

# Prostitución y políticas públicas: análisis y perspectivas de un conflicto histórico. Especial referencia a la situación en los Países Bajos y Suecia<sup>1</sup>

DANIELA HEIM  
NÚRIA MONFORT SORIA  
Abogadas

115

## 1. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El estudio que aquí se presenta nació de una inquietud personal de las autoras: ¿cuál es o, en su caso, qué papel tendría que desempeñar el Estado respecto a la prostitución? Y, en consecuencia, cuáles son o cuáles tendrían que ser las políticas públicas más adecuadas a la materia?

Dada la repercusión que tuvo la aprobación del Decreto 217/2002,<sup>2</sup> por el cual se regulan —en Cataluña— los locales de concurrencia pública en los que se ejerce la prostitución, el objetivo inicial de la investigación consistía en el estudio de aquella relación (rol del Estado y políticas públicas en materia de prostitución), en Barcelona y área metropolitana.

El debate abierto en Cataluña (y de rebote en el resto de España), sobre la conveniencia o inconveniencia de legislar a favor de un reconocimiento jurídico de la prostitución como actividad profesional, se caracterizó por las continuas referencias a las reformas legales (similares o no) promulgadas en otros lugares de Europa. Esto generó la necesidad de tener un conocimiento más amplio de lo que estaba pasando fuera de nuestro país, de manera que la propuesta original fue quedando relegada.

El rediseño de los objetivos de este estudio se transformó, así, en un análisis de las políticas públicas para la prostitución, enmarcado en un ámbito más amplio, que abarca:

- a) una revisión de las principales teorías que han servido de fundamento a los estudios sobre la prostitución, en general, y de sus diversas repercusiones en la manera de tratar públicamente el tema, en particular;

---

1. En el marco del programa de becas y ayudas económicas a la investigación en materia de policía y seguridad ciudadana de la Escuela de Policía de Cataluña (año 2003).

2. DOGC 3695, del 8 de agosto de 2002.

- b) un estudio de las propuestas del movimiento feminista, tanto en su vertiente partidaria de los derechos laborales de las prostitutas, como en la que está en contra de este reconocimiento, por considerarlo un atentado contra los derechos humanos de las mujeres; un análisis de las propuestas del movimiento de defensa de los derechos de las trabajadoras y trabajadores sexuales; de sus conflictos y dificultades internas, y de la importancia de sus postulados en las políticas públicas que les conciernen;
- c) un examen de las respuestas estatales que tradicionalmente han tratado de resolver la relación Estado-prostitución y un análisis más exhaustivo de las formas emergentes que estas respuestas están asumiendo.

Como objetivo específico, y en el marco de aquellas políticas emergentes, nos planteamos el estudio de las últimas reformas legales realizadas sobre la materia en Suecia y en los Países Bajos. La elección de estos países se debe a que fueron los primeros y los más radicales, cada uno en un sentido diverso, a la hora de establecer las directrices de lo que constituyen, hoy por hoy, las tendencias encontradas más actuales en la materia: la prohibición del consumo de prostitución en el primer caso, y la legalización total, en el segundo.

La metodología ha consistido en el análisis de fuentes bibliográficas, documentos legales, publicaciones en medios de comunicación, debates parlamentarios e informes gubernamentales, así como en la realización de entrevistas a especialistas sobre el tema de cada uno de ambos países.

## 2. CONCLUSIONES GENERALES

2.1 Los marcos teóricos en los que habitualmente se basan los estudios recientes sobre la prostitución y que constituyen las bases de las diversas posturas en torno al fenómeno, parten básicamente de tres corrientes: el *funcionalismo*, el *construccionismo social* y el *feminismo*.

Dentro del *funcionalismo*, la prostitución asume el significado de una institución social «inmortal», «atemporal» o «eterna», de la que las sociedades parecen no poder prescindir. Considerada como una «válvula de escape» de la vida marital y familiar, y/o de la frustración y la soledad sexual, se valora que su existencia puede prevenir el aumento de delitos sexuales y los divorcios causados por la ampliación de relaciones extramaritales de carácter afectivo (Järvinen 1993). Por lo tanto, las acciones que se presentarán como necesarias irán encaminadas a solucionar los problemas que lo rodean, y serán básicamente de orden y salud pública.

Por otra parte, el *pensamiento constructivista e interaccionista* será el inspirador de los estudios realizados desde la perspectiva de las propias prostitutas. El primero de ellos, «Prostitution Papers», de Kate Millet, se publicó en los Estados Unidos en 1975 y relata en primera persona las experiencias vitales de las prostitutas y de su profesión. En esta misma línea y en los Países Bajos, Gail Pheterson pone de manifiesto uno de los núcleos duros de las reivindicaciones del movi-

miento pro prostitución: más allá de otros mecanismos de control social al que se somete a las trabajadoras sexuales, es el estigma de «puta» el que oprime a las mujeres que ejercen la prostitución.

Finalmente, el *pensamiento feminista*, en una compleja combinación con supuestos teóricos propios de la sociología funcionalista, interaccionista y constructivista, y mediante un amplio abanico de ideas surgidas tanto dentro del feminismo igualitario como en los análisis feministas del derecho (conocidos en el ámbito anglosajón como *feminist jurisprudence*) y en las teorías de la diferencia sexual, analiza la prostitución a partir del concepto de género. Desde esta perspectiva, la prostitución constituye una actividad predominantemente femenina; pero no todas las feministas están de acuerdo en el porqué esto es así, ni en el porqué no tendría que serlo (o, en todo caso, sería deseable que no lo fuera). Mientras para unas constituye una de las expresiones de la violencia contra las mujeres propia de la sociedad patriarcal, para otras tan sólo se trata de una forma de trabajo libremente escogido por quien lo realiza. Ambos posicionamientos dan lugar a dos posturas políticas muy diferenciadas: una, tradicional y mayoritaria, propugna la abolición de la prostitución; la otra, minoritaria y vinculada a los colectivos de prostitutas, reclama el reconocimiento de la prostitución no forzada como trabajo.

2.2 De forma paralela y diferenciada del posicionamiento político feminista en relación con la prostitución, a partir de 1970 surgen diferentes movimientos de prostitutas que, con diferentes estrategias, reclaman la desaparición de las leyes y de los condicionantes sociales que impiden el reconocimiento de la prostitución como una actividad laboral. Este movimiento, como el feminista, no constituye un todo homogéneo, sino que presenta características diversas según el grado de organización logrado y, fundamentalmente, del contexto social, jurídico y político en el que se desarrolla.

Su expresión organizada, de ámbito internacional, dará lugar a la creación del Comité Internacional por los Derechos Civiles de las Prostitutas, que actúa en colaboración con la Red Internacional contra el Tráfico de Personas (*NoTraf*), con la Red Internacional de Trabajadoras y Trabajadores Sexuales (*International Network of Sex Workers*) y con la Red Europea para la Prevención de la Salud de Prostitutas Inmigrantes (*TAMPEP*), entre otras.

Las propuestas globales de estas organizaciones abarcan demandas de des-criminalización de la prostitución y de abolición de cualquier legislación específica relativa a la misma; la condena incondicional de la violencia ejercida contra las trabajadoras y trabajadores del sexo; la lucha por el reconocimiento de las ganancias obtenidas mediante el ejercicio de la prostitución para el acceso a los derechos de ciudadanía y para el reconocimiento de los derechos laborales, como el derecho a la seguridad social, entre otros.

La expresión de este movimiento en los Países Bajos permitió la creación de *De Rode Draad* (el hilo rojo), primer sindicato de prostitutas reconocido legalmente como tal, con apoyo y financiación estatal.

2.3 Con estos diversos posicionamientos y bases teóricas, y desde la década de 1990, se ha suscitado un debate cada vez más intenso sobre la elección por parte del Estado de uno u otro posicionamiento: así, por una parte se reconoce, implícita o explícitamente, un espacio legal para el ejercicio de la prostitución (sistema *abolicionista* y *reglamentista*, respectivamente) o, por otra, no se reconoce de ninguna forma (*prohibicionismo*). Cada una de las elecciones supondrá la necesidad de asumir (o no) una cierta condena moral en relación a las prostitutas por el hecho de serlo (*prohibicionismo* y *reglamentismo*) o, dejándolas aparte, dirigir esta condena sólo a la prostitución, como actividad indeseable (*abolicionismo*).

El debate entre ideas contrapuestas queda reflejado en la postura que los diversos Estados van adoptando a finales de 1990. De este modo, algunos países europeos que hasta entonces tenían una legislación abolicionista, como Austria, los Países Bajos, Alemania, Dinamarca y España, pese a mantener muchos delitos relativos a la prostitución en sus legislaciones, empiezan a tomar medidas de diferente alcance e intensidad a favor de cierto reconocimiento jurídico de la actividad, mientras sea considerada voluntaria. Otros países, como Suecia, Finlandia, Irlanda del Norte y el Reino Unido, al contrario, promulgan reformas legislativas que niegan cualquier espacio legal a la prostitución.

En este contexto, como apuntábamos al inicio, las reformas de los Países Bajos y de Suecia son, entre todas, las primeras, las más radicales (cada una en su posición) y las más coherentes con la ideología interna que las fundamenta.

### 3. LAS REFORMAS EN SUECIA Y LOS PAÍSES BAJOS

3.1 La *Sexköpslag* sueca (ley de compra de servicios sexuales), que criminaliza la demanda de prostitución dejando impune la oferta, es producto del movimiento feminista y de su particular forma de entender los aspectos vinculados a la sexualidad masculina y femenina. Como resultado de un proceso ampliamente democrático (por la participación de los sectores más representativos de la sociedad), intenta responder a las demandas de las mujeres que se sienten amenazadas por la existencia de la prostitución, que consideran una forma de explotación del sexo femenino, la perpetuación por excelencia del patriarcado y de la violencia estructural que le es inherente.

Sin embargo, para entender este posicionamiento hace falta reseñar que la prostitución en Suecia es un fenómeno social minoritario, con una oferta que está en manos, mayoritariamente, de personas extranjeras. Pese a esto, y pese a que desde la aprobación de la ley su expresión de calle prácticamente ha desaparecido, se constata la constante aparición de nuevas formas de prostitución y que más mujeres ingresan en ella, y menos hombres son condenados por infringir la *Sexköpslag*.

Aunque las estadísticas oficiales todavía son bastante imprecisas, se estima que en Suecia, en la actualidad, prácticamente no hay prostitución de calle (*Socialstyrelsen* 2003). El año 2001 se estableció que en la ciudad de Estocolmo el número de prostitutas de calle se había reducido, aproximadamente, de trescientas, en 1998, a cien; mientras que actualmente se estima que este número no

supera las treinta, y que se trata, normalmente, de prostitutas ocasionales. Mientras tanto, en el resto del país se considera que el número de prostitutas de calle ha disminuido, de una media de veinticinco a treinta por capital de distrito en 1998, a una media de una a tres en 2002 (Maxim Institute, 2003).

Ello no significa que la prostitución en Suecia haya desaparecido, 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 informes oficiales sobre el número de espacios cerrados en los que se ejerce la prostitución, pero una investigación realizada en 1999, mediante el seguimiento de la oferta sexual por Internet, constató que de unos tres mil espacios con contenido erótico y pornográfico, alrededor de treinta incluían oferta de relaciones sexuales, y la mayoría eran de hombres (*Kännendom om prostitution 1998-1999*).

Estimaciones actuales consideran que esta oferta va al alza, incluidos ambos sexos (Maxim Institute 2003).

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

- a) *la vaguedad de la ley*: no queda claro el momento en el que el delito establecido por la *Sexköpslag* se encuentra en grado de imperfecta ejecución y resulta prácticamente imposible (cuando no vergonzoso) actuar en los casos de consumación;
- b) *la clandestinidad*: por estar la compra de sexo castigada penalmente, es muy difícil detectar los lugares en los que las prostitutas ofrecerán sus servicios, pues si quieren mantener su trabajo, han de proteger a sus clientes. Normalmente, cuando se inicia un procedimiento es porque se ha recibido la denuncia de algún vecino, del propietario del inmueble dónde se conciertan las citas (generalmente pisos de alquiler), o de investigaciones vinculadas con redes de tráfico de mujeres, situaciones bastante inusuales;
- c) *la movilidad del comercio*: tanto para protegerse ellas mismas (sobre todo las inmigrantes sin visado de residencia), como por proteger a sus clientes, los lugares y las formas como se realizan las transacciones cambian permanentemente. Se ha podido establecer que existen una especie 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 las citas entre éstos y las prostitutas, que viajan permanentemente a sus lugares de origen y a países vecinos. También se concertarían citas en el exterior;
- d) *el uso de Internet y otras tecnologías para establecer contactos*: aunque se están estudiando posibles intervenciones en la materia, todavía no hay un programa de acción específica en este ámbito.

Por otra parte, las estadísticas judiciales reflejan que nadie ha ido a la prisión en virtud de la *Sexköpslag*. En los pocos casos en que hubo condenas (setenta y

nueve veredictos de culpabilidad sobre un total de doscientas ochenta y dos 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 de ámbito 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 difícil campaña contra el 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 por la plena ocupación, no sólo dentro del país, sino también a nivel mundial, con la creencia de que si la gente tiene opciones de ocupación, no se verá forzada a entrar en la prostitución. En este sentido, el año 2002 donó un millón de euros a la OIT para combatir el paro global, y otro millón 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 Exteriores de Suecia, del 3 de septiembre de 2002).

**3.2** El histórico tratamiento liberal de la política pública holandesa frente a fenómenos sociales controvertidos y la destacada lucha por parte del feminismo y las prostitutas activistas, llevó, tras quince años de intensos debates parlamentarios y sociales, a la aprobación, el 1 de octubre del 2000, de una reforma del Código penal (el nuevo artículo 250a), que abolió la prohibición de la explotación del trabajo sexual voluntario, a la vez que incrementaba la pena a los actos de explotación, proxenetismo y tráfico de personas para la prostitución forzada y la de menores de dieciocho años. El memorándum del proyecto de ley que finalmente se aprobó resume la filosofía que lo fundamenta: «por una perspectiva realista sin moralismos».

Los Países Bajos se convirtieron así en el primer Estado que legalizaba la prostitución (voluntaria), paradigma por excelencia del neoreglamentismo.

Una vez abolida la prohibición de los burdeles, la posterior regulación como servicio sexual pasó a depender, como cualquier otro trabajo y/o local de negocios, de un sistema de licencias municipales. Cada ayuntamiento es el responsable de su política en materia de prostitución, pudiendo impedir ciertas formas de ejercicio con una única limitación: no prohibirla completamente.

Los municipios han ido estableciendo los requisitos para obtener las licencias, que contemplan, en general, el número de burdeles permitidos, las áreas geográficas en las que se tienen que situar, los requisitos de seguridad, salubridad y condiciones de trabajo de los locales, así como las medidas en relación con su gestión. Su cumplimiento es controlado por un grupo de trabajo municipal, y no observarlos puede suponer el eventual cierre del local por parte de las autoridades locales.

Las medidas de salubridad comprenden tanto las generales de higiene de los diversos negocios, como otras más específicas (higiene personal, la entrega de preservativos, etc), destacando, como uno de los rasgos más importantes y que sitúa el modelo holandés dentro del neoreglamentismo, la no obligatoriedad de los exámenes médicos periódicos para las prostitutas. Se entiende que esta medida constituiría una vulneración de los derechos fundamentales y que resulta mucho más efectivo el uso de medidas profilácticas. En este sentido, se han adoptado políticas 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 a someterse a revisiones.

Otros de los requisitos de las ordenanzas municipales se refieren al derecho de autodeterminación de las prostitutas, que establecen que son ellas únicamente las que decidirán si hacen o no un determinado servicio.

En relación con el resto de derechos laborales, la reforma supone que las prostitutas tienen que disfrutar de los mismos derechos que cualquier trabajador (pensión de invalidez, acceso a las pensiones, derecho a un trato justo e igual en el trabajo, sin explotación, estigmatización y discriminación, y el derecho a organizarse para proteger sus intereses). Sin embargo, aún no está previsto recibir subsidio de paro en caso de abandono de la profesión; y por el momento tan sólo pueden apuntarse en la oficina correspondiente.

La prostitución de calle también ha sido objeto de regulación, de forma que prácticamente todas las grandes ciudades tienen una zona oficial en la que se permite trabajar. El modelo consiste en una calle o área asignada en la que los inconvenientes para las zonas residenciales se minimizan y donde puede ser organizado un razonable grado de seguridad. Las horas de negocio suelen ser por las tardes y noches, dependiendo de la localización, y durante todos los días del año. En la zona se establece un espacio al que las trabajadoras y trabajadores pueden acudir a comer, beber o hablar, y periódicamente un médico realiza consulta a quien lo desee. Las pruebas de enfermedades de transmisión sexual son voluntarias. En el mismo lugar, se habilita una zona cercada donde se puede realizar el trabajo.

Ante todas estas regulaciones, una de las asociaciones que desde la década de los setenta lucha por mejorar las condiciones de las prostitutas, Mr. A de Graaf Foundation, ha destacado como efecto positivo el hecho que el negocio del sexo se ha vuelto más abierto, haciendo más perceptibles las condiciones laborales en

que se desarrolla, permitiendo un mejor control de los propietarios de los burdeles y aportando más mecanismos para perseguir a los que pretenden encubrir negocios ilegales y sus relaciones con las organizaciones criminales.

Otros estudios también manifiestan que la legalización hace menos atractivo el negocio para el crimen organizado, reduciendo los negocios ilegales de apoyo y control. Los trabajadores del sexo tienen ahora una normativa que los protege y que pueden invocar. Para la policía y la fiscalía es también una arma eficaz, puesto que las prostitutas pueden facilitarles mucha información en relación con el mencionado tipo de criminalidad.

Sin embargo, *De Rode Draad* (el hilo rojo), el sindicato de prostitutas en los Países Bajos, detecta una serie de insuficiencias cuando las medidas han de hacerse efectivas. De acuerdo con sus informes, ni el gobierno local ni el nacional parecen tener una única indicación de lo que tienen que hacer, e intentan obviar sus responsabilidades respecto de los trabajadores. La legalización de la explotación de la prostitución voluntaria no ha implicado la correlativa regulación del régimen de trabajo en relación de dependencia, por lo que sus condiciones todavía permanecen en manos de los propietarios de los burdeles.

Los gobiernos parten de que la legalidad del trabajo, como premisa, implica que las trabajadoras y los trabajadores del sexo puedan hacer frente a sus derechos como los demás trabajadores. Esto refleja el desconocimiento, como manifiesta la Fundación Mr. A de Graaf, de que la normalidad de otras ocupaciones es centenaria, y los sindicatos que los representan han tenido mucho tiempo para defender sus derechos. No es el caso del trabajo sexual; su sindicato específico, *De Rode Draad* existe desde hace tan solo dieciocho años, y solo han transcurrido tres desde la legalización de la actividad. En este sentido, reclaman que hasta que su posición en relación con los propietarios y con la sociedad no sea lo bastante fuerte, es responsabilidad de los gobernantes crear las oportunidades y las condiciones para que puedan emanciparse, entendiendo que nada de esto será posible sin un previo pronunciamiento legal.

Otras críticas van, sin embargo, en sentido contrario, y manifiestan la queja de empresarios con muchos años en el sector, que consideran que se han visto desbordados por normas sin sentido, que exigen grandes renovaciones y que pueden llevar a obligarlos a cerrar los negocios. Por su parte, muchas trabajadoras critican que la teórica ayuda de la ley sólo les ha supuesto la obligación de pagar impuestos, y muchas de ellas no han querido acogerse a la regulación por miedo a perder su anonimato, viéndose empujadas al ejercicio ilegal.

Otro de los problemas fundamentales se refiere a la normalización de la prostitución y a la integración de las prostitutas como parte aceptada de la sociedad holandesa. La normalización y la integración no se pueden lograr simplemente cambiando la ley, pues ésta no hace nada por disminuir el tabú y el estigma asociado a la profesión. Este es un proceso que necesita guías y estimulación de los gobiernos locales y nacionales.

Así, aunque el 74% de la sociedad holandesa expresa no tener problemas con la prostitución y acepta que ésta sea tratada como cualquier otra ocupación, la mayoría de la población no quiere relacionarse con la industria que la rodea. Esto

implica, en la práctica, que las que intentan mejorar su situación como empresarias tienen serias dificultades para acceder a préstamos bancarios o, simplemente, para contratar seguros de salud.

Otro de los motivos que impulsó la modificación legal, y que es de los más preocupantes para el sindicato de prostitutas, es la situación de las prostitutas inmigrantes, al determinarse 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 esta procedencia. La lucha contra el tráfico de mujeres es otra de las razones dadas por la nueva política. Pero la realidad no va en este sentido y esto plantea cuestiones y problemáticas interesantes: ¿qué harán ahora las inmigrantes sin permiso de residencia si no pueden trabajar en los burdeles legales? ¿Regresarán a sus países, se trasladarán a otro país o trabajarán en los burdeles que no se atienen a las reglas?

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.

Las nuevas posibilidades que la regulación ha ofrecido pueden ser empleadas para desarrollar nuevos instrumentos para el control y la regulación de la industria, pero es discutible si son suficientes para conseguir una mejora efectiva de la situación de las trabajadoras sexuales.

Estudios de 2003 estiman que hay unas veinticinco mil prostitutas trabajando en los Países Bajos, de las cuales, 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 clubes, un 20% lo hacen en la modalidad de *window prostitution* (se exhiben en escaparates) y un 15% realizan servicios de acompañamiento. La prostitución de calle ocupa sólo un 5%. Del total de personas que trabajan en la prostitución, sólo un 5% son hombres. La inmensa mayoría no consumen drogas y se estima que menos del 10% son adictos.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

Al inicio de este estudio nos preguntábamos: ¿cuál es o, en su caso, qué papel tendría que desempeñar el Estado ante la prostitución? Y, en consecuencia, ¿cuáles son o cuáles tendrían que ser las políticas públicas más adecuadas en esta materia?

Llegadas a este punto, no estamos seguras de poder responder claramente a estas preguntas. Un análisis en profundidad sobre el mundo de la prostitución nos muestra, en primer lugar, que este fenómeno constituye una unidad de análisis difícil de delimitar y que su complejidad hace que no se puedan ofrecer respuestas definitivas.

Como dijo Bobbio, el lenguaje de los derechos tiene la función práctica de dar fuerza a las reivindicaciones de los movimientos que exigen, para ellos mismos y para los demás, la satisfacción de nuevas necesidades materiales y morales.

Durante el siglo XX, cuando las luchas por los derechos de los trabajadores dieron lugar a la incorporación de los denominados derechos sociales a las constituciones, se inició una gradual ampliación de la ciudadanía denominada política (el punto culminante del cual fue, quizás, el reconocimiento del derecho al voto femenino). La participación de los ciudadanos en los procesos de reconocimiento, reivindicación y protección de toda clase de derechos fue adquiriendo cada vez más importancia, hasta el punto de llegarse a afirmar que, gracias a esta intervención, se ha establecido, definitivamente, el régimen del Estado democrático de derecho (al menos en los países desarrollados de occidente).

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

En Suecia, las políticas públicas sobre la prostitución son producto del movimiento feminista y de su particular manera de entender los aspectos vinculados a la sexualidad masculina y femenina. En este sentido, la *Sexköpslag* aparece como resultado de un proceso ampliamente democrático, en el que participaron los sectores más representativos de la sociedad.

Como hemos podido constatar, en este país la prostitución es un fenómeno social minoritario, cuya oferta está, mayoritariamente, en manos de personas extranjeras. Y aunque la prostitución callejera prácticamente ha desaparecido, nuevas formas de ejercicio aparecen constantemente, más mujeres se incorporan, y menos son los hombres condenados por infringir la *Sexköpslag*. ¿Significa esto que los ciudadanos suecos han desarrollado más habilidad para defenderse de la justicia o, por el contrario, que la clandestinidad del comercio les garantiza cierta impunidad? Si esto fuera así, la finalidad declarada por la norma —proteger a las mujeres de la explotación masculina— se estaría viendo contrariada, resultando, además, poco eficaz a la hora de combatir el tráfico de personas.

En los Países Bajos, la legalización de la prostitución apareció por la necesidad de resolver de una manera práctica los conflictos que se relacionaban con la misma. En este proceso, el movimiento a favor de los derechos de las prostitutas ha desempeñado un papel muy importante. Pero esta respuesta también plantea paradojas.

Los tradicionales derechos de los trabajadores, incluidos el derecho de huelga, la indemnización por despido y el subsidio de paro, pese a encontrarse sumidos en una profunda crisis, aún se reconocen como las mayores conquistas de la clase obrera. Los éxitos de las trabajadoras y trabajadores sexuales holandeses no pueden entenderse en este sentido. La regulación de sus derechos laborales aún no se ha planteado estas cuestiones y el propio movimiento sindical encabeza la problematización respecto a si el trabajo sexual puede o ha de ingresar en la categoría de trabajo en relación de dependencia. Sin embargo, la ausencia de este reconocimiento impide la contratación de personas extranjeras sin permiso de trabajo y condena a la ilegalidad a un gran número de prostitutas.

Ambos modelos marcan dos tendencias irreconciliables:

- a) el abolicionismo restringido o *neoprohibicionismo* y, con él, la criminalización del cliente (Suecia);

b) el *neoreglamentismo* y, con él, la profesionalización del mercado del sexo (Países Bajos).

Pese a la polaridad ideológica que representan, tienen dos puntos en común:

- la preocupación por eliminar la prostitución callejera
- el control del tráfico de personas

Los resultados analizados en relación con el primer supuesto darían lugar a una valoración positiva de las políticas implementadas, pero no se podría decir lo mismo respecto del segundo.

Pese a los esfuerzos realizados, el tráfico de personas para la prostitución continúa y la tendencia va en aumento. La situación europea está, en general, caracterizada por un incremento del tráfico de mujeres 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 dan por supuesto que ésta siempre es forzada y, aunque en la mayoría de los casos pueda serlo, es difícil afirmar que siempre suceda así. Muchas veces, las mujeres reclutadas para la prostitución saben previamente cuál será su destino y, aun así, acceden voluntariamente. En estos casos, el desafío será, o bien continuar persuadiéndolas (mediante los programas de advertencia y lucha contra la prostitución y el tráfico de personas) de la inconveniencia de su decisión (de acuerdo con la ideología neoprohibicionista del sistema sueco), 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 este objeto (en concordancia con el pragmatismo neoreglamentista).