

Vigilar y castigar: las nuevas propuestas de políticas públicas para la prostitución en Europa; análisis de los modelos de Suecia y los Países Bajos.¹

Daniela Heim y Núria Monfort

1. Presentación.

Fiel a la antigua tradición de los “pecados contra la carne²”, en la historia contemporánea aparecieron gran cantidad de leyes para prohibir y/o limitar las relaciones sexuales (o algunas de sus formas). Las de la prostitución están entre ellas y, para su estudio, se suelen determinar tres modelos jurídicos diferenciados: el *prohibicionismo*, el *abolicionismo* y el *reglamentismo*.

Esta clasificación responde a dos variables: a) *la imposición de una condena moral a las prostitutas por su calidad de tales (prohibicionismo) o la ausencia de esa condena moral respecto de las prostitutas, pero presente sobre la prostitución en tanto actividad indeseada (abolicionismo y reglamentismo)*; y b) *la elección del estado de reconocer, sea implícita o explícitamente, un espacio legal para el ejercicio de la prostitución (abolicionismo y reglamentismo), o de no hacerlo de ningún modo (prohibicionismo)* (Danna, 2002).

¹ Este artículo se basa en la investigación “*Prostitució i polítiques públiques: anàlisi i perspectives d’un conflicte històric. Especial referència a la situació en els Països Baixos i Suècia*”, subvencionada por el programa de becas y ayudas a la investigación en materia de seguridad ciudadana de la Escola de Policia de Catalunya, para el año 2003. Las autoras agradecen muy especialmente la colaboración de Francesc Guillén (director del estudio), Lola Vallés, Agneta Borg, Sietse Altink y Goran Erikson.

² Continuando las tradiciones pre-cristianas del helenismo y el judaísmo, el apóstol San Pablo (I Cor 6,9-10 Tim 1, 9-10), ordenó los pecados “en cinco grandes categorías: los pecados contra Dios, los pecados contra la vida del hombre, contra su cuerpo, contra los bienes y las cosas y, por último, los pecados de palabra. .. El grupo de los pecadores de la carne (quienes pecan contra su propio cuerpo), a su vez se subdivide en cuatro tipos... El primer tipo lo forman quienes se prostituyen: *fornicarii* (en griego: *pornoi*). El segundo tipo lo constituyen los adúlteros...” (Ariès, 1987:65-66).

		Condena moral de la prostituta	
		Si	No
Posibilidad legal para ejercer la prostitución	Si	reglamentismo	abolicionismo
	No	prohibicionismo	

El *prohibicionismo* constituye el mecanismo de control penal de la sexualidad más antiguo del mundo. Supone la criminalización tanto del ejercicio de la prostitución como de cualquier forma de proxenetismo y/o explotación de la prostitución ajena. Hasta hace unos años, ningún país de Europa occidental había optado por este modelo, una de cuyas expresiones más extremas la encontramos en EE.UU, en donde rige con la única excepción del estado de Alabama.

El *reglamentismo* significa la admisión de hecho y de derecho de la prostitución, mediante normas que regulan su ejercicio. Se implementó por primera vez en Francia en 1802 y durante el siglo XIX, debido a las invasiones napoleónicas, se extendió por casi toda Europa. En su forma original, supuso la delimitación del ejercicio de la actividad a zonas geográficas concretas y la instauración de los burdeles, como únicos espacios habilitados para ello. Posteriormente, significó un sistema de control sanitario-policial, ejercido únicamente sobre las prostitutas, mediante el cual se pretendía evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual.

El *abolicionismo* surgió como resultado del movimiento del mismo nombre iniciado en Inglaterra en 1869, a modo de reacción contra las leyes de enfermedades contagiosas, que habían entrado en vigor en 1864 con la finalidad de prevenirlas. En un principio, implicó la abolición de toda forma de reglamentación de la prostitución, mediante el cierre de las llamadas casas de tolerancia y burdeles, y la desaparición de los registros policiales, los controles y cartillas sanitarias. Más tarde, dio lugar a la represión penal de todas aquellas conductas relativas a la explotación de la prostitución ajena, como asimismo a la

incitación o favorecimiento de la misma y cualquier otra forma de proxenetismo, incluyendo la represión del tráfico de personas y dejando siempre impune a la prostituta.

Desde entonces, y durante casi todo el siglo XX, el sistema abolicionista rigió el tratamiento de la prostitución en Europa occidental, pero en las dos últimas décadas, muchos países comenzaron a revisar sus legislaciones con relación a la prostitución. Como resultado de ello, Austria, los Países Bajos, Alemania, Dinamarca, Italia y España adoptaron una cantidad de medidas en favor de cierto reconocimiento jurídico de la actividad; mientras Suecia, Finlandia, Irlanda del Norte y el Reino Unido lo hicieron en sentido contrario.

En nuestros días, la asignación de algún espacio legal para el ejercicio de la prostitución, expresa o tácitamente, significa (o debe significar) el reconocimiento de las personas que ejercen esta actividad como trabajadores sexuales. Dado que el viejo esquema del reglamentismo tradicional no consideraba esta alternativa, el sistema legal que reconoce jurídicamente la prostitución en esta categoría se ha dado en llamar *neo-reglamentismo*.

Las legislaciones que han optado por prohibir o criminalizar sólo la demanda de servicios sexuales, dejando impune la oferta, tampoco encajan en el tradicional modelo prohibicionista (que prohíbe ambas), y por ello se las califica en términos de *abolicionismo restringido*, *neo-prohibicionismo* o, más propiamente, como sistema de *criminalización del cliente* (Danna, 2002).

		Condena moral de la prostituta	
		Si	No
Posibilidad legal para ejercer la prostitución	Si	Neo-reglamentismo Austria Alemania Países Bajos	abolicionismo Dinamarca Francia Italia España, etc.
	no	prohibicionismo Gran Bretaña Irlanda	criminalización del cliente Suecia

En todos los supuestos, no obstante, subsisten numerosas normas penales que reprimen ciertas conductas relacionadas con la prostitución. En el siguiente cuadro se muestran algunas de ellas:

	Irlanda	Gran Bretaña	Suecia	Francia	Italia	Dinamarca	Austria	Alemania	Países Bajos	España
Proxenetismo	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Facilitación con afán de lucro	X		X	X	X	X	X			
Facilitación con afán de lucro			X	X	X					
Recrutación, aún sin afán de lujo	X	X		X	X	X	X			
Ser propietario de locales donde se ejerce la prostitución	X	X	X	X	X	X				
Locar habitaciones	X	X	X	X	X	X				
Oferta pasiva de sexo	X	X								
Oferta de sexo con provocación	X	X		X						
Demandar prostitución	X	X	X							
Anunciarla públicamente	X		X	X	X			X		
Ofertar sexo fuera de las áreas permitidas							X	X		
Ofertar sexo en la vía pública sin licencia							X	X		

De las últimas reformas realizadas en la materia, en Europa, las que se dieron en Los Países Bajos y en Suecia han acaparado la mayor atención en los foros internacionales de debate, pues fueron las primeras, las más radicales (cada una en su contexto) y las más coherentes con la ideología interna que las sustenta. El análisis particular de ambas constituye el objeto de este trabajo.

2. El caso sueco.

2.1. Introducción.

Continuamente preocupada por el pleno desarrollo de la igualdad de género, Suecia se auto considera la sociedad más igualitaria del mundo: un 50% de los

cargos jerárquicos del gobierno, un 48% de las jefaturas municipales y un 43% de los escaños del parlamento están actualmente ocupados por mujeres (*Gender Equality Report, Ministry of Industry, Employment and Communications, 2003*).

Tales circunstancias han sido resultado de las políticas de igualdad de género, que comenzaron a implementarse en el país desde mediados del siglo XIX. En 1845 las mujeres suecas obtuvieron el pleno derecho a la propiedad, en 1859 el derecho a ser maestras de escuela y en 1873, se les permitió matricularse en la universidad a todos sus efectos (no sólo como oyentes, o invitadas a las clases, sino como alumnas con los mismos derechos y obligaciones que los alumnos hombres). En 1915 se sancionó una ley que permitió el divorcio por mutuo acuerdo; en 1919 las mujeres obtuvieron el derecho a elegir y ser elegidas y en 1920 la nueva ley de familia eliminó la custodia del marido de la mujer y los hijos, estableciéndose la independencia mutua entre los cónyuges y la patria potestad compartida. En este mismo período se sancionó la ley que permite el aborto. En 1944 se abolieron las leyes que reprimían la homosexualidad; y en 1977 el *Rikstad* (parlamento sueco) declaró que las personas del mismo sexo que vivieran juntas debían ser aceptadas por toda la sociedad. La educación sexual se introdujo en el currículum escolar en 1956.

Actualmente, y a partir de los 15 años de edad, las adolescentes pueden requerir anticonceptivos gratuitamente, sin autorización de sus padres, como así también el aborto mediante demanda judicial. Las parejas homosexuales tienen derecho al matrimonio y a la adopción de hijos. Y las parejas de hecho están jurídicamente reconocidas, en el sentido de que ninguna forma de cohabitación se considera superior a otras. Las políticas para la familia desarrolladas en los últimos cuarenta años, se han orientado a garantizar la igualdad de derechos y obligaciones en lo que respecta a las denominadas tareas reproductivas (que incluyen las tareas domésticas y la crianza y cuidado de los niños). Padres y madres, conjunta e indistintamente, gozan en la actualidad de permisos de ausentismo laboral en virtud del nacimiento de un hijo, al igual que de reducción del horario de trabajo a seis horas, una vez producida la reincorporación al trabajo y hasta que el niño adquiriera la edad escolar (*Regeringskansliet, Ministry of Industry,*

Employment and Communications Factsheet, 1999; *Government's Communication on Gender Equality into the 21st. Century*, 2000).

Como los demás países escandinavos, Suecia tiene una pequeña población, con un muy bajo nivel de densidad demográfica y de diversidad étnica, en comparación con el resto de Europa. Siendo una monarquía constitucional, su sistema político ha posibilitado el desarrollo de una democracia parlamentaria, caracterizada por un fuerte multipartidismo con un alto grado de representación en el gobierno, tanto a nivel local como nacional. Esto ha permitido la presencia de los grupos sociales considerados como minorías, tanto en la discusión parlamentaria de las leyes que les conciernen, como en la elaboración y ejecución de las políticas de gestión social (Kaplan, 1992).

Dicha gestión, por lo menos desde la década de 1930, ha sido calificada por el resto del mundo como progresista, en el sentido de que ha significado un desarrollo del estado de bienestar centrado en prácticas de igualdad y justicia social. El plan de gobierno ha consistido en asegurar a los ciudadanos no sólo un mínimo nivel de subsistencia, sino también en evitar que ese nivel cayera por debajo de los mínimos establecidos. Así, ha logrado mantener un alto nivel de vida en su ciudadanía (el segundo en Europa, por detrás de Suiza), pese a la crisis que afecta al estado de bienestar desde mediados de los años 1970 (Löfström, 2001).

El pluralismo político, el alto grado de desarrollo económico y social, la igualdad de género y el liberalismo frente a la sexualidad, han mostrado a Suecia como un paraíso de igualdad y de liberación sexual, en el que la penalización de alguna forma de sexualidad parecía imposible. La sanción de la *Sexköpslag* (ley de compra de sexo), en 1998, marcó un punto inflexión en esta materia, porque por primera vez desde 1944 (cuando se abolieron las leyes que reprimían la homosexualidad), el estado sueco echó mano de la ley penal para reprimir una elección sexual de sus ciudadanos (la demanda de servicios sexuales pagos).

2.2. Los antecedentes de la *Sexköpslag*. El período abolicionista.

La política de bienestar sueca no se ocupó particularmente de la prostitución hasta la década de 1970. Desde la sanción de la *Vagrancy Act* (1918) y la consecuente derogación de las leyes de reglamentación de la prostitución vigentes

desde el siglo XIX, la prostitución se había considerado una actividad marginal, respecto de la cual el estado no tomaba medidas concretas (Høigård y Finstad, 1992).

En 1971 el gobierno sueco publicó un “Informe sobre Delitos Sexuales”, que generó un arduo debate público sobre políticas públicas y sexualidad. Como conclusión de ese estudio, sus autores habían opinado que el estado debía intervenir lo menos posible en la sexualidad de los ciudadanos y que, incluso, debían tolerarse ciertas actitudes violentas referentes a la sexualidad, en el sentido de que se recomendaba, por ejemplo, que las agresiones sexuales leves no fueran perseguidas (*Sexual Crimes Report*, 1971).

Estas recomendaciones fueron severamente cuestionadas por los grupos feministas, que desconfiaron de la circunstancia de que los estudios sobre los que se basarían las políticas sexuales del país fuesen elaborados por una mayoría abrumadora de hombres (la comisión redactora estaba compuesta por siete hombres y una sola mujer). Además, se constató que el estudio no se ocupaba de la prostitución, ámbito en el cual, según las mencionadas detractoras, la violencia contra las mujeres se ejercía sistemáticamente (Boëthius, 1999).

A partir de entonces, quedó abierto el debate público sobre temas relativos a la sexualidad como la violación, la prostitución, el maltrato de mujeres por sus maridos y otras formas de violencia doméstica. La violencia contra las mujeres se convirtió en causa común y los mecanismos de opresión fueron abiertos a la mirada pública.

Simultáneamente, el feminismo sueco redefinía sus metas políticas: la igualdad entre hombres y mujeres sería entendida no sólo en términos de igual pago por igual tarea, sino también en el sentido de mayor representación en los órganos del gobierno y de una fuerte actuación contra la violencia ejercida hacia las mujeres, en la que las instituciones públicas debían entrar en acción (Manninem, 2003).

Una vez redefinidas las estrategias políticas de las mujeres, específicamente en el área de políticas sexuales, se fijó como objetivo rebatir el mencionado “Informe sobre Delitos Sexuales” y realizar uno nuevo, exigiendo que se creara una nueva comisión con una mayoría femenina entre sus miembros o, al menos, una representación equitativa entre hombres y mujeres.

Como resultado de esta estrategia, en 1977 el gobierno creó un “Comité de Delitos Sexuales”, integrado por una mayoría femenina, con el objetivo de elaborar un informe especial sobre la prostitución. En 1981 se publicaron los resultados de ese informe, catalogado como el estudio sobre la prostitución más profundo llevada a cabo en Suecia (Boëthius, 1999).

Dicha investigación fue elaborada sobre la base de entrevistas en profundidad a prostitutas, e incluyó el análisis de la historia de la prostitución –tanto en el mundo como en Suecia- y de su rol en la sociedad patriarcal. La conclusión a la que se llegó fue que las mujeres que ejercían la prostitución vivían inmersas en un mundo de violencia y opresión, de drogas y de crímenes, de poder y de sujeción. En tal sentido, la prostitución constituía un cruel mecanismo de opresión y de objetivación de la mujer:

“The street is an open marketplace with its commerce fully visible. Men and women meet and discuss what the men want and at what price. The sale is agreed on. The term torsk (Swedish for cod) is most often used in connection with street prostitution. A torsk is the women’s name for male costumer. It gives us, blindingly clearly, a different perspective: the term is not only an expression of the woman’s general view of male costumer, but also shows the dual perspectives of the oppressor and the oppressed. A cod is a fish, an animal that can be caught in a net and imprisoned. The man is tricked, in the prostitute’s view, because she does not give of herself. If the man wants to be tricked, it is his worry –he is not getting love but taking part in a ‘de-sexing act’. Calling the man a torsk is repayment for the rejection and the contempt implicit in the term ‘whore’. Contempt breeds contempt. Torsk is the equivalent of whore. The whore symbolizes access for men’s sexual drive. A torsk is a man with whom the woman neither has nor can have a relationship; a person to whom she cannot show her feelings” (Prostitution Report, 1981:199).

Este estudio implicó una considerable redefinición de los significados de la prostitución hasta entonces disponibles por la policía y las autoridades del estado de bienestar, para ayudar a las mujeres a salir de esta actividad.

En la década de 1970, la policía sueca había iniciado una ardua batalla para cerrar los prostíbulos que operaban ilegalmente en el país y se habían puesto en marcha una gran cantidad de políticas públicas dedicadas a combatir la prostitución, bajo la forma de programas de asistencia social a las prostitutas, orientados a promover y facilitar el abandono de la profesión.

El “Proyecto Malmø” fue el primero de ellos. Iniciado en la ciudad del mismo nombre, el 1 de septiembre 1977, su plan era procurar asistencia social, legal y

económica a las prostitutas y generar una red de vínculos para ayudarlas a salir de la prostitución (acceso a empleos y medios educativos, etc.).

Una de las estrategias principales para captar la atención de las prostitutas consistía en la difusión de las actividades del proyecto en los medios masivos de comunicación. La publicidad anunciaba que el proyecto estaba dedicado a asistir de variadas formas a las personas que ejercieran la prostitución, aclarando que no se limitaba a establecer contacto sólo con mujeres que quisieran abandonar la actividad, sino también con quienes desearan permanecer en ella. También se destacaba que el trabajo era realizado en condiciones de estricta confidencialidad; que se contaba con medios económicos para resolver problemas de este tipo a quienes desearan abandonar la prostitución; y que existía una red de contactos para conseguir empleo y asistencia para continuar los estudios. Ofrecían igualmente atención médica, psicológica y legal.

Cuando se inició el proyecto, se estimaba que en Malmö había una prostituta por cada 146 habitantes varones y 63 habitantes mujeres de entre 17 y 35 años, lo cual configuraba un número aproximado de unas 300 prostitutas. En 1981, dos años antes de que se clausurara oficialmente, se contabilizaban tan sólo 60 prostitutas en actividad, todas las demás habían abandonado la profesión (Høigård y Finstad, 1992).

Posteriormente, y debido al ingreso de nuevas mujeres en la prostitución, se realizaron otros proyectos, tanto en Malmö como en otras ciudades suecas (Estocolmo, Göthenberg, Noorjøping, etc.), pero todos ellos cambiaron las formas y los métodos originalmente previstos. Mientras el original Proyecto Malmö había buscado tanto establecer las causas, condiciones y principales efectos del ejercicio de la prostitución femenina, cuanto sacar a las mujeres de ella, sus sucesores persiguieron metas más modestas, orientadas básicamente a una labor meramente asistencial (Agneta Borg, entrevista personal realizada en agosto de 2003).

Desde mediados de 1980 en adelante, la prostitución a nivel mundial fue en aumento y aparecieron nuevas formas vinculadas con el comercio sexual: se pusieron de moda los *sex shops* y los *night clubs* y se abrió una gama muy amplia de espectáculos sexuales; se amplió la oferta de cine y otras publicaciones de material pornográfico; se introdujo la oferta de sexo en Internet y por teléfono; se

aumentó la publicación de ofertas de servicios sexuales y eróticos en la prensa y, fundamentalmente en Europa occidental, se incrementó de un modo muy notable la llegada de prostitutas extranjeras (Cockayne, 2002).

Estos fenómenos también se constataron en Suecia. En 1991, las autoridades suecas encargaron un estudio comparativo sobre la prostitución local y la de otros países europeos, que dio por resultado que, a pesar de que en Suecia el número de prostitutas en actividad era comparativamente bajo en relación con el resto de Europa occidental, la oferta de prostitución había aumentado notoriamente (SOU, 1991).

Mientras tanto, un fenómeno literario puso nuevamente a consideración pública el debate sobre la materia. En 1990, Hanna Olson, quien había sido Secretaria del Informe sobre Prostitución de 1981, publicó un libro que tuvo alto impacto social. El libro se titula "Catrine och rättvisan" (Catrine y la Justicia) y trata de una prostituta con problemas de adicción a drogas ilegales llamada Catrine da Costa, quien fue asesinada en 1984. Su cuerpo descuartizado y metido en bolsas de plástico fue hallado disperso por toda la ciudad de Estocolmo, recreando los horrores de los suburbios de la Inglaterra victoriana y de la literatura policíaca de la época de Jack, el destripador. La narración del libro se centró en la vida de Catrine y en el juicio de dos médicos que fueron acusados por su muerte. Como una prolongación del "Informe sobre Prostitución" de 1981, en el que su autora había participado, el relato se ocupó de evidenciar el lado más oscuro de esta actividad y su presunta consecuencia sobre las mujeres: violencia y sólo violencia, incluso hasta la muerte.

Según Hanna Olson, el crimen de Catrine constituyó una advertencia a la sociedad respecto de su punto de vista sobre la prostitución. El poder y el control social de la prostitución se habían hasta entonces ejercido históricamente sobre las mujeres, nunca sobre los hombres. Los demandantes de servicios sexuales pagos quedaban siempre exentos de responsabilidad y ello, a su entender, no constituía una práctica justa ni equitativa. En su opinión, la prostitución no era posible de combatir si los hombres quedaban ajenos a ese control: la coerción debía también dirigirse a ellos (Olson, 1990, citada por Boëthius, 1999).

En 1993, el gobierno sueco designó una nueva comisión para examinar más en profundidad el tema y proponer los cambios legales necesarios. Vista la

experiencia del Informe sobre Delitos Sexuales de 1971, los miembros de esta comisión fueron hombres y mujeres por partes iguales, aunque de orígenes diversos: funcionarios de estado, directores de entidades públicas y privadas, policías, trabajadores sociales, universitarios, y la directora de un centro de rehabilitación para prostitutas y drogadictos. Su presidenta fue Inga-Britt Törnell, funcionaria del ministerio de justicia. El informe final de este estudio fue publicado en 1995, con la recomendación al gobierno sueco de que tanto la venta como la compra de sexo fuesen penalizadas (SOU, 1995).

El tipo penal propuesto establecía que, quien fuese declarado culpable de explotar a otra persona "(...) en una relación ocasional, mediante el pago en dinero o especie, será sentenciado por comerciar con el sexo y multado o condenado a prisión por un período de hasta seis meses. Lo mismo se aplicará a quien se ponga a disposición para este tipo de relaciones. Si el delito es grave, la sentencia puede ser de hasta cuatro años de prisión. La decisión sobre la gravedad del delito tendrá en cuenta la juventud, la falta de antecedentes, y la vulnerabilidad o estatus de dependencia de la persona implicada" (SOU, 1995: 22). El concepto de comercio sexual incluía la filmación de películas pornográficas con afán de lucro, cuando los protagonistas fuesen pagados por mantener relaciones sexuales.

Las conclusiones de este estudio avivaron el debate y las disidencias en torno a los métodos y estrategias para combatir la prostitución. Altos funcionarios del departamento de salud y asuntos sociales, la directora de un centro de rehabilitación de prostitutas (miembro de la comisión), muchas instituciones judiciales (incluidas la policía jueces y fiscales), y los partidos conservador y liberal, entre otros, se manifestaron en contra de la penalización recomendada (Gould, 2002).

En idéntico sentido, el gobierno desestimó la propuesta de penalizar a ambas partes del comercio sexual, considerando que si bien la prostitución en sí misma es una actividad indeseable, no es razonable perseguir a la parte que, al menos en la mayoría de los casos, es la más perjudicada, explotada por otros para satisfacer sus pulsiones sexuales. Garantizar la impunidad de las prostitutas es importante si lo que se busca es animarlas a dejar la prostitución, pues viéndose exentas de

castigo, no tendrían que preocuparse por las consecuencias legales de haber ejercido esa actividad (SOU, 1995:15).

No obstante ello, el gobierno aprobó una serie de medidas destinada a garantizar la seguridad de las mujeres, que contemplaban de un modo específico la violencia de género, estableciendo que la prostitución era una de sus manifestaciones (*Women Security Act*, 1995). Este paquete de medidas incluyó un análisis sobre el comercio sexual, en el que se afirmaba que la prostitución en Suecia no constituía una práctica tan extendida como en otros países de Europa occidental (fundamentalmente los del sur), porque la política social y económica del estado de bienestar sueco había hecho menos necesario a las mujeres trabajar en la prostitución, como forma de obtener dinero. También concluyó que el comparativamente bajo número de prostitutas en actividad, en Suecia, se debía al hecho de que la sociedad sueca trabaja deliberadamente para establecer una cada vez mayor la igualdad entre hombres y mujeres, y que existía un razonablemente buen funcionamiento de los programas de ayuda a las prostitutas (SOU, 1995).

En un estudio posterior, realizado en 1997, se estimó que unas 2500 mujeres ejercían la prostitución en Suecia, de las cuales sólo unas 650 lo hacía en la calle. Allí se concluyó que cada prostituta contaba con un promedio de 50 clientes, lo cual significaba que unos 125.000 hombres (entre un 10 y un 13 % de la población masculina sueca) pagaban por obtener servicios sexuales. Según el estudio, el perfil de estos hombres no era diferente de aquel del ciudadano sueco medio, en términos de profesión, prosperidad y estado civil. De acuerdo con el informe, no obstante, el fenómeno de la prostitución se estaba haciendo cada vez más complejo:

“New forms of prostitution appear continuously. One way of operating undercover is to form membership clubs where members are offered a variety of sexual services, from pornography to contact addresses for prostitutes in other countries, to actual sex: in effect, a sexual bazaar. New contacts appear via the internet and video. The sex industry is in expansion and is making use of technological developments. The number of advertisements in the daily press for massage parlours and suchlike that offer sexual services has increased alarmingly” (SOU, 1997).

En tanto, los debates sobre el modo de combatir tal actividad continuaron, y pronto triunfó la tesis de que si bien la conducta de las prostitutas debía quedar impune, la de los consumidores no. En esta línea, el partido social demócrata

elaboró un proyecto de ley penal que sancionaba sólo a los consumidores de servicios sexuales pagos, presentándolo en el congreso en 1996, con el auspicio de los ministerios de justicia y de trabajo y asuntos sociales (dirigidos ambos por mujeres). El proyecto fue aprobado en 1998, bajo el nombre de *Sexköpslag* (ley de compra de sexo) que contó, en el parlamento, con el apoyo de la izquierda y los partidos de medio ambiente y centro, siendo votado en contra por los partidos conservadores y liberales (Uusimaki,1999).

La ley entró en vigor el 1 de enero de 1999 y castiga con multa o prisión de hasta 6 meses a quien requiera cualquier forma de servicio sexual a cambio de dinero o especies, sea cual fuera el lugar en que se realice la transacción (calles, burdeles, casas de masajes, hoteles, casas privadas, etc.). También está prevista en este caso la figura de la tentativa y las diferentes formas de autoría y participación penal (cómplices, instigadores, etc.). Esta modificación se introdujo en el capítulo 23 del código penal, donde se tipifican los delitos sexuales.

2.3. El fundamento ideológico de la reforma.

En 1984 se fundó ROKS, la organización feminista radical que, desde entonces, y con el soporte económico del gobierno sueco, ha tenido a cargo la tarea (entre otras de carácter más asistencial³) de sensibilizar a la opinión pública con relación a la violencia de género.

Esta organización ha liderado las numerosas campañas públicas realizadas en Suecia para combatir la violencia contra las mujeres, comprendiendo ésta la violencia doméstica, los delitos sexuales, la pornografía, el incesto y la prostitución. A su actuación, se debe la opinión generalizada en el país de que la prostitución constituye una forma de violencia de género. Por entenderla en estos términos, prostitución en Suecia es siempre sinónimo de explotación y, por ello, nunca es contemplada en su política asistencial la posibilidad de que esta actividad resulte de la libre elección de una mujer. La prostituta, ante la mirada pública sueca, es siempre una víctima y se la trata como tal, brindándole idéntica asistencia que a cualquier otra persona necesitada (www.roks.org.se).

³ ROKS tiene a cargo los refugios para mujeres maltratadas y desarrolla planes de ayuda a otras mujeres víctimas de violencia.

Cuando ROKS inició sus campañas para combatir la prostitución, el gobierno sueco había empezado a preocuparse por el aumento de la misma. Como hemos mencionado, según los estudios oficiales realizados desde 1981, el número de mujeres suecas dedicadas a la prostitución era escaso y continuaba siéndolo. El aumento de prostitutas registrado hacia fines de los años 1980 se debía, por consiguiente, a la gran cantidad de extranjeras que llegaban al país para ejercer la prostitución. El fenómeno se estaba dando, y a mayor escala, en el resto de Europa, donde sin desconocerse la procedencia de prostitutas inmigrantes de otras regiones (África y Latinoamérica, sobre todo), se ha establecido que desde la caída del muro de Berlín, la llegada de mujeres del este para ejercer la prostitución en occidente, ha sido cada vez mayor (Cockayne, *op. cit.*, 2002). Esta situación resultaba particularmente preocupante en Suecia y los demás países escandinavos, por su cercanía geográfica a Rusia y a otros estados de la ex Unión Soviética.

La lucha contra la prostitución en Suecia se unió, entonces, a la necesidad de controlar el flujo migratorio de prostitutas. Por ello, la *Sexköpslag* no sólo sería resultado de la ideología dominante del movimiento sueco de mujeres -que ve en las prostitutas a víctimas- sino también de la preocupación pública por la prostitución inmigrante, asociada con la prostitución forzada, el tráfico de mujeres y la expansión de enfermedades de transmisión sexual.

Aunque las feministas suecas se ocuparon de negar esta relación en su campaña contra la prostitución, algunas la utilizaron a favor. Así, en una entrevista publicada en el diario sensacionalista sueco *Expresen*, una trabajadora social declaró: “sin exagerar, podemos hablar de una invasión de mujeres extranjeras. Los proxenetas las explotan. Los clientes las maltratan y les contagian enfermedades mortales. Las mujeres del Este no están acostumbradas a protegerse. Los condones son muy caros en sus países. Tienen sexo sin protección e importan esta costumbre a Suecia” (*Expressen*, 1998, citado por Gould, 2002:12-13).

El flujo de prostitutas inmigrantes y el consiguiente riesgo de difusión de infecciones también fue comentado por una funcionaria del centro de servicios sociales de Estocolmo, Agneta Borg, quien en una entrevista personal con las

autoras opinó que estas mujeres, obligadas por los traficantes, por los proxenetas, por sus necesidades económicas, y/o por la falta de costumbre, suelen acordar relaciones sexuales sin el uso del preservativo, lo cual resulta sumamente peligroso no sólo para su propia salud, sino también para la de los clientes, quienes son los principales responsables de esta agresión.

Ahora bien, la opción de castigar a los clientes no tiene tanto que ver con esto último, sino con la básica idea de que el medio más idóneo para combatir un producto de consumo consiste, precisamente, en controlar a su consumidor.

En 1993, el parlamento sueco adoptó una ley de similares características, la que penaliza el consumo de drogas ilegales. Como declarara hace poco la ministra de asuntos de igualdad de género, *“todos los mercados dependen de los compradores para que funcionen”* (Winberg, 2002:1). En el caso que nos ocupa, esta lógica implica que la represión de “quienes se auto-atribuyeron el derecho a comprar el cuerpo de otras personas y a usarlos para su propio placer” acabará finalmente con la prostitución (Winberg, 2002:1, *cit.*).

Las críticas al sustento ideológico de la ley han sido numerosas. Una prostituta sueca, políticamente activa durante los últimos veinte años, afirma que no es cierto que la prostitución se caracterice por el maltrato. Para ella, la industria del sexo no es sinónimo de misoginia ni de desigualdad sexual; y ver a las mujeres involucradas como víctimas es una actitud puritana. Esta activista critica también a las militantes y académicas feministas que ignoran las publicaciones e informes de las propias prostitutas, expresando que en los países más liberales, como Los Países Bajos, no se censura ni patologiza ni se hace más invisibles a las prostitutas (según datos aportados por Agneta Borg, en entrevista personal con las autoras).

Otros, acusan a la nueva ley por su contenido “neo moralista”. En tal sentido, se ha expresado que las autoridades suecas han actuado como verdaderos fascistas sociales, decidiendo autoritariamente cómo la gente debe comportarse frente al sexo. Al igual que los traficantes de droga, los sin techo y los inmigrantes, las prostitutas han sido echadas de las calles suecas: “La ciudad ha sido desinfectada de estilos de vida alternativos” ¿Qué significa tu propio cuerpo si el estado puede denegarte el control sobre él? La oferta de servicios sexuales no se debe a la

coerción y existiendo previamente leyes contra la violencia y la violación, no era necesario crear una ley adicional para penalizar a los clientes de prostitución para proteger a las mujeres de estas conductas (Bard, 1999, citado por Gould, 2002).

Críticas aparte, se supone que entre un 50% y un 70 % de la población está de acuerdo con la norma y se estima que esos porcentajes vayan en aumento, pues desde que la ley ha entrado en vigor, la prostitución callejera en Suecia ha disminuido de manera abrumadora (*Socialstyrelsen*, 1999). También hay quienes opinan que la discusión sobre los aspectos críticos de la reforma actualmente ha desaparecido (así lo han expresado Agneta Borg y Goran Erikson en entrevistas personales con las autoras) y que el ejemplo sueco está siendo seguido en muchos otros países (Thalen, 2001; Hemtke, 2003).

Un estudio publicado recientemente en Inglaterra determinó que cuando es atacada la demanda de prostitución, un 65% de las prostitutas trabajan más horas; un 40% trabajan muchas más horas; un 71% trabajan hasta más avanzada la noche; un 53% invierten menos tiempo en decidir si acepta o no a un cliente; un 24% aceptan realizar servicios que normalmente rehusarían y un 66% ganan menos dinero (Kinnell, 2002). Ante estas argumentaciones, los funcionarios suecos suelen contestar que el ejercicio de la prostitución es en sí mismo un acto de violencia, por ello lo combaten, y que si por esta campaña las prostitutas ganan menos, sus condiciones de vida no tienen por qué verse amenazadas, pues el estado de bienestar se ocupará de satisfacer sus necesidades y de garantizarles otros medios de subsistencia (Winberg, 2002).

2.4. La situación actual.

Si en los primeros cuatro años de vida del Proyecto Malmö el número de prostitutas callejeras se redujo de 300 a 60, y su actuación fue calificada de exitosa, la evaluación de los primeros cuatro años de la ley de demanda de servicios sexuales de 1998 debería ser realizada, en tal sentido, en términos de absoluta eficacia.

Aunque las estadísticas oficiales son aún bastante imprecisas, se estima que, en la actualidad, prácticamente no existe en Suecia prostitución callejera

(*Socialstyrelsen*, 2003). En el año 2001 se estableció que en la ciudad de Estocolmo el número de prostitutas callejeras se había reducido, aproximadamente, de 300, en 1998, a 100; mientras que en la actualidad se estima que ese número no supera las 30, tratándose, normalmente, de prostitutas ocasionales. Mientras tanto, en el resto del país, se considera que el número de prostitutas que deambulan por las calles ha disminuido, de un promedio general de 25 a 30 por ciudad cabecera de distrito, en 1998, a 1 a 3 en 2002 (Maxim Institute, 2003).

Esto no significa que la prostitución en Suecia haya sido abolida, sino más bien que el escenario de la calle se ha trasladado al interior de algún hotel, restaurante, club nocturno o alguna casa particular.

El gobierno sueco no ha publicado informaciones oficiales sobre el número de lugares cerrados en los que se ejerce la prostitución, pero una investigación realizada en 1999, mediante el rastreo de oferta sexual por Internet, constató que de unos 3000 sitios con contenido erótico y pornográfico, alrededor de 30 incluían oferta de relaciones sexuales, de las cuales la mayoría estaban a cargo de ¡hombres! (*Kännedom om prostitution 1998-1999*). Estimaciones recientes consideran que esta oferta va constantemente en alza, incluidos ambos sexos (Maxim Institute, 2003).

Las fuentes policiales consultadas, expresaron que es muy difícil para la policía actuar eficazmente en el ámbito de la prostitución (así, Erikson, en entrevista personal). Argumentan que ello se debe, básicamente, a:

- a) **la vaguedad de la ley:** no queda claro el momento en que el delito establecido por la *Sexköpslag* se encuentra en grado de tentativa y resulta prácticamente imposible (cuando no bochornoso) actuar en los casos de consumación;
- b) **la clandestinidad:** siendo la compra de sexo castigada penalmente, es muy difícil detectar los lugares en donde van las prostitutas a ofrecer sus servicios, pues si quieren mantener su trabajo, deben proteger a sus clientes. Normalmente, cuando se realiza un procedimiento, es porque se ha recibido la denuncia de algún vecino, del propietario del inmueble donde se conciertan las citas (generalmente pisos de alquiler), o de alguna investigación vinculada con una red de tráfico de mujeres, todas situaciones bastante inusuales;

c) **la movilidad del comercio:** tanto para protegerse a sí mismas (sobre todo las inmigrantes sin visado de residencia), como para proteger a sus clientes, los lugares y las formas en que se realizan las transacciones cambian permanentemente. Se ha podido establecer que existen especies de redes de contactos, mediante las cuales los proxenetas u organizadores del mercado sexual tratan con los clientes, acordando previamente el momento y las circunstancias de los encuentros entre éstos y las prostitutas, quienes viajan permanentemente a sus lugares de origen y a países vecinos. También se concertarían encuentros en el exterior;

d) **el uso de Internet y otras tecnologías para establecer contactos:** Aunque se están estudiando posibles intervenciones en la materia, aún no existe un programa de acción específica en este ámbito.

Las estadísticas judiciales, por su parte, reflejan que nadie ha ido a prisión en virtud de la *Sexköpslag*. En los pocos casos en los que existieron condenas (79 veredictos de culpabilidad sobre un total de 282 denuncias, desde enero de 1999 hasta abril de 2003), las penas aplicadas han sido siempre de multa. La siguiente tabla muestra la relación entre los casos denunciados y los que han recibido sentencia condenatoria, según datos aportados por el ministerio de justicia sueco, que recogen información a nivel nacional.

Año	1999	2000	2001	2002	2003 (hasta abril cifras preliminares)
Casos denunciados	94	92	86	110	110 (hasta julio 2003)
Demandas presentadas	11	29	35	21	—

Procesos judiciales en trámite	11	34	50	45	—
Demandas Retiradas	—	—	—	—	2
Orden de pena (del fiscal)	5	7	23	24	—
Veredictos de Culpabilidad	6	27	27	19	—

(Informe del Ministerio de Justicia de Suecia, 2003).

Actualmente, el gobierno sueco está inmerso en una ardua campaña en contra del tráfico de personas, e intenta continuar desarrollando, por un lado, su política de asistencia social a las prostitutas y, por otro, los programas de sensibilización sobre la violencia de género.

También intenta desarrollar programas para el pleno empleo, no sólo dentro del país, sino también a nivel mundial, con la fe en que si la gente tiene opciones de empleo, no se verá forzada a entrar en la prostitución. En tal sentido, en el año 2002 ha donado un millón de euros a la OIT para combatir el desempleo global, y otro tanto a la comunidad económica de los países del África occidental, para su aplicación en planes de lucha contra el tráfico de personas (comunicado de prensa del ministerio de asuntos externos de Suecia, del 3 de septiembre de 2002).

Entre otros ejemplos de iniciativas de la presidencia sueca para combatir la prostitución y el tráfico de personas, se encuentran los siguientes:

a) el programa de cooperación para el desarrollo, emigración y asilo político, entre estados miembros de la unión europea y diez países del este y sud-este asiático. El punto de partida de esta iniciativa es el Protocolo de las Naciones Unidas sobre el tráfico de mujeres y niños. El plan de asistencia para el desarrollo incluye medidas de acción para disminuir la pobreza y la igualdad de género; políticas de cooperación sobre migración para combatir el tráfico de mujeres y

niños. Dentro de este programa se realizan estudios para revisar las regulaciones sobre tráfico de personas, fundamentalmente con relación a las víctimas, para darles apoyo y protección legal y facilitar su asistencia en las investigaciones criminales. El ministro de justicia sueco Thomas Bödström, ha declarado recientemente que, con tales fines, el gobierno desarrolla estrecha cooperación con la oficina de policía europea (Europol), y con la Eurojust (*European Judicial Cooperation Unit*).

b) Los ministerios de salud y asuntos sociales y el de seguridad social están trabando conjuntamente, tanto a nivel nacional como internacional, para evaluar la dimensión social del daño causado por el tráfico de personas y para procurar el cuidado de las mujeres y niños afectados, estableciendo canales de cooperación, intercambio de información y de trabajo entre las autoridades sociales y otras organizaciones en los países de origen y destinación de estas personas. En asociación con todos los países bálticos, se están haciendo esfuerzos para prevenir el tráfico y la explotación sexual de niños, para lo cual se ha abierto una *web* de contactos entre las personas involucradas en estas cuestiones (profesional o voluntariamente). Los países bálticos han sido declarados zona de peligro y se ha promocionado que sus gobiernos se involucren en estos esfuerzos, facilitando información y programas de educación para la prevención de estas actividades, los cuales son financiados en el marco de los programas de cooperación internacional.

c) El gobierno sueco ha designado un comité parlamentario para que estudie las propuestas legales que hagan posible que las víctimas del tráfico puedan permanecer legalmente en el país, tanto tiempo como sea necesario para que puedan proporcionar ayuda en las investigaciones preliminares y en los juicios de las personas imputadas. En algunos casos en los que las circunstancias puedan justificar permisos de residencia permanente, se estudia también la posibilidad de dar asistencia humanitaria (que incluye asistencia económica). Durante el periodo de residencia temporal las víctimas tendrán el mismo derecho a obtener asistencia médica y sanitaria que los asilados políticos.

Las campañas para combatir la prostitución y tráfico de mujeres tienen actualmente por objetivo incrementar el conocimiento y conciencia sobre la prostitución y el tráfico global de personas, mediante información, educación y

formación de los gobiernos y otras autoridades públicas, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y sociedad en general. La campaña nacional se centra en diferentes medidas directas en relación a los compradores (reales y potenciales) de prostitución de mujeres y niños, tanto como hacia aquellos hombres que viajan a otros países para comprar y explotar mujeres y niños, que incluyen no sólo su persecución penal sino también programas asistenciales (fundamentalmente de asistencia médica y psicológica). También se realizan programas para intentar mejorar las condiciones y circunstancias de vida de las víctimas de la prostitución y el tráfico (información más detallada se encuentra disponible en www.regeringen.se).

3. El caso de los Países Bajos.

3.1. Introducción.

El acercamiento liberal de la política pública holandesa a fenómenos sociales controvertidos, como el de la prostitución, debe ubicarse en su particular devenir histórico.

Mientras en la era de la colonización el resto de países europeos potenciaron su poder político y económico con la conquista de nuevos países, los Países Bajos (aunque también lo hicieron) lograron más extensión ganando terreno al mar. La construcción de *polders* (y su sistema de diques y molinos de viento para evitar inundaciones), supuso un trabajo conjunto de toda la población del país, que dio por resultado una fuerte unión interna (Feinberg, 2003).

Ello, aunado a una economía basada en el comercio, con la burguesía como clase gobernante (los Países Bajos no tuvieron monarquía hasta el siglo XIX, cuando fue impuesta por Napoleón), hizo que la hegemonía y el bienestar del país dependieran directamente de su habilidad para crear socios de intercambio favorables, lo cual ha implicado la necesidad de estar positivamente abiertos hacia todo el mundo, sin reparar en razas, religión o creencias políticas.

Tan particular bagaje, más una población mayoritariamente laica, han hecho de los holandeses gente práctica, que basa sus decisiones en premisas básicamente utilitaristas. De acuerdo con esta tradición cultural, el 1 de octubre del 2000 una reforma al código penal (el nuevo artículo 250^a), abolió la prohibición de la

explotación del trabajo sexual voluntario, mientras incrementó la penalidad de la explotación, el proxenetismo y el tráfico de personas para la prostitución forzada y la de menores de 18 años.

Tras quince años de intensos debates parlamentarios y sociales, los Países Bajos se convirtieron así en el primer estado que legaliza la prostitución (voluntaria)⁴, paradigma por excelencia del neo-reglamentismo. Antes de esta reforma, y con unas características muy peculiares, se sucedieron diferentes modos de abordar la cuestión.

3.2. Del reglamentismo al abolicionismo.

Como en otros países europeos, desde 1810, y durante la ocupación francesa del país, el ejercicio de la prostitución fue legal en los Países Bajos, aunque todas las formas de explotación estaban prohibidas. El soporte ideológico del reglamentismo, durante este periodo y a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, era la visión de la prostitución como un efecto normal de la sexualidad masculina. Necesidad biológica que, por esa misma razón, no podía ser suprimida ni oprimida.

El reglamentismo perduró algún tiempo tras la retirada de los franceses en 1813, salvo el requerimiento de los exámenes médicos obligatorios, que fue inmediatamente abolido, para ser reintroducido en 1851, a propósito de la preocupación por las enfermedades venéreas y su gran incidencia en la población⁵. Entre los principales defensores de este sistema se encontraban los higienistas, mayoritariamente médicos.

Durante este período, la reglamentación del ejercicio de la prostitución y su incidencia en la salud pública fue llevada a cabo por los gobiernos locales⁶. Ello

⁴ Algunos estados australianos fueron también pioneros en la legalización de los burdeles. Es el caso de Victoria en 1986-1995, ACT en 1992, New South Wales en 1995, Sullivan en 1997 y Gorjanicyn en 1998.

⁵ Entonces se sancionaron las "*Local Government Act*", que obligaban a las comunidades a establecer normas para regular la moralidad pública.

⁶ Como ejemplos de regulaciones de la época encontramos las existentes en La Haya, Rotterdam. En La Haya, ciudad en la que residía la corte holandesa, y que se caracterizaba por tener una prostitución de "alto *standing*" -que según estudios de la época comprendía 300 prostitutas para una población de unos 75.000 habitantes (Dr Champfleury citado en Sereñana y Partagás: 1882)-, el gobierno local estableció que las prostitutas debían inscribirse en un registro de mujeres públicas, y les sería entregada una libreta donde constarían los resultados de las inspecciones médicas. Dicha

supuso que, en la mayoría de los municipios, las prostitutas fuesen sometidas a registros policiales y exámenes médicos periódicos para detectar la existencia de sífilis (nombre que en la época se daba a todas las enfermedades venéreas).

La vigencia de este sistema se empezó a poner en cuestión cuando, en la segunda mitad del siglo XIX, grupos de cristianos puritanos, feministas y algunos socialistas reclamaron su desaparición. Estos grupos, denominados “abolicionistas”, basaron sus argumentos en cuatro puntos fundamentales:

- a) el fracaso del sistema reglamentista como método de control sanitario, cuando, además, únicamente se debían someter a él las mujeres pero no los hombres clientes;
- b) la necesidad de una preocupación por la persona que ejercía la prostitución;
- c) el incremento en la preocupación sobre el tráfico de mujeres, con la creencia de que el cierre de los burdeles y la condena del proxenetismo supondría su desaparición;
- d) la idea de que el reglamentismo no era más que la legitimación del vicio y, por lo tanto, un claro atentado contra la vida familiar.

Uno de los defensores más famosos de tales postulados, el ministro religioso Hendry Pierson, organizó en 1889 la “Unión Holandesa contra la Prostitución”, formada por numerosas congregaciones religiosas cristianas y dos organizaciones de mujeres. A partir de entonces, el movimiento anti-prostitución en los Países Bajos fue liderado por la coalición entre cristianos puritanos y feministas, no teniendo mucho peso, a diferencia de lo ocurrido en Gran Bretaña, el movimiento socialista holandés, que también era partidario de esta postura (Boutellier, 1991).

Mientras el movimiento anti-prostitución crecía, muchos especialistas en medicina aportaron nuevos argumentos para fortalecerlo y así, poco a poco, se pasó del argumento de una incontrolable sexualidad masculina, a la potenciación de una conducta basada en la abstinencia sexual, como estilo de vida

información debía ser mostrada a las amas y a los clientes. La periodicidad de los controles médicos era de dos semanales (Parent-Duchâtelet: 1857). En Rotterdam, las disposiciones locales establecían que los burdeles estaban sometidos a la entrega de licencia municipal. Entonces les era entregada una libreta a la ama (en la que constaba la situación y número de mujeres empleadas) y una libreta para cada prostituta (en la que constaba número de matrícula y resultado de la visita médica semanal). El control de dichas libretas corría a cargo de la policía de la ciudad. La mayoría de ciudades poseían reglamentos similares (así era en Harlem, Leyde, Utrecht, Flesinge, etc.) y, exceptuando a Ámsterdam, todas establecían la práctica de controles médicos periódicos.

médicamente más saludable. La prostitución se transformó entonces de complemento natural del matrimonio a perversión, y por ello el estado perdió su legitimación para regularla.

El movimiento feminista, por su parte, enfatizó el punto de vista de la prostituta como víctima de la dominación sexual masculina. En tal sentido, la prostituta constituía un punto de referencia negativo en el movimiento por la igualdad para las mujeres, por lo que no debía ser castigada por su comportamiento, sino resocializada. El punto de mira se alejó, por consiguiente, de las políticas de control sobre las prostitutas y pasó a dirigirse hacia los propietarios y organizadores del trabajo en los burdeles, respecto de los cuales se exigió el castigo. Esta oposición política contra la dominación masculina cuajó muy bien con la moralidad puritana de los partidos cristianos, para los que la lucha contra la prostitución representaba la protección de la familia.

La postura abolicionista en el debate sobre la prostitución fue finalmente acogida por las *Public Morality Acts* de 1911, en virtud de las cuales se condenaba la facilitación, promoción y explotación de la prostitución, quedando impune su ejercicio⁷ (art. 250 del código penal). El movimiento feminista constató así un rotundo éxito en su esfuerzo por cambiar el status social y legal de las prostitutas, reflejándose en el famoso slogan de las hermanas Pankhurst en Gran Bretaña: “*Votes for women, chastity for men*” (Boutellier, 1991). Un grupo de liberales, intelectuales y artistas se oponía a estas leyes, por considerarlas propias de una moral conservadora, pero esta opinión no tuvo ningún peso en el diseño de esta nueva política control de la prostitución.

Después de la sanción de las *Public Morality Acts*, el feminismo declinó su campaña contra la prostitución. Al igual que sucedió en Inglaterra en la época de Josephine Butler⁸, la coalición con los puritanos le había hecho perder su contenido ideológico (Walkowitz, 1992).

⁷ Idénticas revisiones de la ley se dieron en Dinamarca (1901), Alemania (1927), Suecia (1918) y más tarde en Francia (1946), plasmándose también en la normativa internacional de la época, que iniciaba su preocupación por la entonces denominada “trata de blancas”.

⁸ Famosa activista contra las llamadas leyes de enfermedades contagiosas, que lideró durante años el movimiento abolicionista y se separó de él cuando sus compañeras se unieron en la campaña contra la prostitución a los grupos políticos conservadores y puritanos.

Durante los siguientes 40 años, hubo un gran silencio respecto del tema. La policía no fue muy eficaz en la aplicación del art. 250 del código penal. En la práctica, no se siguió una política real de persecución de los burdeles y la prostitución fue tolerada, siempre que se mantuviera dentro de unos determinados espacios y no dañara al orden público. Esto no fue fruto de una simple tolerancia policial sino de una real política oficial: el pragmatismo holandés puesto en práctica.

La prostitución, como actividad privada llevada a cabo lugar en lugares públicos o semi-públicos, podía ser oficialmente tolerada en la medida que no interfiriera en la vida ordinaria de los residentes. La prohibición se mantenía sólo con fines de prevención general, como un arma a la que las autoridades locales podían apelar contra aquellos burdeles que no respetaran un determinado grado de discreción.

Como es conocido, la aplicación del principio de oportunidad en los Países Bajos no ha sido un caso exclusivo de la prostitución, sino una respuesta que se ha extendido a diversos fenómenos sociales moral y deontológicamente controvertidos, como el consumo de drogas y la eutanasia, entre otros. La racionalidad subyacente bajo dicho posicionamiento es la creencia que la persecución crea más problemas de los que resuelve⁹.

3.3. Los antecedentes de la reforma.

En 1964 un informe sobre prostitución y trabajo social se ocupó de mostrar los problemas psico-sociales de las personas involucradas en la prostitución, tanto de las prostitutas como de los clientes, y recomendó al gobierno que ambas partes recibieran asistencia, mientras aconsejó prudencia en la aplicación del artículo 250 del código penal. A pesar de ello, el gobierno no consideró necesaria una revisión de la norma, como así tampoco, por otra parte, la ratificación de la Convención de Nueva York, que reclamaba la necesidad de una política muy restrictiva en torno a la prostitución.

A partir de entonces, convivieron dos actitudes prácticamente incompatibles con relación a la sexualidad: mientras el estado trataba de implementar políticas

⁹ Esto no significa que la visión moral de la población difiera de la reflejada en otros países europeos, ni que la prostitución sea socialmente considerada como una ocupación aceptable (Mr A. De Graaf Foundation, 2002).

públicas asistenciales y de refuerzo de la familia, la dinámica social marcaba una fuerte tendencia hacia la “inmoralización” de las conductas sexuales. Durante las décadas de 1960 y 1970, tiempo de la llamada “revolución sexual”, la variedad sexual comenzó a ser socialmente considerada no como perversión sino como un signo de emancipación del deseo, de modo que las restricciones sobre el comportamiento sexual eran entendidas como formas de represión¹⁰.

Así, el enfoque estatal psico-social sobre la prostitución, fue correspondido, al menos en ese período, por una suerte de indiferencia moral. La revolución sexual provocó que la prostitución dejara de ser vista como un comportamiento incorrecto o indecente. Ello llevó a la revisión de la idea de la prostitución como abuso sexual *per se* y de que las prostitutas fuesen vistas como víctimas: la autodeterminación sexual y el control femenino del cuerpo daba también derecho a vender sexo (Van Der Poel, 1995).

Pese a la emergencia del amor libre, no se dio, como hubiera sido de esperar, una disminución del ejercicio de la prostitución, sino que, por el contrario, este periodo registró un aumento de la demanda de servicios sexuales, con un correspondiente aumento de la oferta. Los lugares de prostitución se hicieron más visibles. Proliferaban los locales del porno, y la prostitución creció en número, escala y ganancias.

En las grandes ciudades era fácil encontrar los popularmente conocidos como “*red light districts*” (barrios rojos), donde las mujeres se ofrecían desde escaparates y ventanas a los transeúntes, y sus servicios se anunciaban en los diarios y en las páginas amarillas. La presencia de prostitución inmigrante se hizo cada vez más numerosa, mientras ocupaba las formas más marginales.

En cuanto a la prostitución callejera, como modalidad de ejercicio más problemática en términos de orden público, fue aumentado también con un nuevo fenómeno. Durante los 70 y 80, muchas mujeres heroinómanas paseaban por la calle para realizar servicios con los que pagarse las dosis. Su falta de profesionalidad y lo extremo de sus situaciones, causaron numerosos problemas con los vecinos, que empezaron a quejarse de molestias y suciedad.

¹⁰ La “*Dutch Union for Sexual Reform*” tenía por entonces 400.000 miembros.

El panorama para la aplicación de la política de la tolerancia había cambiado, y el tópico de las molestias a la vecindad de los “*red light districts*” fue dominante en las discusiones sobre la prostitución en los años 70. Pero el debate no se daba en términos morales, sino tecnocráticos o de “*managing*”. La prostitución se convirtió en un un problema técnico-jurídico, un caso de gestión del control del orden público.

Esta situación marcó desde entonces el inicio del debate público de la legalización, que se vio reflejando en diversos intentos de encontrar un espacio para ubicar el negocio de sexo y darle cierta regulación municipal¹¹.

En este estado de cosas, en 1975, el ministro de justicia designó una comisión para el estudio de la situación (conocida como Comisión Melai) a fin de que informara sobre la necesidad y efectividad de la prohibición de los burdeles, en relación al mantenimiento del orden publico y la protección de las prostitutas. El informe debía incluir un análisis sobre el papel que podía jugar el gobierno en el establecimiento de áreas donde se concentrara el ejercicio de la prostitución (como venia siendo propuesto por diversos gobiernos locales y puesto en práctica en algunas ciudades alemanas).

Tras dos años de estudio, la Comisión Melai, concluyó que el estado no podía asumir la responsabilidad de facilitar el mercado de la prostitución, considerando que la creación de zonas de concentración era no sólo indeseable sino también imposible y abogó por el mantenimiento del art. 250 bis del código penal.

Así, se llevó a la práctica una política de represión selectiva, orientada, por una parte, hacia la represión de las formas extremas de explotación de la prostitución, y, por otra, hacia el control de situaciones en las cuales la vecindad fuera expresamente molestada por el ejercicio de esta actividad. Como resultado de ello, las prostitutas eran regularmente arrestadas y los tribunales las multaban con sumas que no podían pagar, lo que las obligaba a hacer horas extras o pasar un tiempo en prisión. Las mujeres que ejercían la prostitución se sentían cada vez

¹¹ Un buen ejemplo de este tipo de discusión se encuentra en la política del Ayuntamiento de Rotterdam, que por muchos años intentó encontrar un espacio para acomodar la prostitución sin molestar a los vecinos. Varias propuestas, incluidas las de “sex-botes”, fueron canceladas por las protestas de la población o por argumentos judiciales en términos del art. 250 bis del código penal. Otros municipios, establecieron cambios similares en la industria del sexo, presionados por la quejas de locales de molestia.

más perseguidas e inseguras y tomaban menos cuidado al seleccionar a sus clientes. Documentos de la época reflejan cómo en periodos de redadas policiales, las mujeres eran robadas, violadas o asaltadas más frecuentemente (Van Der Poel, 1995). De la misma forma, a los trabajadores sociales y de salud se les hizo realmente difícil poder contactar con ellas para ayudarlas.

El informe de la comisión Melai y su aplicación práctica fueron duramente criticados tanto por los gobiernos locales, como por los sectores que luchaban por los derechos de las prostitutas, y por la propia brigada policial anti-vicio, que tildó esta política de contraproducente e inútil, puesto que la represión también causaba mucha tensión en la calle (Outshoorn, 2003).

Los municipios holandeses se organizaron en una poderosa asociación de municipios (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*) que inició el lobby de la revocación de esas medidas, contando con el apoyo de Mr. A de Graaf Foundation, fundada por el ministerio de salud y bienestar, para luchar por la mejora de las condiciones de las prostitutas¹².

El feminismo holandés no fue ajeno a estos cambios. El movimiento de mujeres de la década de los 70 y 80 rompió su largo silencio entorno a la prostitución y volvió a colocarla en la agenda de cuestiones morales, aunque en un sentido diverso. La segunda ola del feminismo definió su identidad explícitamente en términos de política sexual¹³.

De hecho, uno de los puntos más notables del feminismo holandés fue lo rápido que llegó al consenso en la consideración de la prostitución como trabajo sexual, y desapareció el discurso de la dominación sexual. La voz de las protagonistas

¹² La "Mr. De Graaf Foundation", había sido fundada en 1961, con el fin de asistir a los trabajadores sexuales. A finales de los 70 cambió su política asistencial inicial y pasó a luchar por el reconocimiento de la prostitución como un trabajo legalmente reconocido.

¹³ Pese a que las primeras ideas feministas de este período, igual que en el anterior, fueron formuladas en términos de explotación sexual, y se consideraba a la prostitución como un caso paradigmático de la relación entre hombres y mujeres en la sociedad patriarcal, el fenómeno ofrecía nuevos enfoques. La práctica de la prostitución demostró que el problema era mucho más complejo. Aún siendo una institución al servicio de los hombres, financiada y controlada por ellos, miles de mujeres no parecían tener problemas por trabajar como prostitutas.

empezó a imponerse sobre la de los burócratas en una larga lista de trabajos e investigaciones¹⁴.

Ya en los años 1980, el sexo se fue convirtiendo en un negocio cada vez más grande y lucrativo. Los que controlaban pequeños burdeles empezaron a invertir en *sex clubs* más grandes que permitían una mayor ganancia, así como en espectáculos eróticos y pornografía (Brants 1998, citado por Feinberg, 2003). La prostitución a cargo de mujeres inmigrantes sufría un crecimiento exponencial, y la industria sexual ofrecía al crimen organizado nuevas oportunidades para invertir el dinero y blanquearlo rápidamente con negocios legales, mediante la creación de complejas corporaciones que dificultaban enormemente su persecución y descubrimiento.

Las estructuras del negocio del sexo se hicieron más complejas, y los gobiernos locales veían como en sus ciudades se instalaban grandes actividades económicas sobre las que ellos tenían poca o nula influencia y control. La solución inmediata pasaba por implementar políticas de regulación de la tolerancia que permitieran limpiar los “*red light districts*” y desbaratar el control del crimen organizado, mientras que se establecían, al mismo tiempo, reglas para una permisible prostitución callejera.

En esta época se iniciaron las primeras campañas para el reconocimiento de la prostitución como trabajo y la reclamación de la protección de los derechos laborales de las prostitutas. Las feministas y las prostitutas activistas atrajeron también la atención hacia la explotación de las prostitutas inmigrantes que estaban trabajando en condiciones de esclavitud y reclamaban un más severo castigo para los traficantes. Ello significó el nacimiento de la aproximación holandesa a la prostitución que distingue esta actividad en voluntaria y forzada.

El 17 de enero de 1985 se fundó el “*De Rode Draad*” (el hilo rojo), el sindicato de prostitutas en los Países Bajos, que cuenta con la subvención del departamento para la coordinación de la política de igualdad (*Direct Coordinate Emancipatiezaken*).

¹⁴ El primero de estos estudios en Los Países Bajos fue realizado por Gail Petherson y publicado con el título de *Nosotras las putas* en 1986.

En este marco político y social se desarrollaron los diversos debates parlamentarios para la revocación de la prohibición de los burdeles.

3. 4. Los debates parlamentarios¹⁵.

Entre 1983 y 2000 se sucedieron diversos proyectos de reformas para tratar la prostitución; unos planteaban la modificación de las leyes penales en relación al tráfico de personas; otros, la reforma del artículo 250 del código penal.

Todos ellos giraron en torno a las siguientes cuestiones:

a) La prostitución como actividad inmoral: quienes así la consideraban, veían en ella un vicio que el estado debía abolir, protegiendo a las mujeres como víctimas. Dentro de este grupo se encontraban los demócrata-cristianos y los partidos ortodoxos protestantes, que pese a ello diferían en la forma en que la protección debía llevarse a cabo. Mientras para los primeros era un problema insoluble, que debía ser regulado sólo para la protección de sus víctimas, para los segundos el estado debía retomar su rol tradicional de protector de la moral pública, manteniendo la prohibición de burdeles. Para ambos, el cliente era un hombre con codicia de sexo y los propietarios de los burdeles, personas sin escrúpulos o viejas putas que seducían a jóvenes. En este discurso, en contraste con el abolicionista empleado por los protestantes y feministas en las reformas de 1911, no se hacía ninguna consideración legal en relación al cliente.

b) La prostitución bajo el título de la violencia y la dominación sexual: este fue el posicionamiento del feminismo de principios de los 80, defendido básicamente por el departamento para la coordinación de la política de igualdad y por los partidos de izquierdas. Dentro de esta visión, los propietarios de los burdeles eran considerados hombres sexistas que querían someter a la mujer a través del sexo opresivo. Ellos, junto con los clientes, eran los guardianes del orden patriarcal y, por lo tanto, no merecían protección del estado. No obstante, distinguían claramente prostitución voluntaria de forzada.

¹⁵ Tratándose de enmendar el código penal, y con el consejo de ministros como principal iniciador de las reformas legislativas, los proyectos de ley debían ser introducidos en la segunda cámara, que podía enmendarlos y, finalmente, aprobarlos o rechazarlos. En caso de aprobación, el proyecto pasaba a la primera cámara, que como cámara de revisión no tenía el derecho de enmendar, sino de someter las propuestas a una revisión de consistencia legal y constitucional. Una vez la primera cámara aprobaba el proyecto, este ya podía ser promulgado como ley.

c) La prostitución en términos de trabajo sexual: partiendo del discurso de la dominación sexual, los partidos de izquierdas, primero, y los liberales, más adelante, recomendaron una posición más realista, que mejorara la posición de las prostitutas, optando por reconocerlas como trabajadoras sexuales. En este marco, el cliente o consumidor de prostitución se presentaba como un sujeto desexualizado y desprovisto de género, para nada diferente de aquel de cualquier otro servicio. Esta consideración permitía, como en otros discursos, la ausencia de los clientes como objeto de debate, pese a los intentos de las parlamentarias mujeres de los partidos laicos de introducirlo en el proceso.

3.4.1. El primer proyecto de ley para la revocación de la prohibición de los burdeles.

En 1983 el ministro de justicia sometió al parlamento el proyecto de ley 18202, a fin de actualizar ciertos artículos del código penal relativos a la prostitución. Uno de los puntos más destacados era la propuesta de modificación de la pena establecida para los proxenetes, que podían ser condenados a campos de trabajo, cuando estos hacia ya mucho tiempo que no existían.

Dada la situación en que se encontraba la industria del sexo, los demócrata-cristianos propusieron que, en lugar de modificarse tal pena, se revocara directamente la prohibición de los burdeles, para que los municipios pudieran hacer frente a la cuestión de un modo más eficaz. Incluíada tal demanda, el proyecto volvió a someterse al parlamento en 1985.

La piedra angular de esta propuesta era la distinción entre prostitución voluntaria y forzada¹⁶, de modo que el debate giró entorno al derecho de autodeterminación de las prostitutas. La cuestión era dejar de considerar el negocio de los “actos sexuales por pago” como un delito, a excepción de los casos en que estos se dieran contra la voluntad de la persona. Para estos últimos, se reclamaba una

¹⁶ El término “*mondige prostituee*” designaba aquella prostituta emancipada que se veía a ella misma como trabajadoras del sexo y que debía poder ejercer su derecho de autodeterminación sexual.

mayor penalidad. En todo caso, se dejaba a salvo que el estado debía prevenir la violación del derecho de autodeterminación de las personas envuelta en relaciones íntimas, y proteger a los menores y otras personas vulnerables, sin que su actuación supusiera un juicio moral.

Con la revocación de la prohibición de los burdeles, cada municipio podría dictar las normas que fuesen más adecuadas a su caso y establecer reglas para la protección de la salud y la seguridad de las prostitutas.

No obstante las reservas de los partidos religiosos, la propuesta fue aprobada por la segunda cámara en 1987. El debate concluyó cuando, en la primera cámara, los demócrata-cristianos se opusieron al proyecto sobre la base de tres claros argumentos: la prostitución ejercida en un marco de coerción no podía ser definida como trabajo; la reforma propuesta impedía a los municipios optar por no dar licencia a los burdeles; y, por último, la redacción del artículo que definía la coerción no se correspondía con la definición que de dicho fenómeno se daba en el código penal.

Ante este problema legal, y viendo el peligro que corría la aprobación de la propuesta, el ministro de justicia decidió posponer el debate hasta el momento en que se debatiera en el parlamento otro proyecto de reformas en la materia, orientado a prevenir el tráfico y la prostitución forzada.

3.4.2. El proyecto de ley para la reforma de la regulación del tráfico de personas.

El crecimiento de prostitutas inmigrantes en la década de los 80 trasladó la preocupación por el tráfico del ámbito internacional al local, y se incorporó al análisis de las condiciones de vida y de trabajo de estas personas, cuya situación de ilegalidad provocaba que fueran reticentes a denunciar e informar a la policía de las situaciones de abuso.

Por entonces, el tráfico comenzó a ser visto como un ejemplo paradigmático de prostitución forzada. En 1988, se introdujo una importante modificación en la ley de extranjería, que concedía a la víctima del presunto delito de tráfico, un permiso de residencia temporal para que pudiera permanecer en el país mientras el proceso judicial se completara, a fin que pudiera acudir a declarar. Durante ese periodo, y

pese a no permitirle trabajar, la persona tenía derecho a estar protegida en un lugar, a asesoramiento jurídico y a los beneficios de la seguridad social¹⁷.

En esta misma época, el abogado general del estado impartió nuevas directrices para facilitar el procesamiento de los traficantes y dar una definición más amplia y uniforme de tráfico, pero el cambio legal se hacía imprescindible.

Pese a las reticencias del ministro de justicia, y tras la presión del *Standing Group for Woman's Equality Policy*, en 1989 se introdujo el proyecto de ley 21027 en la segunda cámara parlamentaria, que propugnaba una ampliación de la coerción, a la vez que mantenía la voluntad de revocación de la prohibición de los burdeles, excluyendo del mismo los supuestos de prostitución voluntaria.

Tras las elecciones de 1990, el nuevo ministro de justicia introdujo dos innovaciones radicales al proyecto: la posibilidad de que los municipios reestablecieran la prohibición de burdeles en su territorio, y la no aplicación de la distinción entre prostitución voluntaria y forzosa, cuando se tratara de mujeres inmigrantes no europeas.

Así, y pese a que el objeto de la propuesta era el tráfico, el debate se centró en la posible opción municipal de prohibir los burdeles. En cuanto a su tema específico dio lugar a dos posturas enfrentadas:

- a) la de los partidos religiosos, que entendían que el ejercicio de la prostitución por mujeres no europeas se daba siempre por su posición de vulnerabilidad y la consideraban en todo caso objeto de tráfico, motivo por el cual el estado debía impedir la entrada de las personas que llegaban para trabajar en la prostitución.
- b) la del resto de partidos: los cuales mantenían, también en caso de inmigrantes, la distinción entre prostitución voluntaria y forzada, pero se oponían a la propuesta de los anteriores, argumentando que el código penal no era el lugar para implementar políticas de inmigración.

Tras su aprobación por la segunda cámara, pasó a la primera para su discusión conjunta con el proyecto de ley 18202. En ese momento, todos los partidos, a excepción de los demócrata cristianos, abrieron un gran debate en cuanto a los puntos más críticos de los dos proyectos. Como la aprobación de ambos se puso

¹⁷ La *Foundation Against Traffic in Women*, era la encargada de la asistencia a estas personas, pero pese a la voluntad legal, se daban importantes problemas para la efectividad de dicha política.

en peligro, el propio ministro de justicia retiró el proyecto 18202 y modificó el 21027. Finalmente, en 1993, se aprobó un proyecto contra el tráfico de personas que daba una definición más precisa de coerción y engaño y una mayor penalidad para los traficantes.

Pese al sujeto neutro del título del proyecto, el debate siempre se dio en relación a la mujer. Una estudiosa de los discursos parlamentarios, manifestó que estos, además de negarle la sexualidad a la mujer, obviaron que para muchas de ellas la prostitución era la única opción de emigrar e intentar mejorara las condiciones de vida que tenían en sus países de origen (Outshoorn, 2003).

Hacia mediados de 1990, pese a la reinstauración práctica de las políticas de tolerancia y zonalización, y tras 10 años de debates parlamentarios, la prohibición de los burdeles aún existía en los Países Bajos.

3.4.3. El proyecto de ley 15437: la revocación de la prohibición de los burdeles.

En 1997, el nuevo ministro de justicia introdujo el proyecto de ley 15437, el cual, basándose en el 18202, y por lo tanto en la distinción entre prostitución voluntaria y forzada, añadía al debate las nuevas preocupaciones sobre el abuso sexual de menores.

El memorando abogaba por una “perspectiva realista sin moralismo”, que limitara el papel del estado a eliminar la prostitución forzada, y estableciera normas y controles para la práctica y el negocio de la voluntaria. Se entendía que este sistema era el más efectivo para combatir la prostitución forzada, proteger los derechos de las prostitutas y evitar el abuso de menores.

De acuerdo con dicho proyecto, los gobiernos locales serían los encargados de regular el ejercicio de la prostitución voluntaria, mediante el sistema de licencias.

Tras las nuevas elecciones nacionales, y con un nuevo cambio en el consejo de ministros y en la titularidad del ministerio de justicia, la segunda cámara inició el debate del proyecto en 1999. En este tercer debate parlamentario, cuatro aspectos fueron los dominantes:

a) Hasta qué punto la prostitución voluntaria podía ser considerada como cualquier otro trabajo. Aquí, las opiniones estaban divididas entre los partidos laicos y los religiosos.

a.1) Los partidos laicos, pese a estar de acuerdo en establecer la prostitución como trabajo, entendieron que por su especial objeto debía considerarse excepcional. La excepcionalidad venía dada por las limitaciones propias de la protección del derecho fundamental de autodeterminación y el respeto a la integridad física y corporal. De este modo la prostituta, como trabajadora, no podía ser obligada a prestar servicios, pudiendo rescindir el contrato cuando quisiera.

a.2) Los partidos religiosos se mostraron preocupados por el hecho de incorporar a las prostitutas dentro de la seguridad social, porque entendían que ello podría suponer un incentivo para mantenerse en la profesión y no perder sus beneficios. Por otro lado, se oponían a que el reconocimiento supusiera un derecho para los empresarios del sector a acceder a ayudas del gobierno para montar su negocio. El estado no podía jugar el papel de facilitador del comercio del sexo.

b) En cuanto a las prostitutas no europeas, el debate se centró en sus posibilidades de entrada en el país como trabajadoras sexuales. Pese a los posicionamientos de la izquierda verde, la mayoría de los partidos religiosos se opusieron a la legalización de las (alrededor de) 15 mil prostitutas inmigrantes que ya trabajaban en los Países Bajos. Para estos últimos, la cuestión se situaba en términos de lo que se llamó la “metáfora hidráulica”, que describía la migración como una inundación, frente a la que se tenían que crear diques y presas. Pese a que en este proyecto no existía expresamente la prohibición de que mujeres extranjeras trabajasen en burdeles, la misma aparecía, de un modo indirecto, bajo la prohibición a los propietarios de emplear a inmigrantes ilegales. Se limitaba así la entrada en el país de personas no comunitarias.

c) La opción por una regulación municipal, implicaba una discusión en cuanto a los modelos y las políticas locales. En este punto, los liberales aconsejaban la descentralización y desregulación de la materia, confiando en la capacidad de los cuerpos de policía para llevar a cabo las políticas de ley y orden. Contrariamente a ello, los partidos religiosos apoyaron el discurso de la

comunidad, reforzando la importancia de la autonomía local y dando a los municipios el derecho a no permitir la existencia de burdeles en su localidad.

d) A efectos de la prevención del abuso de menores, se debía decidir la edad de consenso para las relaciones sexuales bajo precio, introduciéndose con éxito una enmienda, que modificaba de los 16 a los 18 años la edad mínima para la prostitución legal.

Aunque no fue objeto de debate, otra cuestión de interés fue la planteada por la Izquierda Verde, que en su apoyo a la revocación de la prohibición como forma de protección, exponía que la regulación por sí sola no acabaría con la mala posición de las prostitutas, sino que era necesaria la desaparición paulatina del estigma que iba adherido a dicho trabajo, debiendo tener en cuenta siempre la intimidad y privacidad de las personas que se dedicaban a esta actividad.

A pesar de las diversas objeciones al proyecto, y estando a favor todos los partidos laicos y en contra los religiosos, su aprobación nunca estuvo en peligro. Un importante soporte a la revocación estuvo representado por las feministas holandesas y por la *Women's Policy Agency* (agencia de políticas para las mujeres) que la consideraban una mejora para la situación de las prostitutas.

Sin perjuicio de las constantes dudas en cuanto a la consideración de la prostitución como un trabajo libremente elegido, la defensa de la revocación de la prohibición de los burdeles se entendía como una opción pragmática y realista para proteger a las prostitutas, esperando que con la misma menos mujeres optaran por su ejercicio¹⁸.

Tras su aprobación, en febrero de 1999, por la segunda cámara, y en octubre del mismo año por la primera, el ministro pospuso su entrada en vigor a fin de dar a los municipios un tiempo prudencial de adaptación y establecimiento de sus regulaciones locales.

A partir de entonces, luego de 15 años de debates parlamentarios, el código penal holandés no trató más como un crimen la organización de la prostitución de

¹⁸ Los partidos religiosos, utilizaron el reciente cambio en la legislación de Suecia para oponerse al proyecto, pero el mismo ministro de justicia manifestó su escepticismo hacia la ley sueca, defendiendo su proyecto como más realista. Argumentaba que la criminalización nunca erradicó la prostitución ni mejoró la situación de la prostitutas, considerando que no era una cuestión del estado mejorar el comportamiento de los clientes empleando la ley criminal.

hombres y mujeres adultos que consienten en su ejercicio, y castigó la prostitución involuntaria con penas que pueden llegar hasta los 10 años de prisión. Se dejó así establecida la vía para su posterior regulación como servicio sexual.

3.5. La puesta en práctica de la reforma. Las regulaciones locales.

Una vez abolida la prohibición de los burdeles, la prostitución como trabajo legal pasó a depender, como cualquier otro local de negocios, de un sistema de licencias municipales. De esta manera, la administración, control y fiscalización de la actividad está a cargo de los gobiernos locales. Cada ayuntamiento es responsable de su propia política en materia de prostitución, pudiendo impedir ciertas formas de ejercicio con una única limitación: no prohibirla completamente¹⁹.

Durante el largo periodo en que duraron los debates parlamentarios, y fruto del movimiento social y de los gobiernos locales en pro de la legalización, la mayoría de las ciudades, ya antes de la definitiva aprobación, habían empezado a pensar en cómo llevarían a cabo la regulación del negocio del sexo. También los propietarios de los burdeles habían tomado sus medidas, organizándose mediante la *Association of Sexclub owners* (asociación de propietarios de clubs de alterne).

Cada municipio ha ido estableciendo los requisitos que deben reunir los locales a fin de obtener las licencias, que comprenden, de forma general, el número de burdeles permitidos, las áreas geográficas en que deben situarse, los requisitos de seguridad, salubridad y condiciones de trabajo que deben reunir los locales, así como las medidas en relación a su gestión. El cumplimiento de dichos requisitos es controlado por un grupo de trabajo municipal.

Las medidas de salubridad comprenden tanto las generales de higiene de los diversos negocios, como otras más específicas, relativas a las facilidades de la higiene personal, la dispensación de condones, etc.

Uno de los rasgos más importantes, y que sitúa el modelo holandés dentro del neo-reglamentismo, es la no obligatoriedad de los exámenes médicos periódicos para las prostitutas. Se entiende más efectivo el uso de medidas profilácticas, manteniendo además que la prescripción de los controles médicos supondría una vulneración de derechos fundamentales, y que no pueden haber distinciones entre

¹⁹ Por ejemplo en el caso de Rotterdam la ordenanza municipal prohíbe la prostitución callejera, y el ofrecimiento desde escaparates o ventanas.

lo exigible a otras profesiones de riesgo ni respecto de los mismos usuarios del servicio. Eso sí, se han adoptado medidas de protección y promoción de la salud mediante la creación de centros médicos en los *red light districts*, donde las prostitutas y los clientes pueden acudir para someterse a chequeos.

Las ordenanzas municipales establecen también requisitos a cumplir en cuanto al derecho de autoderminación de las prostitutas, siendo ellas únicamente las que deciden si prestan o no un determinado servicio.

Con relación a los demás derechos laborales, las prostitutas deberán gozar de los mismos que cualquier otro trabajador (pensión de invalidez, acceso a las pensiones, derecho a un trato justo e igual en el trabajo, libre de explotación, estigmatización y discriminación, y el derecho de organizarse para proteger sus intereses). El derecho a recibir subsidio de desempleo en caso de abandonar la profesión, aún no está contemplado; de momento, únicamente pueden apuntarse en la oficina correspondiente (www.mujaresenred.org)

En caso de incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos por la normativa municipal, el burdel en cuestión podrá ser eventualmente cerrado por las autoridades locales.

Para la prostitución callejera, casi todas las grandes ciudades tienen una zona oficial donde está permitido trabajar. El modelo consiste en una calle o área asignada como el sitio donde los inconvenientes para las zonas residenciales se minimizan y donde puede ser organizado un razonable grado de seguridad. Las horas de negocio son generalmente durante las tardes y noches, dependiendo de la localización, y durante todos los días del año. En la zona se sitúa un espacio donde las trabajadoras y trabajadores puede acudir para comer, beber o hablar. Periódicamente asiste un médico para realizar consulta a quienes así lo deseen. Las pruebas de enfermedades de transmisión sexual son voluntarias. En el mismo lugar, se habilita una zona cercada donde se puede realizar el trabajo (www.mrdegraaffoundation.org)

3.6. Opiniones sobre la legalización. Ventajas e inconvenientes.

La asociación Mr. A de Graaf Foundation, que desde la década de 1970 lucha por la mejora de las condiciones de las prostitutas, ha remarcado como efecto

positivo de la legalización, el hecho que el negocio del sexo se ha vuelto más abierto, siendo más fácilmente detectables las malas condiciones laborales. Por otro lado, permite un mejor control de los propietarios de los burdeles, dando más armas para la persecución de los que pretenden encubrir negocios ilegales y sus relaciones con las organizaciones criminales. En sus propias palabras, la industria del sexo se vuelve de este modo más profesional (www.mrdegraaffoundation.org).

Otros estudios manifiestan también que la legalización hace menos atractivo el negocio para el crimen organizado, reduciendo los negocios ilegales de soporte y control. Las/os trabajadoras/es del sexo tienen ahora una normativa que les protege y que pueden invocar. Para la policía y la fiscalía es también un arma eficaz, pues las prostitutas pueden facilitarles mucha información en relación a dicho tipo de criminalidad (Feinberg, 2003).

Estos mismos estudios apuntan, no obstante, el riesgo de que personas que antes trabajaban en el negocio y ahora no puedan acceder a él legalmente, tengan serias dificultades para obtener ingresos, pudiendo llevarles esta situación a la comisión de otros ilícitos, como delitos contra la propiedad, o a la criminalidad relacionada con la falsificación de documentos para menores e ilegales.

En cuanto a la mejora de las condiciones de las prostitutas, las instituciones que abogan por sus derechos y el mismo *De Rode Draad*, detectan insuficiencias en la efectividad real de las medidas. De acuerdo con sus informes, ni el gobierno local ni el nacional parecen tener una única indicación de lo que deben hacer al respecto, e intentan obviar sus responsabilidades respecto de los trabajadores. La legalización de la explotación de la prostitución voluntaria no ha traído consigo la correlativa regulación del régimen de trabajo en relación de dependencia, por lo que sus condiciones quedan aún en mano de los propietarios de los burdeles.

Los gobiernos parten de que la legalidad del trabajo, como premisa, conlleva que las trabajadoras y los trabajadores del sexo puedan hacer frente a sus derechos como los demás trabajadores. Esto refleja el desconocimiento de que la normalidad de otros empleos es centenaria, y los sindicatos que los representan han tenido mucho tiempo para defender sus derechos, lo cual no ocurre en el caso del trabajo sexual; su sindicato específico, *De Rode Draad* tiene una existencia de dieciocho años, de los cuáles sólo han pasado tres desde la legalización de la

actividad. Por ello reclaman que hasta que su posición en relación a los propietarios y a la sociedad no sean suficientemente fuerte, es responsabilidad de los gobernantes el crear las oportunidades y las condiciones para que puedan emanciparse.

Dentro del mismo sindicato, se debate asimismo sobre la viabilidad y conveniencia del trabajo sexual en régimen de contrato laboral. De momento, se muestra más partidario de un modelo de trabajado autónomo. La cuestión es ¿cómo podrán ser entonces defendidos su derechos laborales por parte de las corporaciones sindicales nacionales? Sea como fuere, lo que si tienen claro es que nada de ello será posible sin una previo pronunciamiento legal (Vakbond, 2002).

En este mismo sentido, se expresa que empresarios con muchos años en el sector se quejan de que han sido inundados de normas sin sentido, que exigen grandes renovaciones y pueden llegar a obligarlos a cerrar los negocios. Mientras muchas trabajadoras critican que la teórica ayuda de la ley sólo les ha supuesto la obligación de pagar impuestos, no queriendo acogerse muchas de ellas a la regulación por miedo a perder su anonimato, empujándolas hacia el ejercicio ilegal (Alexander, 2001).

Otro de los problemas fundamentales, remarcado también por la Fundación Mr. A. De Graaf, se refiere a la normalización de la prostitución y la integración de las prostitutas, como parte aceptada de la sociedad holandesa. Se dice en este sentido que la normalización y la integración no son algo que se pueda lograr solamente con cambiar la ley, ya que ella no hace nada para disminuir el tabú y el estigma asociado con la profesión. Este es un proceso que necesita guías y estimulación de los gobiernos locales y nacionales, pero ni estos ni la sociedad se muestran aún preparados para esta tarea.

Aunque el 74% de la sociedad holandesa expresa no tener problemas con la prostitución y que ésta debe ser tratada como cualquier otra ocupación, la mayoría de la población no quiere ser asociada con la industria que la circunda (Brants, 1988, citado por Feinberg, 2003). Ello supone, en la práctica, que quienes intentan mejorar su situación como empresarias tienen serias dificultades para acceder a préstamos bancarios o simplemente afiliarse a compañías de seguros de salud. Legalizar no es sinónimo de aceptar.

Otro de los motivos que impulsó la modificación legal, y que está siendo uno de los más preocupantes para el sindicato de prostitutas, es el de la situación de las prostitutas inmigrantes, al establecerse que los propietarios perderán sus licencias si contratan ilegales. Como en la mayoría de países de la unión europea, los Países Bajos cierran sus fronteras a los inmigrantes no comunitarios, quedando también excluidas las trabajadoras del sexo de esa procedencia. La lucha contra el tráfico de mujeres es otra de las razones dadas por la nueva política. Pero la realidad no va en ese sentido, y ello plantea interesantes y problemáticas cuestiones ¿Que harán ahora las inmigrantes sin permiso de residencia si no pueden trabajar en los burdeles legales? ¿Volverán a sus países, irán a otro país o trabajarán en los burdeles que no obedecen las reglas? (www.mrdegraaffoundation.org).

En estas condiciones, otro de los principales riesgos de la legalización podría ser el incremento de la economía sumergida del sexo, con la proliferación de negocios ilegales, donde las inmigrantes trabajen en las peores condiciones. La misma situación podría producirse en relación a la prostitución infantil.

Las nuevas posibilidades que la regulación ha ofrecido pueden ser usadas para desarrollar nuevos instrumentos para el control y la regulación de la industria, pero es discutible si son suficientes para una mejora efectiva de la posición de las trabajadoras sexuales. Los sectores más perjudicados de la industria tienen la impresión de que la legalización es solo una herramienta para defender el orden público, para regularlos y controlarlos, más que para mejorar el *status* de las personas que trabajan en el mercado sexual.

Actualmente, se estima que hay unas 25000 prostitutas trabajando en los Países Bajos, de las cuales, las dos terceras partes son extranjeras, especialmente de América Latina y del este y centro de Europa (en este último caso, especialmente de Alemania). Aproximadamente, un 45% de ellas trabajan en burdeles y clubs, un 20% lo hacen en la modalidad de "*window prostitution*" (se exhiben en escaparates) y un 15% prestan servicio de acompañamiento. La prostitución callejera ocupa sólo un 5%. Del total de personas que trabajan en la prostitución, sólo un 5% son hombres. Contrariamente a lo que se cree, la inmensa mayoría no toman drogas, se estima que menos del 10% son adictas (Feinberg, 2003).

4. Conclusiones.

Como señalara Bobbio, el lenguaje de los derechos tiene la función práctica de dar fuerza a las reivindicaciones de los movimientos que exigen para sí la satisfacción de nuevas necesidades materiales y morales (Bobbio, 1991).

Durante el siglo XX, desde que las luchas por los derechos de los trabajadores dieron lugar a la incorporación de los llamados “derechos sociales” a las constituciones, se fueron consolidando dos importantes procesos: a) una gradual ampliación de la ciudadanía política (cuyo punto culminante fue el reconocimiento del derecho al voto femenino); y b) una ardua batalla por obtener lo mismo en orden a la llamada ciudadanía social. Desde entonces, la participación de los ciudadanos en los mecanismos de reconocimiento, reivindicación y protección de toda clase de derechos, ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia, hasta el punto en que se ha llegado a pensar (aunque no precisamente por sus todavía escasos éxitos) que tal intervención ha posibilitado el establecimiento -al menos a nivel formal y en los países más desarrollados de occidente- del estado democrático de derecho.

Las formas emergentes de intervención estatal en materia de políticas públicas para la prostitución constituyen un claro ejemplo de estos avances, pero también nos dicen mucho sobre lo que resta por hacer.

En Suecia, tales políticas han sido producto del movimiento feminista y de su particular modo de entender los aspectos vinculados con la sexualidad, tanto masculina como femenina. Dada la influencia de este movimiento en la política del país, la cantidad de grupos que intervinieron en su sanción, y el modo en que fue llevada a cabo la reforma, podemos concluir que la *Sexköpslag* es resultado de un proceso que, aunque dejó de lado la opinión de las propias prostitutas, puede calificarse de democrático, en el sentido de que participaron los sectores más representativos de la sociedad.

Ahora bien, como hemos podido constatar, en Suecia la prostitución es un fenómeno social minoritario; su oferta está, mayoritariamente, en manos de personas extranjeras; y, aunque la prostitución callejera ha prácticamente desaparecido, nuevas formas de ejercicio de la prostitución aparecen constantemente, más mujeres ingresan a esta actividad y menos hombres son condenados por infracción a la

Sexköpslag. ¿Significa esto que los ciudadanos suecos han desarrollado más habilidad para defenderse de la justicia? ¿O es que la clandestinidad del comercio les garantiza cierta impunidad? Si esto fuera así, la finalidad declarada por la norma, esto es, proteger a las mujeres de la explotación sexual masculina, estaría siendo abiertamente contrariada, además de resultar poco eficaz a la hora de combatir el tráfico.

En los Países Bajos, por su parte, la legalización de la prostitución surgió como resultado de la necesidad de resolver los conflictos relacionados con ella de un modo práctico. En tal sentido, el movimiento a favor de los derechos de las prostitutas ha jugado un rol muy importante y, propio por ello, podemos concluir que la reforma ha sido mucho más democrática que la sueca. Pero esta respuesta plantea también ciertas paradojas:

- a) la igualdad en derechos y obligaciones de las trabajadoras del sexo con los demás trabajadores, implica asumir que la prostitución es un trabajo tan digno como cualquier otro. Esta perspectiva es tan válida desde un punto de vista ético, como fuerte el estigma social que pesa sobre las prostitutas y que obstaculiza la percepción social de la prostitución como actividad laboral (Pheterson: 1996);
- b) no todas las prostitutas son capaces de asumir públicamente que lo son y, de hecho, muchas de ellas prefieren ocultarlo, sea para salvaguardar su intimidad y/o la de su familia, sea para evitar los juicios de desvalor social que pesan sobre la materia (Mathieu, 2000), lo cual puede provocar que un importante número de prostitutas decidan continuar al margen de la legalidad;
- c) la consideración de la prostitución como profesión autónoma dificulta la organización de las prostitutas como colectivo de trabajadoras, porque divide el mundo de la prostitución entre prostitutas autóctonas y prostitutas inmigrantes, quedando estas últimas fuera de aquel reconocimiento;
- d) dado que la normalidad de otros empleos es centenaria, como lo son los sindicatos que los representan, el reconocimiento legal de la prostitución deberá establecer las condiciones específicas para que las prostitutas puedan emanciparse y elaborar estrategias de defensa de sus intereses, aún sin estar sindicalizadas (cosa que en los Países Bajos aún está pendiente).

Por lo demás, los tradicionales derechos de los trabajadores, incluidos el derecho de huelga, la indemnización por despido y el subsidio por desempleo, a pesar de la profunda crisis que en nuestros días los circunda, aún se reconocen como las mejores conquistas de la clase obrera; éxito con el cual no han contado hasta ahora las trabajadoras y trabajadores sexuales holandeses. La regulación de sus derechos laborales aún no se ha planteado estas cuestiones y, como se ha apuntado, el propio movimiento sindical problematiza hasta qué punto es beneficioso que las trabajadoras y trabajadores sexuales ingresen en la categoría de trabajo en relación de dependencia, incluso aunque ello impida la contratación de personas extranjeras sin permiso de trabajo y residencia.

No obstante sus diferencias prácticas e ideológicas, ambos modelos (sueco y holandés) tienen dos puntos en común: a) la preocupación por eliminar la prostitución callejera; y b) el control del tráfico de personas.

Los resultados analizados a la luz del primer propósito darían lugar, evidentemente, a una valoración positiva (en el sentido de que ha cumplido con su meta); pero no se podría decir lo mismo con respecto al segundo.

A pesar de los esfuerzos realizados por ambos países, el tráfico de personas para la prostitución continua y la tendencia va en aumento. La situación europea, en general, está caracterizada por un incremento del tráfico de personas para la prostitución. Ni la legalización de esta actividad ni su prohibición (total o parcial) parecen impedirlo. Las políticas relativas al tráfico de personas para la prostitución presuponen que esta siempre es forzada, lo cual ignora que, aunque en la mayoría de los casos pueda serlo, no en todos lo es. En muchas ocasiones, las mujeres reclutadas para la prostitución saben perfectamente con anterioridad cuál es su destino y acceden a él voluntariamente. En estos casos, el desafío será, o bien seguir persuadiéndolas (mediante programas de prevención y lucha contra la prostitución y el tráfico de personas) de la inconveniencia de su decisión (de acuerdo con la ideología neo-prohibicionista sueca y el feminismo que la sustenta) o llevar a cabo políticas migratorias más pragmáticas, que prevean la contratación de prostitutas extranjeras y la posibilidad de concesión de permisos de trabajo y residencia con esta finalidad (en concordancia con el pragmatismo neo-reglamentista holandés).

Así las cosas, y no obstante las acotaciones apuntadas (entre otras muchas más, cuyo análisis excede ahora este marco) el reconocimiento jurídico de la prostitución como actividad laboral, en contra de lo que opina el feminismo que ve en ella una forma de explotación patriarcal (como sucede en Suecia), constituye una importante estrategia de liberación de género, porque concibe a la prostituta como sujeto de derechos y, de esta manera, supone una importante ampliación de la ciudadanía social, hasta ahora negada a este colectivo. Además, permite integrar al derecho -en tanto escenario de expresión de los conflictos de una sociedad determinada- los propios componentes culturales de la estructuración sexual de la sociedad que han hecho de la prostitución un estigma, una representación de formas concretas de opresión y subordinación para un importante número de mujeres.

Como los cambios sociales no operan en el ámbito de los principios, sino en el de la vida cotidiana de las personas, los mayores desafíos que la legalización deberá asumir (no sólo en los Países Bajos, sino en cualquier lugar donde se plantee) serán, entonces:

- a) poner en acto lo que la realidad y/o los sistemas socio-jurídicos de control silencian, haciendo visible la sexualidad femenina allí donde la hubiera llevado a obrar el deseo, la ambición o, simplemente, la necesidad de sobrevivencia (Cigarini, 1995); y
- b) dejar a un lado cualquier juicio moral sobre ella que impida u obstaculice el ejercicio de los derechos de ciudadanía social de las prostitutas, entendiendo por tales no sólo los que tienen que ver con el mercado de trabajo propiamente dicho, sino también con las condiciones de igualdad en que éstos se realicen.