

5. EXTRANJERÍA

En el año 2020 tanto la realidad social y económica sobre la que se proyecta la actividad de la Unidad de Extranjería de la FGE y la Red de Fiscales de Extranjería, como nuestra forma de proceder en el que-hacer diario, se han visto seriamente alteradas.

Las necesarias medidas adoptadas para proteger la salud y seguridad del conjunto de la ciudadanía a través de la aprobación por Real Decreto 463/2020 del estado de alarma, significadamente el cierre total o parcial de fronteras, ha limitado seriamente el flujo de llegadas de ciudadanos extranjeros no solo con fines turísticos, sino también migratorios regulares, laborales, de estudio, así como cualquier otro que no tuviera una condición esencial.

Sin embargo, por muy grave que fuera el riesgo sanitario, lo que la pandemia no ha logrado detener es la huida de multitud de personas –significadamente del continente africano– de la extrema pobreza, de las zonas de conflictos bélicos, de la indigna discriminación o movidos por la natural voluntad de reunirse con sus familiares más queridos ya instalados en Europa. Tampoco ha logrado frenar el anhelo de muchos seres humanos de alcanzar el sueño de un futuro en igualdad, libertad, seguridad y trabajo digno que creen erróneamente que van a recibir en territorio europeo en general, o en sus antiguas metrópolis en particular. Cómo será su determinación, a veces desesperación, que no dudan en arriesgar sus vidas y las de sus hijos/as en travesías marítimas muy peligrosas y, muchas veces, mortales. Es insoportable ver la imagen de un niño fallecido *abandonado* en una playa o los cadáveres de jóvenes que llegan en las barcas como si fueran despojos humanos imposibles de identificar, o no saber con certeza cuántas mujeres y hombres han sido arrojados por la borda durante el transporte.

En efecto, según informa la UCRIF, durante el año 2020 han llegado en embarcaciones de diversos tipos procedentes de África 40.385 inmigrantes (15.688 a las costas peninsulares, 1426 a las Islas Baleares y 23.271 a las Islas Canarias).

En el año 2020 todas las materias sobre las que intervenimos se han visto afectadas por la pandemia y por las medidas adoptadas a nivel nacional como internacional para combatirla: desde la delimitación de todos y cada uno de los parámetros necesarios para analizar la situación y evolución criminológica del fenómeno de trata de seres humanos, de los delitos finales de explotación y los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, hasta la aplicación normalizada de la medida cautelar de internamiento administrativo de extranje-

ros con fines de expulsión o devolución (art. 61 LOEX), la sustitución del proceso penal por la expulsión administrativa (art. 57.7 LOEX) y la sustitución judicial de las penas privativas por la expulsión (art. 89 CP).

En el caso de los delitos antecedentes y finales de explotación en cualquiera de sus modalidades el cese de determinadas actividades económicas no esenciales ha provocado el cierre temporal de muchos establecimientos abiertos al público con actividad no esencial (restaurantes, bares, pequeños comercios, etc.), lo que ha impedido la efectiva explotación laboral en muchos sectores económicos y la sexual por el cierre de los denominados clubes de alterne. En este campo, el confinamiento decretado y posteriormente los toques de queda de obligado cumplimiento también han limitado considerablemente la explotación sexual en vías públicas, desplazando el lugar de dominación a los pisos o domicilios particulares, o la utilización de muchas mujeres en el ámbito de la explotación *online* (pornografía de contacto individualizado). Ello ha supuesto no solo poner obstáculos a la detección e identificación de víctimas, lo que se refleja en la disminución de la apertura de investigaciones policiales, sino también –lo que es mucho más grave– constatar que muchas víctimas habían sido abandonadas a su suerte y sin recursos por sus proxenetas.

Para paliar de algún modo la situación anterior, desde la Unidad de Extranjería se procuró mejorar el flujo de información entre las ONG, Policía Nacional y Guardia Civil especializadas, en aras a maximizar las posibilidades de detección, identificación y protección de posibles víctimas a través de un sistema de encuentros mediante videoconferencias. Las primeras reuniones, tuvieron lugar el 2 de abril, manteniendo una videoconferencia con el Interlocutor Social Nacional de UCRIF y otra con agentes de la Guardia Civil (representantes de la UTPJ y de UCO), con asistencia en ambos casos de la directora de APRAMP y previa consulta con otras ONG (Diaconía y Proyecto Esperanza), acordándose en la mismas que por parte de los correspondientes cuerpos, y a través de sus Interlocutores Provinciales, se pondrían en contacto con las ONG especializadas en víctimas de trata en sus respectivas regiones, para que cualquier información de interés pudiera ser compartida, optimizando así los diezmos recursos que, en ese momento, poseían unos y otros. Las citadas reuniones, a la vista de los buenos resultados obtenidos, se continúan celebrando en la actualidad, con una periodicidad mensual, en el mismo formato *online*.

A nivel territorial, la pandemia ha provocado efectos negativos –como en el resto de las especialidades– en el aumento de suspensiones de vistas orales (reduciéndose el número de sentencias) o la paralización de muchas actuaciones instructoras (significadamente,

concernientes a la preconstitución probatoria). También, en el ámbito específico de nuestra actividad, ha provocado la imposibilidad de llevar a cabo un buen número de reuniones de coordinación del artículo XVI.B del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, no solo presenciales sino también mediante videoconferencias pues muchos de los llamados carecían de los medios técnicos compatibles para concurrir y participar de una forma práctica y ágil.

En el ámbito de las expulsiones, tanto judiciales (art. 89 CP) como administrativas (art. 57.7 LOEX) y en relación con el internamiento de cautelar de ciudadanos extranjeros (art. 61 LOEX), los efectos de la pandemia han sido evidentes: salvo supuestos muy excepcionales, la posibilidad de hacer efectiva la expulsión acordada en cualquiera de las modalidades señaladas, resultó de imposible materialización durante los meses de confinamiento riguroso, manteniéndose la dificultad posteriormente a lo largo de todo el 2020; además, la situación se ha ido tornando desigual dependiendo de las distintas medidas que iban adoptando los diferentes países en relación al cierre total o parcial, continuo o discontinuo de sus fronteras. En estas circunstancias no era procedente que los/as fiscales informaran a favor de la privación de libertad cautelar salvo que, en cada caso, se acreditara por la autoridad gubernativa la viabilidad del retorno acordado o por adoptar.

Ello motivó que con base a la Circular 2/2006 de 27 de julio de la FGE («los Sres. Fiscales se pronunciarán en contra del internamiento o instarán el cese del mismo, si su cumplimiento hubiera comenzado, cuando se constate que dicha ejecución resulta de imposible materialización») por la Unidad de Extranjería se dictara una Nota Interna el 31 de marzo de 2020 indicando los criterios a seguir para los supuestos de sustitución íntegra o parcial de las penas privativas de libertad, para los casos de sustitución del proceso penal por la expulsión, así como sobre la aplicación del artículo 61 LOEX.

Relacionado con esta problemática debemos destacar por su especial relevancia la reunión *online* de 6 de octubre de 2020 con los/as fiscales delegados de extranjería de Madrid, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Tenerife, Murcia, Almería, Cádiz, Mallorca, Ibiza y Granada, para analizar las dificultades y problemas derivados de la actual situación por el importante incremento de llegada de pateras a las costas del sur de la península e islas de Canarias y Baleares y la paulatina reapertura de los Centros de Internamiento de Extranjeros que se produjo después del verano. Resultado de la misma fue la elaboración el 10 de noviembre de 2020 de un informe remitido a la Secretaría Técnica en el que, además de señalarse los principales

problemas generales detectados (situación, imposibilidad o grave dificultad de materializar expulsiones o devoluciones, y garantía de la seguridad de los internos respecto a la transmisión de la COVID-19), se trasladó la preocupación de la FDE de Las Palmas, por la situación en que se encontraba el Muelle de Arguineguín en Gran Canaria.

Como consecuencia de la pandemia, la labor de asistencia, asesoramiento y resolución de consultas de la manera que recomienda la Instrucción de la Inspección Fiscal de fecha 11 de enero de 2017, tuvimos que realizarla desde nuestros domicilios particulares mientras duraron los meses de confinamiento riguroso.

Solo pudimos regresar a nuestra sede oficial a partir del día 8 de junio. Desde entonces y hasta la actualidad la mayor parte de nuestra labor de coordinación interna y de relación interorgánica –nacional e internacional– se lleva a cabo por medios telemáticos hasta el punto de poder afirmarse que las plataformas *online* y las videoconferencias –a veces con un número importante de participantes– constituyen un elemento esencial en nuestro trabajo cotidiano.

A pesar de ello, las funciones de respuesta, control y seguimiento de todas las materias que nos están atribuidas se han llevado a cabo con aceptable normalidad, especialmente en materia de determinación de la edad de menores extranjeros no acompañados, en la supervisión de los procedimientos penales competencia de extranjería, en el registro y análisis de las diligencias de seguimiento del delito de trata de seres humanos, y en la confección del boletín de jurisprudencia de materias propias de nuestra especialidad.

En este periodo anual la Unidad de Extranjería ha elaborado una pluralidad de notas técnicas de distinto contenido para facilitar la labor de los/as fiscales delegados/as: Núm. 1, *Sobre el valor del informe policial para determinar la fiabilidad de un documento*; núm. 2, *Sobre la Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de determinación de la edad*; núm. 3, *Sobre el delito de trata: negativa por parte de la víctima a denunciar, retiradas de denuncias o retrasos en interponer la denuncia, contradicciones, retractaciones y negativas a declarar*; núm. 4, *Sobre los móviles espurios en la declaración de la víctima de trata*; núm. 5, *Sobre testigos anónimos. La revelación de nombre y apellidos del testigo protegido previsto en la Ley 19/1994*; núm. 6, *Sobre la prueba testifical preconstituida y anticipada y la lectura de la declaración hecha por la víctima en instrucción*.

Del mismo modo, hemos dictado tres notas internas interpretativas: la ya citada *Sobre el internamiento cautelar administrativo de extranjeros*; *de la sustitución total de las penas privativas de libertad*

por la expulsión; y de la sustitución del proceso penal por la expulsión, provocada por el cierre de fronteras a causa de la epidemia; y otras dos: Sobre la impugnación de documentos en el proceso de determinación de la edad (en unión con la Unidad de Menores); y, Sobre el internamiento de los peticionarios de protección internacional y la sentencia de 25 de junio de 2020 de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto c-36/20 PPU). Además, se hizo preciso emitir una nota recordatoria sobre las consecuencias del Brexit en la aplicación del art. 89 CP.

En el ámbito de las relaciones interorgánicas nacionales internas se ha mantenido una constante y fluida relación con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, especialmente con el Comisario de la UCRIF, con el Comisario de la UCER, con la Unidad Central contra la Trata de Seres Humanos y con el Centro de Inteligencia y Evaluación de Riesgos, en lo concerniente a la investigación y persecución de los delitos tipificados en los arts. 177 *bis* y 318 *bis* CP y sobre el régimen de aplicación normalizada del art. 61 LOEX. Idéntica y fluida comunicación se sostiene con las unidades de la Guardia Civil dedicadas a la investigación del delito de trata. Indudablemente favorece este tipo de relación la presencia en Fiscalía de un agente de la Policía y de la Guardia Civil de Enlace.

En otro orden de relaciones interorgánicas nacionales, debemos señalar que durante el año 2020 hemos participado activamente en los siguientes grupos de trabajo institucionales: 1) Grupo de Trabajo para la elaboración del Plan Nacional de Trabajo Forzoso y otras Actividades Forzadas, organizado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo; 2) Grupo de Trabajo para la Elaboración del Plan Estratégico Nacional contra la TSH (PENTRA), organizado por CITCO; 3) Participación en las reuniones del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, dirigido por la DGVG, que tuvieron lugar en abril y octubre de 2020, donde se trató principalmente de la Ampliación del Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis de la COVID-19: medidas adicionales dirigidas a víctimas de trata, explotación sexual y a mujeres en contextos de prostitución; y, 4) Grupo de Trabajo para la propuesta de una nueva regulación de los procesos de determinación de la edad, a instancia del Ministerio de Justicia.

Igualmente, continuamos manteniendo e implementando nuestra participación en proyectos formativos nacionales en colaboración con Universidades, CEJ, CGPJ y otras entidades e instituciones públicas y privadas, en relación a las materias propias de nuestro ámbito de competencias. Entre ellas caben destacar: Formación Inicial y continuada

para miembros de la Carrera Fiscal (CEJ); formación dirigida a Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil); formación para el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (Determinación de edad de menores; unidad didáctica sobre TSH; curso sobre práctica procesal labor, sobre TSH, medios de investigación, identificación y protección de víctimas, nuevos retos); formación para el Ilustre Colegio de Abogados de Murcia, curso de TSH y Delitos de Odio; colaboración con universidades: Sistema de protección a infancia y adolescencia, URJC; curso de expertos en la lucha contra la TSH-UAH; curso virtual sobre gestión de solicitudes de asilo e integración de refugiados, Ministerio de Asuntos Exteriores; 25-N Día contra la violencia de las Mujeres, la necesidad de medidas eficaces contra la violencia hacia las mujeres; XII Jornadas sobre mujeres inmigrantes, violencia y TSH, ONG Isadora Duncan; formación multilateral en TSH, Cruz Roja; seminario sobre la TSH en tiempo de pandemia, DIACONIA, (presencial); formación sobre colectivos vulnerables, Asociación de Jueces Francisco de Vitoria; curso de formación inspectores de trabajo (trata laboral). La mayor parte de nuestras intervenciones, comunicaciones o relaciones se ha realizado en formato *online*.

En la esfera internacional, dada la situación de pandemia, nuestra actividad se ha reducido sobre todo en el periodo de máximo confinamiento. No obstante, una vez se fue normalizando la utilización de las plataformas telemáticas, se comenzaron a celebrar algunos de los eventos paralizados y se convocaron otros nuevos, desarrollándose en la mayor parte de las ocasiones a través del formato referido.

En efecto, además de atender la petición de información recabada periódicamente desde distintas instituciones (GRETA, OSCE, UNDOC, EUROJUST, Embajada de EEUU), debemos recordar en este lugar los eventos más relevantes en materia de cooperación y colaboración internacional donde hemos participado activamente: 1) 1st and 2nd «Capacity Building Expert Meeting on Investigating and Prosecuting THB-related Crimes», (OSCE, junio y diciembre 2020, online); 2) The OSCE 20th Alliance against Trafficking in Persons Conference (julio 2020, online); 3) I Congreso Internacional Sobre Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, (Dirección General de Mujer y Diversidad de Género, Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familia y Política Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia junto con la Universidad Politécnica de Cartagena, septiembre 2020, *online*); 4) X Periodo de Sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional – participación en el Evento

Paralelo « Los Protocolos de Palermo en la Práctica: La Experiencia de REDTRAM, la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes», así como en el Evento Paralelo «Deploying African Liaison magistrates to fight transnational organized crime: Building on the Nigerian experience», (octubre 2020, online); 5) Trafficking in Human Beings - Investigating and Prosecuting Cases Effectively Using Victim-Centered Approaches (OSCE - octubre 2020, online); 6) Jornadas sobre Smuggling of migrants on the Western Mediterranean route and investigative technique (EUROJUST – octubre 2020, *online*); 7) Taller de Investigación Criminal sobre Delitos de TSH y elaboración de manual de buenas prácticas – (Perú, FIIAPP, *online*); 8) Reunión con la Magistrada de Enlace de Países Bajos (diciembre de 2020, presencial).

No debemos terminar sin recordar que la estructura y composición de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado durante el año 2020 no sufrió modificación alguna. Estuvo integrada por dos fiscales adscritos al Fiscal de Sala, el propio Fiscal de Sala, una secretaria integrada por dos funcionarias, una Policía Nacional de Enlace de la UCRIF y un Capitán de la Guardia Civil, también de enlace con la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil.

En el año 2020 la Red de Fiscales especialistas en extranjería estaba compuesta por 117 fiscales: junto con los 3 fiscales de la Unidad FGE, la integraban 52 Fiscales delegados/as de extranjería (1 por cada provincia, 1 en la Fiscalía Antidroga y 1 en la Audiencia Nacional); 27 fiscales de enlace en las Fiscalías de Área; 35 fiscales adscritos a los/as fiscales delegados/as; y 2 fiscales coordinadores en las fiscalías territoriales de Cataluña y Castilla y León (coincidentes con los fiscales delegados de Barcelona y Valladolid).