PLA
ABITS

PLA PER A L'ABORDATGE INTEGRAL DEL TREBALL SEXUAL

PLA PER A L'ABORDATGE INTEGRAL DEL TREBALL SEXUAL

Document aprovat pel plenari del Consell Municipal del 28 d'abril de 2006

Edició: Ajuntament de Barcelona. Regidoria de Dona i Igualtat d'Oportunitats
Supervisió tècnica: Carme Vidal Estruel
Disseny gràfic: www.vis-tek.com
Assessorament lingüístic i traduccions: Polyglota, SL
Assessorament editorial: Rosa Chico
Impressió:
DL:
Imprès en paper ecològic
www.bcn.cat/publicacions

Conèixer
Barcelona

PLA PER A L'ABORDATGE INTEGRAL DEL TREBALL SEXUAL

Ajuntament de Barcelona

PLA PER A L'ABORDATGE INTEGRAL DEL TREBALL SEXUAL

ÍNDEX

PLA PER A L'ABORDATGE INTEGRAL DEL TREBALL SEXUAL

PLAN PARA EL ABORDAJE INTEGRAL DEL TRABAJO SEXUAL

ACTION PLAN TO INTEGRALLY ADDRESS SEXUAL LABOUR

1. FONAMENTACIÓ

La finalitat de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana a l'espai públic de Barcelona és preservar l'espai públic com a lloc de convivència i civisme, on totes les persones puguin desenvolupar en llibertat les seves activitats de lliure circulació, oci, trobada i esbarjo, amb ple respecte vers la dignitat i els drets dels altres i la pluralitat d'expressions i de formes de vida diverses existents a Barcelona.

L'Ordenança, a l'article 41, dedicat a les intervencions específiques de la secció segona (Utilització de l'espai públic per a l'oferiment i demanda de serveis sexuals), preveu l'aprovació d'un pla per a l'abordatge integral del treball sexual perquè es puguin atendre les persones que portin a terme aquestes activitats.

En aquest article, literalment, s'hi preveu:

> **1)** L'Ajuntament de Barcelona, a través dels serveis socials competents, prestarà informació i ajut a totes aquelles persones que exerceixin el treball sexual a la ciutat i vulguin abandonar-ne l'exercici.
>
> **2)** Els serveis municipals competents, amb l'auxili dels agents de l'autoritat, si escau, informaran totes les persones que ofereixen serveis sexuals retribuïts en espais públics de les dependències municipals i dels centres d'atenció institucional o de caràcter privat (associacions, ONG, etc.) als quals podran adreçar-se per rebre el suport necessari per abandonar aquestes pràctiques.
>
> **3)** L'Ajuntament de Barcelona aprovarà un pla per a l'abordatge integral del treball sexual, a fi d'evitar que l'oferiment de serveis sexuals a la via pública afecti la convivència ciutadana i poder atendre les persones que duguin a terme aquestes activitats.
>
> **4)** El Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual coordinarà totes les actuacions de serveis a les persones que porten a terme aquesta activitat en l'espai urbà, i en aquest sentit recollirà:
>
> a) Col·laborar i establir convenis amb entitats que treballin amb aquests col·lectius.
> b) Informar sobre els serveis públics disponibles i molt especialment els serveis a les persones: serveis socials, serveis educatius i serveis sanitaris.
> c) Informar dels drets fonamentals d'aquestes persones.
> d) Col·laborar amb les entitats referents a aquesta matèria per tal d'oferir una nova formació a les persones que integren aquest col·lectiu.
> e) Informar i oferir els recursos laborals disponibles des de l'Administració o en col·laboració amb les entitats referents en la matèria.
>
> **5)** L'Ajuntament de Barcelona podrà crear, en el marc del Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual, una agència amb la finalitat d'afrontar el fenomen a la ciutat.

Des d'aquest Pla es pretén donar compliment a aquesta prescripció que, d'altra banda, és l'instrument que preveu l'ordenança com a imprescindible per a la intervenció en l'espai públic perquè les conductes previstes a l'article 39 no es produeixin en aquest espai; és a dir, per prevenir l'oferiment, la sol·licitud, la negociació o l'acceptació de serveis sexuals retribuïts en l'espai públic quan aquestes pràctiques excloguin o limitin la compatibilitat dels diferents usos de l'espai públic o quan es produeixin en espais situats a menys de dos-cents metres de distància de centres docents o educatius que imparteixen ensenyaments del règim general del sistema educatiu.

En el marc d'aquest Pla es preveu l'efectiva creació de l'Agència i dels circuits necessaris per donar compliment a les exigències d'informació, col·laboració, garantia de drets i accés als recursos públics que fonamenten la formulació del Pla, així com la posada en relleu dels elements que serveixen per a la seva definició.

Cal ressaltar que tant l'Ordenança com el Pla que s'hi preveu se cenyeixen a les competències previstes en la Carta Municipal de Barcelona, aprovada per la Llei 22/98, de 30 de desembre. Cal partir de la base que l'objectiu no és regular la matèria ni exercir cap activitat normativa que no trobi el seu fonament en la competència municipal; en conseqüència, només les activitats desenvolupades en l'espai públic són objecte de previsió i les actuacions previstes en el Pla troben el seu encaix, també, en les competències, els equipaments i les atribucions municipals.

2. EL PLA PER A L'ABORDATGE INTEGRAL DEL TREBALL SEXUAL

L'aproximació a la complexa realitat de la prostitució o treball sexual posa de manifest que es tracta d'un fenomen que canvia ràpidament en funció de la conjuntura, malgrat que es tracta d'una realitat present al llarg de tota la història i, en general, amb una presència constant en totes les societats. Per tant, cal considerar que, sense cap mena de dubte, una part de la seva explicació radica en les biografies personals, la situació econòmica i la dificultat per accedir als recursos que permeten cobrir les necessitats bàsiques de les persones; hi ha elements d'anàlisi que no han estat mai afrontats, fet que ens porta a mantenir la necessitat de treballar des de la perspectiva individual per evitar les conclusions esbiaixades que es deriven dels processos de generalització.

El Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual és el primer pas d'un procés llarg i complex que requereix persistència, creativitat i recursos humans i econòmics. El seu plantejament radica en l'intent de creació d'un procés d'incidència que reconegui la gran diversitat de situacions i interessos d'aquest col·lectiu i que es caracteritzi per la definició d'itineraris personalitzats així com, simultàniament, la creació d'un conjunt de mesures homogènies adreçades, tant com sigui possible, al col·lectiu de treballadores sexuals.

L'enorme cúmul d'informació que acompanya el fenomen de la prostitució col·labora a perpetuar una mirada esbiaixada d'aquesta qüestió en què sovint els tòpics i els estereotips esdevenen veritats absolutes en favor de la posició ideològica escollida. Un fet que es constata per la manca de coneixement derivat d'estudis i informes que aproximin la definició de les polítiques públiques a la realitat del col·lectiu que se'n beneficia. La variació en la composició del col·lectiu de treballadores sexuals canvia i fa complex l'enfocament sobre problemes i solucions.

El Pla parteix del reconeixement de les treballadores sexuals com a interlocutores i principals coneixedores dels seus interessos, i al mateix temps pretén tenir en compte l'experiència de les entitats que ja fa anys que treballen amb i per a aquest col·lectiu. L'experiència d'aquestes entitats es concreta en projectes de sensibilització social, denúncia de les situacions de violència i agressions que viuen aquestes dones derivades, moltes vegades, de la intervenció institucional, programes que incideixen en l'àmbit sanitari i de prevenció de les malalties de transmissió sexual, propostes de formació i d'inserció laboral, i el desenvolupament d'instruments d'assessorament legal.

Durant el procés de redacció de l'esborrany d'aquest pla hem detectat quatre característiques que interessa posar en relleu:

a) La inexistència de polítiques públiques anteriors vigents en els àmbits estatal, autonòmic i local, adreçades específicament al col·lectiu de persones que exerceixen la prostitució, dificulta l'anàlisi dels resultats i la concreció des de l'ex-

periència. En el procés de recerca de plantejaments anteriors no hem trobat cap programa que considerés aquest col·lectiu com a destinatari de cap política pública concreta o global. No hem pogut identificar cap intervenció específica que no fos feta o plantejada des de la perspectiva de la seguretat o de la intervenció dels cossos de seguretat. Els fonaments del Pla per a l'Abordatge (informació, col·laboració, difusió de drets, propostes d'inserció sociolaboral, estratègies específiques) no són presents en cap document ni en cap intervenció.

Per aquest motiu, les mesures i les eleccions que s'hi plantegen són evolutives i, per tant, cal que s'acompanyin dels instruments adients per poder efectuar les adaptacions oportunes per convertir-les en definitives en el procés d'implementació. Així doncs, els instruments que es defineixen en el Pla incorporen, necessàriament, un procés d'aprenentatge paral·lel a l'aplicació del Pla que garanteixi la continuïtat a través dels elements de flexibilitat, innovació, creativitat i capacitat d'adaptació tenint sempre en compte la participació activa i progressiva de les persones implicades.

b) La dificultat d'accedir als serveis bàsics de l'estat del benestar per part de tota la societat produeix una reducció dels camps d'elecció per a determinats segments de la societat, i és a mesura que s'amplien els ventalls de possibilitats que es tenen per desenvolupar la vida que existeix capacitat de tria. En l'accés al mercat laboral, a diferència d'altres processos d'inserció sociolaboral, ens trobem amb col·lectius que ja exerceixen una activitat econòmica que els reporta ingressos. La intenció d'aquest Pla és oferir, a aquelles persones que es vulguin acollir a processos d'adquisició d'aprenentatges personals i laborals que puguin propiciar alternatives laborals, la possibilitat d'accedir a recursos, instruments i accions que puguin afavorir i, en la mesura que puguem, garantir l'accés a aquest mercat de treball o econòmic tradicionalment considerat com a normalitzat.

Per aquest motiu, les estratègies que es preveuen actuen en paral·lel a d'altres que des de l'Ajuntament de Barcelona mateix es duen a terme, sense entrar-hi en cap moment en contradicció. Cal observar que, en general, no tenim en compte processos d'exclusió, sinó activitats que es consideren, en uns supòsits molt determinats, no realitzables a la via pública i que, per tant, en molts casos no tenen cabuda en els processos d'inclusió previstos en altres instruments municipals.

En el Pla es té en compte que les ajudes que s'atorguen des dels serveis socials no es corresponen als preus del mercat i, per tant, aquestes ajudes no permeten la subsistència de les persones amb les condicions mínimes garantides. Per això, el Pla es fa càrrec de les seves limitacions en l'aplicació d'aquesta normativa amb l'objectiu d'evitar processos de frustració individual.

c) L'impacte de gènere que existeix en el treball sexual i en la prostitució. La perspectiva d'abordatge no pot deixar de banda que la major part de persones que exerceixen aquesta activitat econòmica són dones, incloent-hi les transsexuals. Hi ha, per tant, un important esbiaix de gènere que s'ha de tenir present tant pràcticament (a l'hora de dissenyar els protocols i els instruments necessaris) com teòricament des del punt de vista de l'anàlisi. Això no obstant, entenem que el document s'ha d'adreçar a totes les persones que exerceixen aquesta activitat econòmica, i en aquestes condicions i per aquest motiu ens referim a les persones que exerceixen la prostitució. Sense perdre de vista aquesta perspectiva no creiem tampoc que sigui oportuna una anàlisi que només centri la seva visió en les dones, perquè finalment podria tenir un efecte no desitjat: ser novament estigmatitzador i reduir l'anàlisi a un problema de dones, quan l'experiència ens diu que això no afavorirà la implicació i el bon fi de la defensa dels drets de totes les persones.

d) La fortíssima presència de persones en situació irregular, que disminueix la possibilitat d'intervenció i d'oferta de recursos públics. És urgent la reflexió sobre els efectes de la normativa d'estrangeria i el debat sobre les eines que podem utilitzar en un marc en què, aproximadament, d'acord amb les primeres dades sobre territori obtingudes en els darrers dos mesos, la presència d'aquesta característica es produeix en un 85% de casos. Això no només afebleix la possibilitat d'intervenció i dels mètodes d'intervenció de les administracions, sinó que amenaça la possibilitat dels canals de normalització ideats.

2.1 METODOLOGIA

L'elaboració del Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual s'ha produït en el marc de l'aproximació i el coneixement del fenomen de l'exercici del treball sexual als carrers de Barcelona i en el marc de la legislació i el marc competencial actual.

Així doncs, en primer lloc es va procedir a la realització d'una curosa revisió de tots els documents, estudis i informes que s'havien elaborat en els darrers anys sobre aquest tema. Aquest procés s'ha centrat en la revisió de tota la documentació que hi havia al Centre d'Informació i Recursos per a les Dones de l'Ajuntament de Barcelona, relació que s'adjunta als annexos del Pla. Aquesta recerca ens ha permès establir l'evolució d'aquesta realitat des de finals de la dècada dels setanta fins avui dia, a més d'establir quins han estat els elements d'anàlisi més destacats i, alhora, coincidents en tota la documentació consultada.

El treball de recerca bibliogràfica ens permet constatar el fet que hi ha molt pocs estudis i investigacions sobre la realitat de la prostitució que no siguin de caràcter històric o ideològic. Així mateix, podem afirmar que en tots els estudis fets fins a aquest moment hi ha una marcada visió esbiaixada que és el resultat de la impossibilitat de definir una mostra aleatòria d'anàlisi, ja que totes les persones i, en conseqüència, totes les dades de les quals es té coneixement s'han obtingut a través dels serveis socials i dels cossos de seguretat. Així doncs, els estudis esmentats han obviat en les seves conclusions la necessària referència a les limitacions que planteja aquesta mostra en l'anàlisi de la realitat del fenomen de la prostitució.

Paral·lelament a la recerca bibliogràfica, es va sol·licitar la col·laboració de les diferents entitats i associacions que treballen amb el col·lectiu de persones que exerceixen la prostitució a la ciutat de Barcelona des de diferents enfocaments amb l'objectiu de conèixer la seva opinió, quina era la seva diagnosi, quin model d'atenció utilitzen i quines són les oportunitats i les mancances que han detectat arran de la seva experiència i el seu contacte amb la realitat del treball sexual al carrer. Mitjançant aquest procés s'ha intentat establir la relació de programes, serveis i equipaments que les entitats de la societat civil tenen a disposició de les dones que exerceixen el treball sexual al carrer. Aquesta tasca d'assessorament, informació i aproximació al treball que fan aquestes entitats encara no ha finalitzat.

La col·laboració amb les associacions es mantindrà en el temps. Fins ara s'han dut a terme dues reunions conjuntes en què, al mateix temps que s'analitzava quines serien les mesures més adients, també s'evidenciaven les relacions de coordinació que ja existeixen entre elles i l'especialització de moltes d'elles en diferents aspectes de l'atenció i la intervenció. Així mateix, en el marc del Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual s'establiran reunions periòdiques amb cadascuna de les entitats per separat per valorar la possibilitat de coordinar les seves actuacions amb les que defineix el Pla i poder conèixer al detall els recursos de cada entitat, el col·lectiu amb el qual treballen, el model d'atenció que apliquen davant de cada situació i les demandes concretes que reben per part de les persones que exerceixen el treball sexual als carrers de la ciutat de Barcelona.

Aquest Pla intentarà incorporar l'experiència i el coneixement de les següents entitats: Genera, Àmbit-Prevenció, Comissions Obreres, Les Adoratrius, El Lloc de la Dona d'Oblates, el Col·lectiu de Transsexuals de Catalunya, Surt i LICIT.

Amb l'objectiu d'aconseguir incorporar la veu de les dones i poder garantir d'aquesta manera que el Pla respongui a la realitat del col·lectiu de dones que exerceixen el treball sexual als carrers de Barcelona, es va encarregar a l'equip d'educadores de carrer, que treballen per a la Regidoria de Dona i Drets Civils informant les treballadores sexuals de la nova normativa municipal, que aprofitessin aquest espai de proximitat per recollir les impressions, les demandes i les opinions de les dones amb les quals establissin contacte a través de l'activitat d'informació que duen a terme des del 26 de gener fins al 12 de juny.

Un cop finalitzat aquest primer procés de contacte, una de les conclusions que se'n derivaven era la dificultat d'elaborar una diagnosi inicial, especialment necessària en la zona del Raval i la ronda de Sant Antoni. El principal obstacle radicava justament en la dificultat d'aconseguir les dades necessàries per definir les característiques sociodemogràfiques d'aquest col·lectiu, així com la determinació del total absolut de la població que exerceix el treball sexual al carrer a la ciutat de Barcelona. Una situació lògica que es deriva del fet que les mateixes característiques d'aquesta activitat impedeixen qualsevol sistematització estadística.

D'una banda, la seva condició d'activitat informal contribueix a la dificultat per saber quantes persones exerceixen el treball sexual a la ciutat de Barcelona, així com de tots els indicadors que se'n deriven: edat, estat civil, nombre de fills, nivell d'estudis, país d'origen i altres.

D'altra banda, l'estigmatització social que recau sobre aquest col·lectiu incideix directament en el fet que un dels principals objectius de la majoria de les dones sigui evitar qualsevol tipus d'identificació amb la seva activitat. Per tant, la garantia del seu anonimat esdevé una de les seves principals demandes, alhora que dificulta l'obtenció d'informació.

Per aquest motiu, i amb la voluntat de conèixer tota la informació existent, es va sol·licitar la col·laboració de la Guàrdia Urbana. Atès que, fins al moment, totes les polítiques adreçades al col·lectiu de persones que exerceixen la prostitució s'han centrat en el control, són els cossos de seguretat els serveis que més informació tenen respecte de la realitat sociodemogràfica de l'exercici del treball sexual als carrers de Barcelona. En el moment de l'elaboració d'aquest Pla encara no tenim les dades, que seran incorporades tan bon punt les rebem.

Finalment, cal destacar que per a l'elaboració d'aquest Pla han estat imprescindibles tant les aportacions de l'informe "Les dones construïm poder. Cap a un procés d'apoderament per la defensa dels drets de les persones treballadores del sexe" (elaborat per Isabel Holgado i l'equip de LICIT, i encarregat per l'Institut Català de la Dona l'any 2004), com les reflexions de l'estudi "Anàlisi de la prostitució femenina a Catalunya: propostes executives i legislatives per millorar una situació problemàtica" (realitzat per a l'Institut Català de la Dona per l'equip d'investigació sobre prostitució del Programa de Polítiques Públiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra-The Johns Hopkins University, sota la direcció de Vicenç Navarro, l'any 2001).

2.2 MARC NORMATIU

> La consideració de la prostitució en la legislació estatal és gairebé inexistent. De fet, podem afirmar que la prostitució a l'Estat espanyol és una activitat "al·legal": no està regulada, des del punt de vista civil o laboral, ni penada. El codi penal espanyol no pena l'exercici de la prostitució i, per tant, la negociació entre la persona que exerceix la prostitució i el client no representa una activitat il·lícita. No obstant això, podem constatar l'existència d'un buit normatiu que té importants conseqüències per a tota la societat i col·loca el col·lectiu de dones que exerceixen la prostitució en una situació de desigualtat i desprotecció social.[1]

El Ple del Parlament del 14 de febrer de 2002 va aprovar la Moció 136/VI sobre la prostitució amb els punts següents:

- Fer les gestions necessàries davant del govern de l'Estat perquè es regulin els aspectes laborals del treball sexual, i garantir així un marc legal i un reconeixement jurídic a les persones que l'exerceixen.

- Constituir una comissió interdepartamental que estudiï, amb la participació d'entitats municipals, la situació de la prostitució en tots els àmbits i iniciï consultes amb les entitats de suport a les treballadores sexuals, aquestes i els seus representants, les federacions de veïns, els sindicats, les associacions d'empresaris..., per coordinar propostes.

- Presentar un estudi sobre la situació de la prostitució a Catalunya per garantir els drets fonamentals de les treballadores i regular els usos dels locals, a fi d'elaborar la legislació necessària.

1. *Anàlisi de la prostitució femenina a Catalunya: Propostes executives i legislatives per a millorar una situació problemàtica,* elaborada per a l'Institut Català de la Dona per l'equip d'investigació sobre prostitució del Programa de Polítiques Públiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra-The Johns Hopkins University, sota la direcció de Vicenç Navarro, l'any 2001.

L'acord del Pacte del Tinell recull:

Avançar en la regulació dels treballadors i treballadores del sexe comercial, tot impulsant el reconeixement jurídic i professional de les persones que es dediquen a la prostitució per tal que puguin disposar d'una cobertura social adient ja sigui com a treballador/a per compte d'altri o com a treballador/a autònom/a.

- Reforçar les mesures per tal de combatre el proxenetisme en totes les seves formes, especialment el tràfic de persones, endurir el tracte penal de l'explotació sexual de persones i garantir la protecció als menors d'edat.
- Articular mesures de suport orientades a aquelles persones que decideixin abandonar la prostitució.
- Impulsar programes de suport a les persones que exerceixen aquesta activitat.

A Catalunya, l'al·legalitat de l'exercici de la prostitució ha provocat algunes regulacions i ordenaments, especialment en l'àmbit municipal. Aquest és el cas de la ciutat de Barcelona, que, en el marc de l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana en l'espai públic de Barcelona, preveu la sanció de la sol·licitud o acceptació de serveis sexuals retribuïts només en els supòsits que es preveuen en els articles 38 i 39 del capítol cinquè, secció segona.

DRET INTERNACIONAL

Legislació en l'àmbit de l'ONU

Acord internacional per a la repressió del tràfic de blanques de 1904. Va ser el primer d'un segle en el qual es van succeir una multitud d'instruments internacionals al voltant d'aquesta mateixa temàtica, que van centralitzar un tema de tan diverses implicacions com és la prostitució en un debat i denúncia general del tràfic i l'explotació sexual de la dona.

Conveni internacional per a la repressió del tràfic de persones i de l'explotació de la prostitució aliena de 1949. Aquest conveni constitueix, per excel·lència, el codi de justícia universal de l'abolicionisme en matèria de prostitució. Parteix del supòsit que la "prostitució i el mal que l'acompanya són incompatibles amb la dignitat i el valor de la persona humana i posen en perill el benestar de l'individu, de la família i de la comunitat." Aquest conveni va ser ratificat per Espanya el 19 de juny de 1962.

En l'actualitat, els informes de l'ONU sobre la matèria vinculen molt estretament la prostitució amb la pobresa, la prostitució organitzada i la immigració il·legal. En conseqüència, els programes que es fan, tant per prevenir l'ingrés en l'activitat com per fomentar-ne la sortida, se centren, d'una banda, en el disseny de polítiques de desenvolupament i d'ocupació i, de l'altra, en el de polítiques de lluita contra el tràfic de persones.

Unió Europea

Comissió pels drets de la dona i la igualtat d'oportunitats de la Unió Europea, que funciona amb caràcter permanent i distingeix dues categories: la prostitució voluntària i la prostitució forçada. Les actuacions més comunes van adreçades a la prevenció, la repressió i el control de la segona forma de prostitució. En aquest marc hi ha dos programes d'acció específica: Stop i Daphne.

Conveni de les Nacions Unides contra la delinqüència organitzada. Signat per la Unió Europea el desembre de 2000. Està previst que la Comissió avaluï si els estats membres han adoptat les mesures necessàries per lluitar contra aquestes activitats, les quals comprenen, entre altres, reforçar la cooperació policíaca, duanera i judicial existent entre la Unió Europea i els països candidats per combatre el crim organitzat internacional, incloent-hi el tràfic d'éssers humans i la immigració il·legal organitzada.

Jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees

Assumpte C-268/99. Arran d'aquest cas s'estableixen les bases de la doctrina de les Comunitats Europees sobre la prostitució com a activitat econòmica, respecte de la qual pot basar-se l'autorització de residència de ciutadans extracomunitaris als països de la Unió Europea on aquesta activitat no sigui considerada il·lícita en relació amb els seus nacionals.

El Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees considera que la prostitució ha de ser entesa com una activitat econòmica inclosa tant dins del concepte d'activitats econòmiques per compte propi com en les activitats no assalariades, sempre que es demostri que el prestador del servei l'exerceix sense que hi hagi un vincle de subordinació pel que fa a l'elecció d'aquesta activitat, ni a les condicions de treball i retribució, sota responsabilitat pròpia i a canvi d'una remuneració que se li paga íntegrament i directament.

DRET ESTATAL

La Llei Orgànica 10/1995, de 23 de novembre (Codi Penal), no considera il·lícit penal la prostitució en si mateixa, de la mateixa manera que distingeix els supòsits en què el subjecte passiu sigui menor o major d'edat, i en els casos relacionats amb menors d'edat no dóna cap rellevància al consentiment del subjecte passiu, com tampoc de l'existència o no d'afany de lucre econòmic.

La Llei Orgànica 11/2003, de 29 de setembre, de mesures concretes en matèria de seguretat ciutadana, violència domèstica i integració social dels estrangers, va introduir una nova modificació en el codi penal. L'article 188.1 estableix com a delicte la conducta consistent a determinar, emprant violència, intimidació o engany, o abusant d'una situació (...) a una persona major d'edat a exercir la prostitució o a mantenir-s'hi (...). En la mateixa pena incorrerà qui es lucri explotant la prostitució d'una altra persona, fins i tot amb el seu consentiment.

Finalment, i tenint en compte que actualment el 85% de les treballadores sexuals són immigrants, l'altre camp d'imprescindible anàlisi són les normes d'estrangeria.

2.3 MARC CONCEPTUAL

Partim de la base que el Pla per a l'Abordatge del Treball Sexual té com a objectiu allò previst en l'ordenança i bàsicament la creació dels instruments públics per garantir tant la informació, la tutela dels drets de les persones i la col·laboració amb les entitats com l'establiment dels instruments, els canals, les accions i els equipaments públics que ofereixin alternatives voluntàries i contribueixin a la millora de la qualitat de vida de les persones a través de l'accés a les prestacions públiques obligatòries i universals (salut, educació) com a les que des de l'administració municipal puguem oferir. Per tant, amb el marc conceptual no sembla que sigui necessari obrir una discussió al voltant de la consideració que tinguem d'aquesta activitat ni de quin hauria de ser el seu tractament en seu legal, sinó partir de tres idees bàsiques:

- La competència municipal s'articula a partir de la potestat d'ordenació i intervenció de l'espai públic per a la garantia de la convivència.
- El marc normatiu que hagin de crear les institucions i administracions competents ajudaria a la delimitació dels instruments propis de la local, i també l'aclariria.
- L'equilibri d'interessos i la garantia de drets es troba fonamentada en la no-estigmatització ni adjectivació de les conductes en si mateixes.
- La interlocució i l'aproximació han de tenir presents l'autonomia i la representativitat de les persones que exerceixen el treball sexual i de les entitats i associacions que intervenen en i amb el col·lectiu.

L'accés a la renda sempre ha estat un element explícit en tots els estudis que analitzen el fenomen de la prostitució. En gran part perquè determina l'entrada de les dones a l'exercici de la prostitució per qüestions econòmiques, però també perquè la majoria d'estudis s'han elaborat a partir de les usuàries dels serveis socials i dels recursos de les entitats que treballen amb aquest col·lectiu i, per tant, les dones amb més dificultats i amb una situació econòmica més precària són sempre les més representatives de les mostres d'estudi.

No perdre de vista la *perspectiva de gènere* a l'hora d'afrontar el fenomen de la prostitució és imprescindible per poder entendre els motius que fan que, d'una banda, gairebé el 90% de les persones que exerceixen el treball sexual siguin

dones i, de l'altra, aproximadament el 95% dels clients que compren aquests serveis sexuals siguin homes. Segurament, la situació de la dona en les nostres societats té en el fenomen de la prostitució una de les majors evidències respecte de les desigualtats entre homes i dones. Les dificultats per accedir al mercat laboral, la percepció de salaris més baixos sovint vinculats a les feines considerades femenines, i el procés cada vegada més significatiu de feminització de pobresa en són alguns dels exponents.

Tanmateix, des de fa uns anys *la globalització i les relacions nord-sud* determinen en gran mesura el fenomen de la prostitució a Barcelona i a tot Europa. Cada vegada més dones dels països pobres migren cap als països rics a la recerca d'una millora de les seves condicions de vida i de la d'aquelles persones que tenen al seu càrrec, i l'exercici de la prostitució esdevé cada vegada més una alternativa econòmica per a aquestes dones que pel fet de ser immigrants, moltes vegades situació irregular, pateixen una doble discriminació a l'hora d'accedir al mercat laboral formal.

L'Organització Internacional del Treball[2] reconeix la prostitució com una activitat econòmica i un treball associat a les relacions de desigualtat entre homes i dones. Segons l'OIT, la investigació, descripció i valoració del negoci del sexe no suposa ni la seva justificació ni la seva promoció. Ans al contrari, l'objectiu dels seus estudis és oferir una visió imparcial i objectivament investigada del tema i, per tant, aclarir els seus aspectes més polèmics i complexos per proporcionar una base sòlida i documentada per als qui dissenyin polítiques públiques i intentin elaborar la seva pròpia política sobre la prostitució.

Finalment, però, cal considerar que el Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual no pretén entrar en aquest debat, atès que no és l'instrument adequat per fer front a les qüestions ideològiques de fons que s'hi plantegen i, en tot cas, no és l'àmbit de la política municipal qui disposa de les competències per fer-ho. Per tant, el que es preveu a través d'aquest Pla és la definició de mesures que garanteixin l'aproximació i l'atenció a les necessitats específiques del col·lectiu de persones que exerceixen el treball sexual a partir de les seves demandes i en el marc que estableix l'Ordenança de mesures per fomentar i garantir la convivència ciutadana en l'espai públic de Barcelona.

2.4 DESTINATARIS/ÀRIES DEL PLA

El Pla per a l'Abordatge Integral s'adreça a totes les persones que exerceixen el treball sexual, i més específicament a aquelles persones que utilitzen la via pública per negociar l'intercanvi de serveis sexuals remunerats.

Definir el perfil de les persones que exerceixen el treball sexual a la ciutat de Barcelona és gairebé impossible. Aquesta activitat s'ha caracteritzat per la seva invisibilitat en tots els àmbits i, per tant, no disposem de dades que ens permetin parlar en valors absoluts i amb percentatges relatius amb els quals puguem descriure rigorosament la realitat de la qual estem parlant. Però sí que disposem de prou informació per afirmar que es tracta d'un col·lectiu que es caracteritza per la seva diversitat.

> Amb experiència prèvia com a treballadores sexuals a altres països o al seu país d'origen, sense experiència, amb caràcter voluntari, forçades per les pressions econòmiques o violentades per individus que les obliguen (sovint les seves pròpies parelles); viscut amb orgull o amb vergonya; dones solteres, amb fills i soles, amb família, fills i marit... Les biografies, motivacions i bagatges de les dones inserides en la indústria del sexe, així com les pressions economicosocials que acumulen també són força diverses.[3]

La pluralitat dels perfils de les dones que exerceixen el treball sexual condiciona la definició de les diferents mesures d'aquest Pla que han de poder donar resposta a situacions i realitats molt diverses. Per tant, aquestes mesures s'han de caracteritzar per la seva flexibilitat i la seva capacitat d'adaptació a les diferents situacions.

2. www.ilo.org
3. *Les dones construïm poder. Cap a un procés d'apoderament per la defensa dels drets de les persones treballadores del sexe.* Informe elaborat per Isabel Holgado i l'equip de LICIT, encarregat per l'Institut Català de la Dona l'any 2004.

REALITATS ESPECÍFIQUES

Des del punt de vista individual, la *prostitució* és el resultat d'un procés complex, difús i sovint contradictori, ja que cadascuna de les persones passa per un procés de socialització que defineix els patrons culturals i sistemes de significats que donen sentit i ordenen la seva vida. Aquest fet determina la necessitat de treballar a partir de la perspectiva individual.

Entre el col·lectiu de persones que exerceixen la prostitució a la ciutat de Barcelona hi ha realitats específiques:

- Les persones que són obligades a exercir la prostitució i que són víctimes del tràfic de persones.
- Les persones que manifesten expressament la seva voluntat per seguir exercint la prostitució i que reivindiquen els seus drets laborals.
- Les persones que expressen la seva voluntat de deixar l'exercici de la prostitució per iniciar la recerca d'una altra activitat laboral.
- Les persones que exerceixen la prostitució i són immigrades que es troben en situació d'irregularitat administrativa, fet que limita àmpliament les possibilitats de treballar amb aquest col·lectiu a través de les mesures de caràcter genèric i que implica la recerca d'alternatives que, conforme al marc normatiu en matèria d'estrangeria, permetin que l'administració local pugui actuar per millorar les seves condicions de vida.
- Les persones transsexuals, col·lectiu que presenta un conjunt de condicionants i discriminacions específiques en l'àmbit laboral i social derivats de la seva "nova identitat de gènere".
- Les persones que exerceixen o han exercit la prostitució i ja no es troben en edat laboral i no tenen reconeguts els seus drets laborals en no haver cotitzat a la seguretat social.
- Les persones que opten per l'exercici del treball sexual per qüestions estrictament econòmiques.
- Les persones que es plantegen l'exercici de la prostitució com una estratègia de transició, una activitat refugi per fer front a les necessitats i expectatives econòmiques que no poden resoldre mitjançant les opcions laborals a les quals tenen accés i que es caracteritzen per ser precàries i amb salaris molt baixos que no cobreixen les seves necessitats.

Així mateix, les principals demandes que expressen les dones que exerceixen la prostitució se centren bàsicament en els aspectes següents:

- Assessorament i respostes concretes a la seva situació d'irregularitat.
- Atenció sanitària, principalment ginecològica, i de prevenció de les malalties de transmissió sexual.
- Accés a l'habitatge i als recursos públics (escolarització dels fills, accés a les rendes mínimes d'inserció i als programes previstos).
- Alternatives laborals dignes.
- Necessitat de mantenir el seu anonimat.

3. PRINCIPIS ORIENTADORS I LÍNIES ESTRATÈGIQUES

3.1 PRINCIPIS ORIENTADORS

Davant del volum de posicions, discussions i categories que apareixen en els documents que s'han analitzat, s'han adoptat els principis de síntesi, simplicitat i efectivitat. El Pla s'aproxima a la realitat del treball sexual mitjançant les dades disponibles, a partir de les propostes fetes anteriorment a la ciutat de Barcelona.

- Flexibilitat
- Proximitat
- Diversitat
- Coordinació
- Transversalitat
- Perspectiva de gènere
- Defensa dels drets civils

3.2 LÍNIES ESTRATÈGIQUES

1) Creació d'una agència que tingui la finalitat d'afrontar el fenomen de l'exercici de la prostitució a la ciutat.

2) Informar de tots els serveis públics disponibles i molt especialment dels serveis a les persones: serveis socials, serveis educatius i serveis sanitaris.

3) Suport i col·laboració amb les entitats i persones que formen part d'aquest col·lectiu i que hi treballen.

4) Establir els mecanismes necessaris de definició d'un model d'atenció individual que defineixi itineraris personalitzats per atendre les demandes específiques formulades per les persones que exerceixen la prostitució.

5) Coordinació i adequació de tots els serveis municipals a través de models d'atenció específics adreçats al col·lectiu de persones que exerceixen el treball sexual.

6) Col·laboració, persecució i repressió de les conductes que atempten contra la llibertat i la indemnitat sexual de les persones que es puguin cometre en l'espai públic, en especial les activitats de proxenetisme o qualsevol altra forma d'explotació sexual.

Els recursos definits per a totes les línies estratègiques han de garantir:

- Assistència jurídica gratuïta
- Formació professional
- Allotjament-acolliment
- Mediació
- Estreta col·laboració amb les entitats que han treballat, a la ciutat de Barcelona, amb el col·lectiu de les treballadores sexuals.
- Assessorament en la tramitació dels processos d'empadronament i de consecució de la targeta sanitària, en els casos que calgui.

LÍNIA ESTRATÈGICA 1

Creació de l'Agència amb la finalitat d'afrontar el fenomen de l'exercici de la prostitució a la ciutat.

OBJECTIUS ESTRATÈGICS

- Garantir la coordinació, l'aplicació, el seguiment i l'avaluació del Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual a través de l'Agència, eix central de tota l'estructura adreçada a l'atenció de les demandes de les treballadores sexuals i la coordinació de les actuacions institucionals i comunitàries.

- Articular la relació directa amb les entitats; s'elaboraran els protocols de derivació cap a altres serveis d'atenció específica quan la situació ho requereixi; es farà el seguiment i la coordinació de totes les accions desplegades en el Pla.

OBJECTIUS OPERATIUS

- Avaluar els diferents programes relatius a l'abordatge integral del treball sexual per tal d'establir la seva eficàcia individual i social i, si escau, fer-hi les modificacions oportunes.

- Oferir serveis de mediació en aquelles zones en què es produeixi un ús intensiu de la via pública.

- Identificar l'Agència en un espai on les treballadores sexuals puguin adreçar-se i expressar-se amb total llibertat, de denúncia dels seus problemes i de referència en la recerca de solucions. Aquest espai esdevindria un espai d'interlocució directa amb l'Ajuntament de Barcelona on, en la mesura que adquirissin veu, es farien visibles per a la societat.

- Garantir la coordinació de totes les àrees que intervenen en l'atenció a les persones que exerceixen la prostitució.

- Estudiar la situació del treball sexual a la ciutat de Barcelona en relació amb Catalunya, l'Estat espanyol i en el marc de relacions de la Unió Europea.

ACCIONS

1) Creació de l'Agència, estructura executiva que estarà formada per: la cap, responsable tècnica de la coordinació i l'execució de les accions que depenen directament d'aquesta nova estructura; una psicòloga i dues treballadores socials encarregades de l'atenció directa a les persones que s'adrecin a l'Agència; i una persona que desenvoluparà les diferents tasques de suport administratiu a l'equip humà que hi haurà al capdavant d'aquest organisme. L'Agència preveu també cobrir els recursos necessaris d'assessorament jurídic. L'estructura de l'Agència s'adequarà a les necessitats que vagin sorgint en el procés d'implementació.

2) Definir estratègies de formació per als professionals de l'administració local que atendran el col·lectiu de treballadores sexuals i treballaran amb ell amb l'objectiu d'assegurar una atenció ajustada al coneixement de les seves necessitats i demandes, per garantir així el coneixement d'aquesta realitat, que es caracteritza per la seva complexitat i la prevalença dels estereotips socials envers aquest col·lectiu.

3) Impuls de protocols d'actuació a la ciutat de Barcelona que defineixi el model d'actuacions i permeti l'aproximació dels diferents agents actuants envers el col·lectiu amb l'objectiu de garantir la seva seguretat i detectar i acompanyar aquelles persones que es trobin en situació de tràfic o control per part d'un tercer.

4) Disseny d'un projecte pilot de mediació que permeti la cohabitació de tots els interessos aplicant sempre aquelles mesures que garanteixin la reducció de riscos i limitin les externalitats negatives.

5) Institucionalització de la Taula de Coordinació que es reunirà periòdicament amb les representants de totes les entitats i associacions que es dediquen a l'atenció de les persones que exerceixen el treball sexual per avaluar de manera contínua la implementació del Pla i dels seus instruments, coordinar l'actuació de les diferents entitats, les associacions i l'Ajuntament, posar en comú els coneixements i adequar, si escau, les línies estratègiques.

6) Creació d'una taula de coordinació municipal:

aquesta taula, en la seva primera definició, planteja l'oportunitat de donar prioritat a la participació de les persones responsables tècnicament de cadascuna de les àrees considerades com a imprescindibles en l'aplicació del principi de transversalitat d'aquest Pla per a l'Abordatge Integral del Treball Sexual. Coordinada per la directora del Pla, reunirà mensualment les persones responsables de les següents àrees: Immigració, Ocupació i Inserció Laboral, Salut, Guàrdia Urbana, Dona i Drets Civils, Habitatge i Benestar Social.

7) Impuls d'una taula de coordinació interinstitucional. Per poder limitar el fenomen de l'exercici del treball sexual a l'àmbit local és imprescindible desenvolupar el treball coordinat amb les altres administracions, tant pel fet que les competències en aquesta qüestió corresponen a l'administració de la Generalitat i del Govern central, com per l'oportunitat que representa l'experiència de Barcelona com a possible model d'intervenció. Aquesta taula es reunirà periòdicament i el seu nivell de representació serà polític, atès que es preveu que dirimeixi aquelles qüestions que no es puguin resoldre en les taules tècniques anteriorment presentades.

8) Promoció d'un equip de mediació que garanteixi l'assessorament de doble direcció. D'una banda, a les persones responsables de dur a terme l'aplicació de les mesures i, d'altra banda, a les persones usuàries dels diferents serveis per evitar que el desconeixement de la llengua representi un entrebanc a l'hora d'explicar i entendre quins són els recursos a la seva disposició i quines són les seves demandes.

9) Creació, en el marc de l'Observatori Barcelona, d'una línia d'investigació adreçada a aprofundir en el coneixement específic i recerca del fenomen del treball sexual.

LÍNIA ESTRATÈGICA 2

Difusió d'informació de tots els serveis públics disponibles i molt especialment dels serveis a les persones: serveis socials, serveis educatius i serveis sanitaris.

OBJECTIUS OPERATIUS

- Informar de l'Ordenança municipal i de la repercussió de la seva implementació al col·lectiu de treballadores sexuals a través dels mecanismes municipals i mitjançant la col·laboració amb les entitats que treballen amb aquest col·lectiu.

- Informar les treballadores sexuals de tots els recursos que tenen a la seva disposició i als que poden adreçar-se per sol·licitar i manifestar quines són les seves demandes.

ACCIONS

1) Coneixement, aproximació i informació del nou marc normatiu al col·lectiu de persones que exerceixen el treball sexual a les zones on l'exerceixen a través de l'equip d'educadores socials, que seran les encarregades d'informar del contingut de l'Ordenança, donar a conèixer l'entrada en funcionament del Pla i adreçar les dones que així ho sol·licitin als recursos específics previstos i, si cal, fer-ne l'acompanyament.

2) Elaboració d'una guia on s'especifiquin les diferents mesures adreçades al col·lectiu de dones que exerceixen el treball sexual determinant on poden adreçar-se per efectuar el tràmit o la gestió que es descriu. Així doncs, és molt important conèixer quines són les entitats i els departaments municipals encarregats de tràmits com ara l'empadronament, la gestió de PIRMI, o de la targeta sanitària, així com els equipaments on poden adreçar-se per sol·licitar assessorament legal i laboral. Aquesta guia ha de ser una eina de treball per a les entitats i el personal tècnic de l'Administració que atén aquest col·lectiu específic, així com una de les línies de difusió i comunicació dels recursos existents a la població, en general, i a la població que exerceix el treball sexual, en particular.

3) Apropament a les persones que exerceixen el treball sexual en medi obert per part de les persones treballadores de l'Ajuntament al seu lloc de treball per informar-los dels recursos materials i humans que tenen al seu servei i que poden contribuir a la millora de les seves condicions de vida i la de les seves famílies.

LÍNIA ESTRATÈGICA 3

Suport i col·laboració amb les entitats i persones que formen part d'aquest col·lectiu i que hi treballen.

OBJECTIUS ESTRATÈGICS

- Garantir la participació de les entitats i els col·lectius que per la seva experiència són coneixedors de la realitat amb la finalitat que es produeixi un procés d'interlocució dirigit a eliminar l'estigma i l'estereotip, tot garantint els drets d'aquestes persones.
- Reconèixer la importància de l'experiència per poder plantejar l'abordatge del fenomen de la prostitució des del coneixement i la proximitat.

OBJECTIUS OPERATIUS

- Definir mecanismes de col·laboració amb les entitats que treballen amb aquests col·lectius a la ciutat de Barcelona.
- Col·laborar amb les entitats referents a aquesta matèria per tal d'oferir nova formació a les persones que integren aquest col·lectiu.
- Efectuar el cens dels recursos existents, tant els de titularitat pública com els de les institucions del tercer sector, per valorar-ne la suficiència i coordinació.
- Sistematitzar metodologies de treball.
- Definir protocols d'atenció a partir del coneixement i la pràctica aplicada.

ACCIONS

1) Divulgació dels serveis de l'Oficina per a la No-Discriminació (OND) en la denúncia de situacions de vulneració de drets, amb l'objectiu de garantir el ple exercici dels drets en el marc de la Declaració Universal dels Drets Humans i de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat. Aquest procediment depèn de l'OND, on s'atendran totes les demandes al respecte i es podran adreçar totes les persones que exerceixen el treball sexual per demanar assessorament legal sobre aquelles qüestions que creguin oportunes.

2) Elaboració de diferents recursos de formació comuns que permetin l'intercanvi d'experiències i coneixement entre les persones tècniques de l'àmbit municipal i les persones responsables de les entitats per millorar la qualitat dels serveis d'atenció, garantir la coordinació i el coneixement dels circuits que es vagin dissenyant, així com dels recursos que tenen a la seva disposició.

3) Manteniment i ampliació de les línies de col·laboració amb les entitats i les associacions que treballen des de diferents perspectives amb el col·lectiu de persones que exerceixen la prostitució com són l'apoderament, la creació d'habilitats socials i la recol·locació laboral, entre altres.

LÍNIA ESTRATÈGICA 4

Establiment dels mecanismes necessaris de definició d'un model d'atenció individual que defineixi itineraris personalitzats per atendre les demandes específiques formulades per les persones que exerceixen la prostitució.

OBJECTIUS ESTRATÈGICS

- Garantir l'atenció a totes les persones en funció de les seves demandes.
- Informar i facilitar alternatives laborals per a les persones que manifestin la voluntat de canviar de feina a partir de la seva situació particular.

OBJECTIUS OPERATIUS

- Suport i recursos econòmics, socials i culturals per a les dones que vulguin canviar d'activitat.
- Col·laborar amb les entitats per definir i adequar els recursos d'atenció i recol·locació laboral i convenir amb elles la possibilitat de gestió dels diferents instruments i recursos.
- Garantir el suport professional per a la superació de problemàtiques psicològiques diverses, i facilitar i millorar el desenvolupament personal i l'accés al mercat laboral.
- Informar dels drets fonamentals d'aquestes persones a la societat i treballar perquè coneguin els seus drets.
- Informar i oferir els recursos laborals disponibles des de l'Administració o en col·laboració amb les entitats referents en la matèria.
- Definir cursos de formació/inserció laboral a partir de la consideració de les aptituds i els interessos professionals de les persones participants a través de la realització d'entrevistes i la possibilitat d'èxit professional en funció de les empreses interessades i la demanda de perfils professionals per part del mercat laboral.
- Promoure l'associacionisme de les treballadores sexuals per defensar els seus drets com a persones i com a treballadores, amb l'objectiu que puguin defensar els seus drets, combatre l'estigma social que recau sobre elles, denunciar les agressions físiques, les coaccions, els xantatges, els abusos de poder i les actuacions vexatòries i arbitràries.

ACCIONS

1) Creació d'un servei d'atenció telefònica, en el marc de l'Agència, que garanteixi l'aproximació de les dones que exerceixen el treball sexual als recursos de l'Ajuntament de Barcelona a través de l'anonimat i respectant els ritmes, les necessitats i les demandes específiques de les dones.

2) Disseny d'un programa de sortida de l'activitat que integri una sèrie de mesures de suport psicològic i social, així com de formació. Per a aquest disseny hem de tenir en compte la diversitat de situacions de les treballadores sexuals, que poden trobar-se en edat activa o no activa, ser espanyoles o immigrades i, entre aquestes últimes, tenir regularitzada la seva situació o no. Les alumnes-treballadores que s'incorporin a aquest programa de formació, que té per objectiu la inserció al mercat laboral, rebran el suport necessari que garanteixi la seva plena participació en el Programa.

3) Creació i definició dels recursos de transició. Partint del fet que la modificació de la realitat a través de l'atenció personalitzada requereix d'un procés de resolució que es pot resoldre a curt, mitjà o llarg termini, caldrà habilitar recursos que garanteixin la resolució dels diferents casos a través dels mecanismes adients que facilitin l'accés a l'habitatge, als recursos econòmics, als recursos formatius i al mercat laboral.

4) Creació de cursos de català, i si escau de castellà, especialment adreçats a les persones immigrades, per fer possible, en primer lloc, la comunicació amb els membres de la societat on viuen i, en segon lloc, la seva inserció sociolaboral.

5) Establiment d'ajudes econòmiques i remuneració de l'assistència i aprofitament dels cursos de formació i altres transferències que puguin ser instrumentalitzades.

6) Formació de dones treballadores sexuals en habilitats de lideratge per organitzar grups i associacions que treballin en la defensa dels drets civils de les treballadores sexuals.

7) Promoure la solidaritat, especialment entre la totalitat del col·lectiu femení, no admetent la divisió i treballant conjuntament per la millora de les condicions de vida de totes les dones.

8) Cursos d'introducció i formació en habilitats socials adreçats al col·lectiu de persones que exerceixen el treball sexual, que permetin l'adquisició de competències lingüístiques, incrementin l'autonomia d'aquestes dones i les acostin als patrons culturals vigents en la nostra societat.

9) Establiment de convenis amb les administracions competents per tal de facilitar l'accés als ensenyaments reglats (ESO, batxillerat, etc.).

LÍNIA ESTRATÈGICA 5

Coordinació i adequació de tots els serveis municipals a través de models d'atenció específics adreçats al col·lectiu de persones que exerceixen el treball sexual.

OBJECTIU OPERATIU

- Coordinar les actuacions, institucionals i comunitàries adreçades a les treballadores sexuals.

ACCIONS

1) Creació i coordinació d'un grup interdepartamental, en el marc de les polítiques transversals, on participin totes les àrees de l'Ajuntament implicades i s'abordin els temes, tant a nivell col·lectiu com a nivell individual, que afecten les persones que exerceixen el treball sexual.

2) Definició d'espais de coordinació entre els diferents agents implicats per tal de construir, a partir de les diferents experiències, elements de coneixement compartit que permetin l'abordatge integral d'aquest fenomen.

3) Elaboració d'un decàleg de bones pràctiques per posar en coneixement de totes i tots els tècnics municipals com cal actuar davant dels diversos casos que es poden produir i en què s'informi dels equipaments i dels protocols d'atenció a través dels quals poden portar a terme les derivacions oportunes un cop fet el primer contacte.

LÍNIA ESTRATÈGICA 6

Col·laboració, persecució i repressió de les conductes que atempten contra la llibertat i la indemnitat sexual de les persones que es puguin cometre en l'espai públic, en especial, les activitats de proxenetisme o qualsevol altra forma d'explotació sexual.

OBJECTIU ESTRATÈGIC

- Garantir els processos d'atenció d'urgència de les persones que es troben en situació d'explotació sexual.

OBJECTIUS OPERATIUS

- Vetllar per l'aplicació de la legislació internacional vigent, especialment el Protocol de Palerm, per atendre les persones en situació d'explotació sexual i poder garantir el seu accés a aquests recursos, atès que moltes vegades les dones que viuen aquestes situacions han de suportar processos de violència extrema.

- Comprovar les garanties i la qualitat dels serveis i recursos que s'ofereixen a les dones que busquen sortir de la situació d'explotació per evitar els riscos que significa iniciar un procés de denúncia i recuperació.

- Adequar els protocols de tots els recursos de l'Administració municipal per convertir-los en veritables portes d'accés als circuits d'atenció de les dones que es troben en aquesta situació a la nostra ciutat.

- Gestionar, a través dels mecanismes de coordinació i col·laboració amb les institucions competents, els processos de derivació a partir de la manifestació expressa de cada dona davant la disjuntiva de si volen tornar al seu país d'origen o prefereixen quedar-se aquí.

- Facilitar l'atenció jurídica gratuïta per evitar la doble victimització d'aquestes dones per la seva condició d'immigrants en situació administrativa irregular.

ACCIONS

1) Definició i creació de protocols d'acompanyament a les persones víctimes d'explotació sexual, amb la col·laboració amb les administracions competents.

2) Impuls per a la creació d'una estructura d'atenció d'urgències que respongui a les demandes d'aquelles persones que es troben en situació de vulnerabilitat, tràfic o siguin víctimes de les violències masclistes, amb la col·laboració amb les administracions competents.

3) Definició del model d'atenció d'urgència d'aquest equipament amb l'objectiu de dotar-lo dels recursos necessaris per atendre els processos d'estabilització emocional i sanitària i avaluar, en una primera fase, el model d'intervenció individual amb col·laboració amb totes les institucions competents.

4) Definició d'un protocol per derivar l'atenció de totes les persones que es trobin en una situació de vulnerabilitat per diferents qüestions als organismes competents, a través de la coordinació amb l'Institut Català de les Dones, en l'atenció a les dones que es troben en situació de tràfic i explotació.

5) Organització de tallers de formació adreçats als diferents agents socials amb l'objectiu de dotar-los de la informació i els elements necessaris que els permetin identificar les víctimes i les situacions de risc.

6) Curs específic adreçat als efectius de la Guàrdia Urbana en la detecció i l'acolliment de les dones en situació de tràfic que són forçades a l'exercici de la prostitució, en el marc de la normativa legal vigent, així com la creació d'un grup específic d'agents que participi en els fòrums de debat internacional de tràfic de dones.

7) Impuls per a la creació d'un equipament específic amb una estructura d'acollida adient per a totes les persones que han estat explotades sexualment: llocs segurs, atenció sanitària, acompanyament en els diferents processos de tramitació, informació legal gratuïta, permís de residència i treball, formació i oportunitats laborals, així com el desplegament de totes les mesures previstes en el Protocol de Palerm.

4. ANNEXOS

4.1 SITUACIONS DE RISC

Els estudis que s'han fet al voltant de l'exercici de la prostitució coincideixen en dos aspectes. En primer lloc, tots centren la seva anàlisi en les persones que exerceixen la prostitució, i majoritàriament acostumen a identificar únicament les dones que l'exerceixen, obviant l'existència d'altres col·lectius, sense entrar a analitzar la resta d'actors que intervenen en aquest fenomen. I, en segon terme, determinen l'objectiu del seu treball en la identificació de col·lectius de risc a través dels quals plantegen les motivacions, però no pas les causes, que empenyen aquestes persones a l'exercici de la prostitució.

Així doncs, els estudis que es van dur a terme durant la dècada dels setanta estableixen la maternitat fora del matrimoni com una de les situacions que menen a moltes dones a l'exercici de la prostitució, atès que en aquell moment la maternitat fora del matrimoni era una situació durament castigada per la societat que discriminava les dones que transgredien el rol social assignat. De la mateixa manera, la classe social i el fet de pertànyer a una família nombrosa amb pocs recursos o l'origen humil de moltes dones es consideren factors de risc que condicionen les seves oportunitats laborals.

Durant la dècada dels vuitanta, arran dels estudis que s'elaboren en aquell moment, s'estableix la relació de l'exercici de la prostitució al consum d'heroïna. L'explosió del consum d'aquesta substància durant la dècada dels vuitanta acaba vinculant algunes d'aquestes persones a l'exercici de la prostitució. Relació que s'estableix a través de dues premisses: la primera determina l'accés de les dones que consumeixen heroïna als itineraris "normalitzats" del mercat laboral i la segona estableix la necessitat d'obtenir elevats recursos econòmics que garanteixin el consum d'aquesta substància.

Cal destacar també que en la majoria d'informes i estudis fets durant la dècada dels vuitanta una de les hipòtesis de treball que s'utilitza manifesta la relació existent entre l'anomenada "revolució sexual" produïda durant la dècada dels setanta a Europa, que arribà a l'Estat espanyol en el marc de la transició democràtica, com una de les causes que contribuirien a la desaparició del treball sexual, entenent que en una societat més lliure ningú no demanaria la compra de serveis sexuals, és a dir, desapareixerien els clients. Tanmateix, avui, vint anys després, podem afirmar que es tractava d'una hipòtesi falsa, atès que l'exercici de la prostitució no només no ha disminuït sinó que ha crescut considerablement.

A partir de la dècada dels noranta, els darrers estudis i informes que aborden l'anàlisi del treball sexual posen de manifest la relació existent entre l'exercici de la prostitució i els fluxos migratoris femenins. Per això, doncs, no podem parlar d'aquesta qüestió sense tenir-ho en compte. A causa de la pobresa, l'atur i els treballs precaris en països on la xarxa estatal de seguretat social és inexistent o gairebé, les dones utilitzen la immigració i l'exercici del treball sexual com a estratègia de supervivència i mecanisme per garantir les seves necessitats bàsiques i la d'aquelles persones que depenen d'elles.

Així doncs, amb la perspectiva que ens aporta la revisió dels estudis i informes que s'han elaborat al voltant del fenomen de la prostitució des de la dècada dels setanta podem afirmar que la dificultat per accedir al mercat laboral formal i la necessitat d'ingressar una elevada quantitat de diners per fer front a les despeses econòmiques pròpies o familiars són dues motivacions vinculades a l'exercici del treball sexual per part de les dones. Una explicació que també defineix la realitat de les dones transsexuals que, d'una banda, pateixen una forta discriminació a l'hora d'accedir al mercat laboral i, de l'altra, necessiten fer front a les despeses mèdiques que han de finançar-se elles mateixes perquè no estan incloses entre els serveis de la seguretat social.

4.2 PROSTITUCIÓ I IMMIGRACIÓ[4]

No podem negar a la prostitució la importància que ha tingut al llarg de la història a l'hora de possibilitar els objectius de la població immigrant femenina. Si en el procés migratori un dels elements més importants rau en el fet d'aconseguir millorar les condicions econòmiques, és evident que la *prostitució* continua sent una sortida viable per obtenir ingressos de forma ràpida i en un breu espai de temps. I aquesta és una de les principals dicotomies de l'Europa occidental actual, on moltes de les dones immigrades, d'acord amb les dades de què disposem, prefereixen el *treball sexual* a treballs de cura o al servei domèstic, per la seva rendibilitat. Quantificar el volum de divises que entren en determinats països resultants del treball sexual potser ens ajudaria a entendre quines són les causes que porten a moltes dones immigrades a decidir-s'hi.

El fet que la majoria de les treballadores sexuals que exerceixen avui a la ciutat de Barcelona siguin dones procedents d'altres indrets, tradicions i cultures, que parlin llengües diferents, determina l'aproximació a aquesta realitat des de la definició de polítiques públiques.

Des de mitjan dècada dels vuitanta, el perfil de la migració femenina a Europa s'ha modificat i ja no hi arriben només les dones i les filles dels caps de família en el marc dels processos de reagrupament familiar, sinó que es consolida la migració de dones totes soles que busquen en el fet migratori la possibilitat d'aconseguir els recursos econòmics necessaris per satisfer les seves necessitats i les de les persones que depenen de les seves estratègies de supervivència. Així doncs, el perfil de les dones immigrants dibuixa dues tendències que es consoliden cada cop més: les dones immigrants caps de família que esdevenen a través d'aquest procés les principals responsables d'una llar transnacional, i la presència cada vegada més important de dones joves que busquen una sortida professional al mercat laboral que als seus països d'origen no troben.

A escala mundial, les dones ja superen la meitat de la població que migra. El tràfic clandestí de persones a través de les fronteres entre països pobres i rics ja és avui el segon negoci més lucratiu del món, superat només pel tràfic de drogues.

Els llocs de treball a què tenen accés les persones immigrants, principalment les dones, es caracteritzen per la precarietat, la temporalitat, els salaris baixos, i molt freqüentment s'ubiquen en l'economia informal, fet que impedeix el seu accés als drets laborals i les desprotegeix davant les discriminacions laborals. Un dels molts obstacles amb els quals es troben és la dificultat per validar els seus estudis, tràmit que, en el millor dels casos, pot allargar-se fins a dos anys. Aquest fet, d'altra banda, no suposa cap garantia, perquè el mercat laboral no pot assumir l'oferta de mà d'obra qualificada.

La majoria de les dones immigrants, a banda de la formació que tinguin, estan emmarcant les seves estratègies laborals dins d'allò que H. Lutz anomena serveis de "complementació domèstica"; és a dir, els serveis personals que engloben el treball domèstic, els serveis sexuals, o els serveis personals-sexuals, a través de fórmules com els "matrimonis per conveniència" o les "núvies per catàleg".

El treball domèstic té unes garanties laborals inferiors a la resta d'ocupacions. Es considera un mercat de treball secundari, amb un nivell d'ingressos baix, una elevada irregularitat, sense cap grau d'organització col·lectiva i amb nul·les possibilitats de promoció laboral. Així doncs, un nombre considerable de les dones que, inicialment, treballaven en el servei domèstic han optat en algun moment per l'exercici del treball sexual, més rendible econòmicament que els altres espais laborals als quals tenen accés. Entre les dones que exerceixen el treball sexual hi ha un col·lectiu que combina ambdues activitats o bé, essent treballadores domèstiques externes, es dediquen al sector del sexe de manera intermitent per afrontar una necessitat econòmica concreta.

Procedents de l'Àfrica, l'Amèrica Llatina i l'Europa de l'Est fonamentalment, arriben a la nostra ciutat amb l'objectiu d'aconseguir sortir de la crisi econòmica que viuen els seus països d'origen i, moltes vegades, amb la responsabilitat de garantir la supervivència de les seves famílies que al lloc d'origen només disposen

4. *Les dones construïm poder. Cap a un procés d'apoderament per la defensa dels drets de les persones treballadores del sexe. Op. cit.*

dels recursos econòmics que elles els envien. Cal considerar, doncs, l'entrada de divises procedents del treball sexual en alguns d'aquests països, ja que les dones immigrants que exerceixen el treball sexual són les principals proveïdores econòmiques de les seves famílies i, per tant, les responsabilitats familiars tenen un pes decisiu en l'elecció de les estratègies laborals i en la validació del treball sexual com una alternativa econòmicament rendible.

D'aquestes dones, un elevat percentatge –que segons diferents estudis oscil·la entre el 70% i el 90%– es troba en situació irregular i, per tant, no poden accedir al mercat laboral formal ni tenen tampoc accés als recursos socials o als cursos de formació i inserció laboral. La seva situació legal condiciona les seves possibilitats i expectatives a curt i llarg termini, ja que davant de qualsevol procés de regularització no poden acreditar l'exercici del treball sexual com una activitat econòmica reconeguda i en qualsevol moment poden ser expulsades en compliment de la Llei d'estrangeria.

4.3 PROSTITUCIÓ EN MEDI OBERT

L'Ordenança de Barcelona, lluny d'abordar el debat a l'entorn de la regulació o l'abolició del treball sexual, planteja en el seu redactat la limitació de l'exercici del treball sexual a la via pública en el marc de les mesures per garantir i millorar la convivència ciutadana, cenyint-se a les competències municipals. Per bé que el treball sexual sempre ha estat present en determinades zones de la nostra ciutat, l'increment de la presència de dones als carrers durant els darrers anys ha descompensat l'equilibri que existia i, de fet, aquest és el plantejament de sortida del Pla. Es tracta de garantir les compatibilitats en l'espai públic i de garantir l'accés a aquest espai per part de tothom. Cal preguntar-nos a què és deguda la situació creada a determinats espais de la ciutat que ha fet necessari el plantejament d'un instrument com l'Ordenança i de quina manera podem recuperar l'equilibri necessari, indispensable per a la convivència de la diversitat de persones i usos que es du a terme als nostres carrers.

Malgrat que el treball sexual en medi obert representa un percentatge molt petit del conjunt global de la prostitució, és el que planteja més controvèrsia en l'àmbit local atès que posa de manifest la discrepància d'interessos i centra les queixes de determinats col·lectius que sol·liciten al govern de la ciutat que actuï com a intermediari d'aquest conflicte a través de la fixació de mesures que garanteixin la convivència.

El Govern municipal és l'estament polític més proper a la ciutadania, realitat que el converteix en l'organisme on els ciutadans i ciutadanes adrecen les seves queixes, demandes i on en defensa dels seus interessos enfoquen les seves pressions exigint una resposta. Tanmateix, la capacitat normativa del Govern municipal en aquest àmbit és en funció de les seves competències i atribucions, i vinculada, per tant, a la gestió de l'espai públic i a la garantia de l'ús i el gaudi per part de totes les persones d'aquest espai públic. Altrament, les seves actuacions han de cenyir-se a la normativa vigent que només pot modificar-se en el marc del Govern de l'Estat i del Congrés de Diputats.

Les persones que exerceixen la prostitució en medi obert acostumen a desenvolupar la seva activitat diferenciant molt bé la seva àrea de treball del seu àmbit privat. La via pública és l'espai on es desenvolupa el procés de contacte amb el clients potencials, la negociació i el tracte d'intercanvi que finalment es portarà a terme en espais que es lloguen per a aquesta finalitat, principalment els *meublés* i els serveis d'habitacions que permeten el model fraccionat de lloguer i pagament.

El volum de recursos econòmics que obtenen mitjançant l'exercici del treball sexual depèn en gran mesura dels serveis que ofereixen –ja que no tots costen el mateix–, de les hores que treballin i dels serveis que poden realitzar durant aquest horari que pot variar d'un dia a l'altre, de si en la transacció intervenen o no intermediaris, i de l'època de l'any. Per bé que aquesta dada és aproximada, s'estima que la mitjana de recursos econòmics als

quals té accés mensualment una treballadora sexual oscil·la entre els 1.500 i els 2.500 euros. Tot i que en el treball sexual en medi obert hem de considerar també les dones que l'exerceixen amb caràcter intermitent o conjunturalment per fer front a una despesa econòmica no prevista o per complementar el seu salari.

Aquest Pla parteix del reconeixement de les treballadores sexuals com a interlocutores en aquest procés i, per tant, no pot obviar les raons que elles exposen per seguir treballant a la via pública, on disposen de més llibertat per decidir les seves tarifes, els seus horaris i l'elecció dels clients. Condicions de treball que no poden mantenir a les cases de cites, ja que exigeixen unes condicions que moltes d'elles consideren abusives, en el cas que tinguin la possibilitat de treballar en aquests espais als quals no totes les dones que exerceixen el treball sexual poden accedir.

Els primers mesos d'aplicació de les mesures de l'Ordenança han permès constatar que per part de les entitats (i en concret de Plataforma Comunitària: Treball Sexual i Convivència) s'està vivint el procés com a fortament negatiu. D'acord amb les seves informacions, s'estan produint actuacions arbitràries que augmenten la clandestinitat, la marginalitat i la precarietat, així com l'augment de la mobilitat i conseqüentment la dificultat per mantenir els vincles i la xarxa de suport.

També s'està produint un increment del preu de les escasses habitacions disponibles, el tancament de pisos i l'increment de la conflictivitat per manca d'espais. D'acord amb les característiques ja exposades, l'increment de queixes per aquest motiu per part de les entitats contrasten amb la disminució de l'ús del dret a la denúncia per por a ser arrestades, ja que les dones són coneixedores de la manca de protecció i de previsió institucional per atendre les situacions de risc, tal com ho demostra la denúncia d'Amnistia Internacional que posa de manifest que la majoria de dones immigrades en situació irregular que són explotades i obligades a l'exercici de la prostitució després de denunciar la seva situació davant dels estaments competents afirmen que, en lloc d'activar-se el Protocol de Palerm, se'ls obre un expedient d'expulsió.

Així doncs, cal obrir canals interns que permetin que la intervenció dels diferents serveis municipals articulin polítiques coincidents i que no creïn contradiccions. Això serà possible a partir de la implementació del pla.

4.4 EXPLOTACIÓ SEXUAL

El tràfic de persones amb finalitats d'explotació és un fenomen definit per les Nacions Unides[5] com una de les noves formes d'esclavitud del món contemporani. Té lloc a totes les regions del món i afecta molts països, bé sigui com a països d'origen, de trànsit o de destinació.

Es fa molt difícil de precisar i determinar l'abast d'una realitat tan oculta com la del tràfic de persones. Tanmateix, segons les dades de Nacions Unides i de l'Organització Internacional per a les Migracions, el tràfic afecta 4 milions de persones a escala mundial, majoritàriament a menors i dones, de les quals unes 500.000 són traficades anualment a Europa.

Aquestes dones es troben en una situació de vulnerabilitat per poder sortir d'aquesta situació perquè no disposen de recursos econòmics, no tenen cap xarxa familiar o social, en alguns casos desconeixen l'idioma del país, no confien amb la policia i la seva documentació és en mans de les persones que les retenen.

L'Estat espanyol és un territori tant receptor com de trànsit d'aquestes dones víctimes de l'explotació en l'exercici de la prostitució, els treballs agrícoles o el servei domèstic, entre altres sectors.

La capacitat per assegurar un allotjament segur i digne per a les dones víctimes del tràfic és la clau per poder garantir la seva inserció social.

Finalment, cal recordar que la competència en aquest àmbit no resideix ni en les institucions locals ni en les autonòmiques, i que és essencial el disseny de polítiques interinstitucionals que siguin capaces d'encaixar la col·laboració i coordinació dels diferents actors de les diverses administracions.

5. Convenció de Nacions Unides en relació amb el Crim Organitzat Transnacional i amb els protocols addicionals signats a Palerm l'any 2000.

BIBLIOGRAFIA

Anàlisi de la prostitució femenina a Catalunya: propostes executives i legislatives per a millorar una situació problemàtica. Elaborat per a l'Institut Català de la Dona per l'equip d'investigació sobre prostitució del Programa de Polítiques Públiques i Socials de la Universitat Pompeu Fabra, The Johns Hopkins University. Inèdit. Barcelona: 2001.

Debates sobre la prostitución. Valencia, 16, 17 y 18 de enero de 1986. València: Institut Valencià de la Dona, 1990. ISBN: 84-7890-046-2.

Les Dones construïm poder: cap a un empoderament per la defensa dels seus drets entre les dones treballadores del sexe a Catalunya. Inèdit. Barcelona: LICIT, 2004.

Encuentro internacional sobre tráfico de mujeres y explotación sexual. Málaga, 23 y 24 de septiembre de 2002. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, 2003. ISBN: 84-7921-102-4.

Marsal i Grinyó, S. *Informe sobre la prostitució femenina a Barcelona.* Inèdit. Barcelona, 1988.

Negre i Rigol, P. *La Prostitución popular: relatos de vida.* Barcelona: Fundació Caixa de Pensions, 1988.

La Prostitución ejercida por las mujeres en la C.A.P.V. Vitòria: Emakunde, 2002. ISBN: 84-87595-82-0.

Rivière Gómez, A. *Caídas, miserables, degeneradas: estudio sobre la prostitución en el siglo xx.* Madrid: Dirección General de la Mujer: Horas y Horas, 1994. ISBN: 84-87715-39-7.

Seminario "Prostitución femenina". Madrid, 28 y 29 de marzo de 1985. Inèdit. Madrid: Unión General de Trabajadores.

Skrobanek, S.; Boonpakdi, N.; Janthakeero, C. *Tráfico de mujeres: realidades humanas en el negocio internacional del sexo.* Madrid: Narcea, 1999. ISBN: 84-277-1292-8.

Vázquez Antón, C.; Andrieu Sanz, R. M. *Hacia una interpretación de la prostitución de mujeres.* Madrid: Instituto de la Mujer, 1985.

1. FUNDAMENTACIÓN

La finalidad de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona es preservar el espacio público como un lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio, de encuentro y de recreo, con total respeto a la dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones y de formas de vida diversas existentes en Barcelona.

La Ordenanza, en su artículo 41, dedicado a las intervenciones específicas de la Sección Segunda (Utilización del espacio público para el ofrecimiento y demanda de servicios sexuales), prevé la aprobación de un Plan para el abordaje integral del trabajo sexual con el fin de atender a las personas que realizan dichas actividades.

En este artículo, literalmente, se prevé lo siguiente:

> **1)** El Ayuntamiento de Barcelona, a través de los servicios sociales competentes, prestará información y ayuda a todas aquellas personas que ejerzan el trabajo sexual en la ciudad y quieran abandonar su ejercicio.
>
> **2)** Los servicios municipales competentes, con el auxilio de los agentes de la autoridad, si es el caso, informarán a todas las personas que ofrecen servicios sexuales retribuidos en espacios públicos de las dependencias municipales y de los centros de atención institucional o de carácter privado (asociaciones, ONG, etc.) a los que podrán acudir para recibir el apoyo que sea necesario para abandonar esas prácticas.
>
> **3)** El Ayuntamiento de Barcelona aprobará el Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual, a fin de evitar que el ofrecimiento de servicios sexuales en la vía pública afecte a la convivencia ciudadana y poder atender a las personas que realicen estas actividades.
>
> **4)** El Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual coordinará todas las actuaciones de servicios a las personas que realizan esta actividad en el espacio urbano, y en este sentido recogerá:
> a) Colaborar y establecer convenios con entidades que trabajen con estos colectivos.
> b) Informar sobre los servicios públicos disponibles y muy especialmente sobre los servicios a las personas: servicios sociales, servicios educativos y servicios sanitarios.
> c) Informar de los derechos fundamentales de estas personas.
> d) Colaborar con las entidades referentes a esta materia para ofrecer una nueva formación a las personas que integran este colectivo.
> e) Informar y ofrecer los recursos laborales disponibles desde la Administración o en colaboración con las entidades referentes en la materia.
>
> **5)** El Ayuntamiento de Barcelona podrá crear, en el marco del Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual, una agencia con la finalidad de afrontar el fenómeno en la ciudad.

Desde este Plan se pretende dar cumplimiento a esta prescripción, que, por otro lado, es el instrumento que prevé la Ordenanza como imprescindible para la intervención en el espacio público para que las conductas previstas en el artículo 39 no se produzcan en este espacio, es decir, para prevenir el ofrecimiento, la solicitud, negociación o aceptación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público cuando estas prácticas excluyan o limiten la compatibilidad de los diferentes usos del espacio público, o cuando se producen en espacios situados a menos de doscientos metros de distancia de centros docentes o educativos que imparten enseñanzas del régimen general del sistema educativo.

En el marco de este Plan se prevé la efectiva creación de la Agencia y de los circuitos necesarios para dar cumplimiento a las exigencias de información, colaboración, garantía de derechos y acceso a los recursos públicos que fundamentan la formulación del Plan, así como la puesta en relieve de los elementos que sirven para su definición.

Cabe destacar que tanto la Ordenanza como el Plan que en ella se prevé se ciñen a las competencias previstas en la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por la Ley 22/98, de 30 de diciembre. Es necesario partir de la base de que el objetivo no es regular la materia ni ejercer ninguna actividad normativa que no encuentre su fundamento en la competencia municipal; en consecuencia, sólo las actividades realizadas en el espacio público son objeto de previsión, y las actuaciones previstas en el Plan encuentran su encaje, también, en las competencias, equipamientos y atribuciones municipales.

2. EL PLAN PARA EL ABORDAJE INTEGRAL DEL TRABAJO SEXUAL

La aproximación a la compleja realidad de la prostitución o trabajo sexual pone de manifiesto que se trata de un fenómeno que cambia rápidamente en función de la coyuntura, a pesar de que se trata de una realidad presente a lo largo de toda la historia y, en general, con una presencia constante en todas las sociedades. Por ello, es necesario considerar que, sin lugar a dudas, una parte de su explicación radica en las biografías personales, la situación económica y la dificultad para acceder a los recursos que permiten cubrir las necesidades básicas de las personas; hay elementos de análisis que jamás han sido confrontados, lo cual nos conduce a mantener la necesidad de trabajar desde la perspectiva individual para evitar las conclusiones sesgadas que se derivan de los procesos de generalización.

El Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual es el primer paso de un largo y complejo proceso que requiere persistencia, creatividad y recursos humanos y económicos. Su planteamiento radica en el intento de creación de un proceso de incidencia que reconozca la gran diversidad de situaciones e intereses de este colectivo y que se caracteriza por la definición de itinerarios personalizados, así como, simultáneamente, la creación de una serie de medidas homogéneas dirigidas, en la medida en que sea posible, al colectivo de las trabajadoras sexuales.

El enorme cúmulo de información que acompaña al fenómeno de la prostitución ayuda a perpetuar una mirada sesgada de esta cuestión, en la que a menudo los tópicos y los estereotipos se convierten en verdades absolutas en favor de la posición ideológica elegida. Un hecho que se constata por la falta de conocimiento derivado de estudios e informes que aproximen la definición de las políticas públicas a la realidad del colectivo beneficiario de éstas. La variación en la composición del colectivo de trabajadoras sexuales cambia, lo cual contribuye a que el enfoque sobre los problemas y las soluciones sea complejo.

El Plan parte del reconocimiento de las trabajadoras sexuales como interlocutoras y principales conocedoras de sus intereses, y al mismo tiempo pretende analizar la experiencia de las entidades que ya hace años que trabajan con y para este colectivo. La experiencia de estas entidades se concreta en proyectos de sensibilización social, denuncia de las situaciones de violencia y agresiones que viven estas mujeres, derivadas en muchas ocasiones de la intervención institucional, programas que inciden en el ámbito sanitario y de prevención de las enfermedades de transmisión sexual, propuestas de formación y de inserción laboral, y el desarrollo de instrumentos de asesoramiento legal.

Durante el proceso de redacción del borrador de este Plan hemos detectado cuatro características que interesa poner de relieve:

a) La inexistencia de políticas públicas anteriores en el ámbito estatal, autonómico y local propio, dirigidas específicamente al colectivo de personas que ejercen la prostitución, dificulta

el análisis de los resultados y la concreción desde la experiencia. En el proceso de búsqueda de planteamientos anteriores no hemos encontrado ningún programa que considerase este colectivo como destinatario de ninguna política pública concreta o global. No hemos podido identificar ninguna intervención específica que no fuera hecha o planteada desde la perspectiva de la seguridad o de la intervención de los cuerpos de seguridad. Los fundamentos del Plan para el abordaje (información, colaboración, difusión de derechos, propuestas de inserción sociolaboral, estrategias específicas) no están presentes en ningún documento ni en ninguna intervención.

Por este motivo, las medidas y las elecciones que se plantean en el Plan son evolutivas y, por tanto, es necesario que vayan acompañadas de los instrumentos adecuados para poder realizar las adaptaciones oportunas para convertirlas en definitivas en el proceso de implementación. Así pues, los instrumentos que se definen en el Plan incorporan, necesariamente, un proceso de aprendizaje paralelo a la aplicación del mismo que garantice la continuidad a través de los elementos de flexibilidad, innovación, creatividad y capacidad de adaptación, teniendo siempre en cuenta la participación activa y progresiva de las personas implicadas.

b) La dificultad de acceder a los servicios básicos del estado del bienestar por parte de toda la sociedad produce una reducción de los campos de elección para determinados segmentos de la sociedad, y es a medida que se amplía el abanico de posibilidades que se tienen para desarrollar la vida cuando existe capacidad de elección. En el acceso al mercado laboral, a diferencia de otros procesos de inserción sociolaboral, nos hallamos ante colectivos que ya ejercen una actividad económica que les reporta ingresos. La intención de este Plan es ofrecer, a aquellas personas que deseen acogerse a procesos de adquisición de aprendizajes personales y laborales que puedan propiciar alternativas laborales, la posibilidad de acceder a recursos, instrumentos y acciones que puedan favorecer y, en la medida en que podamos, garantizar el acceso a este mercado de trabajo o económico, tradicionalmente considerado como normalizado.

Por este motivo, las estrategias que se consideran actúan en paralelo a otras que desde el propio Ayuntamiento de Barcelona se llevan a cabo, sin entrar en ningún momento en contradicción con ellas. Cabe observar que, en general, no contemplamos procesos de exclusión, sino actividades que se consideran, en unos supuestos muy determinados, no realizables en la vía pública y que, por tanto, en muchos casos no tienen cabida en los procesos de inclusión previstos en otros instrumentos municipales.

En el Plan se contempla que las ayudas que se otorgan desde los servicios sociales no se corresponden con los precios del mercado y, por tanto, que estas ayudas no permiten la subsistencia de las personas con las condiciones mínimas garantizadas. Por ello, el Plan se hace cargo de sus limitaciones en la aplicación de esta normativa con el objetivo de evitar procesos de frustración individual.

c) El impacto de género existente en el trabajo sexual y en la prostitución. La perspectiva de abordaje no puede dejar de lado que la mayoría de las personas que ejercen esta actividad son mujeres, incluyendo las transexuales. Existe, por lo tanto, un importante sesgo de género que hay que tener en cuenta tanto prácticamente (en el momento de diseñar los protocolos y los instrumentos necesarios) como teóricamente, desde el punto de vista del análisis. No obstante, comprendemos que el documento debe dirigirse a todas las personas que ejercen esta actividad económica y en estas condiciones, y por este motivo nos referimos a las personas que ejercen la prostitución. Sin perder de vista esta perspectiva, tampoco consideramos que resulte oportuno realizar un análisis que únicamente se centre en las mujeres, porque en última instancia podría tener un efecto no deseado: ser de nuevo estigmatizador y reducir el análisis a un problema de mujeres, cuando la experiencia nos dice que ello no favorecerá la implicación y el buen fin de la defensa de los derechos de todas las personas.

d) La fuertísima presencia de personas en situación irregular, que disminuye la posibilidad de intervención y de oferta de recursos públicos. Resulta urgente la reflexión sobre los efectos de la normativa de extranjería y el debate sobre las herramientas que podemos utilizar en un marco en el que, aproximadamente, según los primeros datos sobre el territorio obtenidos durante los últimos dos meses, la presencia de esta característica se produce en el 85% de los casos. Ello no sólo debilita la posibilidad de intervención y de los métodos de intervención de las administraciones, sino que amenaza la posibilidad de los canales de normalización ideados.

2.1 METODOLOGÍA

La elaboración del Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual se ha producido en el marco de la aproximación y conocimiento del fenómeno del ejercicio del trabajo sexual en las calles de Barcelona y en el marco de la legislación y el marco competencial actual.

Así pues, en primer lugar se procedió a la realización de una cuidadosa revisión de todos los documentos, estudios e informes que al respecto se habían elaborado en los últimos años. Este proceso se ha centrado en la revisión de toda la documentación que existía en el Centro de Información y Recursos para las Mujeres del Ayuntamiento de Barcelona, relación que se adjunta en los anexos del Plan. Esta investigación nos ha permitido establecer la evolución de esta realidad desde finales de la década de los setenta hasta el día de hoy, así como establecer cuáles han sido los elementos de análisis más destacados y, a su vez, coincidentes en toda la documentación consultada.

El trabajo de investigación bibliográfica nos permite constatar el hecho de que existen muy pocos estudios e investigaciones sobre la realidad de la prostitución que no sean de carácter histórico o ideológico. Asimismo, podemos afirmar que en todos los estudios realizados hasta este momento existe una marcada visión sesgada que es el resultado de la imposibilidad de definir una muestra aleatoria de análisis, ya que todas las personas y, en consecuencia, todos los datos conocidos se han obtenido a través de los servicios sociales y de los cuerpos de seguridad. Así, dichos estudios han obviado en sus conclusiones la necesaria referencia a las limitaciones que plantea esta muestra en el análisis de la realidad del fenómeno de la prostitución.

Paralelamente a la investigación bibliográfica, se solicitó la colaboración de las distintas entidades y asociaciones que trabajan con el colectivo de personas que ejercen la prostitución en la ciudad de Barcelona desde varios enfoques, con el objetivo de conocer su opinión, cuál era su diagnosis, qué modelo de atención utilizan y cuáles son las oportunidades y las carencias que han detectado a raíz de su experiencia y su contacto con la realidad del trabajo sexual en la calle. Mediante este proceso se ha intentado establecer la relación de programas, servicios y equipamientos que las entidades de la sociedad civil tienen a disposición de las mujeres que ejercen el trabajo sexual en la calle. Esta labor de asesoramiento, información y aproximación al trabajo que realizan estas entidades todavía no ha finalizado.

La colaboración con las asociaciones se mantendrá en el tiempo. Hasta el momento se han llevado a cabo dos reuniones conjuntas en las que, al tiempo que se analizaba cuáles serían las medidas más adecuadas, también se evidenciaban las relaciones de coordinación que ya existen entre ellas y la especialización de muchas de ellas en diferentes aspectos de la atención y la intervención. Asimismo, en el marco del Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual, se establecerán reuniones periódicas con cada entidad por separado para valorar la posibilidad de coordinar sus actuaciones con las que define el Plan y conocer con detalle los recursos de cada entidad, el colectivo con el que trabajan, el modelo de atención que aplican ante cada situación y las demandas concretas que reciben por parte de las personas que ejercen el trabajo sexual en las calles de la ciudad de Barcelona.

Este Plan intentará incorporar la experiencia y el conocimiento de las siguientes entidades: Genera, ÀMBIT Prevenció, Comisiones Obreras, Les Adoratrius, El Lloc de la Dona-Germanes d'Oblates, el Colectivo de Transexuales de Cataluña, Surt y LICIT.

Con el fin de conseguir incorporar la voz de las propias mujeres y poder garantizar de este modo que el Plan respondiera a la realidad del colectivo de mujeres que ejercen el trabajo sexual en las calles de Barcelona, se encargó al equipo de educadores de calle, que trabajan para la Concejalía de Mujer y Derechos Civiles informando a las trabajadoras sexuales de la nueva normativa municipal, que aprovechasen este espacio de proximidad para recoger las impresiones, demandas y opiniones de las mujeres con las que establecieran contacto a través de la actividad de información que llevan a cabo desde el 26 de enero y hasta el 12 de junio.

Una vez finalizado este primer proceso de contacto, una de las conclusiones que se derivaban del mismo era la dificultad de elaborar una diagnosis inicial, especialmente necesaria en la zona del Raval y la Ronda de Sant Antoni. El principal obstáculo radicaba justamente en la dificultad para conseguir los datos necesarios para definir las características sociodemográficas de este colectivo, así como la determinación del total absoluto de la población que ejerce el trabajo sexual en las calles de la ciudad de Barcelona. Una situación lógica derivada del hecho de que las propias características de esta actividad imposibilitan cualquier sistematización estadística.

Por un lado, su condición de actividad informal contribuye a la dificultad de saber cuántas personas ejercen el trabajo sexual en la ciudad de Barcelona, así como de todos los indicadores derivados de la misma: edad, estado civil, número de hijos, nivel de estudios, país de origen u otros.

Por otro lado, la estigmatización social que recae sobre este colectivo incide directamente en el hecho de que uno de los principales objetivos de la mayoría de las mujeres sea evitar cualquier tipo de identificación con su actividad. Por consiguiente, la garantía de su anonimato se convierte en una de sus principales demandas, a la vez que dificulta la obtención de información.

Por este motivo, y con la voluntad de conocer toda la información existente, se solicitó la colaboración de la Guardia Urbana. Dado que, hasta el momento, todas las políticas dirigidas al colectivo de personas que ejercen la prostitución se han centrado en el control, los cuerpos de seguridad son los servicios que más información poseen sobre la realidad sociodemográfica del ejercicio del trabajo sexual en las calles de Barcelona. En el momento de la elaboración de este Plan todavía no hemos recibido los datos, que serán incorporados tan pronto como se cuente con ellos.

Finalmente, destacar que para la elaboración de este Plan han resultado imprescindibles tanto las aportaciones del informe “Las mujeres construimos poder. Hacia un proceso de apoderamiento por la defensa de los derechos de las personas trabajadoras del sexo” (informe elaborado por Isabel Holgado y el equipo de LICIT, encargado por el Institut Català de la Dona en 2004) como las reflexiones del estudio “Anàlisi de la prostitució femenina a Catalunya: propostes executives i legislatives per millorar una situació problemàtica” (realizado para el Institut Català de la Dona por el equipo de investigación sobre prostitución del programa de políticas públicas y sociales de la Universitat Pompeu Fabra–The Johns Hopkins University, bajo la dirección de Vicenç Navarro, en 2001).

2.2 MARCO NORMATIVO

La consideración de la prostitución en la legislación estatal es casi inexistente. De hecho, podemos afirmar que la prostitución en el Estado español es una actividad “alegal”: no está regulada, desde el punto de vista civil o laboral, ni penada. El código penal español no pena el ejercicio de la prostitución y, por ello, la negociación entre la persona que ejerce la prostitución y el cliente no representa ninguna actividad ilícita. No obstante, podemos constatar la existencia de un vacío normativo que tiene consecuencias importantes para toda la sociedad y coloca al colectivo de mujeres que ejercen la prostitución en una situación de desigualdad y desprotección social.[1]

El Pleno del Parlamento del día 14 de febrero de 2002 aprobó la Moción 136/VI sobre la prostitución con los siguientes puntos:

- Realizar las gestiones necesarias ante el gobierno del Estado para que se regulen los aspectos laborales del trabajo sexual, garantizando un marco legal y un reconocimiento jurídico a las personas que lo ejercen.
- Constituir una comisión interdepartamental que estudie, con la participación de entidades municipales, la situación de la prostitución en todos los ámbitos e inicie consultas con las entidades de apoyo a las trabajadoras sexuales, con éstas y sus representantes, federaciones de vecinos, sindicatos, asociaciones de empresarios... para coordinar propuestas.
- Presentar un estudio sobre la situación de la prostitución en Cataluña para garantizar los derechos fundamentales de las trabajadoras y regular los usos de los locales, con el fin de elaborar la legislación necesaria.

1. *Anàlisi de la prostitució femenina a Catalunya: Propostes executives i legislatives per a millorar una situació problemàtica*, realizado para el Instituto Catalán de la Mujer por el equipo de investigación sobre prostitución del programa de políticas públicas y sociales de la Universitat Pompeu Fabra-The Johns Hopkins University, bajo la dirección de Vicenç Navarro, en 2001.

El acuerdo del Pacto del Tinell recoge:

Avanzar en la regulación de los trabajadores y trabajadoras del sexo comercial, impulsando el reconocimiento jurídico y profesional de las personas que se dedican a la prostitución para que puedan disponer de una cobertura social adecuada, ya sea como trabajador/a por cuenta ajena o como trabajador/a autónomo/a.

- Reforzar las medidas para combatir el proxenetismo en todas sus formas, en especial el tráfico de personas, endurecer el trato penal de la explotación sexual de personas y garantizar la protección a los menores de edad.
- Articular medidas de apoyo orientadas a aquellas personas que deciden abandonar la prostitución.
- Impulsar programas de apoyo a las personas que ejercen esta actividad.

En Cataluña, la "alegalidad" del ejercicio de la prostitución ha provocado algunas regulaciones y ordenamientos, especialmente en el ámbito municipal. Éste es el caso de la ciudad de Barcelona, que en el marco de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, prevé la sanción de la solicitud o aceptación de servicios sexuales retribuidos sólo en los supuestos que se prevén en los artículos 38 y 39 del capítulo quinto, sección segunda.

DERECHO INTERNACIONAL

Legislación en el ámbito de la ONU

Acuerdo internacional para la represión de la trata de blancas de 1904. Fue el primero de un siglo en que se sucedieron multitud de instrumentos internacionales alrededor de esta misma temática, que centralizaron un tema con unas implicaciones tan diversas como es el de la prostitución en un debate y denuncia general del tráfico y la explotación sexual de la mujer.

Convenio internacional para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949. Este convenio constituye, por excelencia, el código de justicia universal del abolicionismo en materia de prostitución. Parte del supuesto de que la "prostitución y el mal que la acompaña son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad". Este convenio fue ratificado por España el 19 de junio de 1962.

En la actualidad, los informes de la ONU sobre la materia vinculan muy estrechamente la prostitución con la pobreza, la prostitución organizada y la inmigración ilegal. En consecuencia, los programas que se realizan, tanto para prevenir el ingreso en la actividad como para fomentar la salida de ella, se centran, por una parte, en el diseño de políticas de desarrollo y de ocupación y, por otra, en el de políticas de lucha contra el tráfico de personas.

Unión Europea

Comisión para los derechos de la mujer y la igualdad de oportunidades de la Unión Europea, que funciona con carácter permanente y distingue dos categorías: la prostitución voluntaria y la prostitución forzada. Las actuaciones más comunes van dirigidas a la prevención, la represión y el control de la segunda forma de prostitución. En este marco existen dos programas de acción específica: STOP y DAPHNE.

Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada. Firmado por la Unión Europea en diciembre de 2000. Se prevé que la Comisión evalúe si los estados miembros han adoptado las medidas necesarias para luchar contra estas actividades, que comprenden, entre otras, reforzar la cooperación policial, aduanera y judicial existente entre la Unión Europea y los países candidatos para combatir el crimen organizado internacional, incluido el tráfico de seres humanos y la inmigración ilegal organizada.

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Asunto C-268/99. A raíz de este caso se establecen las bases de su doctrina sobre la prostitución como actividad económica, respecto de la cual puede basarse la autorización de residencia de ciudadanos extracomunitarios, en los países de la Unión Europea donde esta actividad no sea considerada ilícita en relación con sus nacionales.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas considera que la prostitución debe ser entendida como una actividad económica incluida tanto dentro del concepto "de actividades económicas por cuenta propia" como en las "actividades no asalariadas", siempre y cuando se demuestre que el prestador del servicio lo ejerce sin que exista ningún vínculo de subordinación por lo que se refiere a la elección de esta actividad, ni a las condiciones de trabajo y retribución, bajo responsabilidad propia y a cambio de una remuneración que se le paga íntegra y directamente.

DERECHO ESTATAL

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (Código Penal), no considera ilícito penal la prostitución en sí misma, del mismo modo que distingue los supuestos en los que el sujeto pasivo sea menor o mayor de edad, y en los casos relacionados con menores de edad no otorga ninguna relevancia al consentimiento del sujeto pasivo, como tampoco a la existencia o no de ánimo de lucro económico.

La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, introdujo una nueva modificación en el Código Penal. El artículo 188.1 establece como delito la conducta consistente en determinar, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación (...), a persona mayor de edad a ejercer la prostitución o a mantenerse en ella (...), estableciendo que en la misma pena prevista para este caso incurrirá el que se lucre explotando la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de la misma.

Finalmente, y teniendo en cuenta que en la actualidad el 85% de las trabajadoras sexuales son inmigrantes, el otro campo de imprescindible análisis son las normas de extranjería.

2.3 MARCO CONCEPTUAL

Partimos de la base de que el Plan para el abordaje del trabajo sexual tiene como objetivo el previsto en la ordenanza y, básicamente, la creación de los instrumentos públicos para garantizar tanto la información, la tutela de los derechos de las personas y la colaboración con las entidades, como el establecimiento de los instrumentos, canales, acciones y equipamientos públicos que ofrecen alternativas voluntarias y contribuyen a la mejora de la calidad de vida de las personas a través del acceso a las prestaciones públicas obligatorias y universales (salud, educación) como a las que desde la administración municipal podamos ofrecer. Por lo tanto, con el marco conceptual no cabe abrir una discusión en torno a la consideración que tengamos de esta actividad ni de cuál debería ser su trato en sede legal, sino partir de tres ideas básicas:

- La competencia municipal se articula a partir de la potestad de ordenación e intervención del espacio público para la garantía de la convivencia.
- El marco normativo que tengan que crear las instituciones y administraciones competentes ayudaría a delimitar los instrumentos propios de la local y a clarificarlos.
- El equilibrio de intereses y la garantía de derechos están fundamentados en la no estigmatización ni adjetivación de las conductas en sí mismas.
- La interlocución y la aproximación deben tener presentes la autonomía y la representatividad de las personas que ejercen el trabajo sexual y de las entidades y asociaciones que intervienen en y con el colectivo.

El acceso a la renta siempre ha sido un elemento explícito en todos los estudios que analizan el fenómeno de la prostitución. En buena medida porque determina la entrada de las mujeres en el ejercicio de la prostitución por cuestiones económicas, pero también porque la mayoría de los estudios se han realizado sobre la base de las usuarias de los servicios sociales y de los recursos de las entidades que trabajan con este colectivo, y, por consiguiente, las mujeres con más dificultades y con una situación económica más precaria son siempre las más representativas de las muestras de estudio.

No perder de vista la *perspectiva de género* en el momento de abordar el fenómeno de la prostitución es imprescindible para poder entender los motivos

que hacen que, por una parte, casi el 90% de las personas que ejercen el trabajo sexual sean mujeres y, por otra, que aproximadamente el 95% de los clientes que compran estos servicios sexuales sean hombres. Seguramente, la situación de la mujer en nuestras sociedades tienen en el fenómeno de la prostitución una de las mayores evidencias respecto a las desigualdades entre hombres y mujeres. Las dificultades para acceder al mercado laboral, la percepción de salarios más bajos a menudo vinculados con los trabajos considerados femeninos, y el proceso cada vez más significativo de feminización de la pobreza son algunos de los exponentes.

No obstante, desde hace ya algunos años *la globalización y las relaciones norte-sur* determinan en gran medida el fenómeno de la prostitución en Barcelona y en toda Europa. Cada vez más mujeres de los países pobres emigran hacia los países ricos en busca de una mejora de sus condiciones de vida y de la de aquellas personas que tienen a su cargo, y el ejercicio de la prostitución se convierte cada vez más en una alternativa económica para estas mujeres, que por el hecho de ser inmigrantes, muchas veces en situación irregular, padecen una doble discriminación en el momento de acceder al mercado laboral formal.
La Organización Internacional del Trabajo[2] reconoce la prostitución como una actividad económica y un trabajo asociado a las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres. Según la OIT, la investigación, descripción y valoración del negocio del sexo no supone ni su justificación ni su promoción. Todo lo contrario, el objetivo de sus estudios es ofrecer una visión imparcial y objetivamente investigada del tema y, por lo tanto, clarificar sus aspectos más polémicos y complejos, proporcionando una base sólida y documentada para aquellos que diseñen políticas públicas e intenten elaborar su propia política sobre la prostitución.

Finalmente, cabe considerar que el Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual no pretende entrar en este debate, ya que no es el instrumento adecuado para hacer frente a las cuestiones ideológicas de fondo que se plantean y, en todo caso, no es el ámbito de la política municipal el que dispone de las competencias para hacerlo. Por lo tanto, lo que se prevé a través de este Plan es la definición de medidas que garanticen la aproximación y la atención a las necesidades específicas del colectivo de personas que ejercen el trabajo sexual a partir de sus demandas y en el marco que establece la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona.

2.4 DESTINATARIOS/AS DEL PLAN

El Plan para el Abordaje Integral se dirige a todas las personas que ejercen el trabajo sexual, y más específicamente a aquellas personas que utilizan la vía pública para negociar el intercambio de servicios sexuales remunerados.

Definir el perfil de las personas que ejercen el trabajo sexual en la ciudad de Barcelona es casi imposible. Esta actividad se ha caracterizado por su invisibilidad en todos los ámbitos y, por consiguiente, no disponemos de datos que nos permitan hablar en valores absolutos y con porcentajes relativos con los que podamos describir rigurosamente la realidad de la que estamos hablando. Pero sí disponemos de suficiente información como para afirmar que se trata de un colectivo que se caracteriza por su diversidad.

> Con experiencia previa como trabajadoras sexuales en otros países o en su país de origen, sin experiencia, con carácter voluntario, forzadas por las presiones económicas o violentadas por individuos que las obligan (a menudo sus propias parejas); vivido con orgullo o con vergüenza; mujeres solteras, con hijos y solas, con familia, hijos y esposo... las biografías, motivaciones y bagajes de las mujeres inseridas en la industria del sexo, así como las presiones económico-sociales que acumulan, también son lo suficientemente variadas.[3]

La pluralidad de los perfiles de las mujeres que ejercen el trabajo sexual condiciona la definición de las diversas medidas de este Plan que deben poder dar respuesta a situaciones y realidades muy distintas, y que deberán caracterizarse por su flexibilidad y su capacidad de adaptación a las diferentes situaciones.

2. www.ilo.org.
3. *Les dones construïm poder. Cap a un procés d'apoderament per la defensa dels drets de les persones treballadores del sexe*. Informe elaborado por Isabel Holgado y el equipo de LICIT, y encargado por el Institut Català de la Dona en 2004.

REALIDADES ESPECÍFICAS

Desde el punto de vista individual, la *prostitución* es el resultado de un proceso complejo, difuso y a menudo contradictorio, ya que cada persona pasa por un proceso de socialización que define los patrones culturales y los sistemas de significados que dan sentido y ordenan su vida. Este hecho determina la necesidad de trabajar a partir de la perspectiva individual.

Entre el colectivo de personas que ejercen la prostitución en la ciudad Barcelona hallamos realidades específicas:

- Las personas que son obligadas a ejercer la prostitución y que son víctimas del tráfico de personas.
- Las personas que manifiestan expresamente su voluntad de seguir ejerciendo la prostitución y que reivindican sus derechos laborales.
- Las personas que expresan su voluntad de abandonar el ejercicio de la prostitución para iniciar la búsqueda de otra actividad laboral.
- Las personas que ejercen la prostitución y son inmigradas que se encuentran en situación de irregularidad administrativa, lo cual limita ampliamente las posibilidades de trabajar con este colectivo a través de las medidas de carácter genérico e implica la búsqueda de alternativas que, de conformidad con el marco normativo en materia de extranjería, permitan que la administración local pueda actuar para mejorar sus condiciones de vida.
- Las personas transexuales, colectivo que presenta un conjunto de condicionantes y discriminaciones específicas en el ámbito laboral y social derivados de su "nueva identidad de género".
- Las personas que ejercen o han ejercido la prostitución y ya no están en edad laboral y no tienen reconocidos sus derechos laborales al no haber cotizado en la Seguridad Social.
- Las personas que optan por el ejercicio del trabajo sexual por motivos estrictamente económicos.
- Las personas que se plantean el ejercicio de la prostitución como una estrategia de transición, una actividad refugio para hacer frente a las necesidades y expectativas económicas que no pueden resolver mediante las opciones laborales a las que tienen acceso, y que se caracterizan por ser precarias y con salarios muy bajos que no cubren sus necesidades.

Asimismo, las principales demandas que expresan las mujeres que ejercen la prostitución se centran básicamente en los siguientes aspectos:

- Asesoramiento y respuestas concretas a su situación de irregularidad.
- Atención sanitaria, principalmente ginecológica, y de prevención de las enfermedades de transmisión sexual.
- Acceso a la vivienda y a los recursos públicos (escolarización de los hijos, acceso a las rentas mínimas de inserción y a los programas previstos).
- Alternativas laborales dignas.
- Necesidad de mantener el anonimato.

3. PRINCIPIOS ORIENTADORES Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS

3.1 PRINCIPIOS ORIENTADORES

Ante el volumen de posiciones, discusiones y categorías que aparecen en los documentos que se han analizado, se han adoptado los principios de síntesis, sencillez y efectividad. El Plan se aproxima a la realidad del trabajo sexual mediante los datos disponibles, a partir de las propuestas realizadas anteriormente en la ciudad de Barcelona.

- Flexibilidad
- Proximidad
- Diversidad
- Coordinación
- Transversalidad
- Perspectiva de género
- Defensa de los derechos civiles

3.2 LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1) Creación de la Agencia con el fin de afrontar el fenómeno del ejercicio de la prostitución en la ciudad.

2) Informar de todos los servicios públicos disponibles y, muy especialmente, de los servicios a las personas: servicios sociales, servicios educativos y servicios sanitarios.

3) Apoyo y colaboración con las entidades y personas que forman parte de este colectivo y que trabajan con él.

4) Establecer los mecanismos necesarios de definición de un modelo de atención individual que defina itinerarios personalizados para atender las demandas específicas formuladas por las personas que ejercen la prostitución.

5) Coordinación y adecuación de todos los servicios municipales a través de modelos de atención específicos dirigidos al colectivo de personas que ejercen el trabajo sexual.

6) Colaboración, persecución y represión de las conductas que atentan contra la libertad y la indemnidad sexual de las personas que se puedan cometer en el espacio público, en especial, las actividades de proxenetismo o cualquier otra forma de explotación sexual.

Los recursos definidos deben garantizar:

- Asistencia jurídica gratuita
- Formación profesional
- Alojamiento-acogida
- Mediación
- Estrecha colaboración con las entidades que han trabajado, en la ciudad de Barcelona, con el colectivo de las trabajadoras sexuales.
- Asesoramiento en la tramitación de los procesos de empadronamiento y de obtención de la tarjeta sanitaria, en aquellos casos en que sea necesario.

LÍNEA ESTRATÉGICA 1

Creación de la Agencia con el fin de afrontar el fenómeno del ejercicio de la prostitución en la ciudad.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- Garantizar la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación del Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual a través de la Agencia, eje central de toda la estructura dirigida a la atención de las demandas de las trabajadoras sexuales y la coordinación de las actuaciones institucionales y comunitarias.

- Articular la relación directa con las entidades; se elaborarán los protocolos de derivación a otros servicios de atención específica cuando la situación lo requiera; se realizará el seguimiento y la coordinación de todas las acciones desplegadas en el Plan.

OBJETIVOS OPERATIVOS

- Evaluar los diversos programas relativos al abordaje integral del trabajo sexual para establecer su eficacia individual y social y, en caso de ser necesario, realizar las modificaciones oportunas.

- Ofrecer servicios de mediación en aquellas zonas donde se produce un uso intensivo de la vía pública.

- Identificar la Agencia en un espacio donde las trabajadoras sexuales puedan dirigirse y expresarse con total libertad, de denuncia de sus problemas y de referencia en la búsqueda de soluciones. Este espacio se convertiría en un espacio de interlocución directa con el Ayuntamiento de Barcelona donde, en la medida en que adquiriesen voz, se harían visibles para la sociedad.

- Garantizar la coordinación de todas las áreas que intervienen en la atención a las personas que ejercen la prostitución.

- Estudiar la situación del trabajo sexual en la ciudad de Barcelona en relación con Cataluña, el Estado español y dentro del marco de relaciones de la Unión Europea.

ACCIONES

1) Creación de la Agencia, estructura ejecutiva que estará formada por: la jefa, responsable técnica de la coordinación y la ejecución de las acciones que dependen directamente de esta nueva estructura; una psicóloga y dos trabajadoras sociales encargadas de la atención directa de las personas que se dirijan a la Agencia; y una persona que desarrollará las distintas labores de apoyo administrativo al equipo humano que estará al frente de este organismo. La Agencia también prevé cubrir los recursos necesarios de asesoramiento jurídico. La estructura de la Agencia se adaptará a las necesidades que vayan surgiendo en el proceso de implementación.

2) Definir estrategias de formación para los profesionales de la administración local que atenderán y trabajarán con el colectivo de trabajadoras sexuales con el objetivo de garantizar una atención ajustada al conocimiento de sus necesidades y demandas, garantizando el conocimiento de esta realidad, que se caracteriza por su complejidad y la prevalencia de los estereotipos sociales hacia este colectivo.

3) Impulso de protocolos de actuación en la ciudad de Barcelona que definan el modelo de actuaciones y permitan la aproximación de los diferentes agentes actuantes al colectivo con el objetivo de asegurar su seguridad y detectar y acompañar a aquellas personas que se encuentren en situación de tráfico o control por parte de un tercero.

4) Diseño de un proyecto piloto de mediación que permita la cohabitación de todos los intereses, aplicando siempre aquellas medidas que garanticen la reducción de riesgos y limiten las externalidades negativas.

5) Institucionalización de la Mesa de Coordinación, que se reunirá periódicamente con las representantes de todas las entidades y asociaciones que se dediquen a la atención de las personas que ejercen el trabajo sexual para evaluar de manera continua la implementación del Plan y de sus instrumentos, coordinar la actuación de las diferentes entidades, asociaciones y el Ayuntamiento, poner en común los conocimientos y adecuar, cuando sea necesario, las líneas estratégicas.

6) Creación de una mesa de coordinación municipal: esta mesa, en su primera definición, plantea la oportunidad de priorizar la participación de las personas responsables técnicamente de cada una de las áreas consideradas como imprescindibles en la aplicación del principio de transversalidad de este Plan para el Abordaje Integral del Trabajo Sexual. Coordinada por la directora del Plan, reunirá mensualmente a las personas responsables de las siguientes áreas: Inmigración, Ocupación e Inserción Laboral, Salud, Guardia Urbana, Mujer y Derechos Civiles, Vivienda y Bienestar Social.

7) Impulso de una mesa de coordinación interinstitucional. Para poder limitar el fenómeno del ejercicio del trabajo sexual al ámbito local es imprescindible desarrollar el trabajo coordinado con el resto de las administraciones, tanto por el hecho de que las competencias en esta cuestión corresponden a la administración de la Generalitat y del gobierno central, como por la oportunidad que representa la experiencia de Barcelona como posible modelo de intervención. Esta mesa se reunirá periódicamente y su nivel de representación será político, dado que se prevé que dirima las cuestiones que no puedan resolverse en las mesas técnicas anteriormente presentadas.

8) Promoción de un equipo de mediación que garantice el asesoramiento de doble dirección. Por un lado, a las personas responsables de llevar a cabo la aplicación de las medidas y, por otro, a las personas usuarias de los diferentes servicios con el fin de evitar que el desconocimiento de la lengua represente un obstáculo en el momento de explicar y entender cuáles son los recursos a su disposición y cuáles son sus demandas.

9) Creación, en el marco del Observatorio Barcelona, de una línea de investigación dirigida a profundizar en el conocimiento específico y la investigación del fenómeno del trabajo sexual.

LÍNEA ESTRATÉGICA 2

Informar de todos los servicios públicos disponibles y, muy especialmente, de los servicios a las personas: servicios sociales, servicios educativos y servicios sanitarios.

OBJETIVOS OPERATIVOS

- Informar sobre la Ordenanza municipal y la repercusión de su implementación al colectivo de trabajadoras sexuales a través de los mecanismos municipales y mediante la colaboración con las entidades que trabajan con este colectivo.

- Informar a las trabajadoras sexuales de todos los recursos que tienen a su disposición, y a los que pueden dirigirse para solicitar y manifestar cuáles son sus demandas.

ACCIONES

1) Conocimiento, aproximación e información del nuevo marco normativo al colectivo de personas que ejercen el trabajo sexual en las zonas donde lo ejercen a través del equipo de educadoras sociales, que serán las encargadas de informar sobre el contenido de la Ordenanza, dar a conocer la entrada en funcionamiento del Plan y dirigir a las mujeres que así lo soliciten a los recursos específicos previstos y, si es necesario, realizar el acompañamiento.

2) Elaboración de una guía donde se especifiquen las distintas medidas dirigidas al colectivo de mujeres que ejercen el trabajo sexual determinando a dónde pueden dirigirse para realizar el trámite o la gestión que se describe. Así, resulta muy importante conocer cuáles son las entidades y los departamentos municipales encargados de trámites como el empadronamiento, la gestión de PIRMIS o de la tarjeta sanitaria, así como los equipamientos a los que pueden dirigirse para solicitar asesoramiento legal y laboral. Esta guía pretende ser una herramienta de trabajo para las entidades y el personal técnico de la administración que atiende a este colectivo específico, así como una de las líneas de difusión y comunicación de los recursos existentes a la población, en general, y a la población que ejerce el trabajo sexual en particular.

3) Acercamiento a las personas que ejercen el trabajo sexual en un medio abierto por parte de las personas trabajadoras del Ayuntamiento en su lugar de trabajo para informarles de los recursos materiales y humanos que tienen a su disposición y que pueden contribuir a la mejora de sus condiciones de vida y las de sus familias.

LÍNEA ESTRATÉGICA 3

Apoyo y colaboración con las entidades y personas que forman parte de este colectivo y que trabajan con el mismo.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- Garantizar la participación de las entidades y colectivos que por su experiencia son conocedores de la realidad con el fin que se produzca un proceso de interlocución dirigido a eliminar el estigma y el estereotipo, garantizando los derechos de estas personas.
- Reconocer la importancia de la experiencia para poder plantear el abordaje del fenómeno de la prostitución desde el conocimiento y la proximidad.

OBJETIVOS OPERATIVOS

- Definir mecanismos de colaboración con las entidades que trabajan con estos colectivos en la ciudad de Barcelona.
- Colaborar con las entidades referentes en esta materia para ofrecer nueva formación a las personas que integran este colectivo.
- Realizar el censo de los recursos existentes, tanto los de titularidad pública como los de las instituciones del tercer sector, para valorar la suficiencia y coordinación de los mismos.
- Sistematizar metodologías de trabajo.
- Definir protocolos de atención a partir del conocimiento y la práctica aplicada.

ACCIONES

1) Divulgación de los servicios de la Oficina para la No Discriminación (OND) en la denuncia de situaciones de vulneración de derechos, con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos en el marco de la Declaración universal de los derechos humanos y de la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad. Este procedimiento depende de la OND, donde se atenderán todas las demandas al respecto y a la cual podrán dirigirse todas las personas que ejercen el trabajo sexual para solicitar asesoramiento legal sobre las cuestiones que consideren oportunas.

2) Elaboración de diferentes recursos de formación comunes que permitan el intercambio de experiencias y conocimiento entre las personas técnicas del ámbito municipal y las personas responsables de las entidades para mejorar la calidad de los servicios de atención, garantizar la coordinación y el conocimiento de los circuitos que vayan diseñándose, así como de los recursos que tienen a su disposición.

3) Mantenimiento y ampliación de las líneas de colaboración con las entidades y las asociaciones que trabajan desde diferentes perspectivas con el colectivo de personas que ejercen la prostitución, como, por ejemplo, el apoderamiento, la creación de habilidades sociales y la recolocación laboral, entre otras.

LÍNEA ESTRATÉGICA 4

Establecer los mecanismos necesarios de definición de un modelo de atención individual que defina itinerarios personalizados para atender las demandas específicas formuladas por las personas que ejercen la prostitución.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- Garantizar la atención a todas las personas en función de sus demandas.
- Informar y facilitar alternativas laborales para las personas que manifiesten su voluntad de cambiar de trabajo a partir de su situación particular.

OBJETIVOS OPERATIVOS

- Apoyo y recursos económicos, sociales y culturales para las mujeres que deseen cambiar de actividad.
- Colaborar con las entidades para definir y adecuar los recursos de atención y recolocación laboral, y convenir con las mismas la posibilidad de gestión de los diversos instrumentos y recursos.
- Garantizar el apoyo profesional para la superación de problemáticas psicológicas distintas y facilitar y mejorar el desarrollo personal y el acceso al mercado laboral.
- Informar de los derechos fundamentales de estas personas en la sociedad y trabajar para que conozcan sus derechos.
- Informar y ofrecer los recursos laborales disponibles desde la Administración o en colaboración con las entidades referentes en la materia.
- Definir cursos de formación/inserción laboral a partir de la consideración de las aptitudes y los intereses profesionales de las personas participantes a través de la realización de entrevistas y la posibilidad de éxito profesional en función de las empresas interesadas y la demanda de perfiles profesionales por parte del mercado laboral.
- Promover el asociacionismo de las trabajadoras sexuales para defender sus derechos como personas y como trabajadoras. Con el objetivo de que puedan defender sus derechos, combatir el estigma social que recae sobre ellas, denunciar las agresiones físicas, las coacciones, los chantajes, los abusos de poder y las actuaciones vejatorias y arbitrarias.

ACCIONES

1) Creación de un servicio de atención telefónica, en el marco de la Agencia, que garantice la aproximación de las mujeres que ejercen el trabajo sexual a los recursos del Ayuntamiento de Barcelona a través del anonimato y respetando los ritmos, las necesidades y las demandas específicas de las mujeres.

2) Diseño de un programa de salida de la actividad que integre una serie de medidas de apoyo psicológico y social, así como de formación. Para este diseño debe tenerse en cuenta la diversidad de situaciones de las trabajadoras sexuales, que pueden encontrarse en edad activa o no activa, ser nacionales o inmigradas y, entre estas últimas, tener regularizada su situación o no. Las alumnas–trabajadoras que se incorporen a este programa de formación, cuyo objetivo es la inserción en el mercado laboral, recibirán el apoyo necesario que garantice su plena participación en el Programa.

3) Creación y definición de los recursos de transición. Partiendo del hecho de que la modificación de la realidad a través de la atención personalizada requiere un proceso de resolución que puede resolverse a corto, medio o largo plazo, será necesario habilitar recursos que garanticen la resolución de los distintos casos a través de los mecanismos adecuados que faciliten el acceso a la vivienda, a los recursos económicos, a los recursos formativos y al mercado laboral.

4) Creación de cursos de catalán, y si es necesario de español, especialmente dirigidos a las personas inmigradas, para hacer posible, en primer lugar, la comunicación con los miembros de la sociedad donde viven y, en segundo lugar, su inserción sociolaboral.

5) Establecimiento de ayudas económicas y remuneración de la asistencia, y aprovechamiento de los cursos de formación y otras transferencias que puedan ser instrumentalizadas.

6) Formación de mujeres trabajadoras sexuales en habilidades de liderazgo para organizar grupos y asociaciones que trabajen en la defensa de los derechos civiles de las trabajadoras sexuales.

7) Promover la solidaridad, especialmente entre la totalidad del colectivo femenino, no admitiendo la división y trabajando conjuntamente para la mejora de las condiciones de vida de todas las mujeres.

8) Cursos de introducción y formación en habilidades sociales, dirigidos al colectivo de personas que ejercen el trabajo sexual, que posibiliten la adquisición de competencias lingüísticas, incrementen la autonomía de estas mujeres y las acerquen a los patrones culturales vigentes en nuestra sociedad.

9) Establecimiento de convenios con las administraciones competentes para facilitar el acceso a las enseñanzas regladas (ESO, bachillerato, etc.)

LÍNEA ESTRATÉGICA 5

Coordinación y adecuación de todos los servicios municipales a través de modelos de atención específicos dirigidos al colectivo de personas que ejercen el trabajo sexual.

OBJETIVO OPERATIVO

- Coordinar las actuaciones, institucionales y comunitarias, dirigidas a las trabajadoras sexuales.

ACCIONES

1) Creación y coordinación de un grupo interdepartamental, en el marco de las políticas transversales, en el que participen todas las áreas del Ayuntamiento implicadas y se aborden los temas, tanto a nivel colectivo como a nivel individual, que afecten a las personas que ejercen el trabajo sexual.

2) Definición de espacios de coordinación entre los diferentes agentes implicados para construir, a partir de las distintas experiencias, elementos de conocimiento compartido que permitan el abordaje integral de este fenómeno.

3) Elaboración de un decálogo de buenas prácticas para poner en conocimiento de todas y todos los técnicos municipales cómo debe actuarse frente a los diferentes casos que puedan producirse, y donde se informe de los equipamientos y de los protocolos de atención a través de los cuales pueden realizar las derivaciones oportunas una vez establecido el primer contacto.

LÍNEA ESTRATÉGICA 6

Colaboración, persecución y represión de las conductas que atentan contra la libertad y la indemnidad sexual de las personas que puedan cometerse en el espacio público, en especial, las actividades de proxenetismo o cualquier otra forma de explotación sexual.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

- Garantizar los procesos de atención de urgencia de las personas que se encuentran en situación de explotación sexual.

OBJETIVOS OPERATIVOS

- Velar por la aplicación de la legislación internacional vigente, especialmente el Protocolo de Palermo, para atender a las personas en situación de explotación sexual y poder garantizar su acceso a estos recursos, dado que, muchas veces, las mujeres que viven estas situaciones deben soportar procesos de violencia extrema.

- Comprobar las garantías y la calidad de los servicios y recursos que se ofrecen a las mujeres que buscan salir de la situación de explotación para evitar los riesgos que significa iniciar un proceso de denuncia y recuperación.

- Adecuar los protocolos de todos los recursos de la Administración municipal para convertirlos en verdaderas puertas de acceso a los circuitos de atención a las mujeres que se hallan en esta situación en nuestra ciudad.

- Gestionar, a través de los mecanismos de coordinación y colaboración con las instituciones competentes, los procesos de derivación a partir de la manifestación expresa de cada mujer ante la disyuntiva de si desean regresar a su país de origen o prefieren permanecer aquí.

- Facilitar la atención jurídica gratuita para evitar la doble victimización de estas mujeres por su condición de inmigrantes en situación administrativa irregular.

ACCIONES

1) Definición y creación de protocolos de acompañamiento a las personas víctimas de explotación sexual, en colaboración con las administraciones competentes.

2) Impulso para la creación de una estructura de atención de urgencias que responda a las demandas de aquellas personas que se hallan en situación de vulnerabilidad, tráfico o sean víctimas de la violencia machista, en colaboración con las administraciones competentes.

3) Definición del modelo de atención de urgencia de este equipamiento con el objetivo de dotarlo de los recursos necesarios para atender los procesos de estabilización emocional y sanitaria, y evaluar, en una primera fase, el modelo de intervención individual en colaboración con todas las instituciones competentes.

4) Definición de un protocolo para derivar la atención de todas las personas que se hallen en una situación de vulnerabilidad por cuestiones distintas a los organismos competentes, a través de la coordinación con el Institut Català de la Dona, en la atención de las mujeres que se encuentran en situación de tráfico y explotación.

5) Organización de talleres de formación dirigidos a los distintos agentes sociales con el objetivo de dotarlos de la información y los elementos necesarios que les permitan identificar a las víctimas y las situaciones de riesgo.

6) Curso específico dirigido a los efectivos de la Guardia Urbana para la detección y la acogida de las mujeres en situación de tráfico que son forzadas al ejercicio de la prostitución, en el marco de la normativa legal vigente, así como la creación de un grupo específico de agentes que participe en los foros de debate internacional de tráfico de mujeres.

7) Impulso para la creación de un equipamiento específico con una estructura de acogida adecuada para todas las personas que han sido explotadas sexualmente: lugares seguros, atención sanitaria, acompañamiento en los distintos procesos de tramitación, información legal gratuita, permiso de residencia y trabajo, formación y oportunidades laborales, así como el despliegue de todas las medidas previstas en el Protocolo de Palermo.

4. ANEXOS

4.1 SITUACIONES DE RIESGO

Los estudios que se han realizado alrededor del ejercicio de la prostitución coinciden en dos aspectos. En primer lugar, todos centran su análisis en las personas que ejercen la prostitución, y en su mayor parte acostumbran a identificar únicamente a las mujeres que la ejercen obviando la existencia de otros colectivos, sin entrar a analizar el resto de actores que intervienen en este fenómeno. Y, en segundo lugar, determinan el objetivo de su trabajo en la identificación de colectivos de riesgo a través de los cuales plantean las motivaciones, pero no las causas, que conducen a estas personas al ejercicio de la prostitución.

Así pues, los estudios que se llevaron a cabo durante la década de los setenta establecen la maternidad fuera del matrimonio como una de las situaciones que conducen a muchas mujeres al ejercicio de la prostitución, dado que en aquel momento la maternidad fuera del matrimonio era una situación duramente castigada por la sociedad, que discriminaba a las mujeres que transgredían el rol social asignado. Del mismo modo, la clase social y el hecho de pertenecer a una familia numerosa con pocos recursos, o el origen humilde de muchas mujeres, se consideran factores de riesgo que condicionan sus oportunidades laborales.

Durante la década de los ochenta, a raíz de los estudios que se elaboran en ese momento, se establece la relación del ejercicio de la prostitución con el consumo de heroína. La explosión del consumo de esta sustancia durante la década de los ochenta termina vinculando a algunas de estas personas con el ejercicio de la prostitución. Relación que se establece a través de dos premisas: la primera determina el acceso de las mujeres que consumen heroína a los itinerarios "normalizados" del mercado laboral, y la segunda establece la necesidad de obtener elevados recursos económicos que garanticen el consumo de esta sustancia.

También cabe destacar que en la mayoría de los informes y estudios realizados durante la década de los ochenta, una de las hipótesis de trabajo que se utilizan manifiesta la relación existente entre la llamada "revolución sexual" ocurrida durante la década de los setenta en Europa, que llegó al Estado español en el marco de la transición democrática, como una de las causas que contribuirían a la desaparición del trabajo sexual, entendiendo que en una sociedad más libre nadie solicitaría la compra de servicios sexuales, es decir, desaparecerían los clientes. Sin embargo, hoy, veinte años más tarde, podemos afirmar que se trataba de una hipótesis falsa, ya que el ejercicio de la prostitución no sólo no ha disminuido, sino que se ha incrementado considerablemente.

A partir de la década de los noventa, los últimos estudios e informes que abordan el análisis del trabajo sexual ponen de manifiesto la relación existente entre el ejercicio de la prostitución y los flujos migratorios femeninos. Por ello, no podemos hablar de esta cuestión sin considerar la incidencia que se establece. Debido a la pobreza, el paro y los trabajos precarios en países donde la red estatal de seguridad social es inexistente o casi, las mujeres utilizan la inmigración y el ejercicio del trabajo sexual como estrategia de supervivencia y mecanismo para garantizar sus necesidades básicas y las de aquellas personas que dependen de ellas.

Así pues, con la perspectiva que nos aporta la revisión de los estudios e informes que se han elaborado alrededor del fenómeno de la prostitución desde la década de los setenta, podemos afirmar que la dificultad para acceder al mercado laboral formal y la necesidad de ingresar una elevada cantidad de dinero para hacer frente a los gastos económicos propios o familiares, son dos motivaciones vinculadas al ejercicio del trabajo sexual por parte de las mujeres. Una explicación que también define la realidad de las mujeres transexuales que, por una parte, padecen una fuerte discriminación en el momento de acceder al mercado laboral y, por otra, necesitan hacer frente a los gastos médicos que deben financiarse ellas mismas al no estar incluidos entre los servicios de la Seguridad Social.

4.2 PROSTITUCIÓN E INMIGRACIÓN[4]

No podemos negar a la prostitución la importancia que ha tenido a lo largo de la historia a la hora de posibilitar los objetivos de la población inmigrante femenina. Si en el proceso migratorio uno de los elementos más importantes radica en el hecho de conseguir mejorar las condiciones económicas, es evidente que la *prostitución* continúa siendo una salida viable para obtener ingresos de forma rápida y en un breve espacio de tiempo. Y ésta es una de las principales dicotomías de la Europa occidental actual, donde muchas de las mujeres inmigradas, según los datos de que disponemos, prefieren el *trabajo sexual* a los trabajos de atención o de servicio doméstico por su rentabilidad. Cuantificar el volumen de divisas que entran en determinados países fruto del trabajo sexual tal vez nos ayudaría a entender cuáles son las causas que impulsan a muchas mujeres inmigradas a decidirse por él.

El hecho de que la mayoría de las trabajadoras sexuales que ejercen hoy en la ciudad de Barcelona sean mujeres procedentes de otros lugares, tradiciones y culturas, que hablen idiomas diferentes, determina la aproximación a esta realidad desde la definición de políticas públicas.

Desde mediados de la década de los ochenta, el perfil de la migración femenina en Europa se ha modificado y ya no llegan únicamente las esposas y las hijas de los cabezas de familia en el marco de los procesos de reagrupamiento familiar, sino que se consolida la migración de mujeres solas que buscan en el hecho migratorio la posibilidad de conseguir los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades y las de las personas que dependen de sus estrategias de supervivencia. Así pues, el perfil de las mujeres inmigrantes dibuja dos tendencias que se consolidan cada vez más: las mujeres inmigrantes cabezas de familia que se convierten a través de este proceso en las principales responsables de un hogar transnacional, y la presencia cada vez mayor de mujeres jóvenes que buscan una salida profesional al mercado laboral que no encuentran en sus países de origen.

A escala mundial, las mujeres ya superan la mitad de la población que migra. El tráfico clandestino de personas a través de las fronteras entre países pobres y ricos ya representa hoy día el segundo negocio más lucrativo del mundo, superado únicamente por el tráfico de drogas.

Los puestos de trabajo a los que tienen acceso las personas inmigrantes, principalmente las mujeres, se caracterizan por la precariedad, la temporalidad y los salarios bajos, y muy a menudo se ubican en la economía informal, lo cual impide su acceso a los derechos laborales y las desprotege ante las discriminaciones laborales. Uno de los muchos obstáculos con los que se encuentran es la dificultad para validar sus estudios, trámite que, en el mejor de los casos, puede alargarse dos años. Este hecho, por otra parte, no supone ninguna garantía, ya que el mercado laboral no puede asumir la oferta de mano de obra cualificada.

La mayoría de las mujeres inmigrantes, al margen de la formación que posean, están enmarcando sus estrategias laborales dentro de lo que H. Lutz llama servicios de “complementación doméstica”, es decir, los servicios personales que engloban el trabajo doméstico, los servicios sexuales, o los servicios personales–sexuales, a través de fórmulas como los “matrimonios de conveniencia” o las “novias por catálogo”.

El trabajo doméstico presenta unas garantías laborales inferiores al resto de ocupaciones. Se considera un mercado de las trabajo secundario, con un bajo nivel de ingresos, una elevada irregularidad, sin ningún grado de organización colectiva y con nulas posibilidades de promoción laboral. Así pues, un número considerable de las mujeres que, inicialmente, trabajaban en el servicio doméstico han optado en algún momento por el ejercicio del trabajo sexual, más rentable económicamente que el resto de los espacios laborales a los que tienen acceso. Entre las mujeres que ejercen el trabajo sexual existe un colectivo que combina ambas actividades o bien, siendo trabajadoras domésticas externas, se dedican al sector del sexo de manera intermitente para afrontar una necesidad económica concreta.

Procedentes de África, América Latina y Europa del Este, fundamentalmente, llegan a nuestra ciu-

4. *Les dones construïm poder. Cap a un procés d’apoderament per la defensa dels drets de les persones treballadores del sexe. Op. cit.*

dad con el objetivo de conseguir salir de la crisis económica que se vive en sus países de origen y, muchas veces, con la responsabilidad de garantizar la supervivencia de sus familias, que en el lugar de origen sólo disponen de los recursos económicos que ellas les envían. Así pues, es necesario considerar la entrada de divisas procedentes del trabajo sexual en algunos de estos países, ya que las mujeres inmigrantes que ejercen el trabajo sexual son las principales proveedoras económicas de sus familias y, por tanto, las responsabilidades familiares tienen un peso decisivo en la elección de las estrategias laborales y en la validación del trabajo sexual como una alternativa económicamente rentable.

De estas mujeres, un elevado porcentaje -que según diversos estudios oscila entre el 70% y el 90%- se encuentran en situación irregular y, por tanto, no pueden acceder al mercado laboral formal ni tienen tampoco acceso a los recursos sociales o a los cursos de formación e inserción laboral. Su situación legal condiciona sus posibilidades y expectativas a corto y largo plazo, ya que ante cualquier proceso de regularización no pueden acreditar el ejercicio del trabajo sexual como una actividad económica reconocida y en cualquier momento pueden ser expulsadas en cumplimiento de la Ley de extranjería.

4.3 PROSTITUCIÓN EN MEDIO ABIERTO

La Ordenanza de Barcelona, lejos de abordar el debate alrededor de la regulación o la abolición del trabajo sexual, plantea en su redactado la limitación del ejercicio del trabajo sexual en la vía pública en el marco de las medidas para garantizar y mejorar la convivencia ciudadana, ciñéndose a sus competencias. Si bien el trabajo sexual siempre ha estado presente en determinadas zonas de nuestra ciudad, el incremento de la presencia de mujeres en las calles durante los últimos años ha descompensado el equilibrio que existía y, de hecho, éste es el planteamiento de partida del Plan. Se trata de garantizar las compatibilidades en el espacio público y de garantizar el acceso a este espacio por parte de todos. Deberíamos preguntarnos a qué se debe la situación creada en determinados espacios de la ciudad, que ha hecho necesario el planteamiento de un instrumento como la Ordenanza, y de qué modo podemos recuperar el necesario equilibrio, indispensable para la convivencia de la diversidad de personas y usos que se realiza en nuestras calles.

A pesar de que el trabajo sexual en medio abierto representa un porcentaje muy pequeño del conjunto global de la prostitución, es el que plantea más controversia en el ámbito local, ya que pone de manifiesto la discrepancia de intereses y centra las quejas de determinados colectivos que solicitan al gobierno de la ciudad que actúe como intermediario en este conflicto a través de la fijación de medidas que garanticen la convivencia.

El gobierno municipal es el estamento político más próximo a la ciudadanía, realidad que lo convierte en el organismo al que los ciudadanos y ciudadanas dirigen sus quejas y demandas y, en defensa de sus intereses, dirigen sus presiones exigiendo una respuesta. No obstante, la capacidad normativa del gobierno municipal en este ámbito está en función de sus competencias y atribuciones y vinculada, por lo tanto, a la gestión del espacio público y a la garantía del uso y el disfrute por parte de todas las personas de este espacio público. Además, sus actuaciones deben ceñirse a la normativa vigente, que sólo puede modificarse en el marco del Gobierno del Estado y del Congreso de los Diputados.

Las personas que ejercen la prostitución en medio abierto acostumbran a realizar su actividad diferenciando muy bien su área de trabajo de su ámbito privado. La vía pública es el espacio donde se desarrolla el proceso de contacto con los clientes potenciales, la negociación y el trato de intercambio que finalmente se llevará a cabo en espacios que se alquilan para dicha finalidad, principalmente los *meublés* y los servicios de habitaciones que permiten el modelo fraccionado de alquiler y pago.

El volumen de recursos económicos que obtienen mediante el ejercicio del trabajo sexual depende en buena medida de los servicios que ofrecen –ya que no todos cuestan lo mismo–, de las horas que trabajan y de los servicios que pueden realizar durante este horario, que puede variar de un día a otro, de si en la transacción intervienen o no intermediarios y de la época del año. Aunque este dato es aproximado, se estima que la media de recursos económicos a los que tiene acceso mensualmente

una trabajadora sexual oscila entre los 1.500 y los 2.500 euros. Asimismo, en el trabajo sexual en medio abierto debemos considerar también a las mujeres que lo ejercen con carácter intermitente o coyunturalmente para hacer frente a un gasto económico no previsto o para complementar su salario.

Este Plan parte del reconocimiento de las trabajadoras sexuales como interlocutores en este proceso, por lo que no puede obviar cuáles son las razones que exponen para seguir trabajando en la vía pública, donde disponen de más libertad para decidir sus tarifas, sus horarios y la elección de los clientes. Condiciones de trabajo que no pueden mantener en los locales de alterne, ya que exigen unas condiciones que muchas de ellas consideran abusivas, en el caso de que tengan la posibilidad de trabajar en estos espacios a los que no todas las mujeres que ejercen el trabajo sexual pueden acceder.

Los primeros meses de aplicación de las medidas de la Ordenanza han permitido constatar que por parte de las entidades (y en concreto de la Plataforma Comunitaria: Trabajo Sexual y Convivencia) se está viviendo el proceso como altamente negativo. Según estas informaciones, se están produciendo actuaciones arbitrarias que aumentan la clandestinidad, la marginalidad y la precariedad, así como un aumento de la movilidad y consecuentemente la dificultad para mantener los vínculos y la red de apoyo.

Se está produciendo también un incremento del precio de las escasas habitaciones disponibles, el cierre de pisos y el incremento de la conflictividad por falta de espacios. Atendiendo a características ya expuestas, el incremento de las quejas por este motivo por parte de las entidades contrasta con la disminución del uso del derecho a la denuncia por miedo a ser arrestadas, ya que las mujeres son conocedoras de la falta de protección y de previsión institucional para atender las situaciones de riesgo, tal y como lo demuestra la denuncia de Amnistía Internacional que pone de manifiesto que la mayoría de las mujeres inmigradas en situación irregular que son explotadas y obligadas al ejercicio de la prostitución después de denunciar su situación a los estamentos competentes afirman que, en vez de activarse el Protocolo de Palermo, se les abre un expediente de expulsión.

Así pues, es necesario abrir canales internos que permitan que la intervención de los distintos servicios municipales articulen políticas coincidentes y que no creen contradicciones. Ello será posible a partir de la implementación del Plan.

4.4 EXPLOTACIÓN SEXUAL

El tráfico de personas con fines de explotación es un fenómeno definido por las Naciones Unidas[5] como una de las nuevas formas de esclavitud del mundo contemporáneo. Se da en todas las regiones del mundo y afecta a muchos países, bien sea como países de origen, de tránsito o de destino.

Es muy difícil precisar y determinar el alcance de una realidad tan oculta como la del tráfico de personas. Sin embargo, según los datos de Naciones Unidas y de la Organización Internacional para las Migraciones, el tráfico afecta a 4 millones de personas a escala mundial, mayoritariamente a menores y mujeres, de las cuales unas 500.000, anualmente, en Europa.

Estas mujeres se encuentran en una situación de vulnerabilidad para poder salir de esta situación, ya que no disponen de recursos económicos, no tienen ninguna red familiar o social, en algunos casos desconocen el idioma del país, no confían en la policía y su documentación está en manos de las personas que las retienen.

El Estado español es un territorio tanto receptor como de tránsito de estas mujeres víctimas de la explotación en el ejercicio de la prostitución, los trabajos agrícolas o el servicio doméstico, entre otros sectores.

La capacidad para asegurar un alojamiento seguro y digno para las mujeres víctimas del tráfico es la clave para poder garantizar su inserción social.

Finalmente, cabe recordar que la competencia en este ámbito no reside ni en las instituciones locales ni en las autonómicas, y que es esencial el diseño de políticas interinstitucionales capaces de aunar la colaboración y coordinación de los diferentes actores de las distintas administraciones.

5. Convención de Naciones Unidas en relación con el crimen organizado transnacional y con los protocolos adicionales firmados en Palermo en el año 2000.

BIBLIOGRAFÍA

Análisis de la prostitución femenina en Cataluña: Propuestas ejecutivas y legislativas para mejorar una situación problemática. Elaborado para el Institut Català de la Dona por el equipo de investigación sobre prostitución del Programa de Políticas Públicas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra, The Johns Hopkins University. Inédito. Barcelona: 2001.

Debates sobre la prostitución. Valencia, 16, 17 y 18 de enero de 1986. Valencia: Institut Valencià de la Dona, 1990. ISBN: 84-7890-046-2.

Les Dones construïm poder: cap a un empoderament per la defensa dels seus drets entre les dones treballadores del sexe a Catalunya. Inédito. Barcelona: LICIT, 2004.

Encuentro internacional sobre tráfico de mujeres y explotación sexual. Málaga, 23 y 24 de septiembre de 2002. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, 2003. ISBN: 84-7921-102-4.

Marsal i Grinyó, S. *Informe sobre la prostitució femenina a Barcelona.* Inédito. Barcelona, 1988.

Negre i Rigol, P. *La Prostitución popular: relatos de vida.* Barcelona: Fundació Caixa de Pensions, 1988.

La Prostitución ejercida por las mujeres en la C.A.P.V. Vitoria: Emakunde, 2002. ISBN: 84-87595-820.

Rivière Gómez, A. *Caídas, miserables, degeneradas: estudio sobre la prostitución en el siglo xx.* Madrid: Dirección General de la Mujer: Horas y Horas, 1994. ISBN: 84-87715-39-7.

Seminario "Prostitución femenina". Madrid, 28 y 29 de marzo de 1985. Inédito. Madrid: Unión General de Trabajadores.

Skrobanek, S.; Boonpakdi, N.; Janthakeero, C. *Tráfico de mujeres: realidades humanas en el negocio internacional del sexo.* Madrid: Narcea, 1999. ISBN: 84-277-1292-8.

Vázquez Antón, C.; Andrieu Sanz, R. M. *Hacia una interpretación de la prostitución de mujeres.* Madrid: Instituto de la Mujer, 1985.

1. OBJECTIVES

The objective of the Ordinance on Measures to Foster and Guarantee Peaceful Coexistence in the Public Space in Barcelona is to ensure that public areas are places of peaceful coexistence and civic behaviour, where all individuals may freely engage in activities of free circulation, leisure, assembly and recreation, with full respect for the dignity and rights of others and the diversity of lifestyles that coexist in Barcelona.

Article 41, under Section Two of the Ordinance (Use of the Public Space to Offer or Demand Sexual Services) regarding specific measures to be taken, stipulates the approval of an Action Plan to Integrally Address Sexual Labour in order to attend to the needs of the people carrying out such activities.

This Article stipulates, literally, that:

> 1) Barcelona City Council, through the relevant social service offices, shall provide information and assistance to any individual practising sexual labour in the city and wishing to desist from doing so.
>
> 2) The relevant municipal offices, with the assistance of law enforcement officials if necessary, shall inform all those offering remunerated sexual services in public spaces of the municipal offices and institutional or private assistance centres (associations, NGOs, etc.) to which they could have access to in order to receive the assistance they may need to desist from these practices.
>
> 3) Barcelona City Council shall approve an Action Plan to Integrally Address Sexual Labour in order to prevent sexual services offered on the public thoroughfare from adversely affecting peaceful coexistence among city inhabitants and in order to address the needs of the people carrying out such activities.
>
> 4) The Action Plan to Integrally Address Sexual Labour shall coordinate all action taken by institutions providing services to people practising this activity in the public space of Barcelona, and to this end will include the following points:
>
> a) Collaborating with and entering into agreements with organisations working with these social groups;
> b) Divulging information on the public services available, in particular, services for the individual: social services, educational services and health services;
> c) Divulging information on the fundamental rights of these individuals;
> d) Collaborating with organisations on such issues in order to offer job training to the individuals forming part of this social group;
> e) Divulging information on the labour resources available and offering them to the individuals of this group, this to be done either solely by the authorities or in collaboration with the organisations dealing with such issues.
>
> 5) Within the framework of the Action Plan to Integrally Address Sexual Labour, Barcelona City Council may create an Agency designed to address the phenomenon in the city.

Through this Plan, the City Council intends to comply with the provisions of the above Article, as it is the instrument which the Ordinance prescribes as essential for interventions in the public space aiming to prevent the conduct described in Article 39 from occurring there, that is, to prevent people from offering, soliciting, negotiating or accepting remunerated sexual services in the public space when these practices are incompatible with or restrict the compatibility of the different uses of the public space, or when they occur in spaces located less than two hundred metres from schools or other educational centres of the general educational system.

Within the framework of this Plan, the aforementioned Agency is to be created, along with the infrastructure and channels necessary to comply with the requirements regarding the provision of information, collaboration, guarantee of rights and access to the public resources underlying the plan, as the elements serving to define it emerge.

Note that both the Ordinance and the Plan foreseen in it fall within the faculties stipulated in the Municipal Charter of Barcelona, ratified by Act 22/98 of 30 December. We must base our endeavours on the premise that the aim is not to regulate this type of activity nor exercise any regulating measures not stipulated as municipal powers. Therefore, only those activities carried out in the public space shall be the object of the provisions established in the Plan, and the measures foreseen shall fall within the powers vested in the municipal government and be appropriate to municipal facilities.

2. ACTION PLAN TO INTEGRALLY ADDRESS SEXUAL LABOUR

A close look at the complex reality of prostitution or sexual labour reveals that it is a phenomenon that rapidly evolves in accordance with the global situation, though it has existed throughout history and, generally speaking, has had a constant presence in all societies. Therefore, it can certainly be at least partially explained by the personal biographies of those involved, the economic situation and the difficulty of gaining access to resources allowing basic human needs to be met. Nonetheless, there are other elements that have never been analysed, which lead us to believe there is a need for working from an individual perspective in order to avoid the biased conclusions that can result from generalisation.

The Action Plan to Integrally Address Sexual Labour is the first step in a long and complex process requiring persistence, creativity and human and financial resources. Its existence demonstrates the will to create an effective process acknowledging the great diversity of situations and interests of the social group consisting of women working in sexual labour and characterised by the definition of personalised solutions. At the same time, it can be considered a set of homogenous measures addressing this social sector insofar as this is possible.

The enormous amount of information accumulated on the phenomenon of prostitution contributes to perpetuating a biased view in which clichés and stereotypes often come to be seen as absolute truths at the service of a chosen ideological position. This is evident in the lack of knowledge derived from studies and reports dealing with defining public policies to approach the real situation of the social group that would be the beneficiary of these policies. The composition of the social group is highly varied and makes the approach to problems and solutions all the more difficult.

The Plan is based on the recognition of female sex workers as spokespeople and individuals who best know their own needs and interests. At the same time, the intention is to consider the experience of organisations that have been working with and for this social group for years. Their experience consists of such initiatives as awareness-raising campaigns, condemnation of situations of violence and aggression experienced by these women, often arising from institutional interventions, programmes relating to health and the prevention of sexually transmitted diseases, training and job placement opportunities and the development of legal guidance instruments.

During the process of drawing up the draft copy of this Plan, we detected four important factors to be taken into account:

a) The absence of previous public policies in Spain on a state-wide, autonomous community or Barcelona-wide level specifically addressing

the social sector of people practising prostitution makes it difficult to analyse results and design specific policies based on experience. In the process of researching previous approaches, we found no programme considering this social group as a target of any specific or general public policy. We found no specific interventions that were not made or considered from the perspective of security or involving the intervention of police forces. The principles underlying this Plan (provision of information, collaboration, dissemination of information on rights, provision of opportunities for labour and social inclusion and like strategies) cannot be found in any other document or initiative undertaken.

For this reason, the measures and choices included in the Plan are designed to evolve and therefore must be accompanied by the appropriate instruments to allow necessary adaptations to be made during the implementation process before they become definitive. Hence, the tools defined in the Plan necessarily include a learning process occurring parallel to the application of the Plan and guaranteeing continuity through elements of flexibility, innovation, creativity and capacity for adaptation, and always taking into account the active and progressive participation of the individuals involved.

b) The difficulty for all members of society to gain access to the basic services of the welfare state results in a limited set of choices for certain sectors of society, and it is only by expanding the range of life opportunities that their capacity to choose appears. In contrast to other processes of social and job market inclusion, this particular social group already exercises an economic activity that provides income. The aim of this Plan is to offer those individuals who so wish it the opportunity to participate in personal and job market knowledge acquisition processes, thereby broadening the horizons for job opportunities by providing access to resources, tools and initiatives that could foster and, insofar as possible, guarantee access to the conventional labour or economic market.

For this reason, the strategies considered here go hand in hand with other strategies being carried out by Barcelona City Council and never contradict or conflict with them. Note that we are not, in general, dealing with processes of exclusion but rather with activities considered, in specific cases, unfeasible on the public thoroughfare and that therefore are, for the most part, not included in processes of inclusion laid down in other municipal instruments.

The Plan takes into account the fact that aid provided by the government welfare services does not correspond to market rates and therefore does not guarantee that individuals will have their most basic needs met. Hence, the Plan takes into account the limitations in the application of these regulations with the aim of avoiding processes of individual frustration.

c) The importance of gender in sexual labour and prostitution must be considered. An approach to this issue cannot disregard the fact that the majority of those practising this economic activity are women, including transsexuals. There is, therefore, a significant gender factor that must be taken into account, both on a practical level (in designing the necessary protocols and tools) and on a theoretical level (with a view to analysis). Nonetheless, we understand that this document must address all individuals exercising this economic activity under these conditions and we therefore refer to all individuals practising prostitution. Keeping this factor in mind, we do not deem it appropriate to carry out an analysis focusing solely on women because it could eventually have an adverse effect, that is, it could comprise yet another stigmatising element by limiting the analysis to a problem exclusive to women, and experience tells us that this would foster neither involvement by all concerned parties nor the successful defence of the rights of all individuals.

d) There is an exceedingly high number of people in irregular legal situations among this social group, which reduces the possibilities of intervention and provision of public resources. There is an urgent need to reflect upon the effects of immigration laws and the debate on the tools we can use, in view of the fact that, according to the preliminary data obtained over the past two months, this characteristic is present in approximately 85% of all cases. This not only weakens the possibilities and methods of intervention by the authorities, but also hampers the possibilities of developing the regulated channels.

2.1 METHODOLOGY

The Action Plan to Integrally Address Sexual Labour was developed with the philosophy of improving approaches and gaining greater knowledge of the phenomenon of sexual labour on the streets of Barcelona, while keeping within the framework of current legislation and municipal powers.

Thus, we first proceeded to carry out a thorough review of all documents, studies and reports that have been drawn up on the topic over the past few years. This review process focused on all documents existing at the Women's Information and Resource Centre (Centre d'Informació i Recursos per a les Dones) of Barcelona City Council, a list of which is included in the annexes of this Plan. This research has allowed us to ascertain the evolution of the matter from the late seventies to the present day and establish the most significant elements of analysis present in all documents consulted.

Bibliographic research has shown that there are very few studies on prostitution that are not of an historical or ideological nature; in fact the same can be said of research in general done on the topic. At the same time, we can confirm that in all studies carried out to date, there is a marked bias resulting from the impossibility of defining a random sample for analysis as all individuals in the studies were attended to by the welfare offices and the police, and therefore all the data we have was obtained by them. Indeed, the conclusions in the studies mentioned do not make the necessary reference to the limitations caused by this sample in analysing the prostitution phenomenon.

In addition to carrying out bibliographical research, we also requested the collaboration of the different organisations and associations working with the social sector practising prostitution in the city of Barcelona, with their differing perspectives, in order to ascertain their opinion, diagnosis of the situation, models for attending those individuals, and the opportunities and deficiencies they have detected through their experience with the world of sexual labour on the street. Through this process, we have attempted to establish a list of programmes, services and facilities that civil society organisations offer to women practising sexual labour on the streets. The task of gathering advice, information and knowledge on the work done by these organisations has not yet been completed.

Collaboration with these associations shall continue in the long term. To date, we have held two joint meetings where the most appropriate measures were discussed and the existing relations and coordination among associations were analysed, along with the specialisations of many of them in different aspects of service provision and intervention. Within the framework of the Action Plan to Integrally Address Sexual Labour, periodical individual meetings with each of these organisations will be established to assess the possibility of coordinating their initiatives with those defined in the Plan and to get to know in detail the resources that each of them has to offer, the social group with which they work, the model for service provision they apply in each situation and the specific demands they receive from those individuals practising sexual labour on the streets of Barcelona.

This Plan shall attempt to incorporate the experience and knowledge of the following organisations: Genera, ÀMBIT Prevenció, Comissions Obreres (Confederation of Workers' Commissions), Les Adoratrius, El Lloc de la Dona d'Oblates, el Col·lectiu de Transsexuals de Catalunya, Surt and LICIT.

With the aim of including the voice of the women in question themselves and thus ensuring that the Plan can respond to the real situation of the social sector of women practising sexual labour on the streets of Barcelona, the street educator team (of the Municipal Office of Women's Issues and Civil Rights) informing female sex workers of the new municipal regulations, were requested to use this opportunity to gather the impressions, demands and opinions of the women with whom they were in contact with. Information was gathered in this way between 26 January and 12 June.

Once this process of preliminary contact was completed, one of the conclusions reached was that the initial diagnosis, particularly necessary for the Raval and Ronda Sant Antoni areas, would be difficult. The main obstacle encountered was precisely the difficulty of obtaining the data necessary for defining the social and demographic characteristics of this social group, as well as accurately determining the number of the total population practising sexual labour on the streets in the city of Barcelona. This is logical, considering the fact that the very nature of this activity makes any attempts at statistical systematisation impossible.

In the first place, sexual labour is part of the informal economic sector, which makes it difficult to ascertain both the number of people engaged in this labour in the city of Barcelona, and to retrieve their personal data, in other words age, marital status, number of children, educational level and country of origin, among other things.

Moreover, the social stigma attached to this sector contributes to making one of the main objectives of the majority of these women the avoidance of any identification with their activity. Therefore, the guarantee of their anonymity is one of their main demands and hinders the task of gathering statistical information.

For this reason and with the aim of ascertaining all existing information, we requested the collaboration of the Municipal Police. Given that all policies to date addressing the social sector of people practising prostitution have focused on control, it is the police forces that have the most social and demographic information on the practise of sexual labour on the streets of Barcelona. At the time of drafting this Plan, we had not yet received the information requested, but it will be incorporated once received.

Finally, we would like to remark that, in drawing up this Plan, the contributions of the report from 2004 entitled "*Les dones construïm poder. Cap a un procés d'apoderament per la defensa dels drets de les persones treballadores del sexe*" ("Women Building Power: Towards a Process of Empowerment for the Defense of the Rights of Sex Workers"), by Isabel Holgado and the LICIT Team, under the auspices of the Catalan Institute for Women's Issues (Institut Català de la Dona), have been essential, as has the content of the study "*Anàlisis de la prostitució femenina a Catalunya: Propostes executives i legislatives per a millorar una situació problemàtica*" ("Analysis of Female Prostitution in Catalonia: Executive and Legislative Proposals to Improve a Problematic Situation"), carried out in 2001 by the prostitution research team directed by Mr. Vicenç Navarro, as part of the Public and Social Policies Programme, Universitat Pompeu Fabra / The Johns Hopkins University, under the auspices of the Catalan Institute for Women's Issues.

2.2 LEGAL FRAMEWORK

The consideration of prostitution in national legislation is nearly non-existent. In fact, we can assert that prostitution in the State of Spain is an "a-legal" activity: it is neither regulated under civil or labour law, nor is it punishable. The Spanish Penal Code does not impose a penalty for practising prostitution and therefore negotiation between the person practising prostitution and the customer does not constitute an illicit activity. Hence there is a regulatory gap that has significant consequences for society at large, and places the social group of women practising prostitution in a position of inequality and social vulnerability.[1]

The Plenary Session of Parliament held on 14 February 2002 approved Motion 136/VI on prostitution, containing the following points:

- To take the necessary administrative steps vis-à-vis the Central Government such that the labour aspects of sexual work be regulated, guaranteeing a legal framework and legal acknowledgment for those practising such work.
- To set up an interdepartmental commission to study, in conjunction with municipal bodies, the situation of prostitution in all spheres and begin consultation with organisations providing support for female sex workers, the workers themselves and their representatives, neighbours' associations, trade unions, employers' associations, and so on, in order to coordinate proposals.
- To submit a study on the situation of prostitution in Catalonia to guarantee the fundamental rights of these workers and regulate the uses of bars, nightclubs and other premises, with the aim of drawing up the necessary legislation.

1. From: *"Anàlisis de la prostitució femenina a Catalunya: Propostes executives i legislatives per a millorar una situació problemàtica"*, by the prostitution research team directed by Mr. Vicenç Navarro, Public and Social Policies Programme, Universitat Pompeu Fabra and The Johns Hopkins University, under the auspices of the Catalan Institute for Women's Issues, 2001.

The *Pacte del Tinell* Agreement stipulates the following objectives:

To advance in the regulation of both male and female workers in the sex sector by fostering the legal and professional recognition of the people practising prostitution such that they may have recourse to the appropriate social coverage, whether as employed workers or as independent professionals.

- To strengthen measures to combat procuring in all of its forms, especially trafficking in human beings, to introduce harsher penalties for sexual exploitation, and to guarantee the protection of minors.
- To develop support measures for those individuals who decide to stop practising prostitution.
- To foster support programmes for those practising this activity.

In Catalonia, the lack of legal regulations regarding the practise of prostitution has led to the establishment of certain regulations and ordinances, especially on the municipal level. This is the case with the city of Barcelona, whose Ordinance on Measures to Foster and Guarantee Peaceful Coexistence in the Public Space in Barcelona provides for the punishment of soliciting or accepting remunerated sexual services, specifically in the cases stipulated under Articles 38 and 39, Chapter Five, Section Two.

INTERNATIONAL LAW

United Nations Treaties

International Agreement for the Suppression of White Slave Traffic of 1904. This was the first in a series of international instruments on the issue in the same century that focused on a subject of such diverse implications as prostitution and led to debate and general denunciation of trafficking in and sexual exploitation of women.

International Convention for the Suppression of Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others of 1949. This convention constitutes the universal code of justice *par excellence* on the abolition of prostitution. It is based on the premise that "prostitution and the accompanying evil of the traffic in persons for the purpose of prostitution are incompatible with the dignity and worth of the human being and endanger the welfare of the individual, the family and the community." This convention was ratified by Spain on 19 June 1962.

At present, United Nations reports on this matter closely relate prostitution to poverty and organised prostitution to illegal immigration. As a consequence, the programmes being carried out both to prevent people from entering prostitution and to foster their cessation of it focus, on the one hand, on policies for development and employment and, on the other hand, on policies to combat human trafficking.

European Union

The European Union's **Committee on Women's Rights and Gender Equality** distinguishes between two categories: voluntary prostitution and forced prostitution. The most common initiatives address prevention, repression and control of the second form of prostitution. In this regard, there are two specific action programmes: STOP and DAPHNE.

United Nations Convention Against Transnational Organised Crime, signed by the European Union in December of 2000. The European Commission is to evaluate whether member states have adopted the necessary measures to combat such activities. These include, among other measures, both heightening police presence and addressing customs and judicial cooperation existing among the European Union and candidate countries to combat international organised crime, including trafficking in human beings and organised illegal immigration.

Jurisprudence of the Court of Justice of the European Communities

Case C-268/99. The rulings of this case provide the foundations of the Court's doctrine on prostitution as an economic activity, which can be used as a basis for authorising the residence of non-EU citizens in any EU Member States where this activity is not considered illicit for nationals.

The Court of Justice of the European Commu-

nities considers that prostitution should be understood as an economic activity and included under the concepts of both "freelance economic activities" and "non-salaried activities", as long as the service provider is proven to practise the activity: without the existence of relations of subordination as regards opting for this activity, work conditions and remuneration; by his/her own responsibility; and in exchange for remuneration that is paid directly and in full.

SPANISH LAW

Organic Law 10/1995 of 23 November (Penal Code) does not consider prostitution in and of itself as an illicit, punishable activity. By the same token, it distinguishes between cases where the passive party is a minor and those where he/she is of legal age. In cases involving minors, this law places no significance whatsoever on the consent of the passive party or on the existence or absence of economic profit motives.

Organic Law 11/2003 of 29 September on specific measures regarding the security of citizens, domestic violence and social integration of foreign nationals amended the Penal Code. Article 188.1 establishes as an offence any conduct consisting of using violence, intimidation or deceit, or taking unfair advantage of a situation (...) to coerce a person of legal age to practise prostitution or continue to practise this activity, thus furthermore establishing that the individual gaining profit by exploiting the prostitution of another person, with or without the latter's consent, shall incur the same penalty.

Finally, and considering that at present 85% of sex workers are immigrants, another essential sphere calling for analysis is that of immigration laws.

2.3 CONCEPTUAL FRAMEWORK

We start off from the premise that the aim of the Action Plan to Address Sexual Labour is that established in the aforementioned Ordinance, which is basically the creation of the public instruments guaranteeing information, safeguarding of individual rights, collaboration with organisations and the establishment of tools, channels, initiatives and public facilities offering voluntary alternatives to individuals. These will contribute to improving their quality of life by allowing them access to fundamental and universal public services (such as healthcare and education), as well as to any other services the local authorities may be able to provide. There is therefore no need to begin discussing how we should consider this activity or how it should be legally handled. The conceptual framework should simply be based on the following three main ideas:

- The municipal faculty is based on the power vested in it to order and intervene in the public space with the aim of ensuring the peaceful coexistence of the city's inhabitants.
- The legal framework that the relevant institutions and authorities may need to create would be of assistance and clarify the delimitation of the instruments pertaining to the local area.
- The balance of interests and the guaranteeing of rights are based on refraining from stigmatising or pigeonholing various types of behaviour.
- Interlocution and approximation must take into account the independence and representative nature of those people practising sexual labour and the organisations and associations that intervene in matters concerning and on behalf of the social group.

Access to income has always been an explicit element in all studies analysing the phenomenon of prostitution. This is in large part because this factor causes women to choose to enter into prostitution for economic reasons. It is, however, also because the majority of studies have been based on users of social services and resources provided by the organisations working with this social group and, therefore, women experiencing the greatest difficulties and in the most economically insecure situations are always the most representative study samples.

It is essential not to lose sight of the *gender perspective* when addressing the phenomenon of

prostitution in order to understand the reasons behind the facts: that on the one hand, nearly 90% of the people practising sexual labour are women and, conversely, approximately 95% of the clients purchasing sexual services are men. Certainly the phenomenon of prostitution is one of the most revealing factors of the inequalities existing between men and women in our societies. The difficulty of entering the job market, the lower salaries often associated with jobs considered particularly apt for women, and the increasingly significant process of feminisation of poverty are some exponents.

Moreover, for some years now, globalisation and north–south relations have been determining to a large extent the phenomenon of prostitution in Barcelona and throughout Europe. Ever more women from poor countries are migrating to wealthy countries in search of an improvement in their living conditions and in those of the people in their charge, and the practise of prostitution is increasingly becoming an economic alternative for these women. Due to their condition as immigrants, often in an irregular legal situation, they suffer double discrimination when they attempt to access the official job market.

The International Labour Organisation (ILO)[2] recognises prostitution as an economic activity and a job associated with inequality between men and women. According to the ILO, the investigation, description and assessment of the sex industry implies neither its justification nor its promotion. On the contrary, the goal of their studies is to provide an impartial and objectively researched view of the matter and thus shed light on its most polemic and complex aspects, providing a solid, documented basis for those designing public policies and attempting to develop their own policy on prostitution.

Finally, it must be kept in mind that the Action Plan to Integrally Address Sexual Labour does not intend to enter into this debate, given that it is not the appropriate instrument for dealing with the underlying ideological issues and, in any case, it is not within the scope of municipal jurisdiction. Hence, this Plan merely attempts to define measures guaranteeing an approach to addressing and giving attention to the specific needs of the social group of people practising sexual labour on the basis of their demands and within the framework established by the Ordinance on Measures to Foster and Guarantee Peaceful Coexistence in the Public Space in Barcelona.

2.4 TARGET POPULATION

The Action Plan to Integrally Address Sexual Labour is addressed to all individuals practising sexual labour and, more specifically, those individuals using the public thoroughfare to negotiate sexual services in exchange for payment.

Defining the profile of the people practising sexual labour in the city of Barcelona is a nearly impossible task. This activity has been characterised by its invisibility on all levels and we therefore have no data allowing the use of absolute values or relative percentages with which to accurately describe the real situation under discussion. But we do have sufficient information to assert that this sector is characterised by its diversity:

> Whether with previous experience as sex workers in other countries or in their countries of origin or without experience; acting of their own will or forced by economic pressure or by other individuals (often their own partners); practising the profession with pride or shame; single women, with or without children, with family, children and a husband...the biographies, motivations and baggage of the women working in the sex industry, as well as the economic and social pressure they are under, are extremely diverse.[3]

The plurality of profiles of the women practising sexual labour conditions the way in which the different measures included in this Plan shall be defined in order to respond to such highly diverse situations and conditions. Therefore, these measures must be flexible and adaptable to the different situations.

2. www.ilo.org
3. *Les dones construïm poder. Cap a un procés d'apoderament per la defensa dels drets de les persones treballadores del sexe*. Report drawn up by Isabel Holgado and the LICIT Team, commissioned by the Catalan Institute for Women's Issues, 2004.

SPECIFIC SITUATIONS

From an individual perspective, "prostitution" is the result of a complex, vague and often contradictory process, as each person undergoes a process of socialisation that defines cultural standards and systems of meaning lending significance and organisation to their lives. This determines the need to work from an individual perspective.

Among the social sector of those practising prostitution in the city of Barcelona there are specific situations, such as:

- Individuals forced to practise prostitution who are victims of human trafficking.
- Individuals expressly stating their will to continue practising prostitution and who assert their workers' rights.
- Individuals expressing the wish to cease practising prostitution and begin seeking other jobs.
- Individuals practising prostitution who are immigrants and have been unable to obtain legal residence and work permits. This greatly limits the opportunities of working with this social group using general measures and calls for a search for alternatives that would allow the local authorities to act to improve their living conditions while complying with immigration laws.
- Transsexual individuals, a social sector that suffers a series of specific conditioning factors and discriminations with respect to the labour and social environments that arise from their "new gender identity".
- Individuals who practise or have practised prostitution but who are no longer of working age and whose workers' rights are not recognised, as they have not contributed to the Social Security system.
- Individuals opting to practise sexual labour for strictly economic reasons.
- Individuals who approach practising prostitution as a transitional strategy, an activity used to meet economic needs and expectations that they cannot otherwise meet by accessing the other job opportunities available to them, which are characterised by their insecurity and very low salaries, thereby making them unsuitable for covering their needs.

By the same token, the main demands expressed by women practising prostitution basically focus on the following:

- Advice and concrete responses to their illegal situation.
- Healthcare services, primarily gynaecological and for the prevention of sexually transmitted diseases.
- Access to housing and public resources (schooling for children and access to minimum wages and social programmes).
- Decent job alternatives.
- The need to keep their anonymity.

3. UNDERLYING PRINCIPLES AND CORE STRATEGIES

3.1 UNDERLYING PRINCIPLES OF THE ACTION PLAN

In view of the sheer volume of positions, discussions and categories that appear in the documents analysed, we have adopted the principles of synthesis, simplicity and effectiveness. The Plan attempts to approach the real situation of sexual labour using the data available from previous initiatives carried out in the city of Barcelona.

- Flexibility
- Proximity
- Diversity
- Coordination
- Mainstreaming
- Gender Perspective
- Defence of Civil Rights

3.2 CORE STRATEGIES

1) Creating an Agency with the aim of addressing the phenomenon of prostitution in the city.

2) Divulging information on the public services available, in particular, services for the individual: social services, educational services and healthcare services.

3) Providing support for individuals forming part of the social sector in question and collaborating with the organisations working with them.

4) Setting up the mechanisms necessary to define a model of individual assistance based on personalised itineraries to attend to the specific demands expressed by those practising prostitution.

5) Coordinating and adapting all municipal services by using specific assistance models addressing the social sector practising sexual labour.

6) Collaborating in prosecuting and eradicating conduct violating people's sexual freedom and undermining their safety committed in the public space, in particular procuring or any other form of sexual exploitation.

The stipulated resources must guarantee:

- Free legal assistance
- Professional training
- Housing / reception centres
- Mediation
- Close collaboration with the organisations that have worked with sex workers in the city of Barcelona.
- Counselling in putting into effect the procedures necessary for registering with the city census and obtaining a healthcare card in cases when this is necessary.

STRATEGY 1

Creating an Agency with the aim of addressing the phenomenon of prostitution in the city.

STRATEGIC GOALS

- To ensure the coordination, implementation, monitoring and evaluation of the Action Plan to Integrally Address Sexual Labour through this Agency, which shall be the core of the entire structure designed to attend to the demands of sex workers and coordinate institutional and community initiatives.

- To structure direct relations with organisations, develop protocols to refer cases to other specific services or offices when the situation so requires, and monitor and coordinate all measures deployed in the Plan.

OPERATIONAL OBJECTIVES

- To evaluate the different programmes related to integrally addressing sexual labour in order to establish effectiveness for the individual and society and make any modifications that are deemed necessary.

- To offer mediation services in areas where there is intensive use of the public thoroughfare.

- To identify the Agency as a place to which sex workers can turn to, where they may express themselves freely and discuss their problems and as a key resource in the search for solutions. The Agency shall be a place for sex workers to communicate directly with Barcelona City Council and, as they gain an increasing voice, to become visible to society.

- To guarantee the coordination of all departments involved in attending to people practising prostitution.

- To study the situation of sexual labour in the city of Barcelona vis-à-vis Catalonia and the State of Spain, and within the framework of relations with the European Union.

MEASURES

1) Creating an Agency with an executive structure that will be comprised of: a female director, who will be the specialist responsible for coordinating and executing the measures directly undertaken by this new structure; a psychologist and two social workers in charge of directly attending to those individuals turning to the Agency; and a person to carry out the various administrative tasks in support of the team that will be leading this organism. The Agency also intends to provide the necessary legal counselling resources. The Agency's structure shall be adapted to the needs that may emerge during the process of implementation.

2) Defining training strategies for the local authority professionals attending to and working with sex workers, with the aim of ensuring this service is adapted to and carried out with knowledge of their needs and demands. This will ensure knowledge of the phenomenon of sexual labour, which is characterised by its complexity and the prevalence of social stereotypes.

3) Establishing protocols for the city of Barcelona defining action models and allowing the approximation of the different agents involved with the social group in question with the aim of assuring their safety and detecting and assisting those individuals being trafficked or coerced by a third party.

4) Designing a pilot mediation project allowing the coexistence of all interests and only applying measures that guarantee the reduction of risks and limit adverse external effects.

5) Institutionalising the Coordinating Board, which shall meet periodically with representatives of all institutions and organisations providing services to individuals practising sexual labour to continuously evaluate the progress made in implementing the Plan and its tools, coordinate measures by the different institutions and organisations and the City Council, share knowledge among all involved, and adjust strategies whenever necessary.

6) Creating a Municipal Coordinating Board. This Board will initially provide the opportunity to prior-

itise participation of the specialists with responsibilities in each of the fields considered essential for applying the principle of mainstreaming the Action Plan to Integrally Address Sexual Labour. Coordinated by the Director of the Plan, it will meet monthly with the people in charge of the following departments or offices: Immigration, Employment and Job Placement, Healthcare, Municipal Police, Women's Issues and Civil Rights, Housing and Social Welfare.

7) Establishing an Inter-Institutional Coordinating Board. Limiting the work done on the phenomenon of sexual labour to a local scale would be an error. Other levels of government should also be involved in the Plan, not only because the Catalan Generalitat and the Spanish Government have jurisdiction in the area, but also because Barcelona's experience could be used to devise a model of intervention. This Board will meet periodically and its level of representation shall be political, given that it is expected to handle those affairs that cannot be resolved by the previously mentioned technical Boards.

8) Creating a Meditation Team ensuring counselling on two fronts: on the one hand, for those in charge of applying the measures; and on the other hand, for the users of the different services, in order to prevent lack of knowledge of the language from presenting an obstacle in explaining their demands and understanding the resources available to them.

9) Within the framework of the Barcelona Observatory, launching a line of research aiming to increase specific knowledge and delve into the investigation of the sexual labour phenomenon.

STRATEGY 2

Divulging information on the public services available, in particular, services for the individual: social services, educational services and healthcare services.

OPERATIONAL OBJECTIVES

- To divulge information to sex workers regarding the Municipal Ordinance and the repercussions of its implementation, both through municipal mechanisms and by collaborating with organisations working with this social group.
- To inform sex workers of all the resources available to them, including where they can go to in order to request assistance and express their demands.

MEASURES

1) Providing knowledge, channels of approximation and information on the new legislative framework to the social sector practising sexual labour in the areas where this labour is practised. This will be done through a team of social workers, who will be in charge of: informing them of the contents of the Ordinance; letting them know the date on which the Plan comes into effect; and directing those women who so wish it to the specific resources available, assisting them if necessary.

2) Drawing up a Guide specifying the different measures undertaken and aimed at the social group of women practising sexual labour, indicating where they can go to begin procedures or take the steps described. It is thus highly important to ascertain which bodies and municipal departments are in charge of such administrative procedures as registration and issuing PIRMIs (i.e. welfare benefits) or a healthcare card, as well as the facilities where these people can go to request legal and employment counselling. This guide must serve as a reference work for the relevant bodies and technical personnel of the authorities attending to this particular social sector. It must also be one of the channels for divulging information and informing the population at large, and in particular, the population practising sexual labour, of the existing resources.

3) Having female City Council officers approach individuals practising sexual labour in open environments at their workplace to inform them of the material, personnel and resources available to them and which could contribute to improving their living conditions and those of their families.

STRATEGY 3

Providing support to individuals forming part of the social sector in question and collaborating with the organisations working with them.

STRATEGIC GOALS

- To guarantee the participation of the organisations and associations whose experience has allowed them to become familiar with the real situation of sex workers in order to generate a process of communication aiming to eliminate the associated stigma and stereotypes and guarantee the rights of these individuals.
- To recognise the importance of experience in addressing the phenomenon of prostitution through knowledge and proximity.

OPERATIONAL OBJECTIVES

- To define mechanisms for collaboration with the organisations working with this social sector in the city of Barcelona.
- To collaborate with the organisations on this issue in order to offer training to those forming part of this social sector.
- To carry out a census of existing resources, whether publicly run or offered by organisations in the third sector, the aim being to evaluate if they are sufficient and how coordinated they are.
- To systematise work methodologies.
- To define assistance protocols based on applied knowledge and practice.

MEASURES

1) Divulging information on the services provided by the OND (Office for Non-Discrimination) concerning reporting infringements of rights, with the aim of guaranteeing the full exercise of rights in accordance with the Universal Declaration of Human Rights and the European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City. Reporting infringements is done through the Office for Non-Discrimination, where all claims to this respect will be attended to and any individual practising sexual labour can go there to request legal counselling on any such matters.

2) Developing various joint training resources allowing an exchange of experience and know-how among municipal specialists and those responsible for relevant organisations with the aim of improving the quality of assistance services and ensuring coordination and knowledge of the procedures that may be designed and of the resources available.

3) Maintaining and expanding upon spheres of collaboration with organisations and associations working with the social sector practising prostitution from different perspectives, such as empowerment, development of social skills and job placement.

STRATEGY 4

Setting up the mechanisms necessary to define a model of individual assistance with personalised itineraries to attend to the specific demands expressed by those practising prostitution.

STRATEGIC GOALS

- To guarantee attending to everyone according to their demands.
- To inform and facilitate job alternatives for those expressing their wish to change jobs according to the particular situation of each individual.

OPERATIONAL OBJECTIVES

- To provide support and financial, social and cultural resources for women wishing to enter a different sector of the labour market.
- To collaborate with other bodies in defining and adjusting resources for assistance and job placement, and entering into agreements with them on the possibilities of managing the different tools and resources.
- To ensure professional support for overcoming diverse psychological problems and facilitating and improving personal development and access to the job market.
- To inform society of the fundamental rights of these individuals such that the individuals in question are aware of their rights.
- To provide information on and offer the labour resources available from the local authorities or in collaboration with the organisations working in the field.
- To establish training / job placement courses based on consideration of the professional aptitudes and interests of the participating individuals by interviewing them; and ensuring the possibility of professional success by considering the companies interested and the professional profiles required by the job market.
- To foster sex workers joining together to form associations to defend their rights as people and as workers. Their aim should be to stand up for their rights, combat the social stigma attached to them and report or lodge complaints against physical aggression, coercion, blackmail, misuse of power and vexatious and arbitrary actions.

MEASURES

1) Createring a telephone assistance service within the framework of the Agency to guarantee the access of women practising sexual labour to the resources of Barcelona City Council. This service will allow the women to remain anonymous and respect their specific schedules, needs and demands.

2) Designing a programme to assist women to change job sectors that will include measures of psychological and social support as well as training. In designing it, we must take into account the diversity of sex workers, who can be of working age or older, be nationals or immigrants and, among the latter, be in an irregular or a fully legal situation. The students / workers taking part in this training programme with the aim of gaining access to the job market shall receive the support they need to guarantee their full participation.

3) Creating and defining transition resources. Given that modifying a situation through personalised attention requires a problem solving process that can be completed in the short, medium or long term, resources must be established to guarantee the resolution of the different cases through appropriate mechanisms facilitating access to housing, financial resources, training resources and the job market.

4) Createring Catalan and, if necessary, Spanish courses specifically aimed at immigrants in order firstly to enable communication with other members of the community, and secondly to facilitate their social and labour market inclusion.

5) Establishing financial aid and remuneration for attendance and participation in training courses and other means that can be capitalised on.

6) Training women sex workers in leadership skills so that they can organise groups and associations

working to defend the civil rights of sex workers.

7) Fostering solidarity, especially among women as a collective, not allowing divisions and working jointly towards improving living conditions for all women.

8) Setting up introductory and training courses in social skills addressed to the social sector of individuals practising sexual labour. These courses should foster the acquisition of linguistic skills, increased independence and an approximation to the cultural standards of our society.

9) Establishing agreements with the relevant levels of government in order to facilitate access to the official educational system (ESO or compulsory secondary education, A-Levels, etc.).

STRATEGY 5

Coordinating and adapting all municipal services by using specific assistance models addressing the social sector practising sexual labour.

OPERATIONAL OBJECTIVE

- To coordinate both institutional and community-based measures targeting sex workers.

MEASURES

1) Creating and coordinating an interdepartmental group, within the framework of mainstreaming policies, in which all sections of the City Council involved will participate to address matters, whether at a collective or an individual level, affecting those practising sexual labour.

2) Defining coordination resources among the different agents involved in order to build elements of shared knowledge based on their different experiences, thus allowing this phenomenon to be integrally addressed.

3) Devising brief guidelines on best practices to make all municipal agents aware of how to behave in the different cases that may arise, providing information on the assistance facilities and protocols to which they can refer individuals once they have made the first contact.

STRATEGY 6

Collaborating in prosecuting and eradicating conduct violating people's sexual freedom and undermining their safety committed in the public space, in particular procuring or any other form of sexual exploitation.

STRATEGIC GOALS

- To guarantee processes of emergency assistance to people in a situation of sexual exploitation.

OPERATIONAL OBJECTIVES

- To ensure that applicable international legislation is complied with, especially the Palermo Protocol, in order to assist people in a situation of sexual exploitation and guarantee their access to the resources available, given that women in such situations are often the victims of extreme violence.
- To verify the guarantees and quality of the services and resources offered to women seeking to escape from situations of exploitation to prevent the risks entailed in both officially reporting such situations and recovering from them.
- To adapt the protocols of all local government resources to make them viable means of accessing official avenues of assistance for women in this situation in our city.
- Through mechanisms of coordination and collaboration with the relevant institutions, to manage the processes of referral to different bodies and services, according to the explicit will of each woman faced with the choice of returning to their country or remaining here.
- To facilitate legal assistance free of charge to prevent the double victimisation of these women due to their condition as immigrants in an irregular legal situation.

MEASURES

1) Defining and creating protocols to assist victims of sexual exploitation, with the collaboration of the relevant authorities.

2) Providing the impulse for the creation of a structure of emergency assistance meeting the needs of those women in situations of vulnerability, or who are the victims of trafficking or violence, with the collaboration of the relevant authorities.

3) Defining the emergency assistance model for these facilities with a view to providing them with the necessary resources to attend to processes of emotional stabilisation and healthcare provision; and, in the preliminary stage, evaluating the model for intervention in individual cases, with the collaboration of all relevant institutions.

4) Defining a protocol for referring all individuals in a situation of vulnerability for various reasons to the relevant bodies, through coordination with the Catalan Institute for Women's Issues, with particular attention to women suffering situations of trafficking or exploitation.

5) Organising training workshops aimed at the different social agents designed to provide them with the information and the elements necessary to identify victims and risk situations.

6) Establishing a specific course for the Municipal Police Force on detecting and assisting women who are the victims of trafficking and are forced to practise prostitution, in keeping with current regulations; and creating a specific group of officers to participate in international forums on trafficking in women.

7) Providing the impulse for the creation of a specific facility with a structure allowing it to take in any individual who has been sexually exploited–a safe place to stay, healthcare provision, assistance in the different administrative processes, free legal information, residency and work permits, training and job opportunities–and the deployment of all the measures envisaged in the Palermo Protocol.

4. ANNEXES

4.1 RISK SITUATIONS

The studies carried out on the practise of prostitution have two aspects in common. In the first place, they all focus analysis on the individuals practising prostitution, and primarily only identify women, disregarding the existence of other social sectors that practise prostitution and failing to analyse the remaining individuals that are involved in this phenomenon. In the second place, the aim of their research is to identify risk groups, through whom they attempt to ascertain the motives, if not the causes, leading these individuals to practise prostitution.

Hence, studies carried out during the 1970s established maternity out of wedlock as one of the situations leading many women to practise prostitution, given that at that time, having children out of wedlock was a situation severely punished by society, which discriminated against women transgressing their assigned social roles. By the same token, a low social class and belonging to a large family with a low income, or simply the lower-class background of many women were considered risk factors conditioning their job opportunities.

Studies done during the 1980s demonstrated a relationship between the practise of prostitution and the consumption of heroin. With the dramatic increase in the consumption of this drug in the 1980s, a relationship was established between some of the users and the practise of prostitution. This was based on two premises: the first determined the access of women consuming heroin to the "standard" channels of the job market, whereas the second established the need to obtain an elevated income in order to guarantee consumption of the drug.

Another important point is that in the majority of the reports and studies carried out in the 1980s, one of the hypotheses used expresses a relationship between the so-called "sexual revolution" occurring in the 1970s in Europe and arriving in Spain during its transition to democracy as one of the causes that would contribute to the eventual disappearance of sexual labour, a hypothesis based on the premise that in a more liberal society, no-one would need to purchase sexual services, that is, the clients would cease to exist. Nonetheless, twenty years later, we can now assert that it was an erroneous hypothesis, as the practise of prostitution has not only not decreased, but on the contrary, has increased considerably.

Since the 1990s, the latest studies and reports analysing sexual labour reveal the relationship existing between the practise of prostitution and female migratory flows, and we cannot therefore discuss prostitution without taking this into account. In countries suffering from poverty, unemployment and precarious employment, and where a national social security system is inexistent or nearly inexistent, women use emigration and the practise of sexual labour as a survival strategy and a mechanism to guarantee coverage of their basic needs and those of their dependents.

Thus, from the perspective of the studies and reports carried out on the phenomenon of prostitution since the 1970s, we can assert that difficulty in accessing formal employment and the need to earn an elevated amount of income to cover personal or family expenses are two motives behind the practise of sexual labour by women. This explanation is also valid for the situation of transsexual women, who, on the one hand, suffer strong discrimination when seeking employment and, on the other, must finance their medical expenses themselves, as they are not covered by social security benefits.

4.2 PROSTITUTION AND IMMIGRATION[4]

We cannot deny the important role that prostitution has played over the course of history in enabling the goals of female immigrant populations to be realised. If in the migratory process, one of the most important factors is managing to improve one's economic situation, it is clear that *prostitution* continues to be a viable opportunity for earning income quickly over a short period of time. And this is one of the main dichotomies of Western Europe today, where many immigrant women, according to the data available, prefer "sexual labour" to jobs in home care and assistance or domestic service for its high profitability. Quantifying the volume of capital entering specific countries as a result of sexual labour income could help us to understand the causes leading many immigrant women to choose this economic sector.

The fact that the majority of female sex workers active in the city of Barcelona today are women from other places, with different traditions and cultures and speaking other languages, determines the approach to this phenomenon with a view to defining public policy.

Since the mid-1980s, the profile of female migration to Europe has changed. It is no longer only the wives and daughters of men who are the heads of household who arrive through processes of family reunification. Now, the migration of single women seeking the opportunity to earn the income necessary to meet their needs and those of their dependents through survival strategies has become consolidated. Thus, two trends can be seen among immigrant women that are becoming increasingly consolidated: immigrant women heads of household becoming responsible for a transnational household; and the increasing presence of young women seeking professional opportunities on the labour market that are not available in their countries of origin.

Women already comprise more than half of the world's migrant population. Smuggling people across borders from poor to wealthy countries is the second most lucrative business in the world after drug trafficking.

The jobs to which immigrants, in particular women, have access to are characterised by insecurity, a temporary nature and low salaries, and are often within the informal economy. This prevents these workers from gaining access to workers' rights and leaves them devoid of protection against labour discrimination. One of the many obstacles which they come up against is the difficulty of getting their degrees validated, a procedure which in the best of cases can take two years, and which, moreover, is no guarantee given that the job market cannot absorb the entire supply of qualified labour.

The majority of immigrant women, regardless of their education, are keeping their labour strategies within what H. Lutz calls "complementary home" services, that is, personal services encompassing domestic work, sexual services or personal-sexual services through such formulas as "marriages of convenience"or "mail order brides".

Domestic work has lower labour guarantees than other occupations. It is considered a secondary job market providing low income, with a high degree of irregularity, no labour organisation and no opportunities for advancement. Thus a considerable number of women who initially worked in domestic service have opted at some point to practise sexual labour, which is more lucrative than other jobs opportunities to which they have access. Among women practising sexual labour, some combine it with domestic labour on a regular basis and some of those who are external domestic workers intermittently work in the sex sector to meet specific financial needs.

Primarily from Africa, Latin America and Eastern Europe, these women come to Barcelona with the intention of escaping the economic crises in their countries of origin and often with the responsibility of providing the only source of income for their families in their places of origin. The entry of capital into some of these countries arising from sexual labour must therefore be taken into account, as the immigrant women practising sexual labour are the principal providers for their families and therefore, family responsibilities have a decisive weight in the election of labour strategies and the validation of sexual labour as a viable economic alternative.

4. *Les dones construïm poder. Cap a un procés d'apoderament per la defensa dels drets de les persones treballadores del sexe. Op. cit.*

Of these women, a high percentage (according to different studies, it ranges between 70% and 90%) are in an irregular legal situation and therefore cannot gain access to formal employment, welfare resources or training opportunities and job placement courses. Their legal situation determines their opportunities and prospects in the short and the long term, since in any naturalisation process, they cannot accredit the practise of sexual labour as an acknowledged economic activity and can be deported at any time in compliance with Spanish Immigration Law.

4.3 PROSTITUTION IN OPEN ENVIRONMENTS

The Barcelona Ordinance, far from focusing the debate on the regulation or the abolition of sexual labour, approaches the restriction of the practise of sexual labour on the public thoroughfare through measures to guarantee and improve the peaceful coexistence of the city's inhabitants, keeping within the municipal government's powers. Although sexual labour has always been present in certain areas of this city, the increased presence of women working on the streets over the past few years has upset the balance that existed; indeed, this was the initial reason for the Plan. The point is to guarantee compatibility in the uses of public space and access to this space for everyone. We must reflect upon the causes of situations emerging in certain areas of the city that have made an instrument such as the Ordinance necessary and how we can recover the necessary balance essential for the harmonious coexistence of all the people using the public space and the diversity of uses to which it is put.

Despite the fact that sexual labour in open environments represents a very small percentage of overall prostitution, it is the most controversial on the local level as it makes the discrepancy of interests evident and attracts the complaints of specific groups of people who demand that the local authorities act as an intermediary in this conflict by establishing measures guaranteeing peaceful coexistence.

The City Council is the political level closest to the city's inhabitants, which makes it the body to which inhabitants address their complaints and demands and apply pressure in defence of their interests, demanding a response. Nonetheless, the regulative capacity of the municipal government in this sphere is limited to its powers and attributions, which are relative to the administration of the public space and to guaranteeing access for all and enjoyment of this space. Moreover, its actions must comply with the law, which can only be modified by the national government and the Spanish Congress of Deputies.

Those practising prostitution in open environments tend to clearly differentiate their work from their private lives. The public thoroughfare is the place where the process of initial contact with potential clients, negotiation and establishment of conditions takes place for the exchange that will be carried out in spaces that are leased to this end, primarily brothels and establishments renting out rooms and allowing payment of rent in installments.

The volume of economic resources obtained through the practise of sexual labour depends to a large extent on many factors: the services they offer, as not all services cost the same; the number of hours worked and the number of clients they serve within this timeframe, which can vary from one day to the next; whether intermediaries are involved in the transaction or not; and the time of year. Though this data is only approximate, the average income of a female sex worker per month is estimated to range from 1,500 to 2,500 euros.

In any case, in sexual labour in open environments, women practising intermittently or temporarily in order to meet an unexpected expense or as a compliment to their salary in another job must be considered as well.

This Plan is based on the premise of recognising sex workers as agents in the process, and it must thus take into account the reasons they put forth for continuing to work on the public thoroughfare, where they have greater liberty to decide their rates and hours and to choose their clients. They do not enjoy such freedom at hostess clubs, whose conditions many of these women consider abusive, should they have the opportunity of working at such clubs, and to which not all women practising sexual labour can gain access.

The first months of application of the Ordinance measures have shown that organisations (in particular, the Plataforma Comunitària: Treball Sexual i Convivència, or Community Platform for Sexual Labour and Peaceful Coexistence) experience this process as being highly negative. According to their information, arbitrary action is being taken that increases the clandestine nature of the economic sector, the marginalisation of these women and the precarious nature of their work, as well as increasing mobility, consequently making it difficult to maintain ties and a support network.

In addition, the prices of the few rooms available are increasing, apartments used to such ends are being closed down and conflict has increased due to lack of space. Given the characteristics described, the increase in complaints for this reason by associations contrasts with the decreased use by the women in question of the right to lodge complaints due to their fear of being arrested, as they are aware of the lack of protection and institutional foresight for dealing with risk situations. Indeed, Amnesty International has denounced that the majority of illegal female immigrants who are exploited and forced to practise prostitution who decide to report their situation to the relevant authorities are not subject to measures in keeping with the Palermo Protocol; on the contrary, the authorities begin deportation proceedings.

Internal channels must therefore be established to allow the different municipal services and departments involved to structure coinciding and not contradictory policies. This should be made possible through the implementation of this Plan.

4.4 SEXUAL EXPLOITATION

Human trafficking for exploitation is a phenomenon defined by the United Nations as one[5]of the new forms of slavery in the contemporary world. It occurs in all regions of the world and involves many countries, whether as countries of origin, transit or destination.

It is very difficult to accurately describe and determine the scope of a phenomenon as clandestine as human trafficking. Nevertheless, according to data compiled by the United Nations and the International Organisation for Migration, such trafficking affects 4 million people worldwide, primarily women and minors, and approximately 500,000 of these women are trafficked annually in Europe.

These women are in a vulnerable situation from which they cannot easily escape, as they do not have economic resources, have neither family nor social networks, often do not know the language of the host country, do not trust the police, and their documents are in the hands of those retaining them.

Spain is both a destination country and a place of transit for these women, who are the victims of exploitation in prostitution, agricultural work and domestic service, among other sectors.

The capacity to ensure safe, decent housing for women who are victims of trafficking is a key factor in guaranteeing the social inclusion of these women.

Finally, it must be borne in mind that neither local authorities nor regional governments have jurisdiction in this area and that it is essential to design inter-institutional policies capable of harnessing the collaboration of and coordinating the different parties at all levels of government.

5. United Nations Convention against Transnational Organised Crime and additional protocols, signed in Palermo in 2000.

BIBLIOGRAPHY

Anàlisi de la prostitució femenina a Catalunya: propostes executives i legislatives per a millorar una situació problemàtica. Study carried out by the prostitution research team as part of the Public and Social Policies Programme, Universitat Pompeu Fabra / The Johns Hopkins University, under the auspices of the Institut Català de la Dona (Catalan Institute for Women's Issues). Unpublished. Barcelona: 2001.

Debates sobre la prostitución. Valencia, 16, 17 y 18 de enero de 1986. Valencia: Institut Valencià de la Dona, 1990. ISBN: 84-7890-046-2.

Les Dones construïm poder: cap a un empoderament per la defensa dels seus drets entre les dones treballadores del sexe a Catalunya. Unpublished. Barcelona: LICIT, 2004.

Encuentro internacional sobre tráfico de mujeres y explotación sexual. Málaga, 23 y 24 de septiembre de 2002. Seville: Instituto Andaluz de la Mujer, 2003. ISBN: 84-7921-102-4.

Marsal i Grinyó, S. *Informe sobre la prostitució femenina a Barcelona.* Unpublished. Barcelona, 1988.

Negre i Rigol, P. *La Prostitución popular: relatos de vida.* Barcelona: Fundació Caixa de Pensions, 1988.

La Prostitución ejercida por las mujeres en la C.A.P.V. Vitoria: Emakunde, 2002. ISBN: 84-87595-820.

Rivière Gómez, A. *Caídas, miserables, degeneradas: estudio sobre la prostitución en el siglo xx.* Madrid: Dirección General de la Mujer: Horas y Horas, 1994. ISBN: 84-87715-39-7.

Seminario "Prostitución femenina". Madrid, 28 y 29 de marzo de 1985. Unpublished. Madrid: Unión General de Trabajadores.

Skrobanek, S.; Boonpakdi, N.; Janthakeero, C. *Tráfico de mujeres: realidades humanas en el negocio internacional del sexo.* Madrid: Narcea, 1999. ISBN: 84-277-1292-8.

Vázquez Antón, C.; Andrieu Sanz, R. M. *Hacia una interpretación de la prostitución de mujeres.* Madrid: Instituto de la Mujer, 1985.
