han repuntado otras formas de violencia de género al compás de los cambios producidos por la globalización, como la trata de mujeres y de menores con fines de explotación sexual" (p. 5).

En concreto, el *Eje 8: Visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres* agrupa las medidas que plantean prestar "especial atención a la violencia sexual, a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a la mutilación genital femenina y a los matrimonios forzados. De conformidad con el Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), de 2011, se incluirán todos los actos de violencia basados en el género que impliquen o puedan implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada".

El PEVG incluye medidas que hacen alusión específica al Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual o a algunas de las medidas que éste contempla. Así, ordenándolas según la numeración consolidada del documento refundido –aun incluyendo la numeración correspondiente de Congreso (C) y Senado (S)– y con indicación de su estado de ejecución según consta en el mismo (téngase en cuenta que la mayoría de las medidas cumplidas son de continuidad), son las siguientes:

- Medida 257 (C189, S157/159/161), en proceso: Impulsar la aprobación de Ley de lucha integral y multidisciplinar contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, que establezca mecanismos adecuados para la prevención, refuerce la persecución de oficio del delito, promueva la eliminación de publicidad de contenido sexual y ponga en marcha servicios y programas de protección social y recuperación integral de las víctimas.
- Medida 258 (C190, S160), en proceso: Plasmar, en indicadores objetivamente verificables, el enfoque integral de derechos humanos que contempla el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual 2015-2018, durante la realización de informes de seguimiento y evaluaciones finales, los cuales deberán remitirse a la Comisión de Seguimiento del Pacto.
- Medida 259 (C191), en proceso: Modificar la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, para mejorar la protección de víctimas, testigos y denunciantes del delito de trata.

- Medida 260 (C192, S159/169), en proceso: Intensificar la cooperación internacional en materia de trata de personas con fines de explotación sexual, aumentando los fondos de cooperación internacional para facilitar la labor de detección de casos y el posterior apoyo a las víctimas retornadas.
- Medida 261 (C193, S163), cumplida: Continuar con la publicación en la página web del Ministerio del Interior de los Informes y Estadísticas en materia de trata de personas con fines de explotación sexual, incorporando dichos datos en los Boletines de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, de cara a unificar la información e indicadores estadísticos relacionados con cualquier forma de violencia contra las mujeres.
- Medida 262 (C194, S158/165/170), en proceso: Reforzar la persecución de oficio del delito de trata, y poner en marcha servicios y programas de protección social y recuperación integral de las personas que han sido explotadas.
- Medida 263 (C195), cumplida: Evaluar el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, para que se protejan los derechos humanos básicos de las víctimas de trata a pesar de la estancia irregular.
- Medida 264 (C196, S163), en proceso: Realizar un estudio sobre las nuevas realidades de la Trata y las respuestas operativas que deben implementarse para que las actuaciones policiales tengan mayor facilidad a la hora de intervenir en espacios de alto nivel de control por parte de los proxenetas, incluidas las viviendas.
- Medida 265 (C197, S64/166/175), cumplida: Desincentivar la demanda de prostitución mediante campañas de concienciación y talleres de sensibilización dirigidos a los jóvenes.
- Medida 270 (S162), cumplida: Mejorar la información a las víctimas de trata, también sobre el derecho de asilo.
- Medida 271 (S167), cumplida: Identificación de las víctimas. Cumplimiento de la Instrucción del Cuerpo Nacional de Policía que indica que la Policía vaya acompañada por ONG cuando realiza intervenciones en este ámbito. Acompañada preferentemente por supervivientes o mediadoras que saben cómo tratar y ayudar a las víctimas. Reforzar las Unidades de Rescate: Con equipos multidisciplinares y con supervivientes de la Trata.
  En realidad, esta medida habría que considerarla "en proceso", pues el acompañamiento se realiza en todo caso en ausencia de un mandato explícito recogido en una instrucción al respecto, lo que lo sujeta a distintas opciones en cada caso.
- Medida 272 (S168), en proceso: Estudiar con las Comunidades Autónomas la posibilidad de implantar turnos de oficio especializados en la protección de víctimas de trata en las distintas Comunidades Autónomas.
  Esta medida está cumplida parcialmente en algunos territorios, aunque el desarrollo no es uniforme, no habiendo en particular directrices claras sobre lo que se considera una asistencia especializada. Existen algunas prácticas que podrían servir de referente en este sentido.

En materia de prostitución se prevén otras dos medidas que están pendientes y tienen un gran impacto en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, por lo que su ejecución debería realizarse teniendo en cuenta y reflejando esta indisociable vinculación

del contexto de la prostitución con la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual:

- Medida 266 (C198), pendiente: Difundir por parte de las Administraciones Públicas información sobre violencias machistas entre las mujeres que ejercen la prostitución y los derechos que las asisten.
  Cabe señalar que, aun siendo un mandato de las Administraciones Públicas, existen materiales de las ONG elaborados con este propósito y contenido, muchos de ellos con fondos de las subvenciones de dichas Administraciones, particularmente como parte de la medida 57 del Plan Integral de "impulso de actuaciones dirigidas a posibles víctimas… con la finalidad de que tomen conciencia de su situación, favoreciendo su auto-identificación como víctimas…".
- Medida 267 (C199), pendiente: Establecer un sistema de análisis estadístico que recoja las violencias machistas que sufren las mujeres que ejercen la prostitución.

Otras medidas de otros ejes del PEVG también están vinculadas a la lucha contra la trata y/o la engloban, particularmente las pertenecientes al ámbito de la trata sexual, relacionándose con medidas del Plan Integral:

- Medida 36 (C31) (*Eje 1: Ruptura del silencio. Sensibilización y prevención – 1.3. Sectores vulnerables*), en proceso: Promover que en el marco de la cooperación internacional se destinen recursos para medidas específicas contra la violencia machista dentro de los protocolos de actuación en campos de refugiados y refugiadas (trata, agresiones sexuales…).
- Medida 132 (S51/52/224) (*Eje 3: Perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas*), pendiente: Para evitar la victimización secundaria, priorizar la adecuación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y juzgados especializados, con dependencias que impidan la confrontación víctima/agresor, dotándolos de medios audiovisuales que eviten la repetición de las declaraciones y de intérpretes cualificados. Estas mismas dependencias podrán ser utilizadas para los casos de agresiones sexuales y trata de personas con fines de explotación sexual.
- Medida 223 (C159, S127/164/177/203/209/222) (*Eje 5: Impulso a la formación*), en proceso: Ampliar la formación especializada que reciben los y las profesionales de la Administración de Justicia, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de prevención de la violencia de género y en materia de trata, llevando estos contenidos también a los jueces y juezas de familia y de menores, además de a los juzgados especializados en violencia de género. Estructurarla en planes que contemplen una formación transversal, estable, multidisciplinar y evaluable.
- Medida 253 (C185), en proceso: Promover el desarrollo de programas integrales de atención a la violencia sexual en todo el territorio, en colaboración y con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas.
- Medida 254 (C186, S171/173), finalizada: Elaborar campañas y materiales informativos contra las violencias sexuales y las diferentes realidades de las mujeres (edad, procedencia o situación de diversidad funcional/discapacidad), con el objetivo de que exista una mayor conciencia social sobre estas formas de violencia de género.

- Medida 256 (C188, S171/178), en proceso: Incluir nuevos baremos e indicadores en la Macroencuesta de la Delegación del Gobierno contra la violencia de género, sobre todos los tipos de violencia sexual. Asimismo, recomendar a los diferentes observatorios la inclusión de dichos indicadores.

Por otra parte, como se ha comentado en apartados anteriores, el PEVG incluye, **con respecto a la financiación de las medidas**, en su *Eje 9. Compromiso económico*, cuyo título ya supone una toma de postura clara, y **con respecto al seguimiento y evaluación** de las mismas en su *Eje 10. El seguimiento del Pacto*, **planteamientos y medidas** que perfectamente pueden **servir de referente para la futura planificación de la lucha integral contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual**.

Además, entre otras cuestiones destacables respecto al Pacto de Estado, cabe señalar los acuerdos alcanzados en el mes de diciembre de 2017, entre el Gobierno y el resto de Administraciones autonómicas y locales, entidades y organismos intervinientes para el desarrollo del mismo, por lo que el Pacto cuenta con la implicación formal de las distintas administraciones, un avance con respecto al compromiso alcanzado en el propio Plan Integral.

Así pues, se puede afirmar que, **a través del Pacto de Estado, a nivel autonómico hay una implicación formal para desarrollar medidas en relación con la trata y la explotación sexual**. De hecho, en las normas de las distintas Comunidades Autónomas se han incluido la trata y la explotación sexual bajo el concepto de violencia contra las mujeres y, en algunos casos, también se han extendiendo los derechos y recursos del ámbito de la violencia de género a las mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual o víctimas de explotación sexual.

Cabe señalar que este resultado no se había conseguido en cambio con la aprobación y el desarrollo de las medidas del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a pesar de estar contemplado en el mismo. Como se ha señalado en el análisis anterior, sí ha existido colaboración entre la administración central y las administraciones territoriales, y también se han desarrollado actuaciones concretas. Sin embargo, no se puede decir que se hayan adoptado medidas formalmente establecidas para el cumplimiento de los objetivos del Plan; se han ejecutado más bien actuaciones centrales de la Administración General del Estado, cuya información no ha llegado a calar, al menos homogénea y formalmente, en los territorios.

También es importante destacar que la AGE, a partir de 2018 (RD-Ley 9/2018, de 3 de agosto), realiza transferencias específicas a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales para el cumplimiento del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, lo que incluye en particular las actuaciones en materia de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. Cabe recomendar que se sigan destinando recursos a combatir la violencia contra las mujeres, incluyendo esta forma de violencia que es la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, con el objetivo de reducir las diferencias y desigualdades existentes en el acceso de las víctimas de trata a los recursos socio asistenciales.

En síntesis, el hecho de la inclusión de la trata con fines de explotación sexual en el PEVG resulta una base fundamental para impulsar y continuar trabajando en las políticas públicas

de lucha contra la trata con fines de explotación sexual desde la perspectiva de la violencia contra las mujeres; **en la medida en que el Pacto de Estado contra la Violencia de Género emana del Parlamento y contiene unos mandatos que implican al legislador, así como a las administraciones de los distintos niveles territoriales y competenciales, habiéndose formalizado las transferencias para llevarlo a la práctica, constituye el instrumento necesario para el impulso de las medidas de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual como una forma de violencia contra las mujeres una vez finalizada la vigencia del Plan** y es un referente en la promoción del enfoque de derechos humanos y centrado en la víctima, así como en los planteamientos relativos al compromiso económico y al seguimiento de las actuaciones.

6. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

PRINCIPALES LOGROS CONSEGUIDOS POR EL PLAN INTEGRAL 2015-2018

En materia de promoción de los derechos humanos y de protección de las víctimas:

(1) El Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018 ha conseguido su objetivo central de **la promoción efectiva de los derechos humanos y la protección de las víctimas,** al abordar, desde todas sus prioridades y medidas, directa o indirectamente, independientemente de cuál fuera el objetivo de cada intervención y por encima de otros intereses, el acceso de éstas a la justicia, a la protección y a los recursos asistenciales, lo que ha permitido avanzar en equiparar los derechos de las víctimas de trata a los de cualquier persona residente en el Estado español.

(2) El Plan Integral 2015-2018 ha conseguido **llevar a la práctica e integrar en el modo de operar de los agentes implicados** que **las víctimas sean el centro de todas las actuaciones y protagonistas de todo el proceso** y que se priorice el ofrecimiento de soluciones adecuadas a las mismas, **si bien falta reforzar la particular atención que merecen aquellas situaciones de especial vulnerabilidad** y la **primacía del interés superior del menor** en relación con la vulnerabilidad de las niñas en este contexto.

En materia de aplicación del enfoque de género:

(3) El Plan Integral 2015-2018 se ha basado en el pilar del **enfoque de género, al situar efectivamente la trata en el contexto de la violencia contra las mujeres,** "construcción social [...] que coloca a las mujeres en una posición de desigualdad frente a los hombres", y al **lanzar un mensaje claro sobre la relación indisociable entre trata con fines de explotación sexual y prostitución**, poniendo el **foco en desincentivar la demanda de prostitución**, una estrategia directamente orientada a **mejorar de forma global la condición y posición de las mujeres**.

(4) **Una forma clave de promover el enfoque de género en el Plan Integral ha sido confiar su coordinación e impulso a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género,** un órgano experto en género dependiente del actual Ministerio de Igualdad, responsable de impulsar, coordinar y asesorar en todas las medidas que se lleven a cabo en materia de violencia contra las mujeres. Reforzando el carácter integral y multidisciplinar del Plan Integral, esto **sitúa la lucha contra la trata con fines de explotación sexual de manera inequívoca en el contexto de la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y de la violencia contra las mujeres**.

(5) La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se ha consolidado como **órgano experto en género** encargado de los temas de trata sexual en contextos donde se aborda la trata desde sus distintas finalidades, en particular a través del Relator Nacional.

(6) El **Pacto de Estado contra la Violencia de Género** incluye medidas que hacen alusión específica al Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual o a algunas de sus medidas. A través del Pacto de Estado hay a nivel autonómico una implicación formal para desarrollar medidas en relación con la trata y la explotación sexual.

En materia de prevención (sensibilización, información, formación y detección):

(7) El Plan Integral 2015-2018 ha contribuido en cierta medida a una mayor **sensibilización social** y ha conseguido **puntualmente** que la sociedad perciba la trata con fines de explotación sexual como un atentado contra los derechos humanos y como una realidad vinculada a la prostitución, contribuyendo así a la prevención de la misma. La sensibilización ha tenido mayor impacto entre las y los profesionales directa o indirectamente intervinientes en la lucha contra la trata de seres humanos.

(8) En general, **las administraciones e instituciones** implicadas en la lucha contra la trata y la explotación sexual que participan en actuaciones del Plan Integral **han adoptado la definición de la trata como atentado contra los derechos humanos** vinculado a los entornos de prostitución y están avanzando en promover este enfoque, gracias a que **la sensibilización ha empezado por las propias instituciones que la impulsan.**

(9) El Plan integral **ha logrado reforzar la información y formación a profesionales** a múltiples niveles sobre la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. **La información y la formación han estado muy generalmente guiadas por el enfoque de derechos humanos y victimo-céntrico,** ahondando las formaciones en cuestiones referentes al acceso de las víctimas a la justicia, a los recursos asistenciales y a los procedimientos de actuación en todas sus fases, **así como por el enfoque de género, al situarse la trata en las acciones informativas y formativas en el contexto de la violencia contra las mujeres.**

(10) La formación e información a profesionales ha permitido **mejorar la actuación** de éstos. Se han consolidado acciones formativas organizadas por las distintas administraciones e instituciones públicas y también por las entidades de la sociedad civil, dirigidas a su personal, así como a otros ámbitos de colaboración como el educativo, con un enfoque integral y multidisciplinar en el que se ha contado con docentes de distintos sectores.

(11) El Plan Integral ha avanzado en **involucrar a diferentes profesionales de las administraciones públicas en la prevención y detección de la trata,** así como en el diseño y la aplicación de protocolos generales y sectoriales de actuación para la detección de posibles víctimas, con especial atención a situaciones de particular vulnerabilidad o riesgo.

(12) La **colaboración de las FCSE y las organizaciones especializadas** ha sido fundamental tanto en la detección como en la identificación de las víctimas.

En materia de asistencia a las víctimas:

(13) Los esfuerzos en materia de información y asistencia a las víctimas han creado **una red asistencial sólida tanto en cuanto a recursos materiales y profesionales como a su mantenimiento y potenciación a través de mecanismos de coordinación y cooperación y de instrumentos pautados para formalizar dicha coordinación a**

nivel de los agentes implicados y de los territorios, que constituye una buena base sobre la que seguir avanzando.

(14) Esta red de recursos **mejora la identificación, protección y asistencia a las víctimas** y, en particular, la puesta a disposición de éstas, incluidas en cierta medida las de mayor vulnerabilidad, de unos servicios de atención adecuados a sus circunstancias.

(15) Ha aumentado la financiación dirigida específicamente a los recursos de **detección y atención** a mujeres víctimas de trata.

En materia de mejora del conocimiento:

(16) El Plan Integral 2015-2018 ha permitido avances moderados en la complicada tarea de **mejorar el conocimiento de la situación de la trata con fines de explotación sexual en España**. En relación con los datos estadísticos, se ha realizado un esfuerzo sostenido por integrar datos procedentes de distintas fuentes y se ha avanzado en el análisis de nuevos datos. El **Relator Nacional** ha contribuido a la mejora del conocimiento y a la recogida de datos a través de su labor de coordinación. La Comisión de Igualdad del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ha actuado para **recabar información estadística en relación a las causas de trata** de seres humanos.

(17) **En el seno del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual** se ha puesto en marcha un Grupo de trabajo que ha iniciado la elaboración colaborativa y ha propuesto un conjunto de indicadores para la evaluación del Plan Integral que, en último término, pueden contribuir a mejorar el conocimiento de la situación de la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

(18) El Boletín Estadístico Anual de Violencia de Género, que ha incorporado y mejorado a lo largo del periodo el capítulo de datos estadísticos de la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, es una fuente importante que integra información y facilita la mejora del conocimiento sobre esta modalidad de trata.

En materia de persecución:

(19) El Plan Integral ha permitido que se logre una **persecución más activa a los tratantes,** gracias en particular a los **avances en la formación y especialización** tanto de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como de operadores jurídicos, así como a la elaboración de **pautas de intervención** y de procedimientos de documentación en los procesos de investigación e inspección de Policía Nacional y Guardia Civil. También destaca la implicación de personal especializado de Policía Nacional y Guardia Civil en relación con la **investigación patrimonial del delito**.

En materia de colaboración y enfoque integral:

(20) El Plan Integral 2015-2018 ha conseguido introducir la trata como eje de acción en muchas Instituciones.

(21) El Plan Integral ha conseguido generar una dinámica de colaboración especialmente positiva y eficaz respecto al **proceso de intervención con las víctimas de trata,** consiguiendo avances en la **formalización de pautas comunes para la comunicación y cooperación en el proceso de protección de las víctimas** orientadas a garantizar

una atención y derivación adecuada de las mismas, a través de instrucciones, protocolos y otros sistemas de cooperación.

(22) El Plan Integral ha funcionado efectivamente como **instrumento de carácter integral y multidisciplinar**; sus medidas se han ejecutado en términos generales en el conjunto del periodo desde una **práctica crecientemente coordinada** que ha introducido y asentado **cambios en los modos de trabajo de las personas** implicadas en la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

(23) El Plan Integral ha alcanzado un balance positivo en la generalización y normalización de la **colaboración interinstitucional**, generando y asentando entre las distintas administraciones e instituciones intervinientes una mayor conciencia de lo fundamental que es realizar un trabajo en común, y un compromiso claro de colaborar. Así, a lo largo del periodo de vigencia, los distintos actores han asumido como una obligación la **implicación de otras unidades y profesionales, ajenos a sus respectivos ámbitos de competencias, en la planificación, ejecución y evaluación de sus actuaciones**.

(24) El Plan Integral ha permitido una **implicación y colaboración más activa de la sociedad civil** en las prioridades de protección a las víctimas de trata y de prevención del delito a través de la participación a múltiples niveles de las organizaciones especializadas en la atención y protección a las víctimas.

(25) A través del Plan, **se ha ampliado efectivamente el marco de cooperación de la trata**, gracias a la incorporación activa a las actuaciones del mismo de las **unidades territoriales**, cuyo papel ha sido fundamental por sus funciones a nivel territorial y local y su mayor cercanía a la ciudadanía.

LECCIONES APRENDIDAS

(1) Ha quedado clara **la importancia fundamental del carácter integral y multidisciplinar de las actuaciones**, y en particular de la dinámica de colaboración e implicación de unidades y profesionales de distintos ámbitos, niveles y especialidades. Buen ejemplo de ello son las acciones formativas que cada organismo dirige a su propio personal y que ya sólo se conciben con un contenido multidisciplinar que requiere la participación, incluso para su organización, de otros organismos públicos y de entidades de la sociedad civil, como vía para garantizar la adquisición de un conocimiento global de la situación y de las soluciones puestas en marcha.

(2) Se ha comprobado que **la cultura de coordinación y cooperación, así como de participación de las organizaciones especializadas** puede y debe normalizarse como forma de trabajo, particularmente a través de protocolos y otras pautas de actuación, y que es posible vencer las resistencias que oponen otros modos de operar propios de culturas poco adecuadas a los imperativos de una lucha efectiva contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

(3) A pesar de los avances en la puesta en común de pautas para la comunicación y cooperación en el proceso de protección de la víctima, una vez detectada ésta,

persisten ciertas dificultades en la utilización práctica de los instrumentos formales aprobados para la detección y atención de las víctimas, como los propios protocolos de actuación; ello se debe a que, **en general, su aplicación práctica es irregular, pues depende del grado de sensibilización y compromiso de cooperación, así como del nivel de conocimiento al respecto, de las personas que utilizan estos soportes**.

(4) No son suficientes todavía los avances para **evitar la revictimización**, pues proceden de **una aplicación voluntaria y no obligatoria de procedimientos** que contribuyan a evitarla

(5) Se advierte que la utilización en las actuaciones del Plan Integral de instrumentos relacionados con la Violencia de Género y con la Igualdad entre mujeres y hombres tiende a seguir percibiéndose como de aplicación potestativa.

(6) Debido a las diferencias de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil, en la colaboración, por otra parte fundamental, con estas entidades, **no siempre es posible una aplicación homogénea de los procedimientos acordados**, por lo que en ocasiones se presentan ciertas disfunciones en la aplicación práctica de los instrumentos formales para la detección y atención de las víctimas.

(7) Es importante **tener en cuenta la carga de trabajo asumida por las organizaciones especializadas**, que han ido cobrando una mayor presencia en procedimientos que son competencia de las administraciones públicas y en los que aportan su conocimiento y experiencia en favor de la protección y asistencia a la víctima.

(8) En relación con **organizaciones especializadas**, también se ha visto que, aun siendo fundamental y muy amplia su presencia, **no están suficientemente visibilizadas** en las medidas del Plan Integral.

(9) Por otra parte, salvo en relación con los datos de las Convocatorias específicas de subvenciones, no se ha previsto un mecanismo para que las organizaciones especializadas reporten información sobre sus actividades relacionadas con las medidas del Plan, perdiéndose la información relativa a aquellas actuaciones en las que tienen un papel importante.

(10) La atribución de medidas a organismos que no tienen competencia específica en materia de trata no ha dado los resultados esperados, probablemente a falta de un acompañamiento más específico por parte de los organismos de Igualdad responsables de impulsar la implicación y actuación de aquéllos.

(11) Existen todavía **importantes barreras en el proceso de obtención y registro de datos**. Una primera barrera es **la opacidad del contexto de la prostitución**, principal destino de las víctimas de la trata con fines de explotación sexual, que no es una actividad lícita ni ilícita en España ni está contemplada en el ordenamiento jurídico español más allá de su relación con determinados tipos penales.

(12) El hecho de que no exista en las administraciones públicas un organismo encargado de la recopilación de datos acerca de las situaciones de prostitución y de sus dimensiones implica que los únicos datos de que se dispone derivan de la labor inspectora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la actuación de las organizaciones sin fines de lucro, que prestan su asistencia en los ámbitos en los que se ejerce la prostitución. Dichos datos son, inevitablemente, incompletos y heterogéneos.

(13) Otra barrera en cuanto a la recogida de datos es **la heterogeneidad de formato, frecuencia y contenido de las fuentes que los recogen**. Cuando se quiere estudiar la situación desde un punto de vista tanto global como específico para determinados fines, como es el caso de una evaluación, los datos se muestran inexactos, incompletos o inconstantes. El proceso de evaluación del Plan Integral, como también el desarrollo de determinadas actuaciones, han puesto de manifiesto el inconveniente que supone **no contar con datos más homogéneos y consolidados**.

(14) En materia de persecución, **la privación de los beneficios del delito constituye un factor esencial para acabar con el negocio tan lucrativo que es la trata con fines de explotación sexual**.

RETOS PENDIENTES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO PLAN

A partir del análisis evaluativo realizado y recogido en el Informe Final de evaluación del Plan Integral 2015-2108, se señalan los siguientes aspectos a modo de recomendaciones y propuestas que responden a aquellos retos que el Plan Integral ha dejado pendientes. El texto del Informe Final y las respuestas a las preguntas de evaluación, especialmente a las 10 preguntas extraídas como síntesis en el Resumen Ejecutivo, aportan información complementaria y detalles adicionales a lo que se recoge a continuación.

Aspectos generales:

(1) Materializar el **proyecto de elaboración de una Ley Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual** como vía fundamental para conseguir introducir los cambios necesarios que se requieren para que la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual sea realmente eficaz.

Mejora de la operatividad del Plan:

(2) Diseñar y desarrollar un **mecanismo global y unificado de seguimiento de las actuaciones,** de carácter estadístico, de nivel técnico contrastado a través de soportes adecuados, tal vez incluso de acceso telemático, que obligue y al mismo tiempo ayude a los Departamentos ministeriales, instituciones y entidades que ejecuten las actuaciones del futuro instrumento de planificación a facilitar una información coherente y homogénea, sin perjuicio de su variedad y diversidad; y ello con la correspondiente **inversión en medios y personal que lo haga técnicamente viable**.

(3) Garantizar que el **sistema de seguimiento alimente el proceso de evaluación** de la implementación, eficacia, eficiencia y relevancia del futuro instrumento de planificación, ampliando los contenidos de la actual ficha de seguimiento de actuaciones con indicadores de evaluación y datos de ejecución presupuestaria;

(4) Prever la realización de una **evaluación continua** del siguiente instrumento de planificación, vinculada al mecanismo de seguimiento, consolidando y validando un sistema de indicadores basado en la propuesta del grupo trabajo del Foro social y relacionado con criterios de evaluación útiles.

(5) Realizar, en la medida de lo posible en la fase de diseño, un **análisis explícito que identifique y categorice las necesidades de los grupos intervinientes o destinatarios de las actuaciones**, incluyendo de manera destacada las necesidades o expectativas expresadas por las partes implicadas, de modo que pueda tener más base el análisis de relevancia.

(6) Recomendar una **revisión del sistema de asignación presupuestaria**. Introducir más criterios analíticos en la fase de elaboración del presupuesto y **unificar los parámetros de coste para las actividades administrativas en la estimación presupuestaria, de acuerdo con el cálculo simplificado de las cargas administrativas que se utiliza en la Administración General del Estado**.

(7) Planificar **refuerzos de presupuesto, de compromiso institucional, de cooperación y/o colaboración público-privada y legislativos** para que las medidas de continuidad del actual Plan Integral puedan seguir ejecutándose.

(8) Revisar y promover la realización de aquellas medidas en paralelo que se requieren para poder ejecutar determinadas medidas que han quedado pendientes por depender de la realización previa de otras.

(9) **Repensar el tratamiento que reciben las organizaciones especializadas, visibilizando más su presencia y participación fundamental** en el enunciado de las medidas que se planifiquen.

(10) Abrir un **proceso participativo para el diseño del próximo instrumento de planificación** en el que puedan realizar sus aportaciones todos los actores relevantes.

(11) Promover acciones para conseguir **la sensibilización y colaboración de ámbitos que no tienen competencias específicas en materia de trata**. En este sentido, cabría recomendar que la DGVG, que tiene encomendado el impulso de la colaboración y la coordinación del Plan Integral, refuerce su función impulsora en este sentido, realizando una labor didáctica y explicativa sobre la importancia de la implicación de ámbitos como educación, turismo, deportes o medios de comunicación en la prevención de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

Refuerzo del enfoque de género:

(12) Intensificar los pilares de enfoque de género y de interés superior del menor en relación con la **vulnerabilidad de las niñas y adolescentes** en este contexto, actuando para que, desde niñas, consigan salir de esa condición y posición discriminatoria.

Mejora de la prevención (sensibilización, información, formación y detección):

(13) Plantear y diseñar una verdadera **estrategia concertada de comunicación que orqueste acciones de sensibilización y toma de conciencia** que, a través de enfoques innovadores y de género, refuercen un mismo mensaje potente de tolerancia cero con la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y conciencie claramente acerca del vínculo indisociable de ésta con la prostitución.
Garantizar que dicha estrategia tenga continuidad a través de unas líneas de trabajo previamente definidas, que lleven asociados los recursos necesarios y que se base en el principio de coordinación y cooperación.

(14) Acompañar el nivel de divulgación de la sensibilización con una **labor didáctica en profundidad**.

(15) Mantener y reforzar la formación dirigida a los y las profesionales que intervienen en los mecanismos formales de comunicación y cooperación en el proceso de protección de la víctima, tales como los protocolos y procedimientos, para que comprendan la importancia de seguir las pautas que éstos establecen.

(16) **Incluir en la planificación la formación especializada de las y los profesionales y del voluntariado de las organizaciones especializadas**, del mismo modo que se hace con el personal de las administraciones e instituciones públicas**,** para que sus costes no se carguen a los proyectos de asistencia gestionados por éstas.

(17) **Revisar los temarios de las formaciones en violencia contra las mujeres dirigidas a profesionales y en ámbitos relevantes para incluir el tema de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual como una de las formas de esta violencia**. Así por ejemplo, en el ámbito escolar, a través del Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros educativos y sus Entornos.

(18) **Impulsar la difusión y aplicación práctica de procedimientos y protocolos que ya se han elaborado y que pueden mejorar la detección y atención**.

(19) **Reforzar el seguimiento de los resultados de dicha aplicación práctica de procedimientos y protocolos** para poder introducir correcciones en los mismos y mejorar su aplicación.

(20) Reforzar otros medios de prueba frente al testimonio de la víctima como es **la aplicación de la prueba preconstituida de la declaración de la víctima,** definitivamente avalada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo tras la Sentencia de 4/2/2014**,** incidiendo en el hecho de que**,** por ejemplo en el ámbito de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, existe la instrucción de que ésta se solicite siempre en casos de trata.

Mejora de la identificación, protección y asistencia a las víctimas:

(21) Revisar el sistema de acreditación de las víctimas a efectos de la intervención socioasistencial, de modo que **puedan acceder a los recursos en cuanto se sospeche de un posible caso de trata con fines de explotación sexual, con independencia de la identificación formal**; o bien establecer un **proceso de identificación que tenga en cuenta los informes e indicios procedentes de otras valoraciones**, como las procedentes del ámbito sanitario o social.

(22) Promover un **enfoque más empático y humano en el acercamiento y la protección a las víctimas** en cada paso de su atención integral.

(23) Reforzar **la protección a las mujeres y niñas, a través de la sensibilización y de la puesta en valor de la persona,** ofreciéndosela desde el primer momento.

(24) Impulsar y reforzar la adaptación de los procedimientos de detección e identificación a las **necesidades de las víctimas y posibles víctimas en situaciones de mayor vulnerabilidad,** y generar en esta materia las condiciones para una mayor implicación transversal y cooperativa de profesionales de distintos ámbitos: infancia**,** discapacidad**,** FCSE y organizaciones especializadas.

(25) Reforzar en general las actuaciones para la atención de las **situaciones de mayor vulnerabilidad,** más allá del refuerzo de la financiación de proyectos que se ocupan de este tipo de situaciones.

(26) Elaborar herramientas que pauten las **actuaciones y criterios para la intervención con víctimas en situación irregular,** y asegurar una recogida de datos más homogénea.

(27) **Profundizar en las necesidades de las víctimas,** particularmente aquellas expresadas por ellas mismas y especialmente en las situaciones de mayor vulnerabilidad.

Mejora del conocimiento: estudios, investigaciones y recogida de datos:

(28) Homogeneizar los datos y soportes, colmar las lagunas existentes y **unificar en mayor grado criterios, conceptos, definiciones y descriptores** de los ítems de los que se recoge información. Así por ejemplo, los criterios a aplicar para considerar que existen indicios de trata con fines de explotación sexual, las definiciones de "víctima" y de "potencial víctima", para poder ofrecer una visión global y uniforme.

(29) **Recoger más información cualitativa y mixta** que permita complementar y matizar los datos estrictamente cuantitativos.

(30) **Ampliar las fuentes de datos, en particular a las Comunidades Autónomas,** en relación con la aplicación de las medidas de protección y asistencia contenidas en sus leyes relativas a las medidas de protección frente a las distintas manifestaciones de violencia sobre la mujer o sus programas de asistencia a víctimas de violencia sexual que incluyan víctimas o posibles víctimas de trata con fines de explotación sexual.

(31) Avanzar en la **recopilación de datos sobre la situación de la prostitución en España,** más allá del análisis de posibles situaciones de riesgo detectadas.

(32) En relación con la **detección de personas en riesgo fuera de los contextos de prostitución,** recabar datos de detección y atención que permitan establecer si realmente los dispositivos que ya se han puesto en funcionamiento están mejorando el proceso de detección y protección de las víctimas de trata con fines de explotación sexual.

(33) Incidir de nuevo en la realización de un **estudio concreto sobre las necesidades de las víctimas de trata con fines de explotación sexual, con especial atención a las víctimas de trata menores de edad,** que permita establecer unos estándares mínimos y unos criterios de asistencia o intervención, atendiendo a las situaciones especialmente vulnerables.

(34) Seguir las propuestas del Foro Social contra la Trata para **impulsar ámbitos de estudio y trabajos de investigación en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y especialmente en relación con la atención y protección a las víctimas**.

(35) **Profundizar en el indispensable esfuerzo, por parte de todas las administraciones, instituciones y entidades implicadas, de transmisión de la información sobre las actuaciones realizadas,** señalando los aspectos críticos y aquellos que se consideran positivos y que habría que reforzar.

Mejora de la coordinación y cooperación y del enfoque integral:

(36) Articular adecuadamente una implicación más activa de la FEMP en las medidas del instrumento futuro de planificación y promover una vía ágil para trasladar información a las entidades locales y para recoger información de las mismas.

(37) **Reforzar las medidas para asegurar la coherencia de las acciones de cooperación en todos los territorios, principalmente en provincias más pequeñas, a través del establecimiento de estándares mínimos para asegurar la cooperación y la coordinación**. Establecer unas pautas ha demostrado ser una vía útil en la prioridad de la formación y la sensibilización en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual que puede trasladarse a la cooperación interinstitucional en la asistencia a las víctimas.

ANEXO 1. Hitos informes de seguimiento

Hitos de la información de los Informes de Seguimiento del Plan Integral, años 2015 a 2018, referentes a la evolución de la situación y de las intervenciones en materia de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual

Para la presente tabla, se ha optado por presentar la información en columnas, una por cada uno de los años de desarrollo del Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, bajo los siguientes epígrafes.

- Aspectos destacados
- Avances del marco normativo
- Pacto de Estado contra la Violencia de Género – aplicación de mandatos del Eje 8
- Prioridad 1: Refuerzo de la prevención y de la detección de la trata
- Prioridad 2: Identificación, protección y asistencia a las víctimas de trata de seres humanos
- Prioridad 3: Análisis y mejora del conocimiento para una respuesta eficaz contra 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

La evolución se presenta del año más reciente (2018), al más lejano (2015), avanzando la cronología de derecha a izquierda.

ASPECTOS DESTACADOS			
2018	**2017**	**2016**	**2015**
• Finaliza el periodo de vigencia del Plan. • Se afianza el compromiso de las instituciones y administraciones, así como de la sociedad civil, por avanzar en una mayor colaboración y coordinación en aras de la mejora de la detección, asistencia y protección de las víctimas (formalización de vías de colaboración, elaboración de instrumentos con pautas de actuación, sensibilización y formación a profesionales para una adecuada actuación). • Se inicia una etapa de análisis y evaluación de los avances en materia de lucha contra la trata a través del Plan como instrumento de carácter integral y multidisciplinar. • El proceso de reflexión debe considerar los mandatos del PEVG respecto a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. • Se aprueba en marzo y se presenta en junio el informe GRETA de Conclusiones y recomendaciones.	• Culmina la 2ª ronda de evaluación de la aplicación por España del Convenio de Consejo de Europa contra la Trata de Seres Humanos, proceso iniciado en junio de 2016, tras una consulta intermedia en 2015, para el periodo 2013-2017, siendo clave la figura del Relator Nacional contra la Trata. • GRETA elabora el correspondiente informe con conclusiones y recomendaciones (señaladas aquí como *GRETA). • Se pone de manifiesto que se ha podido apreciar la existencia de avances y documentos muy ambiciosos en la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, considerando que esta forma de trata sigue siendo una prioridad para España y señalando la necesidad del mismo compromiso para otras formas de trata, en especial la trata con fines de explotación laboral. • El Congreso y el Senado realizan un importante trabajo de cara a un PEVG, en el que se definen una batería de medidas dirigidas a avanzar en la erradicación de las distintas formas de violencia contra las mujeres, incluyendo medidas específicas en relación con la trata con fines de explotación sexual.	• El Plan se ejecuta en una situación excepcional como consecuencia de una legislatura de 6 meses y una nueva convocatoria de elecciones. • Las políticas sobre violencia contra las mujeres, entre otras, se ven afectadas por la compleja situación en el ámbito parlamentario, que tiene su reflejo en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual, en la ausencia de impulso de procesos normativos, pero también en la escasa promoción de otros instrumentos que requieren un compromiso conjunto de varias administraciones e instituciones, como la adopción de protocolos y planes. • Aun así, se continúa con la tramitación administrativa de las medidas ya previstas, particularmente las de continuidad, y también se impulsan iniciativas y se toman decisiones clave para avanzar en el cumplimiento de los objetivos del Plan de una manera multidisciplinar y coordinada, por ejemplo con la aprobación de la Instrucción 6/2016 citada más abajo.	• El Plan integral se aprueba el 18 de septiembre de 2015. • Los departamentos ministeriales ya vienen desarrollando muchas de las medidas, al estar incluidas entre las competencias de sus departamentos. Sin embargo, la aprobación del Plan resulta fundamental para impulsar la labor integral y coordinada, frente al cumplimiento de objetivos individuales. • Los actores públicos y privados con responsabilidades en la ejecución del Plan han desarrollado actuaciones para visibilizar la trata con fines de explotación sexual, tanto de cara a promover el rechazo a estas situaciones como para la mejora del conocimiento de la trata por profesionales que pueden ser clave en la detección de las víctimas y en el inicio de su recuperación. • La cooperación con la sociedad civil, cuya participación en el desarrollo de las medidas del Plan aporta un valor añadido a cada una de las actuaciones desarrolladas, arroja un balance positivo.

AVANCES DEL MARCO NORMATIVO			
2018	2017	2016	2015
• No se realizan reformas legislativas específicas sobre trata a nivel estatal. • La trata con fines de explotación sexual se aborda de manera más generalizada como una forma de violencia contra las mujeres (C. Estambul). • La trata con fines de explotación sexual se incorpora entre las manifestaciones de violencia contra las mujeres en todas las normas autonómicas, teniendo como consecuencia una mayor o menor integración de las víctimas de trata en los mecanismos de atención y protección que las comunidades autónomas ponen a disposición de las víctimas. • Proposición No de Ley para la erradicación de la prostitución y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación, que promueve la abolición de la prostitución, para lo cual se señala la necesidad de impulsar la aprobación de una ley de lucha contra la trata y de proceder a la evaluación del Plan integral 2015-2018 para la aprobación de un nuevo Plan. Aquí quizás es importante señalar el consenso PP-PSOE para que saliera adelante.	• No se realizan reformas legislativas que afecten a la trata de seres humanos, ni desde el punto de vista de la persecución o la prevención del delito, ni de la protección de las víctimas. • Suscripción del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Los días 13 y 28 de septiembre de 2017, fueron aprobados los Informes de Senado y Congreso respectivamente que, tras analizar la situación de la violencia de género en nuestro país y las principales barreras para la erradicación de las diferentes formas de dicha violencia contra las mujeres, recogen un conjunto de medidas que deben ser abordadas en los próximos años en la materia.	• Aprobación en el mes de octubre de las medidas de continuidad de la Instrucción 6/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre actuaciones de las FCSE 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. • Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados –en su sesión del 23 de noviembre de 2016– de una Proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno a promover la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, que involucrara al Gobierno de la Nación, a las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y a la Federación Española de Municipios y Provincias, que siguiera impulsando políticas para la erradicación de la violencia sobre la mujer desde la concepción de una verdadera política de Estado.	• Reformas en la legislación penal española relativa a la persecución del delito de trata de seres humanos (LO 1/2015). • Aprobación de diversas normas relevantes en relación con la protección a las víctimas de trata de seres humanos (Ley 4/2015 del Estatuto de la Víctima del Delito). • Modificación de la legislación relativa a menores de edad y sistema de protección a la infancia y adolescencia (Ley 26/2015). • Mejoras en el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita a las víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos y otras prestaciones (Ley 42/2015).
PACTO DE ESTADO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO – Eje 8			
2018	**2017**	**2016**	**2015**

• El Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, es sometido a debate y votación de totalidad por el Congreso de los Diputados en su sesión del día 13 de septiembre de 2018, en la que se acuerda su convalidación, así como su tramitación como Proyecto de Ley. • El 29 de enero de 2018 se constituyen los Grupos de Trabajo con las CCAA, creando uno específico de otras formas de violencia sobre la mujer, que incluye la trata con fines de explotación sexual. • Se inician las actuaciones dirigidas a la elaboración de una Ley Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual: Informe para la elaboración de un anteproyecto de ley orgánica que dé cumplimiento a las medidas 189 del Informe del Congreso y 159 del informe del Senado en las que se insta a la elaboración de una Ley Integral de lucha contra la trata con fines de explotación sexual. • La declaración institucional del Gobierno (en el "Día Europeo contra la Trata de Seres Humanos") incide especialmente en la dimensión de género de la trata con fines de explotación sexual. • La financiación dada a las Comunidades y ciudades Autónomas y a los Entes Locales en el ámbito del Pacto de Estado son un	• Aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados, del 28 de septiembre, del Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de igualdad para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género. • Aceptación de las medidas del PEVG por las CCAA en la Conferencia Sectorial de Igualdad de 27 de diciembre de 2017, donde se acordó la creación de varios grupos de trabajo entre las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género para el estudio, análisis y procedimientos a seguir para la implantación de las más de 200 medidas que se contienen en los informes aprobados en el ámbito Parlamentario.	• Acuerdo en Pleno del Congreso de los Diputados, del 21 de diciembre, para la creación, en el seno de la Comisión de Igualdad, de una Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género.	

gran paso en el mantenimiento de una red estable de recursos y en la especialización en las situaciones de mayor vulnerabilidad.			
PRIORIDAD 1: REFUERZO DE LA PREVENCIÓN Y DE LA DETECCIÓN DE LA TRATA			
2018	**2017**	**2016**	**2015**
• Los distintos departamentos ministeriales, instituciones y organizaciones de la sociedad civil han continuado su labor de sensibilización, avanzando en una mayor visibilidad de las situaciones de trata con fines de explotación sexual, a través de diferentes enfoques, que van desde la difusión de las consecuencias de la trata para las víctimas, hasta la realización de campañas centradas en la demanda de prostitución o la elaboración de materiales de difusión dirigidos a profesionales. • En lo que se refiere al aumento de la formación e información de profesionales en materia de trata de seres humanos, como vía de concienciación y de mejora de la atención a estas situaciones, desde los distintos departamentos ministeriales e instituciones públicas se ha continuado con la organización de acciones formativas dirigidas a su personal, así como a otros ámbitos de colaboración, de manera que se aumente el conocimiento de este delito y la posibilidad de detectar a posibles víctimas y garantizar el apoyo más adecuado.	• Se destaca la formación del personal de las Oficinas de Asilo y Refugio en la materia para la detección de situaciones de trata entre las personas solicitantes de protección internacional y se aprecian avances en comunicación con la autoridad policial encargada de la identificación de las víctimas y el ofrecimiento de esta vía de protección a las víctimas (*GRETA). • Se aprecia una implicación más activa de la sociedad civil en la prevención del delito y protección a las víctimas de trata (*GRETA). • Se constata la necesidad de incrementar las medidas existentes para sensibilizar y desincentivar la demanda y, en particular, en relación con los preceptos del Convenio que señalan la necesidad de sancionar o criminalizar la utilización de servicios de las víctimas (*GRETA). • Se señala la necesidad de reforzar la colaboración con países de procedencia para intensificar las tareas de prevención del delito en origen (*GRETA).	• Mantenimiento de las acciones de sensibilización emprendidas en años anteriores: sensibilización social, visibilización de la trata como preocupación relativa a los derechos humanos. • Se constata la necesidad de consignar un crédito específico en los presupuestos destinado a la prevención de la trata con fines de explotación sexual. • Promoción continuada de la formación e información de profesionales, destacando la colaboración entre las instituciones y administraciones implicadas para favorecer una formación multidisciplinar, tanto de carácter básico como especializado. • Se constata la necesidad de emprender estrategias dirigidas a sectores específicos, como el educativo, el turístico o el ámbito deportivo, y seguir incidiendo en aspectos concretos, como la percepción de las mujeres como un	• Se promueve el desarrollo de actuaciones específicas importantes en el proceso de reducción de la demanda: promoción de la eliminación de la publicidad del comercio sexual en distintos soportes, implicación del ámbito local en esta actuación. • Se constata la necesidad de reforzar y apoyar el impulso de las medidas y el mensaje de la tolerancia cero en los sectores de la educación, el turismo y el deporte. • Desarrollo del “Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos”, en colaboración entre los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, junto con el Ministerio del Interior. El Plan Director incorpora, entre las charlas dirigidas al alumnado de centros educativos, las referidas a la violencia sobre la mujer, un espacio para abordar la

		objeto de consumo, el respeto a los derechos humanos y la relación directa de la demanda de servicios sexuales con las situaciones de trata con fines de explotación sexual. • Desde ACNUR se señala la necesidad de impulsar, en el ámbito de las acciones formativas desarrolladas por el Ministerio del Interior un plan de formación continua y específica para los agentes que trabajen en frontera, en costas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla sobre cuestiones relacionadas con la trata, donde se incluya formación sobre protección internacional y su vinculación con la trata de seres humanos.	trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. • Se recomienda analizar el detalle de estas actuaciones para determinar el peso que esta materia tiene en el global de las actuaciones del Plan Director. • Desarrollo de plataformas on line del MECD para la distribución entre el profesorado de información sobre recursos y materiales existentes para trabajar con el alumnado, que incluyen la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual; se señala la necesidad de que estas plataformas sean dadas a conocer al profesorado y que el MECD actualice la información en materia de trata que contienen. • Se considera necesario que estas plataformas sean alimentadas con información procedente de los distintos organismos públicos y privados expertos en la materia y que disponen de materiales relativos a este tema.
PRIORIDAD 2: IDENTIFICACIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE LA TRATA DE SERES HUMANOS			
2018	**2017**	**2016**	**2015**
• El aumento de los fondos dirigidos específicamente a los recursos de detección y atención a mujeres víctimas de trata, así	• Se valora muy positivamente la dedicación y actitud del personal de los centros de acogida a menores y se constata un	• Se reconoce la existencia de una red estable de recursos para la atención especializada a las víctimas.	• Esta es la prioridad, junto con la que establece medidas de concienciación y prevención, en la que se han

como la financiación dada a las Comunidades y ciudades Autónomas y a los Entes Locales en el ámbito del Pacto de Estado ayudan al mantenimiento de una red estable de recursos y en la especialización en la atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad. • Se ha involucrado a diferentes profesionales de las administraciones públicas para fomentar la detección y atención a estas víctimas, entre ellos, el personal de las Oficinas de Atención a Víctimas del Ministerio de Justicia, que disponen de un protocolo para la atención a estos casos. • Se ha trabajado en el desarrollo de protocolos para la detección de personas en riesgo - como el procedimiento piloto para la derivación de posibles víctimas detectadas en el Aeropuerto de Barajas - y no únicamente a aquellas que ya se encuentran en situación de explotación en contextos de prostitución. • Por el momento no se pueden señalar datos de detección y atención que permitan establecer si realmente estos dispositivos están mejorando el proceso de detección y protección de las víctimas de trata con fines de explotación sexual. • La DGVG ha reforzado la financiación a proyectos de detección y atención a las víctimas, en particular para situaciones de especial vulnerabilidad (víctimas menores	aumento general de los recursos de asistencia puestos a disposición de las víctimas (*GRETA). • Se detecta la necesidad de crear o incrementar unidades móviles de detección y ampliar intervención de otros actores (ONG) en labores de identificación, que sigue siendo exclusiva de la autoridad policial. • Se advierte que los datos de identificación de las víctimas no reflejan la realidad, especialmente en el caso de las víctimas menores, por lo que recomienda incorporar datos de otros actores intervinientes, como pueden ser las autoridades sanitarias o las instituciones de menores. • Se considera que debe aumentarse la capacidad de detección de víctimas entre las solicitantes de protección internacional y las personas inmigrantes, especialmente mediante la especialización de los profesionales que entran en contacto con ellas. • Para la mejora de la identificación de menores víctimas de trata, es necesario un protocolo específico en el que se implique a profesionales e instituciones del ámbito de infancia. • Se constata una buena red de recursos para víctimas de trata con fines de explotación sexual, señalando una carencia de recursos para hombres víctimas de este mismo delito,	• Se considera. necesario revisar el contenido del Acta de información a la víctima, que adolece de información esencial, como el derecho a solicitar protección internacional. • Se advierten avances en el acercamiento a las víctimas y en el establecimiento de mecanismos de colaboración con las organizaciones para favorecer la atención inmediata y especializada a las víctimas, mejorando la información que reciben y aumentando su confianza, lo que conlleva un mayor éxito en su separación de los tratantes y su recuperación y también en la colaboración de las víctimas para conseguir su persecución y la destrucción del negocio. • Se considera necesario poner el foco en víctimas en situación de especial vulnerabilidad y en la adaptación de los recursos a sus necesidades específicas de atención. • Se siguen observando muchas dificultades en lo referente a la situación de las víctimas menores de edad. • Falta en el seguimiento del Plan información sobre la situación de las personas solicitantes de protección internacional (según indica ACNUR),	concentrado la mayoría de los esfuerzos realizados. • Está resultando de enorme importancia la participación en todos los procesos desde el momento de la detección de una posible víctima, de las organizaciones que les proporcionan una atención especializada. • Se consolida el apoyo a los recursos especializados en la atención a este colectivo a través de las convocatorias de los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Empleo y Seguridad Social. • La actualización periódica de la Guía de Recursos existentes para la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, permite conocer con bastante exactitud la ubicación y tipología de los recursos disponibles para las víctimas de trata. • Es necesario seguir trabajando para garantizar la aplicación práctica de los mecanismos legales y de los protocolos puestos en marcha, adecuándola a la situación de las víctimas y a sus circunstancias, pues se pone de manifiesto la diferente situación de las víctimas dependiendo del lugar en que son

de edad, mujeres con hijos e hijas, solicitantes de protección internacional), para mantener una red de recursos especializados y adaptar la financiación a las necesidades de atención y al aumento de la detección de posibles casos de trata.	si bien este extremo no es objeto del Plan, que se desarrolla en el contexto de la violencia contra las mujeres (*GRETA). • Se señala la necesidad de aumentar el número de centros especializados en menores víctimas de trata para evitar su desaparición del recurso.	por lo que sería preciso recoger determinada información, adaptando los recursos a sus necesidades.	detectadas y el momento en que se encuentran en el proceso de trata (no es lo mismo una víctima detectada en frontera, en costa o en situación de prostitución). • Se ha señalado la inoperatividad de algunos de estos protocolos o de las pautas establecidas para la comunicación con diferentes actores, como consecuencia, en ocasiones, de su desconocimiento por los profesionales que deben aplicarlos: seguir trabajando en su difusión y en la formación e información acerca de estos protocolos, instrumentos y herramientas para llegar a todos aquellos profesionales susceptibles de intervenir en cualquier fase del proceso y cuyas funciones pueden verse reforzadas por la utilización de estos protocolos • Destaca el trabajo desarrollado para la elaboración, en el marco del Observatorio de la Infancia, de un borrador de Protocolo para la mejora de la coordinación en la detección, identificación y atención a menores víctimas de trata, que se encuentra pendiente de aprobación [se aprobó el 1 de diciembre de 2017].
PRIORIDAD 3: ANÁLISIS Y MEJORA DEL CONOCIMIETO PARA UNA RESPUESTA EFICAZ FRENTE A LA TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL			

2018	2017	2016	2015
• Se ha mantenido el esfuerzo de integración de datos de distintas fuentes, tanto de organismos públicos como de la sociedad civil. • Se ha intentado avanzar en el análisis de nuevos datos. • No existe en las administraciones públicas un organismo encargado de recopilar datos acerca de las situaciones de prostitución o sus dimensiones, a cuántas mujeres afecta y de qué modo. • Sí se conocen datos aproximados de las situaciones de prostitución a través de la labor inspectora de las FCSE y de la actuación de organizaciones sin fines de lucro, por ejemplo para la detección de situaciones de trata y explotación. • Se ha tomado conciencia de la necesidad de abordar la tarea de obtener datos de situaciones de prostitución en los distintos territorios, encomendada al Grupo de trabajo del Foro Social contra la trata para el análisis del impacto de las sanciones en víctimas de trata con fines de explotación sexual. • Es necesario avanzar en la recopilación de datos sobre la situación de la prostitución en España más allá del análisis de posibles situaciones de riesgo detectadas. • La Comisión de Igualdad del CGPJ se ha	• GRETA insta a las autoridades españolas a finalizar el desarrollo de un sistema estadístico integral y coherente sobre las medidas para proteger y promover los derechos de las víctimas de la trata, así como a la investigación y el enjuiciamiento de casos de trata. • Se señala además, desde las entidades de la sociedad civil que trabajan en la atención y protección a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, que siguen existiendo importantes discrepancias entre los datos de víctimas identificadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), las proporcionadas por la Fiscalía y, especialmente, las aportadas por las entidades especializadas, señalando que éstas están principalmente relacionadas con las diferencias en los criterios de identificación formal.	• Se mantiene la colaboración en la recogida e integración de datos de distintas fuentes, mejorando desde cada organismo, en la medida de lo posible, la sistematización de la información e incluyendo nuevas variables a analizar. • Se incorporan los datos sobre trata al Boletín Estadístico Anual en violencia de género.	• Consolidación de la colaboración de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género con instituciones y organizaciones clave en la obtención e integración de datos sobre la trata de seres humanos, como son el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y las organizaciones que atienden a las víctimas, en particular para la realización del informe anual del Plan integral. • En cuanto al análisis cualitativo de la situación, a través de la realización de estudios e investigaciones, 2015 no se caracteriza por impulso de actuaciones en este ámbito. Tampoco se ha llevado a cabo un análisis de las investigaciones que se realizan desde el ámbito académico.

esforzado por recabar información estadística en relación a las causas de trata de seres humanos. • En la reunión del Foro Social del 17 de diciembre se puso de manifiesto la necesidad de impulsar trabajos de investigación en materia de trata con fines de explotación sexual y, especialmente, en relación con la atención y protección a las víctimas, cuestión actualmente pendiente y que se ha debatido en la reunión del Foro del 30 de abril de 2020.			
PRIORIDAD 4: PERSECUCIÓN MÁS ACTIVA A LOS TRATANTES			
2018	**2017**	**2016**	**2015**
• Se han producido avances en la formación, tanto de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como de operadores jurídicos, que actualmente cuentan con herramientas como la "Guía de criterios de actuación judicial frente a la trata de seres humanos" del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). • Destaca la implicación de personal especializado de Policía Nacional y Guardia Civil en relación con la investigación patrimonial del delito, fundamental para la privación de los beneficios a los tratantes. • Destaca el papel de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos del Ministerio de Justicia en el proceso de investigación y decomiso de los bienes y	• Se advierte la ausencia de compensación a las víctimas. Se considera que debe modificarse la legislación respecto de la utilización de los bienes decomisados para la compensación a las víctimas. (*GRETA). • Se celebra la formación de agentes del orden público y los esfuerzos para llevar a los tratantes a los tribunales, así como los esfuerzos en cooperación internacional, si bien se considera necesario reforzar la formación de los jueces sobre la gravedad de la trata y el impacto en las víctimas. • Se considera necesario optimizar la aplicación de la legislación para proteger a las víctimas antes, durante y después del proceso penal.	• La especialización de profesionales tanto del ámbito policial como judicial está resultando clave en la evolución del objetivo de persecución a los tratantes. • Entra en funcionamiento operativo la ORGA.	• Se consolidan las medidas iniciadas en años anteriores: instrumentos específicos para la lucha contra este delito en FCSE y sección de fiscales especialistas en la materia en la FGE. • Se realiza una revisión de los instrumentos de los que se ha dotado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, destacando el avance en la colaboración con las organizaciones que atienden a las víctimas y la implicación de las administraciones con competencia en la persecución del delito, dirigida a lograr una mayor prevención de este delito, frente a las actuaciones de represión.

productos del delito.			• Se impulsan acciones formativas en trata de seres humanos para los operadores jurídicos. • Se detecta la necesidad poner en marcha aún más acciones formativas referidas a aspectos muy concretos en relación con la trata (investigación patrimonial, cooperación judicial internacional, etc.), así como aumentar el seguimiento de los casos de trata desde los órganos judiciales.
PRIORIDAD 5: COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN ENTRE INSTITUCIONES Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL			
2018	**2017**	**2016**	**2015**
• Existe una mayor conciencia de trabajo en común entre administraciones e instituciones intervinientes. • Los distintos actores han asumido como una obligación la implicación de otras unidades y profesionales, ajenos a sus respectivos ámbitos de competencias, en la planificación, ejecución y también en la evaluación de sus actuaciones (ej. acciones formativas de contenido y organización multidisciplinar). • Se han puesto en marcha pautas de comunicación y cooperación en los procesos de intervención con las víctimas, formalizándose mediante instrucciones, protocolos y otros, para una atención y derivación adecuada de las víctimas, que se sitúan en el centro de todas las actuaciones.	• Se ha ampliado el marco de cooperación de la trata, con el nombramiento de un Relator nacional contra la trata y la creación de una red de interlocutores especialistas en la materia, destacando como aspecto positivo la existencia de una red de cooperación territorial *GRETA. • Se señala la necesidad de avanzar en el refuerzo de la colaboración multidisciplinar con la incorporación de agentes que todavía se encuentran ausentes de los foros de participación, como son los sindicatos y empresas (*GRETA). • Es necesario seguir avanzando en el establecimiento de mecanismos de colaboración que apoyen un proceso de detección e identificación basado en criterios homogéneos y, sobre todo, que favorezcan	• Se reconoce que los avances en la colaboración con las organizaciones que prestan servicios a las víctimas están redundando en el bienestar de éstas y el disfrute de sus derechos. • La cooperación va más allá de la convocatoria formal de reuniones, no sólo con la organización de grupos de trabajo de carácter técnico que analizan los aspectos críticos de la aplicación de las normas, planes y protocolos en la materia y plantean soluciones que se han ido formalizando, sino a través de la asunción de responsabilidades de cara al resto de agentes que intervienen, de manera que se han establecido puntos de contacto en las distintas	• Se han ido afianzando algunos procesos de colaboración, no sólo en la práctica, sino mediante la constitución - en espacios de coordinación como las reuniones bimestrales con el relator nacional – de grupos de trabajo para la formalización de criterios en base a buenas prácticas en la identificación y atención a las víctimas. • Se define la nueva configuración del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual. • Queda pendiente para 2016 su constitución formal de acuerdo a lo establecido en el nuevo Reglamento. • Se produce la participación tanto de las Comunidades Autónomas y de las

• Se ha priorizado a través de la cooperación el ofrecimiento de soluciones adecuadas para las víctimas que aumenten su confianza en las autoridades. • Existen dificultades en la aplicación práctica de los protocolos, que depende en muchas ocasiones del grado de sensibilización y del compromiso de cooperación que asumen las personas encargadas de su aplicación. • La colaboración con organizaciones de la sociedad civil presenta algunas disfunciones pues su diferente funcionamiento no siempre permite una aplicación homogénea de los procedimientos acordados. • Las organizaciones especializadas han ido asumiendo una mayor presencia en procedimientos competencia de las administraciones públicas para aportar su especialización en favor de la víctima. • Se ha puesto en marcha en el seno del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, en el marco de la cooperación, un grupo de trabajo compuesto por miembros tanto públicos como privados del mismo, para la elaboración de un conjunto de indicadores para la evaluación del Plan integral 2015-2018. • Destaca la labor de cooperación emprendida en el ámbito del PEVG, en particular entre la Administración General del Estado y las CCAA para la ejecución de	la máxima protección de la posible víctima.	instituciones, mejorando el flujo de información entre ellas y fomentando una mayor transparencia. • La cooperación con las Comunidades Autónomas debe evolucionar hacia una mayor eficacia en la práctica, especialmente en relación a determinadas situaciones de trata que requieren una mayor coordinación entre las Comunidades Autónomas y de éstas con la Administración del Estado. • Se da impulso a la elaboración de Protocolos autonómicos que incorporen a todos los agentes implicados atendiendo a la materia y con independencia del nivel territorial en el que se encuentren. • Se señala la intensificación y mejora de la participación en organismos internacionales que trabajan específicamente la trata con fines de explotación sexual, en los que se encuentran representadas las instituciones españolas. • El nombramiento del Relator Nacional contra la trata de seres humanos, como interlocutor con responsabilidades en esta materia, está favoreciendo la coordinación en procesos que afectan a la trata de seres humanos, por ejemplo en la preparación del informe	Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, como de las propias organizaciones, en la revisión del contenido de la Guía de Recursos para la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, que se pone, a su vez, a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Fiscalía General del Estado, para favorecer la correcta derivación de las víctimas de acuerdo a sus necesidades de atención. • Se distribuyen las tareas para la coordinación de la respuesta ante la solicitud de información por parte de distintos organismos internacionales. • los requerimientos en relación al cumplimiento del Convenio del Consejo de Europa de acción contra la trata de seres humanos (Convenio de Varsovia) se centralizan en un órgano (CITCO). • El sistema del Relator Nacional contra la trata y su punto focal (Ministerio del Interior), como interlocutor en el ámbito nacional que coordina la respuesta a los requerimientos del ámbito internacional está permitiendo que las organizaciones supranacionales

las medidas del Pacto de Estado: constitución de varios grupos de trabajo para establecer las actuaciones a llevar a cabo, las respectivas competencias en su implementación y la dotación de recursos para ello. • Se han realizado esfuerzos de cooperación en el plano internacional, en particular por parte de las distintas administraciones públicas para participar en los organismos de ámbito internacional que buscan apoyar la coordinación y armonización de las actuaciones y proporcionando la información que se solicita. • Se considera muy positiva la cooperación bilateral con países de origen, tanto apoyando la formación de profesionales en dichos países como abordando acciones conjuntas en la persecución del delito. • Las organizaciones sin ánimo de lucro también han desempeñado un papel importante en el plano internacional, por ejemplo, a través de sus aportaciones al informe del grupo de Expertos en Trata de Seres Humanos del Consejo de Europa (GRETA) y de la participación de algunas de ellas en las reuniones de la Plataforma europea de ONI contra la trata de seres humanos.		previo a la visita del GRETA.	reciban una información más coherente y comprensible.

ANEXO 2. Tablas de datos

Las tablas que aquí se recogen amplían la información que se incluye con propósito ilustrativo en el texto del Informe Final de evaluación, principalmente en el apartado *M. Evaluación de implementación* y el apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*. Las tablas se han elaborado en su mayoría para los fines de la presente evaluación a partir de:

- los datos directamente proporcionados al equipo evaluador por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (DGVG);
- los datos elaborados en el marco del trabajo del grupo asesor de la evaluación;
- los datos, también elaborados por la DGVG, recogidos en el Boletín Estadístico Anual en sus ediciones de 2015, 2106, 2017 y 2018;
- los datos reflejados en el propio texto del Plan Integral 2015-2018.

Téngase en cuenta, como ya se ha comentado en capítulos anteriores, que las fuentes de dichos datos son:

- datos recogidos por la DGVG, relativos a la asistencia proporcionada a mujeres y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual, a partir de los cuestionarios remitidos a la DGVG por entidades encargadas de proporcionar asistencia a las víctimas de trata con fines de explotación sexual. La información proporcionada por las entidades beneficiarias de las subvenciones se refiere al conjunto de actuaciones de atención integral prestada a víctimas de trata con fines de explotación sexual y a potenciales víctimas, y no únicamente a la asistencia proporcionada con la financiación de la DGVG. No obstante, estas entidades no constituyen la totalidad de las que en España pueden ser susceptibles de atender a una víctima de trata, si bien conforman el grupo de entidades más significativo en la materia, por lo que la información proporcionada muestra con bastante rigor la situación real existente;
- información procedente del Centro de Inteligencia Contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO-Ministerio del Interior) sobre prevención y lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la explotación sexual;
- datos proporcionados por el Fiscal de Sala de Extranjería (en el ámbito de las funciones de los fiscales delegados de extranjería) de la Fiscalía General del Estado en relación al delito de trata con fines de explotación sexual;
- datos proporcionados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Salvo que se indique específicamente, **los datos de todas las tablas son de elaboración propia para los fines de la evaluación a partir de las fuentes arriba señaladas**.

Todos los gráficos que figuran en el texto del Informe Final han sido generados a partir de la información contenida en dichas tablas o en combinaciones ad-hoc de los datos de las mismas.

Tablas del apartado *M. Evaluación de implementación*

PRIORIDAD	Nº MEDIDAS	% s total
PR1	57	39,86%
PR2	40	27,97%
PR3	13	9,09%
PR4	18	12,59%
PR5	15	10,49%
	143	

Tabla T.M1: Medidas por prioridades

	DE CONTINUIDAD			PUNTUALES		
	Nº Medidas	% s Prioridad	% s Total plan	Nº Medidas	% s Prioridad	% s Total plan
PR1	45	78,95%	31,47%	12	21,05%	8,39%
PR2	27	67,50%	18,88%	13	32,50%	9,09%
PR3	9	69,23%	6,29%	4	30,77%	2,80%
PR4	16	88,89%	11,19%	2	11,11%	1,40%
PR5	15	100,00%	10,49%	0	0,00%	0,00%
Total Plan	**112**		**78,32%**	**31**		**21,68%**

Tabla T.M2: Medidas de continuidad y puntuales por prioridad

	CONTINUIDAD		PUNTUAL		
OBJETIVO	**total**	**ratio s OE**	**total**	**ratio s OE**	**TOTAL OE**
OE1	18	0,72	7	0,28	**25**
OE2	20	0,87	3	0,13	**23**
OE3	7	0,78	2	0,22	**9**
OE4	6	0,67	3	0,33	**9**
OE5	6	0,55	5	0,45	**11**
OE6	15	0,75	5	0,25	**20**
OE7	9	0,69	4	0,31	**13**
OE8	8	0,8	2	0,2	**10**
OE9	8	1,00	0	0,00	**8**
OE10	15	1,00	0	0,00	**15**

Tabla T.M3: Medidas de continuidad y puntuales por objetivo específico

RESUMEN DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN INTEGRAL						
TEMP. EJECUCIÓN		**continuidad**	**puntual**			**TOTAL PLAN**
nº medidas		112	31			**143**
ratio s total		0,78	0,22			
GRADO CUMPL.	**Finalizada**	**En proceso**	**Iniciada**	**No inciada**	**Sin información**	**Total med.**
nº medidas	60	23	23	36	1	**143**
ratio s total	0,42	0,16	0,16	0,25	0,01	**Total con info**
ratio s total c.infc	0,42	0,16	0,16	0,25	0,01	**142**

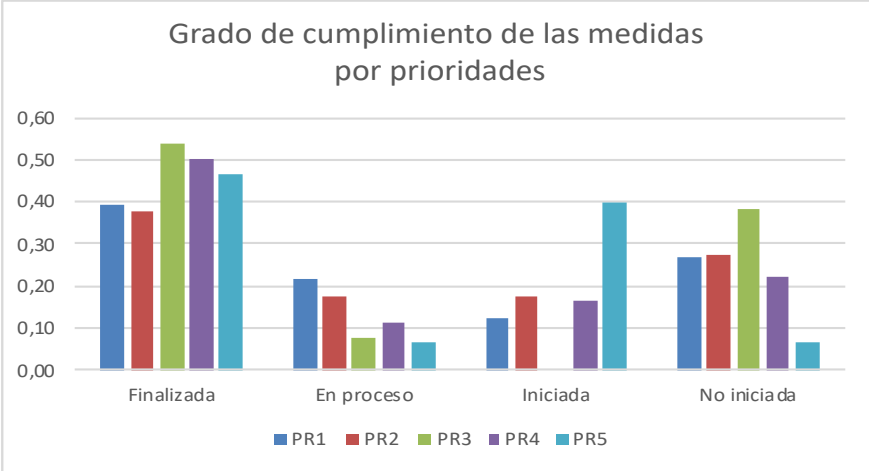
Tabla T.M4: Resumen de la ejecución del Plan Integral

	ABORDADAS			NO ABORDADAS		
	Nº Medidas	% s Prioridad	% s Total plan	Nº Medidas	% s Prioridad	% s Total plan
PR1	41	73,21%	28,87%	15	26,79%	10,56%
PR2	29	72,50%	20,42%	11	27,50%	7,75%
PR3	8	61,54%	5,63%	5	38,46%	3,52%
PR4	14	77,78%	9,86%	4	22,22%	2,82%
PR5	14	93,33%	9,86%	1	6,67%	0,70%
Total Plan	**106**		**74,65%**	**36**		**25,35%**

Tabla T.M5: Medidas abordadas y no abordadas por prioridad

GRADO CUMPL	Finalizada	En proceso	Iniciada	No iniciada
PR1	0,39	0,21	0,13	0,27
PR2	0,38	0,18	0,18	0,28
PR3	0,54	0,08	0,00	0,38
PR4	0,50	0,11	0,17	0,22
PR5	0,47	0,07	0,40	0,07

Tabla T.M6 y gráfico G.M2: Grado de cumplimiento de las medidas por prioridades



GRADO CUMPL	ABORDADA						NO ABORD.			
	Finalizada	Finalizada	En proceso	En proceso	Iniciada	Iniciada	No iniciada	No iniciada	TOTAL	TOTAL INFO
	Total	ratio s. total info	Total	ratio s. total info	Total	ratio s. total info	Total	ratio s. total info	PR	PR
PR1	22	0,39	12	0,21	7	0,13	15	0,27	**57**	**56**
PR2	15	0,38	7	0,18	7	0,18	11	0,28	**40**	**40**
PR3	7	0,54	1	0,08	0	0,00	5	0,38	**13**	**13**
PR4	9	0,50	2	0,11	3	0,17	4	0,22	**18**	**18**
PR5	7	0,47	1	0,07	6	0,40	1	0,07	**15**	**15**
TOTAL PLAN	**60**	**0,42**	**23**	**0,16**	**23**		**36**		**143**	**142**

Tabla T.M7a: Medidas por grado de ejecución y por prioridad

GRADO CUMPL	ABORDADAS						NO ABORD.		
	Finalizada	Finalizada	En proceso	En proceso	Iniciada	Iniciada	No iniciada	No iniciada	TOTAL INFO
	Total	ratio s. total info	Total	ratio s. total info	Total	ratio s. total info	Total	ratio s. total info	OE
OE1	9	0,36	2	0,08	1	0,04	13	0,52	**25**
OE2	8	0,36	7	0,32	5	0,23	2	0,09	**22**
OE3	5	0,56	3	0,33	1	0,11	0	0,00	**9**
OE4	4	0,44	2	0,22	1	0,11	2	0,22	**9**
OE5	5	0,45	2	0,18	2	0,18	2	0,18	**11**
OE6	6	0,30	3	0,15	4	0,20	7	0,35	**20**
OE7	7	0,54	1	0,08	0	0,00	5	0,38	**13**
OE8	8	0,80	1	0,10	1	0,10	0	0,00	**10**
OE9	1	0,125	1	0,125	2	0,25	4	0,5	**8**
OE10	7	0,47	1	0,07	6	0,40	1	0,07	**15**
TOTAL PLAN	**60**	**42,25%**	**23**	**16,20%**	**23**	**16,20%**	**36**	**25,35%**	**142**

Tabla T.M7b: Medidas por grado de ejecución y por objetivo específico

TOTAL INTERVENCIONES POR ENTIDAD Y TIPO				
ENTIDAD	TOTALES	INDIV	COLAB	PARTI
CCAA	22	5	13	4
CGPJ	13	5	2	6
FEMP	7	2	5	0
FGE	28	10	13	5
FORO	1	0	1	0
MAEC	17	8	3	6
MDEF	8	4	1	3
MECD	6	0	2	4
MEYSS	27	12	9	6
MINETUR	6	3	1	2
MINT	89	37	31	21
MJUS	30	14	8	8
MSSSI	96	27	53	16
Tabla T.M8: Total intervenciones por entidad y tipo				
		36,29%	40,57%	23,14%

Tablas del apartado *N. Evaluación de resultados o eficacia*

Contactos con mujeres en contextos de prostitución, según lugar o forma y año. 2013 - 2018 (número y distribucion porcentual)												
USUARIAS ATENDIDAS	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual
USUARIAS EN UNIDAD MÓVIL	16.168	54,80%	16.146	23,83%	13.100	27,52%	12.813	24,23%	14.850	24,57%	11.594	24,72%
USUARIAS EN LOCAL ENTIDAD	10.479	35,52%	14.109	20,82%	7.831	16,45%	8.549	16,17%	8.305	13,74%	7.346	15,66%
USUARIAS ATENCIÓN TELEFÓNICA	799	2,71%	8.832	13,03%	5.648	11,86%	7.213	13,64%	9.616	15,91%	8.466	18,05%
USUARIAS ATENDIDAS EN PISOS [Y LOCALES, CLUBES 15-16]	1.847	6,26%	27.266	40,24%	19.398	40,75%	22.784	43,09%	0	0,00%	0	0,00%
USUARIAS ATENDIDAS EN PISOS	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	6.485	10,73%	6.482	13,82%
USUARIAS ATENDIDAS EN LA CALLE	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	6.763	11,19%	4.048	8,63%
USUARIAS ATENDIDAS EN CLUBES	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	11.316	18,73%	8.825	18,81%
USUARIAS ATENDIDAS EN LOS CIE	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	36	0,06%	36	0,08%
DERIVADAS DE FCSE Y OTRAS ENTIDADES	208	0,71%	1.404	2,07%	1.626	3,42%	1.513	2,86%	3.057	5,06%	109	0,23%
TOTAL	**29.501**	**100,00%**	**67.757**	**100,00%**	**47.603**	**100,00%**	**52.872**	**100,00%**	**60.428**	**100,00%**	**46.906**	**100,00%**

Tabla TN.0E3.1: Contactos con mujeres en contextos de prostitución, según lugar o forma, evolución 2013-2018 (número y distribución porcentual)

Acciones asistenciales a mujeres en los recursos ofrecidos por las entidades en contextos de prostitución por tipología de atención y Año. 2013-2018												
AÑO	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
ATENCIÓN	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual
Alojamiento	585	3,06%	584	1,76%	632	2,00%	854	2,44%	773	2,26%	842	2,26%
Atención social	0	0,00%	15.361	46,20%	12.500	39,65%	13.223	37,78%	13.930	40,68%	15.980	42,94%
Asistencia psicológica	1.356	7,09%	1.504	4,52%	1.684	5,34%	2.097	5,99%	2.429	7,09%	2.107	5,66%
Asistencia sanitaria	6.175	32,27%	5.467	16,44%	6.864	21,77%	7.020	20,06%	6.557	19,15%	5.404	14,52%
Asesoramiento jurídico	3.737	19,53%	4.551	13,69%	3.600	11,42%	3.980	11,37%	4.000	11,68%	5.050	13,57%
Servicio de interpretación	1.988	10,39%	1.920	5,77%	2.058	6,53%	2.001	5,72%	1.750	5,11%	2.594	6,97%
Formación	2.968	15,51%	2.086	6,27%	2.441	7,74%	3.248	9,28%	2.331	6,81%	2.371	6,37%
Inserción sociolaboral	2.324	12,15%	1.778	5,35%	1.749	5,55%	2.575	7,36%	2.475	7,23%	2.866	7,70%
TOTAL	**19.133**	**100,00%**	**33.251**	**100,00%**	**31.528**	**100,00%**	**34.998**	**100,00%**	**34.245**	**100,00%**	**37.214**	**100,00%**
Retorno voluntario [derivado en el año]	49		41		40		23		54		36	

Tabla TN.0E3.2: Acciones asistenciales a mujeres en los recursos ofrecidos por las entidades en contextos de prostitución por tipología de atención, evolución 2013-2018 (número y distribución porcentual)

Mujeres que presentan signos de trata con fines de explotación sexual, según grupo de edad. Años 2013-2018												
	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
GRUPO DE EDAD	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual
MENORES DE 18	**53**	1,33%	**31**	0,90%	**116**	2,99%	**182**	4,72%	**87**	1,70%	**148**	3,44%
ENTRE 18 Y 25	1.821	45,78%	1.416	41,29%	1.514	39,06%	1.593	41,29%	2.094	41,03%	1.695	39,40%
ENTRE 26 Y 35	1.396	35,09%	1.443	42,08%	1.629	42,03%	1.388	35,98%	1.592	31,19%	1.455	33,82%
Tabla TN.0E3.3: Mujeres que presentan signos de trata FSE según grupo de edad, evolución 2013-2018 (número y distribución porcentual)												
SIN DETERMINAR	17	0,43%	7	0,20%	59	1,52%	32	0,83%	591	11,58%	418	9,72%
TOTAL MUJERES	3.978	**100,00%**	3.429	**100,00%**	3.876	**100,00%**	3.858	**100,00%**	5.104	**100,00%**	4.302	**100,00%**

Número de usuarias en las que la entidad observa una posible situación de trata explotación sexual según situación personal y familia, por año.												
AÑO	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual	Número de mujeres y niñas	Distribución porcentual
MUJERES SOLAS	2.692	67,67%	2.524	73,82%	2.995	77,27%	3.274	84,86%	3.495	68,48%	3.093	71,90%
MUJERES CON HIJOS E HIJAS	1.130	28,41%	895	26,18%	881	22,73%	584	15,14%	684	13,40%	646	15,02%
Tabla TN.0E3.4: Número de usuarias en las que la entidad observa una posible situación de trata FSE según grupo de edad, evolución 2013-2018 (número y distribución porcentual)												
TOTAL	3.978	100,00%	3.419	100,00%	3.876	100,00%	3.858	100,00%	5.104	100,00%	4.302	100,00%

Víctimas de trata FSE identificadas por las FCSE 2015-2018				
Grupo de edad	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Menores	3	6	9	6
Tabla TN.0E3.5: Víctimas de trata FSE adultas y menores identificadas por las FCSE 2015-2018				122
TOTAL	**133**	**148**	**155**	**128**

Mujeres denunciantes según grupo de edad. Años 2013-2018												
Grupo de edad	**2013**		**2014**		**2015**		**2016**		**2017**		**2018**	
	Número de mujeres y niñas	**Distribución porcentual**	**Número de mujeres y niñas**	**Distribución porcentual**	**Número de mujeres y niñas**	**Distribución porcentual**	**Número de mujeres y niñas**	**Distribución porcentual**	**Número de mujeres y niñas**	**Distribución porcentual**	**Número de mujeres y niñas**	**Distribución porcentual**
MENORES DE 18	22	7,56%	27	9,34%	20	6,13%	31	7,77%	26	3,39%	10	1,83%
ENTRE 18 Y 25	134	46,05%	123	42,56%	134	41,10%	176	44,11%	206	26,89%	239	43,69%
ENTRE 26 Y 35	103	35,40%	108	37,37%	121	37,12%	132	33,08%	154	20,10%	158	28,88%
MAYORES DE 35	32	11,00%	31	10,73%	51	15,64%	60	15,04%	59	7,70%	80	14,63%
Tabla TN.0E3.6: Mujeres denunciantes según grupo de edad, evolución 2013-2018 (número y distribución porcentual)												
TOTAL	**291**	**100,00%**	**289**	**100,00%**	**326**	**100,00%**	**399**	**100,00%**	**766**	**100,00%**	**547**	**100,00%**

Recursos disponibles de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual según tipo de recurso por año.						
			2015	2016	2017	2018
RECURSOS CON ALOJAMIENTO	RECURSOS CON ALOJAMIENTO		45	44	58	58
	TOTAL PLAZAS ALOJAMIENTO		420	420	499	485
	TOTAL RECURSOS CON ALOJAMIENTO PARA MENORES	Nº RECURSOS CON PLAZAS VÍCTIMAS MENORES DE EDAD	3	4	13	11
		Nº RECURSOS CON PLAZAS MUJERES CON HIJOS E HIJAS MENORES	28	28	31	39
[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
TOTAL RECURSOS			183	188	180	223

Tabla TN.0E3.7: Recursos de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual, años 2015-2018

Tablas del apartado *O. Evaluación de eficiencia*

AÑOS	PRIORIDAD 1: PREVENCIÓN-DETECCIÓN	PRIORIDAD 2: IDENTIFICACIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA	PRIORIDAD 3: ANÁLISIS-MEJORA DEL CONOCIMIENTO	PRIORIDAD 4: PERSECUCIÓN MÁS ACTIVA A LOS TRATANTES	PRIORIDAD 5: COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIEDAD CIVIL	TOTAL
2015	1.431.737,87 €	4.813.288,56 €	716.912,00 €	13.839.951,00 €	5.225.000,00 €	26.026.889,43 €
2016	1.431.937,87 €	4.813.288,56 €	716.912,00 €	13.839.951,00 €	5.226.000,00 €	26.028.089,43 €
2017	1.431.937,87 €	4.813.288,56 €	716.912,00 €	13.839.951,00 €	5.226.000,00 €	26.028.089,43 €
2018	1.431.937,87 €	4.813.288,56 €	716.912,00 €	13.839.951,00 €	5.226.000,00 €	26.028.089,43 €
TOTAL	**5.727.551,48 €**	**19.253.154,24 €**	**2.867.648,00 €**	**55.359.804,00 €**	**20.903.000,00 €**	**104.111.157,72 €**

Tabla TO.1: Estructura del presupuesto del Plan Integral por años y prioridades

PRIORIDAD	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN
PR1: REFUERZO DE LA PREVENCIÓN Y DETECCIÓN	5.727.551,48 €	5.932.046,67 €
PR2: IDENTIFICACIÓN, PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS	19.253.154,24 €	41.285.165,26 €
PR 3: CONOCIMIENTO Y ANÁLISIS DE LA TSH CON FES	2.867.648,00 €	1.897.827,00 €
PR4: PERSECUCIÓN MÁS ACTIVA A LOS TRATANTES	55.359.804,00 €	17.101.061,47 €
PR5: COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIEDAD CIVIL	20.903.000,00 €	5.760.127,74 €
Tabla TO.2: Presupuesto total del Plan Integral estimado y ejecutado		71.976.228,14 €

ANEXO 3. Dinámicas participativas y trabajo de campo

GRUPO FOCAL

GRUPO FOCAL: OBJETIVOS

- Involucrar a las personas representantes de las administraciones, instituciones y otras entidades implicadas en la ejecución del Plan Integral en el proceso de su evaluación a través de una **participación específica y directa** en el análisis cualitativo.
- Dar a conocer el proceso de evaluación y algunas de sus hipótesis o "ideas fuerza".
- Contrastar dichas hipótesis: **recoger opiniones y actitudes** con respecto a temáticas seleccionadas, para obtener una visión más distribuida y plural del Plan.

GRUPO FOCAL: PLANIFICACIÓN

n·gaps EVALUACIÓN PLAN INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

GRUPO FOCAL: TEMÁTICAS

Sensibilización y formación (P1)

¿Ha conducido realmente la sensibilización y formación a través del Plan Integral a cambios significativos en los modos de trabajo, en las personas y en la situación de las víctimas?

Asistencia y protección a las víctimas (P2)

¿Ha conseguido verdaderamente el Plan Integral que las víctimas sean el centro de todas las actuaciones y protagonistas de todo el proceso?

Mejora del conocimiento: información estadística y estudios (P3)

¿Ha conseguido verdaderamente el Plan Integral que la información estadística recabada ofrezca una visión real de la situación de la trata con fines de explotación sexual en España?

Cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil (P5)

¿Ha conseguido verdaderamente el Plan asentar una cultura de colaboración interinstitucional y participación que impregne tanto los aspectos organizativos como operativos?

GRUPO FOCAL: TEMA TRANSVERSAL 1 (EN PLENO Y MINIGRUPO)

ENFOQUE DE GÉNERO

A debate:

*¿Qué crees que le aporta al Plan Integral el hecho de que las medidas se hayan ejecutado desde la perspectiva de que **la trata con fines de explotación sexual es una forma de violencia contra la mujer**?*

GRUPO FOCAL: TEMA TRANSVERSAL 2 (POR ENTIDAD)

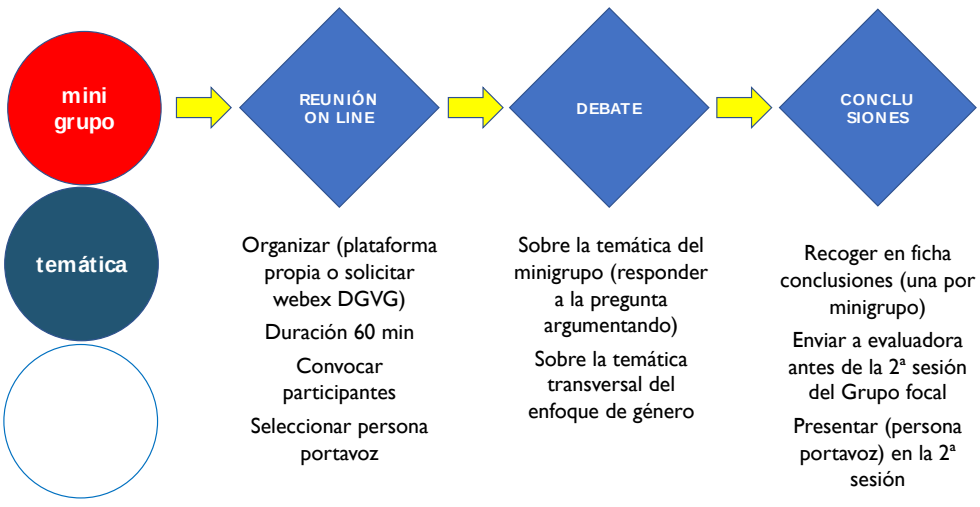
BUENAS PRÁCTICAS

*A representantes de **cada entidad**: selecciona "la mejor práctica" de la que hayas tenido conocimiento dentro de las medidas ejecutadas en el marco del Plan Integral.*

N.B.: si la práctica es de tu propia entidad, tendrás que elegir además una de otra entidad, institución o administración.. Completa la ficha de "buena práctica". Puedes no proponer ninguna "buena práctica"

B.P.: Aquella que no sólo haya contribuido a alcanzar alguno de los objetivos específicos del Plan Integral, sino que lo haya hecho con especial eficacia, eficiencia y/o impacto, particularmente desde la perspectiva de género, y/o que haya resultado innovadora, transgresora o transferible.

GRUPO FOCAL: TRABAJO DE LOS MINIGRUPOS



ENTREVISTA GRUPAL – TEMÁTICAS Y PREGUNTAS

Vinculación

1. ¿Cuál es tu relación con el contexto de la trata?

Cambios

2. ¿Qué cosas crees que el Plan y sus actuaciones han conseguido cambiar, en general o de tu trabajo en particular?
3. ¿Qué evolución personal o profesional has vivido de resultas de tu trabajo en materia de trata?

Debilidades y Fortalezas. Amenazas y Oportunidades

4. ¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas que le ves al Plan Integral?
5. ¿Qué aspectos de lo que no procede directamente del Plan o no es propio de éste suponen una oportunidad o ventaja para el Plan o, al contrario, dificultan o amenazan la ejecución de medidas o le restan recursos?

Relevancia

6. Desde tu experiencia en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual, ¿responde el trabajo que haces realmente a las necesidades a las que te enfrentas?

Eficiencia

7. ¿Cómo valoras el nivel de esfuerzo que tienes que hacer con respecto al resultado que obtienes (en cuanto a tu esfuerzo personal, tu tiempo, los medios y recursos personales y materiales que utilizas, el coste económico específico si lo conoces, etc.)?

ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD – TEMÁTICAS Y PREGUNTAS DE EXPLORACIÓN

Vinculación

¿Cuál es tu relación con el contexto de la trata?
¿Cuál es tu trabajo en trata o la parte de tu trabajo o de tu realidad vinculada con la trata? ¿Cuál es tu ámbito principal de trabajo o tu realidad (prevención-detección, asistencia-protección, persecución, estudios-investigación-datos, coordinación)? ¿Qué información te llega del Plan, con respecto a los distintos ámbitos, p. ej. sensibilización, formación, prevención, coordinación…?

Qué información buscamos: vinculación de la persona entrevistada con el ámbito de la trata con fines de explotación sexual y con el Plan Integral u otros marcos de intervención vinculados con éste.

Cambios

¿Qué cosas crees que el Plan y sus actuaciones han conseguido cambiar, del contexto de la trata en general y/o de tu trabajo en particular?
¿Qué diferencias observas en los procesos de trabajo, en los procesos de comunicación, en los recursos, en la colaboración?

¿Qué evolución personal o profesional has vivido de resultas de tu trabajo en materia de trata?
¿De qué sientes particular satisfacción, orgullo o frustración?

Qué información buscamos: Cambios que el Plan y la implantación de sus medidas han generado en el trabajo y en la propia evolución profesional y personal de la persona entrevistada de resultas de las experiencias de trabajo o de vida en materia de trata.

Debilidades y Fortalezas. Amenazas y Oportunidades (pseudo-DAFO)

¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas que le ves al Plan Integral?
¿Dónde no ha tenido ninguna incidencia, dónde ha sido crucial? ¿Qué aspectos resultan más complicados o difíciles, o al revés, a la hora de realizar actividades del Plan?

¿Qué aspectos de lo que no es directamente procedente del Plan o propio de éste suponen una oportunidad o ventaja para el Plan o, al contrario, dificultan o amenazan la ejecución de medidas o le restan recursos…?
¿Qué parte del global del trabajo que realizas en tu entidad tiene que ver con la trata (como atribución específica o no) y qué impacto tiene la interacción entre las distintas partes?

Qué información buscamos: percepción de las debilidades, fortalezas // amenazas, oportunidades en el contexto de experiencia de la persona entrevistada.

Relevancia

Desde tu experiencia en materia de lucha contra la trata con fines de explotación sexual, ¿responde el trabajo que haces realmente a las necesidades a las que te enfrentas?
¿Qué cubren las medidas del Plan y qué aspectos está dejando el Plan desatendidos?

Qué información buscamos: Relevancia - En qué medida el Plan responde a las necesidades de cada ámbito de intervención y sus públicos según la experiencia de la persona entrevistada

Eficiencia

¿Cómo valoras el nivel de esfuerzo que tienes que hacer con respecto al resultado que obtienes (en cuanto a tu esfuerzo personal, tu tiempo, los medios y recursos de todo tipo, personales y materiales, que utilizas, el coste económico específico si lo conoces, etc.)?
¿En qué medida compartes que se puede valorar la eficiencia de actuaciones de intervención social?
Qué información buscamos: Eficiencia - nivel de esfuerzo (en cuanto a trabajo personal e implicación de recursos de todo tipo) con respecto al resultado obtenido según la experiencia de la persona entrevistada.

ANEXO 4. Ministerios

Denominación de los Departamentos ministeriales que intervienen en el Plan Integral, en fecha del informe de evaluación (junio 2020)

- Ministerio de Igualdad:
  - Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.
  - Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación:
  - Dirección General de Política Exterior y Seguridad.
  - Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos.
  - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Ministerio de Defensa:
  - Dirección General de Personal de la Subsecretaría de Defensa.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones:
  - Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria
- Ministerio de Trabajo y Economía Social:
  - Servicio Público de Empleo Estatal.
  - Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional:
  - Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial. Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE).
  - Consejo Superior de Deportes.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
  - Secretaría de Estado de Turismo.
- Ministerio de Sanidad.
  - Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030:
  - Dirección General de Derechos de la Infancia y la Adolescencia.
  - DG de Políticas de Apoyo a la Discapacidad.
- Ministerio del Interior.
  - Secretaría de Estado de Seguridad (relator)
  - CITCO (punto focal del relator y datos trata)
  - Guardia Civil.
  - Policía Nacional.
  - DG Política Interior.
- Ministerio de Justicia.
  - Gabinete de la Secretaría de Estado de Justicia.
  - Dirección General para el Servicio Público de Justicia.
  - Centro de Estudios Jurídicos.