



Universidad Miguel Hernández de Elche

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública

Trabajo Fin de Grado

**La abolición de la prostitución como objetivo viable a través de políticas públicas**

Curso académico 2020/21

Matilde Baño Caballero

Tutor: Dr. D. Enrique Conejero Paz

# Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Prostitución y trata de personas con fines de explotación sexual. Definiciones.....</b>	<b>8</b>
<b>2. De la identificación del problema a las políticas públicas.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Aproximación al problema de la prostitución y la trata de personas con fines de explotación sexual.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2. Características de los problemas aplicados a la prostitución .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3. Marco jurídico.....</b>	<b>14</b>
<b>3. Políticas públicas: .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1. Modelos ideológicos: Reglamentar, legalizar, prohibir, abolir.....</b>	<b>16</b>
<b>3.2. Dos modelos europeos: estudio de casos Alemania (regulacionista) y Francia (abolicionista).....</b>	<b>21</b>
<b>4. Estudio del caso español. La práctica en la administración local española .....</b>	<b>26</b>
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Bibliografía .....</b>	<b>32</b>

*En la prostitución se resumen al mismo tiempo  
todas las imágenes de la esclavitud femenina.*

Simone de Beauvoir

# 1. Introducción

Este trabajo nace de un sueño, aunque parte de un objetivo firme, demostrar que la abolición de la prostitución es posible en nuestro estado de derecho a través de políticas públicas bien definidas, que analicen y expongan el problema y que no lo intenten esconder, que enfrenten con valentía su exposición al público y que el entramado del sistema prostitucional entre en las agendas gubernamentales; que se puedan definir políticas encaminadas a su erradicación completa y que se pueda evaluar su cumplimiento desde la óptica futura de una sociedad mucho más igualitaria y justa, segura y pacífica.

¿No es vergonzoso que nuestro país “goce” del primer puesto en el podio del consumo de prostitución en Europa?<sup>1</sup> Y el tercer puesto a nivel mundial?<sup>2</sup>

¿Va a seguir este país en el limbo de la ilegalidad? (Boza, 2019)

“La prostitución no es una idea. Es la boca, la vagina, el recto, penetrados usualmente por un pene, a veces por manos, a veces por objetos, por un hombre y luego por otro, y luego por otro, y luego por otro, y luego otro. Eso es lo que es”. (Dworkin, 1992)

Si se tiene en cuenta la estrecha relación entre el negocio de la prostitución y el de la explotación sexual de mujeres víctimas de la trata de personas, se puede concluir que el estudio de un fenómeno no sería adecuado y realista si no se analiza el otro.

Por este motivo, este estudio no se centra en una u otra clase de prostitución, sino en la explotación de la prostitución de una persona, ya sea como forma de supervivencia por una situación completamente precaria o por la explotación a través de la trata de personas. La trata es consecuencia de la necesidad de lucro de los mafiosos por no cubrirse la demanda, se calcula que el 70% de las víctimas de trata son mujeres y niñas.<sup>3</sup>

Parece que hasta ahora “las políticas” prefieren invisibilizar el problema. El problema se invisibiliza, se omite, como el resto de temas que afectan a las mujeres. No se legisla en común. Hay planes, protocolos, medidas... pero el problema sigue sin estar en la agenda gubernamental.

La violencia masculina contra las mujeres es un fenómeno social extendido a través de todas las culturas a lo largo de su historia (De Miguel, 2003). Lo que trataremos en este

---

<sup>1</sup> Véase <https://www.vocesvisibles.com/espana-primer-lugar-en-europa-en-consumo-de-prostitucion/>

<sup>2</sup> Véase [https://www.elplural.com/sociedad/espana-lider-europeo-consumo-prostitucion-respuesta-partidos-mayoritarios\\_245156102](https://www.elplural.com/sociedad/espana-lider-europeo-consumo-prostitucion-respuesta-partidos-mayoritarios_245156102)

<sup>3</sup> Véase <https://geoviolenciasexual.com/violencia-sexual-contra-menores-de-origen-patriarcal-y-en-pleno-aumento-de-denuncias/>

estudio es, precisamente, la violencia que se ejerce en el consumo de prostitución, ya que la prostitución está considerada como violencia en sí misma, por el hecho de ejercerse contra las mujeres en su mayor parte.

No es el trabajo más antiguo del mundo sino un sistema de explotación debido a la opresión histórica sobre nuestros cuerpos. En su libro *Neoliberalismo sexual. El mito de la libre elección*, Ana de Miguel (2015) explica que los hombres se garantizan el acceso al cuerpo de las mujeres por un poco de dinero, esto es la práctica de la prostitución, y aquí subyace una desigualdad profunda, las mujeres no necesitan hacerse “hembras” e irse de putos.

Las mujeres tenemos derecho a vivir libres de violencias y la prostitución es un ejemplo más de la posición subordinada en la que se vive la violencia machista.

No hay sexo en la prostitución, hay dominación y poder. Los hombres son los consumidores y ejercen ese poder aún sobre otros hombres. De aquí que hablemos de sujetos prostituyentes o puteros. Depredadores. Si hablásemos de trabajadoras del sexo hablaríamos de clientes.

La prostitución es un obstáculo para la igualdad y es incompatible con la dignidad del ser humano, además de ser contraria al feminismo. No es puritanismo, es búsqueda de la igualdad.

El neoliberalismo salvaje y la globalización también han actuado en contra de la situación de las mujeres en la prostitución. La nueva ideología neoliberal ha ocasionado la paradójica situación en que, en una de las épocas en las que mayores avances y políticas de igualdad se han logrado, se ha producido un incremento exponencial de la trata de mujeres con fines de explotación sexual (Martin y Callaway, 2012; Cobo 2017). El patriarcado y el neoliberalismo oprimen a la mujer y ésta se convierte en una mera mercancía.

Las corrientes feministas están buscando la raíz del problema, la raíz de la opresión a la que se ven abocadas las mujeres. Mujeres supervivientes, que luchan contra la pobreza para no llegar a esa práctica por no ver otra salida. Mujeres que sufren traumas, problemas de salud, embarazos no deseados, abortos forzados, etc.

La explotación sexual de las mujeres es una violación de los derechos humanos, esto no es ninguna novedad. Que se trata de un sistema criminal de explotación tampoco, ya que:

1. Existe la coacción a través del dinero
2. Existe el abuso de poder

Hace unos 15 años que la prostitución ha cedido su triste “protagonismo” a la trata de personas con fines de explotación sexual, un fenómeno transnacional que pone de manifiesto la desigualdad, la falta de oportunidades y la vulnerabilidad de algunos sectores. Según el informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, la trata de personas con fines de explotación sexual se constituye como la

segunda forma de criminalidad más lucrativa, las ganancias globales que se mueven detrás del mercado de la trata de personas es de 1,3 billones de dólares y el 49% se genera en países industrializados.<sup>4</sup>

Las mujeres son víctimas de estas situaciones porque no eligen este modo de vida, se les impone a través de las redes de proxenetismo existentes. Según el informe anterior, se estima en 2,5 millones de personas víctimas de trata y al mismo tiempo se estima que por cada persona identificada como víctima existen 20 sin identificar.

Durante el trabajo intentaremos desarrollar el ciclo completo necesario para la implementación de políticas públicas encaminadas a la abolición de la prostitución. Veremos cómo algunos ayuntamientos españoles orillan el problema, lo intentan esconder a través de algunas ordenanzas que, con muy buenas intenciones, no alcanzan a resolver el verdadero problema.

En el trabajo hablaremos en femenino porque:

- a) la prostitución es históricamente y aún hoy una institución patriarcal, sostenida sobre el deseo y el poder sexual de los varones;
- b) se basa en la asimetría entre varones y mujeres, y aun en los circuitos homosexuales o transexuales los que pagan por sexo son varones y
- c) los circuitos de mujeres son mayoría y, en general, son diferentes de los circuitos homosexuales o transexuales. Además, la mayoría de las personas prostituidas son feminizadas, excepto los llamados taxi boys (prostitución viril), a los que recurren también algunas mujeres pero que constituyen un tipo de prostitución minoritario.<sup>5</sup>

No solo es necesaria una ley orgánica para la abolición de la prostitución, una ley que pueda proteger a las mujeres y recrimine y sancione la conducta de los sujetos prostituyentes. Una ley que debiera venir acompañada de un paquete de programas de formación y reinserción en el mercado laboral para todas aquellas mujeres que deseen salir de esa esclavitud. Un pacto por una nueva educación, con programas adaptados desde primaria a bachillerato, que erradique ideas atávicas que ya no caben en nuestra sociedad. Y a continuación una invitación a los desarrollos posteriores que completarán el trabajo, la desaparición de los espacios en los que se compran servicios de prostitución en las ciudades, calles y plazas y espacios privados, así como la ocupación de esos espacios para otros usos (Sambade, 2020).

Se necesita la colaboración de los países de origen, tránsito y destino para poder trabajar en la prevención de la trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas y sus familias. No olvidemos que la Corte Penal ha catalogado la trata de personas como un

---

<sup>4</sup> Véase <http://unodc.org>

<sup>5</sup> Véase <https://nuso.org/articulo/la-prostitucion-debates-politicos-y-eticos/>

delito de lesa humanidad. Esto quiere decir que se considera uno de los delitos más graves que se cometen contra la humanidad.

Las etapas en la trata de personas con fines de explotación sexual son:

Captación: Engaño en su país de origen.

Transporte: Traslado y servicios necesarios para la circulación de la persona.

Inserción: Incorporación en el lugar de destino para la explotación de la persona.

Por ello es necesaria la cooperación internacional, sin esta cooperación parece imposible que se pueda alcanzar la erradicación de la trata de personas con fines de explotación sexual. La estrategia de la UE<sup>6</sup> ha descrito 5 objetivos prioritarios para la erradicación de la trata:

1. Refuerzo de la prevención y la detección de la trata.
2. Identificación, protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos.
3. Análisis y mejora del conocimiento para una respuesta eficaz frente a la trata.
4. Persecución más activa a los tratantes.
5. Coordinación y cooperación entre instituciones y participación de la sociedad civil.

La diversidad de actores sociales –clientes, puteros, proxenetas, Estados y sectores económicos complementarios, empresas publicitarias y turísticas, hoteles, industria pornográfica y la participación de diversas “industrias” relacionadas: cadenas hoteleras internacionales, aerolíneas, bares, sex clubs, locales de masajes, burdeles, etc.<sup>7</sup>, hacen de la prostitución y la trata un prisma de mil caras difícil de abordar en su totalidad, por lo que será fácil equivocarse, lo que constituye un reto añadido, estructurar sin victimizar, abolir para liberar.

Mi posición es acorde con Miguel Lorente en *Autopsia al machismo*, ya que “El machismo es cultura, no conducta. El silencio es cómplice, la pasividad nos hace autores” (2020), por lo que debemos actuar. Y debemos poner mucha atención porque nos encontramos en un momento social peligroso ya que el abolicionismo está decayendo en sus aportaciones y sin embargo el regulacionismo está teniendo más adeptos, sin duda porque los lobbys y los medios de comunicación de masas manejados por el neoliberalismo y el heteropatriarcado están empujando hacia la reglamentación del negocio de la prostitución y la trata.

No podemos olvidar que el 39% de la población española se confiesa consumidora de prostitución según el estudio de APRAMP<sup>8</sup>, y no tiene una disposición especial a

---

<sup>6</sup> Véase [Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.](#)

<sup>7</sup> Véase <https://nuso.org/articulo/la-prostitucion-debates-politicos-y-eticos/>

<sup>8</sup> Véase <https://apramp.org/documentos/>

identificar y denunciar los casos de trata, según un estudio elaborado por June Fernández para la revista *Pikara Magazine*, en el que se puso de manifiesto que la mitad de los encuestados “estaban convencidos” de que ninguna de las mujeres prostituidas con las que tenían sexo eran víctimas de trata, la otra mitad sí que reconocía cierta inquietud, aunque en el momento del servicio se le olvidaban los remordimientos y el 10% de los encuestados se lavarían las manos si sospechase que la mujer a la que había pagado era víctima de trata.

Según esto, qué reclama el movimiento abolicionista?

- El desmantelamiento de las redes de prostitución, así como el cierre de los prostíbulos.
- Condenas efectivas a proxenetas y sanciones a demandantes de la prostitución, tanto en territorio nacional como internacional.
- Que la mujer en prostitución no sea penalizada; no es una delincuente. Así como que se erradique la violencia institucional ejercida contra ellas.
- La garantía de derechos a las personas en prostitución, políticas públicas integrales y efectivas para su derecho al trabajo, educación, salud, vivienda; así como todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.
- Que los asesinatos de mujeres en prostitución se reconozcan dentro de las estadísticas como feminicidios y crímenes de género.
- Trabajar desde la educación en igualdad para erradicar la prostitución.<sup>9</sup>

Rompamos el mito de la prostituta feliz. Un estudio de Cort<sup>10</sup> (Palma de Mallorca), promovido por la Universitat de les Illes Balears, concluye que todas las personas que se prostituyen quieren abandonar esta actividad, aunque precisan de una vivienda y de un trabajo estable. Actuemos.

Iniciaremos el trabajo con una serie de definiciones importantes para delimitar los términos en los que nos vamos a mover, a continuación desarrollaremos el ciclo de las políticas públicas y las características principales referidas a la prostitución y trata. Se detallará el marco jurídico en el que se mueven las políticas encaminadas a trabajar en la erradicación de la prostitución y la trata a nivel autonómico, nacional y europeo y transnacional.

A continuación hablaremos de los modelos ideológicos que se han puesto en marcha como aplicación de políticas públicas, como son la reglamentación, la prohibición, la legalización y la abolición, de la que hablaremos con más profundidad por tratarse del

---

<sup>9</sup> Véase <https://geoviolenciasexual.com/por-que-legalizar-la-prostitucion-no-es-compatible-con-la-igualdad-entre-hombres-y-mujeres/>

<sup>10</sup> Véase <https://www.diariodemallorca.es/palma/2021/04/09/estudio-cort-rompe-mito-prostituta-46198598.html>

modelo por el que aboga este trabajo. Seguidamente una visión de los dos modelos antagónicos que existen en la actualidad y que se encuentran entre nuestros países vecinos, el abolicionismo de Francia y la reglamentación de Alemania. Por último, la práctica en la administración local española y la constatación de que orillar el problema no es la solución.

**Palabras clave:** Prostitución, trata, proxeneta, sujeto prostituyente, putero, violencia, explotación sexual, abolición.

### 1.1 Prostitución y trata de personas con fines de explotación sexual. Definiciones.

La trata de personas y la prostitución no pueden considerarse prácticas completamente análogas porque son fenómenos diferentes, pero hay que tener presente que la relación entre ambos fenómenos guardan una estrecha relación a la que llamaremos sistema prostitucional (Nuño y De Miguel, 2017).

Se estima que el 95% de las mujeres que ejercen la prostitución son víctimas de trata de mujeres con fines de explotación sexual<sup>11</sup>, por lo que hay que tener en cuenta que únicamente el 5% restante serían “trabajadoras del sexo” libres y voluntarias. Este dato sobre el 95% de las mujeres víctimas de trata ha sido utilizado en diferentes documentos del Instituto de las mujeres, asociaciones y sindicatos, pero algunos grupos que se muestran a favor de la regulación de la prostitución como el Colectivo Hetaira<sup>12</sup> consideran que es un número muy elevado y dado el tipo de actividad clandestina, es muy complicado realizar estimaciones en este sentido. Independientemente de este apunte, diferentes documentos de la ONU y datos de asociaciones que trabajan con el colectivo, reflejan que, aunque no se pueda ofrecer una cifra exacta, el dato aproximado que ellos manejan sí es muy elevado, se habla de entre el 90 y el 95%.

Así, aunque los datos varían entre los diferentes estados en relación con la legislación contra la trata y la prostitución vigentes debido a la dificultad de obtenerlos, me centro en el dato anterior y el informe del Congreso de los Diputados de 2015 que lo ratifica, las mujeres en situación de prostitución son víctimas de trata en un 90% o 95%, por lo que en este trabajo no vamos a hacer una distinción entre prostitución y trata.

**Prostitución:** El diccionario de la RAE recoge: *Actividad de quien mantiene relaciones sexuales con otras personas a cambio de dinero.*

---

<sup>11</sup> Véase <https://tribunafeminista.elplural.com/2016/10/el-95-de-las-victimas-de-trata-de-la-ue-son-mujeres-y-ninas/>

<sup>12</sup> Véase <https://colectivohetaira.org/>

**Prostituta:** El diccionario del uso del español de María Moliner recoge: *Mujer que hace profesión de entregar su cuerpo por dinero al apetito sexual de los hombres.*

**Prostituir:** El diccionario de la RAE recoge: *Hacer que alguien se dedique a mantener relaciones sexuales con otras personas a cambio de dinero.* El diccionario del uso del español de María Moliner indica: *Corromper a una mujer induciéndola a la prostitución.*

**Proxenetá:** El diccionario de la RAE recoge: *Persona que induce a otra a ejercer la prostitución y se beneficia de las ganancias económicas que se obtienen de esta actividad.*

**Trata de personas con fines de explotación sexual:** El protocolo de Palermo del año 2000 recoge: *Captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, 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.*

La separación entre trata y prostitución es destacada por los sectores a favor de la legalización del trabajo sexual, que consideran que la legislación basada en la Convención de 1949 confunde ambos fenómenos.<sup>13</sup> Esta separación es cuestionada por los sectores abolicionistas, que consideran que trata y prostitución no deben separarse. La diferencia entre ambas corrientes se sustenta en cómo es pensada la trata. Para la corriente pro-trabajo sexual, habría una trata mala y otra que no lo es. Esta corriente rechaza solo aquella trata en la que hay engaños o se utilizan formas coactivas y violentas, pero sostiene que a muchas mujeres que quieren emigrar, tanto a escala nacional como internacional, no les queda otra opción que recurrir a organizaciones clandestinas de tráfico y trata de personas, y lo hacen por decisión propia, sin engaños.

Las corrientes abolicionistas arguyen que la trata es la forma de reclutamiento que demuestra el carácter organizado de la prostitución y que esto va más allá de las modalidades –abiertas, engañosas, seductoras o coactivas– que utilizan las organizaciones proxenetá; sostienen que en la práctica no es posible diferenciar a las mujeres víctimas de trata de las que no lo son, ambas son igualmente explotadas sexualmente, los lugares de explotación son los mismos y las redes de trata y de proxenetá también son las mismas.<sup>14</sup>

## 2. De la identificación del problema a las políticas públicas.

---

<sup>13</sup> Véase <https://nuso.org/articulo/la-prostitucion-debates-politicos-y-eticos/>

<sup>14</sup> Véase <https://nuso.org/articulo/la-prostitucion-debates-politicos-y-eticos/>

“La prostitución no es trabajo, es violencia”, señala Yanelli, víctima de trata.<sup>15</sup>

## 2.1 Aproximación al problema de la prostitución y la trata de personas con fines de explotación sexual.

“Para desarrollar una buena política pública es crucial antes haber definido bien el problema que se busca solucionar” (Bardach, 1993).

La prostitución cumple los tres rasgos clave de los problemas públicos:

- a. Interrelación hechos-valores
- b. Afecta a la dimensión de ciudadanía pública
- c. Se manifiesta en un entorno público.

Por lo que debería ser un tema a tratar en la agenda pública. ¿Por qué no lo es?

Según Olavarría (2007), las políticas públicas son la intervención del Estado expresada en un conjunto de decisiones interrelacionadas, orientada a resolver, o aminorar un problema público y que sigue un proceso formal, que lleva a dictar documentos formales, que expresan las decisiones y un proceso político que muestra la confrontación de intereses.

Veamos cómo se produce el ciclo de las políticas públicas. Se resume en:

1. Formulación del problema
2. Agenda de gobierno
3. Formulación de políticas
4. Implementación
5. Evaluación

1. ¿La prostitución es un problema? Sí, porque es una construcción social basada en el conocimiento y en valores y ha derivado en un problema transnacional a causa de la trata de personas con fines de explotación sexual.<sup>16</sup> Tiene que ver con la pobreza, con la inmigración, con la desigualdad, la exclusión social, con la falta de formación, la falta de oportunidades, con la coacción, el abuso de poder... por todo ello se convierte en un problema para los Estados; la trata de personas con fines de explotación sexual constituye una gravísima violación de los Derechos Humanos: la mercancía es el ser humano, y en un enorme porcentaje las mujeres, que son cosificadas, engañadas, vendidas y explotadas (Sánchez, 2018).

---

<sup>15</sup> Véase <https://geoviolenciasexual.com/por-que-legalizar-la-prostitucion-no-es-compatible-con-la-igualdad-entre-hombres-y-mujeres/>

<sup>16</sup> Véase <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/otrasFormas/trata/datosExplotacionSexual/estudios/DOC/EstudioTrataFederacionMujeresProgresistas.pdf>

2. La agenda sistémica está formada por el conjunto de cuestiones que la sociedad, como integrante de una comunidad política, percibe como merecedoras de atención pública y que, además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen.

Pero para que puedan intervenir las fuerzas gubernamentales es necesaria la inclusión del problema en la agenda del gobierno, es decir, los asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos; son las cuestiones que preocupan al gobierno.

Así, en la agenda sistémica se encontrarán todas aquellas cuestiones que preocupan a la sociedad, aunque solo unas pocas pasarán a la agenda institucional o de gobierno, pasando así a ser también la preocupación de los poderes públicos. ¿Y cuáles deben ser las condiciones para que un problema público sea incluido en la agenda?:

- a. El tema o problema debe ser competencia de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública en particular. La competencia no debe ser aquí interpretada en su sentido puramente jurídico o institucional, sino en una perspectiva más amplia. Competencia significa aquí que la autoridad pública es percibida o se percibe así misma como capaz de prestar atención.
- b. Otra condición nos lleva a recordar que un desafío es objeto de percepciones problemáticas, que los definen como merecedores de la atención pública.
- c. El problema y lo que puede constituir deben ser abordables en términos de atención pública.

Intentemos pues encontrar una ventana de oportunidad, para que entre en agenda (Kingdon, 1984), a través de:

1. Medios de comunicación
  2. Tradición
  3. Cambio cultural
  4. Grupos de presión
- 
3. Una vez que el gobierno acepta la existencia de un problema, lo estructura y se plantea actuar sobre él, en este momento comienza la fase de formulación de políticas, alternativas, propuestas, opciones... adecuadas, aceptables y pertinentes para erradicar los problemas públicos. El diseño de las políticas, a priori, se concibe como solución a dichos problemas públicos. Y a través de la legislación se puede poner en marcha el aparato del Estado para intentar acabar con el problema.

4. Para poder implementar la políticas públicas es necesario un programa. No basta solo con formular una respuesta de acción ante el problema, se necesita poner en marcha capital y recursos humanos para que en el plazo previsto aparezcan los primeros efectos asociados a la intervención pública en cuestión. En este caso, y dada la transversalidad del problema, se deben de dar grandes colaboraciones, no solo nacionales sino internacionales, para poder implementar políticas que encaminen una solución.
  
5. Por último, el ciclo de las políticas públicas finaliza con la evaluación de los efectos de las mismas. Este punto es muy importante porque es donde se mide la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas implementadas. Para medir si se han alcanzado los objetivos propuestos se debe medir el resultado, cualitativa y cuantitativamente, mediante indicadores descritos durante el proceso y también previamente. Únicamente aquí sabremos si hemos sido eficaces y la ciudadanía puede apreciar si una política pública ha sido capaz de solucionar un problema o no, y si ha alcanzado o no los objetivos perseguidos. Y, una vez alcanzado el objetivo de la abolición de la prostitución, desde una sociedad más justa e igualitaria, se podría evaluar este ciclo una vez finalizado.

## **2.2 Características de los problemas aplicados a la prostitución:**

**Interdependencia/Transversalidad de problemas:** prostitución en la calle, proxenetismo, trata de personas con fines de explotación sexual, sanidad, salubridad, desigualdad, alto desempleo, déficit de medidas de protección legal e institucional, machismo, pobreza, inmigración, delincuencia, drogas... El reconocimiento social del problema está claro entre un gran sector de la población.

Como ejemplo, podríamos citar que la mayoría de las mujeres que ejercen la prostitución tienen un gran desconocimiento del funcionamiento del sistema sanitario español y de las posibilidades de acceso al mismo. Su estatus de persona extranjera, inmigrante, la coacción, el miedo y la situación de irregularidad vivida durante años aumenta la vulnerabilidad de las personas y dificulta su acercamiento a centros de salud y hospitales.

El problema de la prostitución y la trata no está aislado, sino que presenta un panorama complejo; por esta razón las políticas necesitan estar unidas con otras para tener una eficiente intervención, no sirve que vayan enfocadas a una sola problemática, como por ejemplo a ocultarla.

Las políticas públicas se deberán acompañar con intervenciones gubernamentales en distintas áreas sociales: salud, educación, protección social...

**Subjetividad de los problemas:** Son los hechos, los datos, qué nos dice la ciencia, ¿dónde ponemos el umbral para actuar?, una cosa es lo que es y otra lo que debería ser. Cómo nos afecta el fenómeno de la prostitución? Cómo vemos a las mujeres? ¿Qué nos dice nuestra subjetividad?

- Como Trabajadora sexual: veríamos el modelo regulacionista, como actividad laboral.
- Como Mujer prostituida: modelo abolicionista, las mujeres son víctimas.

Las mafias buscan niñas y mujeres para sostener su negocio. Hay ciertos países que se han “vendido” a este negocio. Según Amelia Tiganus, en el *I Congreso Internacional de violencia de género. La Trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual*, celebrado en la Universidad Miguel Hernández de Elche en 2018, países como Rumania, Brasil y Nigeria han decidido sacrificar a sus mujeres para que sean ellas las que financien a sus familias desde el otro lado del mundo prostituyéndose. Estos países son algunos de los que lideran las redes mafiosas de trata de personas según el estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.<sup>17</sup>

Organizaciones pro-prostitución, como AMMAR Argentina, en boca de su secretaria general Georgina Orellano, reconocen que no son relaciones consensuadas, por lo que la subjetividad del problema es manifiesta.<sup>18</sup>

**Artificialidad de los problemas:** construcciones sociales, interpretación de los problemas, cómo cambian los enfoques que se le dan al problema.

En este punto podemos indicar sin temor a equivocarnos que nuestra sociedad está regida por el heteropatriarcado y la construcción social que se hace de la prostitución tiene un sesgo importante que va a hacer muy difícil elevar el problema al dominio público. El heteropatriarcado domina los medios de comunicación y la opinión pública. La prostitución la ejercen las “malas mujeres”, las de “mala vida”, etc... (Sambade, 2020)

¿Cómo cambiar la cultura de la prostitución que se asienta sobre mitos naturalizados y aceptados como verdades absolutas?

La sociedad heteropatriarcal y machista sigue tolerando que los adolescentes tengan acceso libre a la pornografía y que deben hacerse “machos” yéndose de putas. Y permite el tráfico de pornografía sin ningún control a través de la red a la que se accede mediante un teléfono móvil al cual se está accediendo desde muy temprana edad. Al menos

---

<sup>17</sup> Véase [https://www.unodc.org/documents/publications/TiP\\_Europe\\_ES\\_LORES.pdf](https://www.unodc.org/documents/publications/TiP_Europe_ES_LORES.pdf)

<sup>18</sup> Véase <https://www.buenosaires.gob.ar/quiajuridicagratis/asociacion-de-mujeres-meretrices-de-argentina-ammr>

300.000 chicos españoles de 16 a 29 años se ha iniciado en la prostitución a través de las webs de pornografía.<sup>19</sup>

La cuestión es saber si nosotros queremos un mundo donde todo se pague – unilateralmente– o bien un mundo en que el término de intercambio guarde un sentido fuera de su equivalente general. La mercantilización generalizada de las relaciones humanas y de los cuerpos parecería coincidir con el fracaso de lo mejor de la ambición democrática. El contrato social no es un contrato comercial.<sup>20</sup>

**Dinámica de los problemas:** Los problemas son proactivos y no reactivos, ¿Cómo hemos pasado de la prostitución a la trata?

Es un proceso que ha ido acompañado por la globalización y el neoliberalismo. Más del 95% de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual localizadas por la Guardia Civil y la Policía Nacional son de origen extranjero. Las provincias donde se ha localizado un mayor número de víctimas son Madrid, Toledo, Ciudad Real, Valencia y Palencia.<sup>21</sup>

Según APRAMP, en los últimos 20 años se ha producido un incremento de la trata de personas con fines de explotación sexual. Aparecen los problemas sociales asociados como la drogadicción, la inmigración de forma irregular, la precariedad económica... que alimentan esta potente actividad delictiva y conduce a muchas personas al desarrollo de la prostitución como única alternativa para sobrevivir.

### 2.3 Marco jurídico

La lista cronológica que sigue, no exhaustiva, recoge los intentos de regulación, alternativas de solución, planes... que se han intentado ofrecer desde la legislación internacional, nacional y autonómica.

Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal, denominado “Trata de Blancas” de 1904.

Convención Internacional para la Supresión de Trata de Mujeres y Menores de Ginebra, de 1921.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la prostitución ajena de 1949.

---

<sup>19</sup> Véase <https://www.medicosdelmundo.org/contra-la-trata-y-la-prostituci%C3%B3n>

<sup>20</sup> Véase <https://nuso.org/articulo/la-prostitucion-debates-politicos-y-eticos/>

<sup>21</sup> Véase [https://www.policia.es/\\_es/colabora\\_trata#](https://www.policia.es/_es/colabora_trata#)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Asamblea de las Naciones Unidas de 1966.

Primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer de 1975.

Constitución Española de 1978, especialmente en lo dispuesto en sus artículos 14 y 15.

Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), ratificada por España en 1984, y adoptada por 185 países en 1979.

Segunda Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer de 1980.

Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer de 1985.

Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer de 1990.

Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, de modificación del Código Penal.

Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993, donde se ponen en marcha los proyectos STOP y DAPHNE.

Conferencia Mundial "Organizándonos contra la explotación sexual regional y global", de 1999.

Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley de extranjería).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 15 de noviembre de 2000 y Protocolos que la desarrollan.

Protocolo de la ONU para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niñas (Protocolo de Palermo de 2000), España lo ratificó y entró en vigor el 25 diciembre 2003.

Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, para la igualdad entre mujeres y hombres.

Conferencia Europea de Génova sobre Mujeres de 2004.

Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género.

Resolución del Parlamento Europeo de 2006 (insta a modificar la idea de asimilar la prostitución a un trabajo en su Apartado 3 (i) de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones. Bruselas, jueves 2 de febrero de 2006)

Informe de conclusiones de la Comisión mixta Congreso-Senado sobre la prostitución en nuestro país, aprobada el 13 de marzo de 2007 (se debe contemplar la prostitución en el marco del Convenio de Naciones Unidas para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, de 2 de diciembre de 1949, que considera la existencia de explotación sexual aunque exista consentimiento de la víctima; así como

con la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el día 2 de febrero de 2006 que insta a luchar contra la idea de que la prostitución es equiparable a un trabajo).

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Resolución 63/156 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2008.

Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas de 2010.

Ley orgánica 5/2010, de 22 de junio, de reforma del Código Penal.

Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la Trata de Seres Humanos de 16 de mayo de 2005 (Convenio de Varsovia) y sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica de 11 de mayo de 2011 (Convenio de Estambul).

Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Integral contra la violencia sobre la mujer de la Comunitat Valenciana.

Resolución de 6 febrero 2013 del Parlamento Europeo, sobre la eliminación y la prevención de todo tipo de violencias sobre las mujeres y las niñas (se incluye la prostitución)

Plan Integral de lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con fines de Explotación Sexual (2015-2018).

### **3. Políticas públicas:**

#### **3.1 Modelos ideológicos: Prohibir, Reglamentar, Legalizar, Abolir**

Es difícil localizar un país que presente un modelo puro, las legislaciones actuales presentan básicamente modelos mixtos.

Que una ley prohíba la prostitución quiere decir que existe una ley específica que prohíbe dicha actividad; si es legal o despenalizada, indica que no hay una ley específica que prohíba o permita y regule la actividad. Por último, que la prostitución esté regulada o reglamentada quiere indicar que existe una ley específica que explicita, permite y regula la actividad si se cumplen ciertas condiciones. Además, en muchos lugares, existe una gran discrepancia entre las leyes existentes en los códigos y lo que sucede en la práctica.

La prostitución infantil es ilegal en toda Europa, al igual que la trata de personas con fines de explotación sexual, la prostitución forzada y otras actividades abusivas y esclavistas.

Villa Camarma (2010) en su *Estudio antropológico de la prostitución*, puso de manifiesto tres vertientes o prismas (ver tabla 1):

1. El cuerpo como fuente de producción.
2. El cuerpo como víctima-verdugo.
3. El cuerpo como fuente de delito.

Que tienen su correlato con las políticas públicas que se están llevando a cabo en diferentes países:

Representaciones del trabajo sexual	Políticas públicas
Cuerpo como fuente de producción	Reglamentación y legalización
Cuerpo como víctima-verdugo	Abolicionismo
Cuerpo como fuente de delito	Prohibicionismo

Tabla 1. Tres vertientes de la prostitución. Elaboración propia a partir de Villa Camarma (2010).

Actualmente el debate más intenso se encuentra entre el modelo abolicionista y la reglamentación de la prostitución aunque vamos a explicar los cuatro modelos.

El **prohibicionismo** considera la prostitución un atentado contra la dignidad de la mujer, y su objeto es su erradicación total. Su fin único sería su eliminación tomando a la mujer, al proxeneta y al cliente en consideración de delincuentes, ya que la preservación de la moral social es el objetivo (Brufao, 2008). Este modelo no ofrece alternativas y lo que intenta es esconder, eliminar su presencia en la sociedad. Este modelo no está apenas implantado en la UE pero un ejemplo de país prohibicionista sería Irlanda.

Los argumentos en contra del prohibicionismo serían:

1. Dado que únicamente se plantean sanciones de tipo penal, no existe alternativa, sino pasar a la clandestinidad, lo cual empeora el estado de la cuestión.
2. En los países en los que se han implementado estas políticas no ha habido un retroceso en la evaluación de los resultados, sino al contrario, un aumento de la prostitución clandestina.

Carmen Vigil, en su estudio *Contra la regulación de la prostitución*<sup>22</sup>, indica que el **reglamentarismo** parte de tolerar la prostitución bien como una actividad funcional

<sup>22</sup> Véase <http://www.apramp.org/opinion.asp?id=60>

imposible de erradicar o un mal menor que no puede evitarse, debiendo remitirse a lugares cerrados y quedando sujeta a represión, control y vigilancia, donde la mujer es señalada como persona peligrosa. Se afirma que la prostitución es fruto de la libertad individual y como tal debe ser respetada por la sociedad, siendo deber de los poderes públicos regularla para que conste como un trabajo más.

Esta postura considera una utopía (Brufao, 2008) la erradicación de la prostitución, por lo que ve una salida en la reglamentación, eso sí, la culpabilización de la prostituta es patente ya que se obliga a su registro para mejor identificación y a los controles médicos pertinentes mientras que el putero no es culpabilizado por su depredación (Corbera, 2008). El ejemplo más claro en Europa que veremos más adelante es Alemania.

Los argumentos en contra de la reglamentación son:

1. Las razones sanitarias no se sostienen porque únicamente obligan a las mujeres a los chequeos médicos, pero no a los puteros.
2. Dignificar la prostitución como un trabajo no significa dignificar a la mujer (Raymond, 2003).
3. El sistema de identificación a través de un carnet margina a las mujeres prostituidas porque muchas de ellas lo hacen sin conocimiento de sus familias, de incógnito, y prefieren mantenerse en la clandestinidad.
4. Las mujeres “sin papeles” no pueden acceder al sistema de identificación.
5. Los más beneficiados serían los proxenetas y las redes de trata, que alcanzan estatus de empresarios.
6. Los siguientes beneficiados serían los puteros, ya que se les da una apariencia de “normalidad” de ejercicio (Diez, 2009)

El modelo laboral o **legalización** parte del reconocimiento de derechos laborales siempre y cuando el ejercicio sea elegido libremente, por lo que enfatiza en diferenciar la prostitución libre de la trata con fines de explotación sexual, cosa que a fecha de hoy es difícil de separar.

Bajo este paradigma, la mujer no es vista en calidad de delincuente, persona peligrosa o víctima, sino que es considerada una trabajadora. Al mismo tiempo los proxenetas y las redes de trata son elevados a la categoría de empresarios. Este sistema permite conceder a la mujer capacidad de autonomía y autodeterminación (De Lora, 2007). El país que más se acerca a este modelo es Holanda.

Modelo PROHIBICIONISTA: penaliza la compra y la venta.	Modelo ABOLICIONISTA: persigue al putero y al proxeneta.
Ambos modelos persiguen:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erradicación total de la prostitución.</li> <li>- No hacen distinción entre prostitución forzada y voluntaria.</li> </ul>	
Modelo REGLAMENTARISTA: es un mal contra el que no se puede luchar.	Modelo LEGALISTA: es un trabajo como otro y no es denigrante.
Ambos modelos persiguen:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permisividad del ejercicio.</li> </ul>	

Tabla 2: Similitudes y diferencias entre los cuatro modelos ideológicos. Elaboración propia.

Los argumentos en contra de la legalización son los mismos que encontramos en la regulación, y cabría añadir que la legalización de la prostitución provoca un aumento de la misma. La Tabla 2 exhibe las similitudes y diferencias entre los cuatro modelos.

Otros argumentos en contra de la legalización de los que a priori se pueden poner de manifiesto:

1. Eleva a los proxenetas a la categoría de empresarios.
2. Entrar en el sistema supone para las prostitutas, entre otros deberes, el pago de impuestos.
3. Dificulta la persecución de la trata.



3. Considera como traficada a toda mujer que ejerce la prostitución y la sitúa en una posición de vulnerabilidad, que no es capaz de decidir sobre su propia vida.
4. En los países abolicionistas no ha tenido éxito la implementación de políticas encaminadas a la erradicación de la prostitución.

### **3.2. Dos modelos europeos: estudio de casos de Alemania (regulacionista), Francia (abolicionista).**

#### **Francia, abolicionista.**

El modelo nórdico que ha seguido Francia para promulgar una ley en 2016 para abolir la prostitución está basado en cuatro pilares:

1. Criminalizar a los puteros
2. Descriminalizar a las mujeres prostituidas
3. Ofrecer ayuda y servicios a las mujeres para dejar la industria de sexo
4. Concienciar y educar al público general

El objetivo principal del modelo es la disminución del volumen de la industria de comercio sexual ilegal en general y de la demanda de prostitución, a través del castigo a quien solicite servicios sexuales pagados.

En 2014, el Parlamento Europeo dictó una resolución a favor del "modelo nórdico" que instaba a los estados miembros a criminalizar la compra de prostitución y ofrecer apoyo a las víctimas de trata para que puedan salir del comercio sexual. Hasta la fecha, solo 3 de los 27 estados miembros han adoptado el modelo total o parcialmente; Suecia, Francia y Finlandia.

La contribución de la ley francesa (Ley núm. 444, de 13 de abril de 2016) a la lucha contra la prostitución y la trata tiene los siguientes objetivos:

1. Reforzar la lucha contra el proxenetismo poniendo en marcha un dispositivo de localización de contenidos ilícitos en internet y reforzando las medidas de protección de las personas que pueden ofrecer testimonios sobre las redes criminales.
2. Mejorar la atención administrativa y social a las personas víctimas de prostitución, proxenetismo o trata de seres humanos con fines de explotación sexual, con la creación de una guía de salida de la prostitución para todas aquellas mujeres que deseen obtener alternativas.
3. Favorecer un cambio en la mirada hacia la prostitución, con medidas para la sensibilización del gran público y la prevención desde la educación de los más jóvenes.
4. Responsabilizar a los puteros, proxenetas y redes de trata de la prostitución, con infracciones que les señalen como prostituidores de personas.



Imagen 2: Amelia Tiganus en una manifestación contra la regulación de la prostitución en Alemania.

Fuente: <https://geovienciasexual.com/supervivientes-piden-la-abolicion-de-la-prostitucion-en-alemania-cuna-del-proxenetismo-global/>

Los 6 puntos clave de la ley francesa que se trabajan desde las instituciones de forma transversal son los siguientes:

1. Reconocimiento de las mujeres como víctimas.
2. Refuerzo a la lucha contra la compra de servicios, multas hasta de 1.500 eur y refuerzo de la lucha contra el proxenetismo.
3. Acompañamiento de las mujeres para salir de la esclavitud.
4. Educación en los colegios e institutos, acciones de prevención y sensibilización.
5. Autorización de 6 meses de programas de reinserción para extranjeras.
6. Creación de tribunales especializados para este tipo de lucha.

Tras cuatro años en vigor, la evaluación que se está llevando a cabo en Francia sobre el modelo aceptado, y según un estudio de los demandantes de la derogación de la ley, arroja que la normativa ha empeorado sensiblemente la situación de las trabajadoras sexuales, el 63% declaró que sus condiciones de vida se deterioraron, el 78% que sus ingresos cayeron, el 42% se siente más expuesta a la violencia y al 38% le cuesta más imponer el uso del preservativo, entre otros.<sup>23</sup>

Por otro lado, las organizaciones abolicionistas indican que se ha suprimido la represión de las prostitutas y que esto ya es un paso adelante a su favor. Es una normativa que no solo multa a los clientes, también prevé todo un dispositivo de acompañamiento para quienes quieran salir del mundo de la prostitución, y aunque todavía no está todo en marcha, los alcaldes tienen obligación de crear dispositivos departamentales y esto no se resuelve de un día para otro, va a llevar un tiempo para poder evaluar.

Así pues el debate está abierto, no fragilizar el sistema es importante pero conseguir el reconocimiento de que la prostitución es sinónimo de violencia sexual, es un paso

<sup>23</sup> Véase [https://elpais.com/sociedad/2019/01/22/actualidad/1548176471\\_071212.html](https://elpais.com/sociedad/2019/01/22/actualidad/1548176471_071212.html)

también muy importante que se ha dado para desconsagrar el derecho de los hombres a imponer un acto sexual por dinero.

ESPAÑA	FRANCIA	ALEMANIA
350.000 mujeres prostituidas	30.000 mujeres prostituidas	700.000 mujeres prostituidas
80% extranjeras	93% extranjeras	95% extranjeras

Tabla 3. Comparativa de datos de prostitución entre los países objeto de estudio. Elaboración propia a partir de datos estimativos.

Los datos presentados por un estudio sobre la trata de personas en 137 países de destino revelaban que entre los diez calificados como de incidencia “muy alta”, tres de ellos eran países que habían legalizado la prostitución (Alemania, Holanda y Grecia), así como España y Francia\*, cuyas normativas también se calificaban como permisivas hacia la industria de la prostitución, eran países catalogados con incidencia “alta”. (Brufao, Pedro, 2008)

(\*Este dato es previo a la promulgación de la ley por la abolición de la prostitución en Francia)

### Alemania, regulacionista.



Imagen 3: Estatua de bronce de Belle la prostituta, frente a la Oude Kerk (Els Rijerse). La inscripción dice: "Respeto a las trabajadoras sexuales del mundo entero". Fuente: Wikipedia.

Alemania reconoció plenamente el ejercicio de la prostitución como actividad legítima en enero del año 2002, tras ser autorizada durante años en los denominados “eros-centers”, aunque la prostitución es legal desde 1927, lo que ha venido a hacer esta nueva ley es quitarle el calificativo de “inmoral” a la prostitución.



Imagen 4: Uno de los prostíbulos más grandes de Europa se encuentra en la ciudad alemana de Colonia.  
Fuente: <https://www.dw.com/es/alemania-exigen-prohibir-la-prostituci%C3%B3n/a-48204520>. R.Goldmann.

El debate se inició desde el Partido de los Verdes y el Partido Socialdemócrata, que pedían un reconocimiento laboral por considerar contradictorio que se solicitasen obligaciones fiscales a las personas que obtienen ingresos con la prostitución sin estar reconocida como un trabajo. Con la Ley sobre la prostitución se dejó de castigar penalmente determinadas formas de proxenetismo, manteniendo el castigo en los casos de explotación (Jareño, 2007).

Anteriormente, en 1997 las autoridades alemanas detuvieron a más de 1.500 mujeres que habían sido víctimas del delito de trata, siendo expulsadas del país el 95% de ellas.<sup>24</sup>

El 1 de julio de 2017 entró en vigor una nueva ley de prostitución en Alemania, la llamada “Ley para la protección de los y las prostitutas (Prostituierenschutzgesetz)”, según Paula Riedemann, Coordinadora de Ban Ying Berlín, el nuevo cuerpo legal tiene por fin aumentar los mecanismos de control en el ámbito de la prostitución. Pero de una mayor protección legal, legitimación y autodeterminación de las trabajadoras sexuales, nada.<sup>25</sup>

La nueva ley de prostitución en Alemania establece que todas las personas que ejerzan como trabajadoras sexuales deben registrarse, con independencia de la forma, lugar y

<sup>24</sup> Véase [https://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/prostitucion-claves\\_basicas.pdf](https://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/prostitucion-claves_basicas.pdf)

<sup>25</sup> Véase <https://www.gaatw.org/component/content/article/2-uncategorised/892-como-afecta-la-nueva-ley-de-prostitucion-alemana-a-las-trabajadoras-sexuales-migrantes>

regularidad con que se realice el trabajo. A través del registro se obtiene un “carnet de prostituta”. Éste contiene una fotografía de la persona titular, el nombre completo, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, lugares en los que ejerce el trabajo sexual, período de validez, lugar y oficina de expedición. Si bien la persona puede solicitar la emisión de un carnet que en vez de su nombre contenga un pseudónimo, éste tendrá todos los demás datos personales mencionados, incluida la fotografía. Por su parte, la nueva ley obliga a toda persona trabajadora sexual a hacerse asesorar regularmente en un servicio de salud, como requisito para obtener y renovar el carnet.

En caso de que el funcionariado estime que existen indicios reales de coacción, dependencia o explotación (la formulación usada por la ley aquí es similar a la del código penal alemán en la definición de la trata de personas) deberá denegar el registro. Si el funcionariado identifica una necesidad de asesoría más profunda, deberá informar de la existencia de lugares especializados para tal efecto. Por su parte, si identifica indicios reales de trata o explotación, deberá impulsar las “medidas necesarias para su protección”.

Pero, ¿qué será considerado por el funcionariado como un indicio real de explotación? ¿cómo se capacitará y sensibilizará a este funcionariado para poder identificar falta de autodeterminación en la trabajadora sexual? ¿existirán, en cualquier caso, tales capacitaciones? ¿qué medidas de protección y apoyo entran en juego cuando una persona es identificada por la autoridad como presunta víctima de trata?<sup>26</sup>

Existen razones fundamentadas para temer que estas entrevistas obligatorias con funcionariado adscrito al efecto no cumplirán con las condiciones esenciales mencionadas y por otra parte, la obligación de registro implica el fin de la posibilidad de ejercer el trabajo sexual de manera anónima en Alemania. Bastaría que una tercera persona saque una fotografía al carnet, amenazando con exponerla públicamente en Internet, para hacerse de una efectiva herramienta de extorsión y chantaje a fin de establecer una relación de dependencia o explotación con la trabajadora sexual.

Según el Informe anual de la oficina federal de investigación de la policía alemana, no existe evidencia empírica de que esta ley haya generado un aumento de casos de trata de personas para fines de explotación sexual en Alemania. En efecto, las estadísticas oficiales a nivel nacional demuestran que el número de casos se ha mantenido estable en los últimos 15 años. Esto no quiere decir que el número de mujeres prostituidas sea bajo, se estima entre 150.000 y 700.000 mujeres.<sup>27</sup>

¿Y cómo afecta la nueva ley a las víctimas de trata, normalmente extranjeras?

1. La barrera del idioma, si no saben alemán las mujeres deberán ir acompañadas de un intérprete oficial.

---

<sup>26</sup> Véase <https://www.gaatw.org/resources/e-bulletin/892-como-afecta-la-nueva-ley-de-prostitucion-alemana-a-las-trabajadoras-sexuales-migrantes>

<sup>27</sup> Véase [https://elpais.com/sociedad/2018/09/07/actualidad/1536315988\\_570967.html](https://elpais.com/sociedad/2018/09/07/actualidad/1536315988_570967.html)

2. El hecho de tener un carnet con fotografía es un agravante para las mujeres migrantes porque corren el riesgo de sufrir discriminación y estigma en caso de revelarse su fuente laboral, lo que podría incluso extenderse a su grupo familiar.
3. Al no contar con un permiso de residencia no pueden ir a registrarse y se ven forzadas a incumplir una obligación legal, quedando en la clandestinidad.

En resumen, la ley no conlleva una mayor legitimación legal o social de las personas trabajadoras sexuales ni establece medidas adecuadas de identificación, acompañamiento, apoyo y garantía de derechos para personas sometidas a violencia o coacción, simplemente ha convertido la prostitución en el negocio más lucrativo que pueda existir, la cifra que publica periódicamente la prensa alemana es de 14.600 millones de euros anuales, pero los expertos advierten que son cifras atrasadas y se dice que es muy difícil actualizarla, aunque siendo legal debería ser un dato más, como la industria automovilística. Vemos, una vez más, que la mercancía, las mujeres, son gratis en sus países de origen y un negocio muy lucrativo para las redes de trata en los países ricos.

Ya se está realizando evaluación de la ley y el registro obligatorio de prostitutas avanza con lentitud, apenas 7.000 trabajadoras se han inscrito oficialmente a finales del año pasado, según las cifras oficiales. Es decir, entre el 1 y el 5% de las mujeres que ejercen la prostitución, por lo que se concluye que se sigue viviendo en la clandestinidad. Y con la reglamentación, según la exprostituta Norak “Ahora los niños en Alemania crecen con la idea de que la prostitución es un trabajo como otro cualquiera. Que ir a un burdel y comprar a una mujer es como quien va a comprar cigarrillos”.<sup>28</sup>

#### **4. Estudio de caso. La práctica en la administración local española**

En el caso del Estado Español la prostitución, al no ser considerada delito ni tampoco ilegal, no cuenta con regulación específica en cómo debe desempeñarse cuando se ejerce voluntariamente. La actual reforma del Código Penal especifica que «en la misma pena incurrirá el que se lucre explotando la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de la misma» (art. 188).

Sin embargo, esta situación de alegalidad es el escenario idóneo para que surjan normativas a nivel municipal, en las que «bien el ejercicio –aunque voluntario– de la prostitución bien la compra de servicios sexuales pueden constituir infracción administrativa si así lo dispone la normativa administrativa municipal aplicable»(Pérez, 2015).

La regulación del espacio público busca ocultar la prostitución. Mediremos el impacto de las ordenanzas municipales surgidas principalmente de una necesidad de eliminar la visibilidad del ejercicio de la prostitución en la vía pública. De forma incomprensible para un Estado social y democrático, se está sancionando a las mujeres por circunstancias

<sup>28</sup> Véase [https://elpais.com/sociedad/2018/09/07/actualidad/1536315988\\_570967.html](https://elpais.com/sociedad/2018/09/07/actualidad/1536315988_570967.html)

que en un gran número de ocasiones son externas a ellas, como no poseer suficientes recursos, estar desprotegidas por el gobierno o por haber nacido en una sociedad controlada por y para los hombres y su satisfacción.

En nuestro país, los municipios que han puesto en marcha ordenanzas municipales y sus principales características son los siguientes:

#### **BARCELONA:**

- Preservar a los menores de la exhibición de prácticas de solicitud de servicios sexuales.
- Evitar problemas de vialidad en los espacios públicos.
- Prevenir la explotación de colectivos socialmente vulnerables.
- Prevención del proxenetismo y la explotación de menores.
- 200 m. de centros educativos.

Propuestas de apoyo al colectivo:

- Programas de asistencia social.

Sanciones: de leves a graves.

#### **MÁLAGA**

- Preservar el espacio público como lugar de encuentro, convivencia y civismo.
- Desarrollar actividades en libertad con pleno respeto.
- Degradación visual del entorno urbano.
- Limpieza del espacio público.
- Actividades de prestaciones de servicios no autorizados.
- Uso inadecuado del espacio público.
- Se prohíben las prácticas sexuales y el ofrecimiento, solicitud, negociación y aceptación directa o indirecta de servicios sexuales en la vía pública, cuando estas prácticas afecten a la convivencia ciudadana.
- 200 m. de centros educativos.

Propuestas de apoyo al colectivo: ninguna.

Sanciones: de leves a muy graves.

## **VALENCIA**

- Preservar a los menores de la exhibición de prácticas de solicitud de servicios sexuales.
- Prevenir la explotación de determinados colectivos.
- Regulación de los espacios publicitarios para prevenir ofrecimiento de servicios sexuales.
- Proteger del proxenetismo especialmente al colectivo de menores.

### Propuestas de alternativa al colectivo:

- Ofrecer centros institucionales o privados.
- Se intensifican las inspecciones en locales para comprobar si cumplen la normativa en vigor.

### Sanciones: de leves a muy graves:

- Muy graves: ofrecer o solicitar, realizar o utilizar soportes a menos de 200m centro educativo.
- Graves: Íd. a más de 200m.
- Leves: Si suponen limitación e incompatibilidad del uso del espacio público.

## **MURCIA**

- Preservar a los menores de la exhibición de prácticas de solicitud de servicios sexuales.
- Limpieza del espacio público.
- Evitar problemas de vialidad en los espacios públicos.

### Medidas de alternativas al colectivo:

- Prestará información y ayuda a todas aquellas personas que se encuentren en situación de prostitución y/o explotación sexual.
- Informará de todos aquellos recursos sociales, cualquiera que sea la titularidad de los mismos, que trabajan con este colectivo posibilitando el abandono de esta situación.
- En aquellos casos especialmente graves o urgentes, y con el único objeto de que la persona pueda recibir efectivamente y lo antes posible la atención social y/o médica requerida, los agentes de la autoridad u otros servicios competentes podrán acompañarla a los recursos sociales mencionados en el apartado anterior. Se entenderán que concurren circunstancias de gravedad o urgencia cuando se haya producido daño a las personas en situación de prostitución y/o explotación sexual o exista riesgo evidente de que pueda producirse.

- Los agentes estarán facultados para investigar, inspeccionar, reconocer y denunciar todo tipo de actos tipificados como infracción en la presente Ordenanza.
- Los agentes realizarán intervenciones concretas en los espacios públicos, entorno de establecimientos y locales donde se presuma existe explotación sexual, para asegurar el bienestar de las personas en esta situación y erradicar el consumo de prostitución.
- Las mujeres que deseen abandonar el ejercicio de la prostitución y mejorar sus condiciones de vida podrán acudir de forma voluntaria a los dispositivos de integración socio-laboral que se desarrollen por parte de los servicios municipales competentes u otros que el Ayuntamiento de Murcia pueda poner en marcha.

## **SEVILLA**

- Preservar los espacios públicos como lugares de convivencia.
- Preservar la imagen de la mujer como objeto sexual.
- Considerar la prostitución como una manifestación de la violencia de género.
- Se refuerzan controles en los locales donde se ofrecen servicios sexuales y explotación.
- Se prohíbe la publicidad sexista relativa a prostitución.
- La ordenanza sanciona la conducta del demandante por considerar a las mujeres como meros objetos de consumo.
- La mujer es una víctima y el proxeneta y el cliente son beneficiarios.
- Sanciona la demanda porque la sanción para el proxeneta ya está tipificada en el código penal. Vigilancia en los locales para que se realice lo que está estipulado en su licencia.

En resumen, las ordenanzas de las cinco poblaciones estudiadas buscan preservar los espacios públicos como lugares de convivencia y alejan las prácticas de la prostitución a las afueras de las ciudades, lejos de los centros educativos, es decir, su objetivo último es ocultar la prostitución, no existe un objetivo más ambicioso.

En el caso de Sevilla sí se puede observar un deseo de proteger a las mujeres prostituidas ya que es la única población que penaliza la demanda y se delega en el Código Penal la pena para el proxenetismo, lo que no se dice es si en la vigilancia a los locales se denuncia dicho proxenetismo.

Murcia también parece más avanzada en cuanto a recursos para ofrecer a las mujeres prostituidas, ya que ponen a disposición dispositivos de integración socio-laboral para aquellas mujeres que deseen dejar la prostitución.

## 5. Conclusiones

Para la realización de este trabajo he leído mucho, me he impregnado de tantas y tantas páginas y razones para unas y para otras, para colectivos y asociaciones, de un lado y de otro, con una ideología u otra... sigo pensando en las “10 razones para no legalizar la prostitución”<sup>29</sup> de la página de Mujeres para la salud:

1. La legalización/reglamentación de la prostitución es un regalo para los proxenetas, los traficantes y la industria del sexo.
2. La legalización/reglamentación de la prostitución y de la industria del sexo promueve el tráfico sexual.
3. La legalización/reglamentación de la prostitución no supone un control de la industria del sexo. La expande.
4. La legalización/reglamentación de la prostitución aumenta la prostitución clandestina, ilegal y la prostitución en la calle.
5. La legalización de la prostitución y la reglamentación de la industria del sexo promueve la prostitución infantil.
6. La legalización/reglamentación de la prostitución no protege a las mujeres que están en la prostitución.
7. La legalización/reglamentación de la prostitución aumenta la demanda de la prostitución. Incentiva a los hombres a comprar a las mujeres por sexo en un entorno social más permisible y de mayor aceptabilidad.
8. La legalización/reglamentación de la prostitución no promueve una mejora de la salud de las mujeres.
9. La legalización/reglamentación de la prostitución no aumenta las posibilidades de elección de las mujeres.
10. Las mujeres que están dentro de la prostitución no quieren que se legalice o despenalice la industria del sexo.

Porque entiendo que en la actualidad el mayor peligro es la reglamentación y contra sus argumentos debemos luchar. Su argumentario recoge un discurso fácil que puede engañar a muchas personas. Porque nadie cree que la prostitución se sustente con las víctimas de trata; hasta las personas más bienpensantes piensan que hay mujeres que eligen ejercer la prostitución, de forma libre, porque a nadie le interesan estas personas en realidad.

---

<sup>29</sup> Véase [https://www.mujeresparalasalud.org/spip/IMG/pdf/DOC64\\_diez-razones-para-no-legalizar.pdf](https://www.mujeresparalasalud.org/spip/IMG/pdf/DOC64_diez-razones-para-no-legalizar.pdf)

La abolición de la prostitución debería ser un objetivo viable para las políticas públicas, pero hay que creer en ella y desear una sociedad más justa e igualitaria.

Y desde los medios de comunicación, las empresas, las fiestas universitarias, los viajes, el mundo de la política... no se da la mejor de las imágenes, desde las famosas fiestas del "Sr." Berlusconi, en las que se banalizaba el uso de jóvenes para disfrute de unos pocos elegidos, hasta los casos recientes del movimiento *Me too*, el desprecio de los hombres hacia las mujeres está en el imaginario colectivo, y a nadie le importa.

Las mujeres debemos conseguir la igualdad y el respeto debido, para ello debemos exigir de las políticas públicas acciones encaminadas a:

- Educación de carácter igualitario que integre el principio de la no discriminación de las mujeres y que no exista la superioridad de género en cada una de las etapas educativas. Igualmente se debe incidir, en las etapas adolescentes, la tolerancia cero hacia la violencia sexual.
- Erradicación de la violencia sexual, eliminando cualquier atisbo de pornografía en las redes, para ello se debería controlar el tráfico de pornografía y la persecución de las redes de menores (o no) contra el embaucamiento de personas con fines de explotación sexual.
- Persecución del putero, en toda la extensión de la palabra, desde el "depredador" hasta aquél que acude a una fiesta y termina en un lugar "donde no quería ir, pero me llevaron".
- Apoyo y acompañamiento de las mujeres, poniendo a disposición un gran paquete de recursos necesarios para su inserción, recursos humanos, económicos y de todo tipo.
- Colaboración internacional para el desmantelamiento de las redes de trata de personas. Sin esta colaboración la abolición de la prostitución es una quimera.
- Formación en igualdad para los y las agentes de cambio, los que deberán hacer los acompañamientos y garantizar esa nueva vida que un Estado de Derecho les debe proporcionar.

España no merece seguir siendo el primer país de Europa en consumo de prostitución ni mantenerse en un limbo normativo.

## 6. Bibliografía

Bardach, Eugene (1993), *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*. En L. Aguilar (Ed. Primera edición). *Problemas públicos y agenda del Gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Boza, Elena (2019), *La prostitución en España, el limbo de la alegalidad*, Dialnet. Centro Universitario San Isidoro, Estudios penales y criminológicos, Nº. 39, Universidad de La Rioja.

Brufao, Pedro (2008), *Prostitución y políticas públicas. Entre la reglamentación, la legalización y la abolición*, Fundación Alternativas. Dialnet, Universidad de La Rioja.

Cobo, Rosa (2017), *La prostitución en el corazón del capitalismo*, Madrid, La Catarata.

Corbera, Clara (2008), *Políticas legislativas internacionales sobre prostitución. Reflexiones desde la intervención*. Proyecto Sicar-Asturias. Ponencia en el Congreso *Regularización de la prostitución y Derechos Humanos*, del 1 al 18 de febrero de 2018.

De Lora, Pablo (2007), *¿Hacernos los suecos? La prostitución y los límites del Estado*. Revista DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm 30, Universidad de Alicante, <http://hdl.handle.net/10045/13143>

De Miguel, Ana (2003), *El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación: el caso de la violencia contra las mujeres*, Revista internacional de Sociología RIS, núm 35, Dialnet, Universidade da Coruña.

Díez, Enrique Javier (2009), *Prostitución y violencia de género*. Nómadas, Critical Journal of Social and Juridical Sciences, vol 24, núm 4, Euro-Mediterranean University Institute.

Dworkin, Andrea (1992), *Prostitution and Male Supremacy*, trabajo presentado en el simposio *Prostitution: From Academia to Activism*, University of Michigan Law School, Michigan, 31 de octubre de 1992, cit. en Marcela V. Rodríguez: *Tramas de la prostitución y la trata con fines de explotación sexual*, en Investigaciones No 1, 2012, en Revista Nueva Sociedad núm 265, sep-oct 2016.

Jareño, Ángeles (2007), *La política criminal en relación con la prostitución ¿aboliciónismo o legalización?*. En Serra Cristobal, Rosario (Coord.) *Prostitución y Trata: marco jurídico y régimen de derechos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives and Public policies*. Longman Classics in Political Sciences Edition.

Martin, Susan y Callaway, Amber (2012), *Human Trafficking and Smuggling*. En *Global Migration Governance*, Alexander Betts (ed.), Oxford University Press.

Lorente, Miguel (2020), *Autopsia al machismo*, Comares, Granada.

Nuño, Laura y De Miguel, Ana (2017), *Elementos para una teoría crítica del sistema prostitucional*, Comares, Granada.

Olavarría, Mauricio (2007), *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*, Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548>

Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/sites/default/files/convivencia.830.pdf>

Ordenanza para la garantía de la convivencia ciudadana y la protección del espacio urbano en la ciudad de Málaga. <http://www.malaga.eu/visorcontenido/NRMDocumentDisplay/699/DocumentoNormativa699>

Ordenanza para luchar contra la prostitución en el municipio de Murcia. [https://www.murcia.es/documents/11263/242162/ORD\\_PROSTITUCION.pdf](https://www.murcia.es/documents/11263/242162/ORD_PROSTITUCION.pdf)

Ordenanza municipal para luchar contra la prostitución y la trata con fines de explotación sexual en la ciudad de Sevilla. <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas-municipales/alcaldia/servicio-de-apoyo-juridico/ordenanzas-del-municipio-de-sevilla/ordenanza-pt.pdf>

Ordenanza municipal sobre el ejercicio de la prostitución en la vía pública, Valencia, núm 190, 12-08-2013, BOPV.

Pérez, Celia (2015), *Regulación del espacio público: impacto de las ordenanzas municipales en el ejercicio de la prostitución desde la voz de las trabajadoras del sexo*. Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, núm 22, <https://doi.org/10.14198/altern2015.22.04>

Raymond, Janice (2003), *Diez razones para no legalizar la prostitución*, Coalición Internacional Contra el Tráfico de Mujeres CATW, [www.catwinternational.org](http://www.catwinternational.org)

Sambade, Iván (2020), *Masculinidades, violencia e igualdad. El (auto)control de los hombres como estrategia de poder social*, Ediciones Universidad de Valladolid.

Sanchez, Teresa (2018), *La trata de personas con fines de explotación sexual es el segundo negocio más rentable del mundo*. Eldiario.es, recuperado de [https://www.eldiario.es/clm/personas-explotacion-segundo-negocio-rentable\\_0\\_816119064.html](https://www.eldiario.es/clm/personas-explotacion-segundo-negocio-rentable_0_816119064.html).

Villa Camarma, Elvira (2010), *Estudio antropológico en torno a la prostitución*, Cuicuilco (online), vol 17, núm 49.