

La Protección a las víctimas de trata en el marco internacional

Natalia Caicedo Camacho1
ncaicedo@ub.edu

Resumen

El artículo que se presenta a continuación tiene como objetivo describir y analizar desde una perspectiva crítica tres instrumentos del ámbito internacional y regional en materia de lucha contra la trata. En este sentido, se analizan los pros y los contras del Protocolo de Palermo, del Convenio de Varsovia y los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El artículo concluye que la respuesta a nivel internacional que se ha dado hasta el momento ha tenido efectos positivos al comprometer a los Estados en la lucha contra la trata y visibilizar el fenómeno. No obstante, los intereses estatales continúan siendo la clave a la hora de desarrollar los distintos instrumentos en esta materia, así, en Palermo la protección a la víctima se condiciona a los objetivos en materia de política criminal y el procedimiento de seguimiento previsto en el Convenio de Varsovia es excesivamente cuidadoso respecto al celo de los Estados a dar a conocer sus actuaciones en materia de lucha contra la trata y fomentar la participación de la sociedad civil.

1 Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración (Departamento de Derecho Público y Privado). Maestra en Teoría Crítica del Derecho y la Democracia en Iberoamérica (UNIA-La Rábida: España). Premio Cátedra Leonor de Guzmán de la Diputación de Córdoba y la UCO, junto a Isabel Ramos Vázquez por el trabajo: “La mujer en la cárcel: Historia jurídica y políticas penitenciarias en España” (2010).

Fecha de recepción 28 de octubre 2013. Fecha de aceptación 28 de febrero de 2014.

Palabras clave: Trata de personas, Protocolo de Palermo, Convenio de Varsovia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Abstract

The goal of this article is to present a critical exposition of international and regional agreements against human trafficking. This paper describes strengths and weaknesses of the Palermo Protocol, the Varsovia Convention and the judgments made by the European Court of Human Rights. The paper finds that both agreements have played a relevant role in order to develop State's policies regarding the fight against human trafficking and made this phenomenon visible. Nevertheless, they introduce an institutional view of the human trafficking and prioritize the States' interests. Then, the Palermo Protocol holds states' criminal polices objectives over victims' protection. The procedure settled in the Varsovia agreement for monitoring the States' accountability is guided by the principle of confidentiality, so it is important to improve transparency and to involve civil society in the States reporting procedures.

Keywords: Human Trafficking, Palermo Protocol, Varsovia Convention, European Court of Human Rights.

Introducción

La trata de personas es la esclavitud de nuestro tiempo. Con frecuencia las víctimas son captadas, transportadas o alojadas a la fuerza mediante coacción o fraude en condiciones de explotación, incluidas la explotación sexual, el trabajo o los servicios forzosos, la mendicidad, las actividades delictivas o la extracción de órganos (COM, 2012: 286 final).

Pese a la abolición formal de la esclavitud, en las sociedades modernas la venta y compra de personas continua siendo un fenómeno poco visible, pero muy importante debido a su magnitud y al conjunto de derechos vulnerados. Como veremos a continuación, son muchos los factores que influyen en el crecimiento continuo de la trata de personas pero, sin duda, el hecho que nos encontremos ante una actividad a través de la cual las redes obtienen

amplio margen de ganancias, y cuyo ejercicio comporta un riesgo menor para quienes se dedican a ello es un elemento determinante para entender la vigencia de las situaciones de explotación y esclavitud.

El número de derechos involucrados y la gravedad de este crimen tornan la respuesta por parte de las organizaciones internacionales y de los Estados en una necesidad apremiante. La Organización de las Naciones Unidas daría los primeros pasos en el año 2000 a través del Protocolo de Palermo, instrumento que ha servido para visibilizar el fenómeno y comprometer a los Estados en la lucha contra la trata de seres humanos. No obstante, también es importante señalar que el eje central de actuación del Protocolo de Palermo es la persecución de las redes, dejando la protección de las personas sometidas al control de las redes en un plano secundario. Por su parte, los Estados también han iniciado un camino marcado por la promulgación de leyes tanto en el ámbito penal, de extranjería y social, así como por la elaboración de políticas públicas dirigidas a la prevención del delito y a su denuncia.

La respuesta jurídica es uno de los múltiples instrumentos a través de los cuales puede articularse una respuesta adecuada para perseguir a las redes y restablecer los derechos vulnerados a las personas que han sido sometidas a explotación sexual o laboral. Sin embargo, es importante tener presente que la firma de convenios internacionales y la promulgación de leyes vienen en gran medida impulsadas por la movilización de la población civil y por las actuaciones de las organizaciones no gubernamentales y otros actores no institucionales.

Por lo tanto, los instrumentos jurídicos creados para proteger y restablecer los derechos vulnerados, así como las políticas en materia de persecución de las redes de trata no pueden verse como el resultado de un proceso institucional impulsado desde arriba. Por el contrario, la elaboración de instrumentos jurídicos de lucha contra la trata de personas tiene lugar en el marco de procesos de movilización social y de luchas particulares de las personas, la mayoría de ellas de mujeres, que han vivido la experiencia de verse sujetas al control y explotación de las redes.

En este contexto, el presente artículo pretende analizar el marco de protección establecido a través de algunos instrumentos internacionales. La primera parte de esta contribución expone una breve contextualización del fenómeno abordando su dimensión, causas y características. La segunda analiza los aciertos y desaciertos del Protocolo de Palermo y del Protocolo de Varsovia. Finalmente, el artículo describe cuatro importantes

casos que fueron presentados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sobre trata de personas, que abren vías para condenar a los Estados, bien por no otorgar una protección efectiva a las víctimas, bien por no tener un ordenamiento jurídico eficaz en materia de lucha contra la trata.

Breve contextualización del fenómeno

La dimensión

El Departamento de Estado de Estados Unidos estima que unos 27 millones de hombres, mujeres y niños, en todo el mundo, son víctimas de lo que ahora se describe a menudo con el término general de “trata de personas” (State, 2013). Según la Organización Internacional del Trabajo 20,9 millones de personas son víctimas de trabajo forzado a nivel mundial y se encuentran atrapadas en empleos en los que han sido coaccionadas o engañadas y de los que les resulta imposible salir. La misma organización indica que la trata de personas también puede ser considerada como mano de obra forzada, por lo que la estimación de la OIT capta el ámbito completo de la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual, o lo que algunos llaman “la esclavitud moderna” (ILO, 2012).

De acuerdo con los datos del Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, las mujeres representan el 55-60 por ciento de las víctimas de trata. Esta cifra aumenta al 75 por ciento si se toma en conjunto mujeres y niñas. Alrededor del 27 por ciento de todas las víctimas son menores, y de éstas dos de cada tres son niñas. El Informe también indica que la trata con fines de explotación sexual es más común en Europa, Asia Central y en América. En cambio, el tráfico para trabajos forzados se detecta con mayor frecuencia en África y Oriente Medio, así como en el sur y el este de Asia y en el Pacífico. La trata con fines de explotación sexual representa el 58 por ciento de todos los casos de trata, mientras que la trata con fines de trabajo forzado representa el 36 por ciento (UNODC, 2012).

Las causas

En relación a las causas que dan origen a la trata varios informes señalan la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades, la discriminación y la marginalización como factores

que influyen en su proliferación (Resolución de la Asamblea NNUU 2/293). Por otra parte, desde la perspectiva de la demanda, la doctrina apunta como causas fundamentales de la trata el crecimiento de la industria del sexo y el aumento de la demanda de mano de obra barata (Vassiliadou, 2012, pp. 5-6).

Si hablamos de la trata con fines de explotación sexual es oportuno tener presente que, en este caso, la explotación se desarrolla bajo estructuras patriarcales en las que el uso de la mujer como un bien comercial se concibe como un hecho natural. En la trata con fines de explotación laboral, las situaciones de explotación y servidumbre se desenvuelven en el marco de las actividades económicas del país, donde actividades como la agricultura, la construcción o la industria textil son reconocidas como legales y en la mayoría de ocasiones fomentadas en “pro” del desarrollo económico. Además, en los casos de explotación laboral por servidumbre doméstica, elementos como la intimidad familiar y las propias costumbres y tradiciones mantienen el fenómeno dentro de la normalidad cultural, dificultan la posibilidad de visualizar el tráfico, y propician que su exploración sea realmente baja (UNDOC, 2010).

Junto con las causas sociales, las características económicas también tienen un papel preponderante. Según datos de la OIT, la trata de personas en su vertiente de explotación laboral y sexual es un negocio que genera un total de 31.6 billones dólares en beneficios y es, después del tráfico de armas y drogas, el negocio ilícito que produce mayores ganancias (OIT, 2010). Además, el alto grado de vulnerabilidad de la víctima convertida en mercancía, también influye en la perpetuación de este crimen (Wheaton, Schauer y Galli, 2009).

Sin duda, los factores sociales y económicos subyacentes en la trata crean un entorno propicio para esta práctica. La falta de oportunidades en el país de origen, la demanda sexual y de mano de obra barata, así como las grandes beneficios económicos son la respuesta al por qué, pese a los esfuerzos legislativos, la trata de personas continúa siendo uno de los crímenes más extendidos. Cuando, además, la actividad delictiva se desarrolla en un contexto internacional, es decir, cuando el traslado comporta el cruce internacional de fronteras, las políticas migratorias de los Estados de destino tiene un papel determinante en el desarrollo de este fenómeno.

En este sentido, son varios los estudios que señalan que las políticas migratorias restrictivas acaban produciendo un círculo vicioso que refuerza el poder y el ámbito de actuación de las redes de trata. Esto es así porque las políticas de visado dificultan los viajes

internacionales, justamente, para el grupo potencial de migrantes vulnerables a la explotación por las redes criminales. Las personas que no logren acreditar los medios financieros necesarios para la obtención del visado, u otros requisitos exigidos, tendrán como única vía de migración la vía clandestina que facilita las redes de tráfico y trata de personas (Clark, 2003; Bales, 2004).

Además, mayores controles migratorios conllevan un aumento importante en el costo de los servicios clandestinos y un incremento en la peligrosidad del viaje. Recientemente se ha demostrado cómo la política adoptada por 192 países, encaminada a reforzar los controles migratorios por vía de la previsión de sistema de visados y del establecimiento de estrictos controles en fronteras, lejos de detener la entrada de víctimas de trata de personas acaban indirectamente aumentando el número de personas sometidas a las redes de trata. De igual forma, algunas medidas de control migratorio, tanto en el origen como en el destino, conllevan la violación de derechos humanos y la estigmatización de la víctima. En el estudio realizado por Avdan (2010: 193) se desvela cómo mientras los controles en el origen resultan ser eficaces en la lucha contra la trata, los controles migratorios de los países de destino, y en especial la incorporación del sistema de visado, tienen un impacto negativo sobre el problema. Los resultados también indican que la configuración de controles estrictos, por parte de los países de destino, tiene un efecto menor, o casi nulo, en la elección de los países por parte de las redes de trata.

En definitiva, estrictos controles migratorios en lugar de detener el delito y proteger a las víctimas parecen producir un efecto vicioso que dirige la trata de personas hacia campos de una clandestinidad mayor.

Las características

Uno de los aspectos que debemos destacar de este fenómeno es su feminización. La trata de personas es un crimen que lejos de ser neutral se focaliza primordialmente en la explotación sobre las mujeres, donde las tradiciones patriarcales y la concepción de dominio sobre la mujer se convierten en factores que no sólo fomentan, sino que silencian el fenómeno (Piper, 2008).

En consecuencia, la trata de mujeres debe entenderse en el amplio contexto de desigualdad y de violencia estructural al que, en muchos casos, se encuentran sujetas las

mujeres. La violencia y la discriminación de género son dos factores determinantes que explican por qué la mayor parte de las víctimas tanto de explotación sexual como laboral son mujeres y por qué las formas de explotación a las que son sometidas suelen ser más severas.

En el ámbito laboral, además, debemos tener presente que los mercados de mano de obra se encuentran desglosados por sexo, por niveles de habilidades diferenciales y por la idea de roles “apropiados” para las mujeres y para los hombres. Estos factores acaban desempeñando un papel decisivo sobre la selección tanto de la inmigración como de las labores que realizan (Piper, 2005). En consecuencia, la segregación ocupacional determina los espacios adecuados al rol de la mujer, en muchos de los cuales predomina la informalidad y las probabilidades de sufrir explotación aumentan de forma exponencial porque con frecuencia se trata de espacios laborales donde los derechos y la protección laboral es menor, cuando no inexistente. Basta pensar por ejemplo en el sector ciudadano del hogar o en el ámbito del trabajo sexual (Ezeta, 2006, p. 11).

Por otra parte, la trata de personas se desarrolla en un marco aún más amplio que supone la reorganización de la división internacional del trabajo. En este sentido, los actuales procesos migratorios forman parte de un modelo laboral basado en la competitividad global. Para ello se usa la deslocalización empresarial hacia territorios con menores costes laborales empero, cuando esto no es posible y/o deseable, se acude a la importación de trabajadores. Los diferentes actores estatales, económicos e internacionales impulsan la ocupación de trabajadores flexibles que estén dispuestos a moverse a lo largo del territorio global según las necesidades del capital, para ello suelen intensificarse los procesos migratorios porque de esta forma la movilización pasa a ser un instrumento necesario para la producción de bienes y servicios.

Como resultado, la trata de personas se desenvuelve en un contexto marcado por la promoción de la movilidad de la mano de obra, que favorece el traslado de personas de un lugar a otro, de un país a otro pero, una vez que los trabajadores migrantes han llegado al destino, el marco de protección de sus derechos puede bien ser mucho mejor, o prácticamente nulo, si hablamos de trabajadores en situación irregular.

La trata de personas en el marco del Protocolo de Palermo

El Protocolo de Palermo representó el primer paso de la comunidad internacional en materia de la lucha contra la trata. Sobre él cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, se firma en el marco de las Naciones Unidas y, por lo tanto, su firma incluye un número amplio de países. Además Palermo supuso la superación de la visión estigmatizadora de las personas sometidas a las redes de trata que venía prevaleciendo. Tradicionalmente, la aproximación a la víctima de trata se había realizado desde el derecho penal. Esto quiere decir que se otorgaba a las víctimas un trato similar al de, por ejemplo, los traficantes. En consecuencia, las personas sujetas al tráfico y a la explotación, lejos de ser vistas como víctimas, eran tratadas como delincuentes (Sampedro-Arrubia, 2008).

En este contexto, conviene señalar que el Protocolo de las Naciones Unidas supuso un paso importante en su objetivo de dejar atrás la visión criminalizadora de las personas sometidas al poder de las redes de trata, y extendió una visión acorde con la protección de los derechos humanos. En este sentido, buscaba evitar un proceso de doble victimización de las personas explotadas, primero por la red y después por los organismos del Estado encargados de la persecución del crimen. La idea del Protocolo de las Naciones Unidas es subrayar el hecho de que las personas sometidas a la red son víctimas y no parte de la red.

En segundo lugar, Palermo representó un importante esfuerzo por parte de la comunidad internacional para incorporar dentro del Protocolo la definición de la trata de personas:

Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

La adecuada descripción jurídica del fenómeno resulta un elemento imprescindible en la lucha contra la trata de personas, puesto que permite diferenciarla de otros fenómenos

como el tráfico de personas o la explotación laboral. El hecho de definir la trata bajo las características propias del fenómeno tiene una especial relevancia tanto en la persecución de la explotación y como en el enjuiciamiento de las redes criminales.

No tener una definición adecuada del delito de trata conduce, por ejemplo, a que en los casos de trata con fines de servidumbre doméstica los tribunales nacionales condenen por delitos relacionados con infracciones laborales, o abuso de autoridad, pero no por la figura de trata de personas. En consecuencia, en aquellos supuestos en que se condena por la comisión del delito, las penas son menores y, además, se obvia que detrás de la explotación existe una red ilegal dedicada a la captación, al transporte y a la explotación sexual o laboral de las personas.

Como se describirá a continuación, en el caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos TEDH, de *Siliadin vs. France* (2005) relativo a una menor togolesa trasladada desde su país de origen para trabajar en condiciones de servidumbre en una familia francesa, en que los tribunales franceses condenaron a la familia por explotación laboral. No obstante, como bien describe el TEDH lejos de la explotación laboral, la menor había sido objeto de servidumbre y esclavitud conforme a los artículos 3 y 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Por otra parte, Palermo describe la trata de personas como una actividad ilegal compuesta por la captación, el traslado y la posterior explotación. El hecho de incluir estas tres actividades como elementos constituyentes de la trata supone que pueda condenarse al margen de que la situación de explotación se hubiera materializado. Es decir, bajo el delito de trata de personas puede condenarse la captación de mujeres para el virtual ejercicio de la prostitución, sin que necesariamente estas mujeres hayan sido trasladadas y, posteriormente, explotadas. En este sentido, en la definición de la trata se incluyen las actividades previas y necesarias para la futura explotación y se condenan al margen de la materialización de la explotación. De no ser así, entonces, los tribunales nacionales sólo condenarían por el delito de trata cuando estuviese presente la explotación, mientras que las actividades de captación y el traslado serían vistas como tentativas de delito, es decir, como actos previos del delito, pero no del delito en sí mismo.

Hasta el momento un total de 147 países han ratificado este instrumento internacional demostrando, al menos formalmente, la intención de perseguir el delito. La firma y

ratificación de los Estados ha impulsado importantes cambios legislativos y programas en favor de la lucha contra la trata. De hecho, según el Informe Mundial sobre la Trata de Personas de 2012, 134 países y territorios de todo el mundo han tipificado como delito el tráfico mediante el establecimiento de un determinado delito, de conformidad con el Protocolo (UNODC, 2012). La mayoría de países cuenta con una legislación al respecto y, en muchos casos, se han creado unidades especializadas para la investigación y la lucha contra la trata de personas. También destaca la elaboración de programas o planes nacionales para la prevención, de protocolos operativos para la investigación del delito, y de campañas de información y sensibilización (Alegret, 2012).

No obstante, la perspectiva que desarrolla Palermo para la lucha contra la trata también ha despertado numerosas críticas, señaladas tanto por las organizaciones civiles como por la doctrina. Al respecto, cabe señalar que el Protocolo de Palermo se firmó en el marco de un convenio de lucha contra la delincuencia internacional organizada; por lo tanto, la finalidad última de los Estados era la persecución, desarticulación y enjuiciamiento de las redes dedicadas a la delincuencia internacional, y el Protocolo adicional sobre protección a las víctimas de trata se elabora porque, en la lucha contra el crimen internacional, las personas que han estado sujetas al control de las redes pueden llegar a tener un papel relevante en su desarticulación.

En muchas ocasiones ellas conocen aspectos relevantes sobre el funcionamiento de la red, las conexiones internacionales, las formas de actuación, la dimensión de la red, los tipos de actividades delictivas a las que se dedican (tráfico de drogas, armas, personas, etc.).

El régimen de protección previsto en el artículo 6d del Protocolo genera muy pocas obligaciones directas para los Estados y deja un amplio margen de actuación para las instituciones públicas. Además, no existen instrumentos de control, seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento o violación de las obligaciones previstas en Palermo. Como resultado, la aplicación práctica de este instrumento internacional ha conllevado que los objetivos de política criminal, en concreto de la persecución de las redes, prime en muchas ocasiones sobre la protección de las víctimas.

En este sentido, no es casual que las legislaciones internas concedan protección y ayuda a las víctimas siempre y cuando estén dispuestas a colaborar activamente con las instituciones nacionales encargadas de la persecución del delito. Por lo tanto, es cierto que

Palermo supuso la superación de la visión criminalizadora de las personas sometidas a la red, pero puede cuestionarse hasta qué punto, a través del Protocolo, se instrumentaliza la víctima a los objetivos de la política criminal y persecución de las redes.

La trata de personas en el marco del Consejo de Europa

El Consejo de Europa se constituyó en 1949 como una organización internacional de ámbito regional, con el principal objetivo de promover en el continente europeo valores como la democracia, los derechos humanos y el cumplimiento de la ley. El Consejo consta de tres órganos: una Asamblea Parlamentaria, un Comité de Ministros y una Secretaría General, y hasta el momento, cuenta con un total de 50 Estados miembros. Por otra parte, en el marco del Consejo de Europa nace el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, autoridad judicial encargada de velar por la garantía de los derechos humanos y de las libertades en los Estados parte.

La actuación del Consejo de Europa en materia de lucha contra la trata inicia en la década de los noventa a través de la planificación de programas y la realización de estudios con el objetivo de conocer la realidad del fenómeno en el territorio europeo y así poder elaborar instrumentos de lucha contra el mismo. El esfuerzo del Consejo de Europa culmina con la adopción en 2005 del Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos (también conocido como el Convenio de Varsovia), hasta el momento firmado por un total de 38 Estados europeos, lo que ha supuesto un compromiso importante.

El Convenio de Varsovia tiene como objetivo: prevenir y combatir la trata de seres humanos, garantizando la igualdad entre las mujeres y los hombres; proteger los derechos de la persona de las víctimas de la trata, crear un marco completo de protección y de asistencia a las víctimas y los testigos, garantizando la igualdad entre las mujeres y los hombres, así como garantizar una investigación y unas acciones judiciales eficaces; y promover la cooperación internacional en el campo de la lucha contra la trata de seres humanos.

En el marco de las obligaciones derivadas del Convenio de Varsovia se configuró un mecanismo de seguimiento específico de las actuaciones de los Estados miembros. Este instrumento tiene como finalidad fortalecer y garantizar que los Estados cumplan con las obligaciones de implementación de la lucha contra la trata derivadas del mismo. En el marco de este procedimiento, el Convenio creó el Grupo de expertos sobre la lucha contra la trata

de seres humanos (denominado GRETA) encargado de velar porque las partes apliquen el Convenio.² El Grupo de expertos evalúa el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones en materia de lucha contra la trata y para ello utiliza tres fuentes principales: un cuestionario que tiene que ser contestado por el Estado, información solicitada a la sociedad civil y visitas a los países. Con base en la información recabada el Grupo de expertos prepara un primer proyecto de informe, el cual es remitido a los Estados parte para que puedan realizar comentarios al respecto. Una vez recibidos los comentarios, se redacta un informe final y las conclusiones sobre el nivel de aplicación de las disposiciones del Convenio que se enviarán al Estado objeto de estudio. El informe y las conclusiones se harán públicos una vez aprobados, con los comentarios, en su caso, por parte del Estado.

El mecanismo de supervisión previsto en el Convenio de Varsovia es muy similar al desarrollado en el marco de otros convenios de las Naciones Unidas, como la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, o el Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales. A través del sistema de informes sobre el cumplimiento de los convenios y pactos se pretende establecer un control externo de las actuaciones de los Estados en relación al cumplimiento de las obligaciones previstas en los tratados internacionales.

Es cierto que los informes elaborados en el marco de las Naciones Unidas no tienen un efecto vinculante para los Estados, y que de éstos no se deriva ninguna condena judicial o económica, pero no por ello debemos olvidar que, hasta el momento, han resultado ser el instrumento más eficaz para controlar las actuaciones de los Estados sobre el cumplimiento de los derechos humanos, en especial, sobre aquellos espacios donde los Estados suelen ser reacios a adquirir mayores compromisos, como en el caso de la igualdad de género o del cumplimiento de los derechos sociales.

En materia de trata, el Comité de expertos ha realizado una labor muy importante con la elaboración de varios informes y recomendaciones sobre las políticas y actuaciones legislativas realizadas por los Estados europeos. No obstante, varios aspectos relacionados

2 El GRETA estará formado por un mínimo de diez miembros y un máximo de quince. La composición del GRETA tendrá en cuenta una participación equilibrada entre mujeres y hombres y una participación también equilibrada desde el punto de vista geográfico, así como una experiencia multidisciplinar. Sus miembros serán elegidos por el Comité de las Partes, por un mandato de cuatro años, renovable una vez, entre los nacionales de los Estados Partes en el presente Convenio.

con la publicidad del procedimiento quedan por mejorarse. La respuesta de los Estados ante el primer informe no es pública y sólo se dará parte a la sociedad cuando así lo autorice el Estado en cuestión. Entonces, la regla general es la confidencialidad de las respuestas al cuestionario presentado por los Estados miembros, lo que impide a la sociedad civil, y a otros actores, pronunciarse sobre las respuestas que el Estado miembro ofrece al Comité de expertos.

La negativa del Convenio a dar mayor publicidad a la información demuestra que el procedimiento de seguimiento es excesivamente cuidadoso de los intereses de los Estados, donde la participación de la sociedad civil se limita al primer informe, pero se niega cualquier posibilidad de contradecir, complementar o aclarar la información dada por los Estados. Incluso, el conocimiento público y amplio de las actuaciones de los Estados podría resultar un instrumento beneficioso para la promoción de buenas prácticas y el análisis de aquellas estrategias o políticas en materia de lucha contra la trata que han resultado exitosas.

En cuanto a los aspectos de fondo, el primer Informe General de Greta del 2011 detalla el procedimiento de elaboración de los informes de los Estados miembros, e incluye un análisis general sobre el estado de la cuestión. El Informe enfatiza sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación entre las diferentes organizaciones internacionales que actúan en materia de lucha contra la trata y, de esta forma, evitar duplicidades en un ámbito donde los recursos destinados son escasos. En el Informe Greta 2012 el Comité de expertos hizo hincapié en la obligación de los Estados de respetar, cumplir y proteger los derechos humanos, en particular velando por el cumplimiento por parte de actores no estatales, de conformidad con el deber de diligencia debida; también llamó la atención sobre la necesidad de fortalecer la lucha contra otras formas de explotación distintas a la explotación sexual. En este sentido, el Grupo de expertos señaló que:

Todos los países evaluados tienen planes de acción contra la trata de nacionales/ estrategias que definen las prioridades y objetivos establecidos en un período de uno a cinco años. En general, se hacen grandes esfuerzos para prevenir y combatir la trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, el tráfico de otras formas de explotación (por ejemplo, el trabajo forzado, servidumbre doméstica, la extracción de órganos) no siempre se reconoce como un problema y tratado adecuadamente en las políticas nacionales.

Tal y como concluye Julia Planitzer (2012, p. 41) el proceso de vigilancia previsto en el Convenio de Varsovia permite, hasta cierto punto, la inclusión de la sociedad civil y, en comparación con otros instrumentos jurídicos relativos a la trata de personas, ofrece oportunidades importantes para aumentar el control y la supervisión sobre el cumplimiento de los Estados parte de las obligaciones previstas en él. Sin embargo, el proceso de supervisión debe desarrollarse, además, con la participación activa de la sociedad civil.

La respuesta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La lucha contra la trata de personas en el marco del Consejo de Europa ha dado lugar a varios pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Al respecto cabe señalar que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no prevé un artículo específico para la protección de las víctimas de trata y la restitución de los derechos violados. Sin embargo, el Artículo 4 prohíbe la esclavitud y el trabajo forzoso. Así, señala expresamente: “1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre. 2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio”.

Las similitudes entre la esclavitud y la trata de personas son notables. La trata como versión moderna del tráfico de esclavos se desarrolla bajo el contexto de mercados globales transnacionales, como en otro tiempo fue el del esclavismo, y se basa en las desigualdades e injusticias en la distribución de la riqueza del actual sistema del mundo (De Sousa Santos, 2009). Así mismo, la autoridad y el dominio sobre las víctimas se materializan en la trata a través de su vinculación con deudas relativas al valor de los billetes y a los gastos de traslado no cuantificados que deben satisfacerse con trabajo, el que no está claramente definido en la forma, modo y duración. Si la vieja esclavitud se vinculaba claramente a un determinado modo de producción por el que se buscaba el traslado de personas para ser objeto de posesión y explotación, la esclavitud moderna se desarrolla en el marco de la globalización internacional del trabajo.

Probablemente la gran diferencia entre uno y otro fenómeno sea que mientras la esclavitud tuvo lugar en un marco de licitud o legalidad, la trata de seres humanos se encuentra tipificada como delito y se mueve dentro de los márgenes de la ilegalidad. Por lo tanto, la vinculación entre la trata de personas y la esclavitud ha llevado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos

a vincular directamente este fenómeno con la esclavitud o el trabajo forzoso y, de esta forma, poder extender el nivel de protección del Convenio a este tipo de delitos.

La primera vez que el Tribunal se pronunció sobre este crimen fue en la STEDH de *Rantsev vs. Chipre y Rusia* de 7 de enero de 2010. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos vinculó el fenómeno de la trata con la vulneración de los artículos 2 sobre el derecho a la vida y el artículo 4 del Convenio sobre la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzoso. En este caso, se alega la falta de investigación suficiente de la muerte de una víctima de trata en manos de la organización, así como la falta de protección a la víctima por parte de las autoridades chipriotas cuando la víctima acudió a ellos.

En primer lugar, el TEDH reitera su doctrina sobre las obligaciones positivas derivadas del Art. 2 CEDH por el cual las autoridades tienen la obligación de investigar el contexto completo de las circunstancias, en especial lo que corresponde a los vínculos con las redes de tráfico.

Sobre el análisis del Art. 4 CEDH el Tribunal examina la conexión entre el concepto de servidumbre y el fenómeno de la trata de seres humanos, conexión de la cual se deriva un deber para los Estados de la creación de un marco legal y administrativo para prohibir y sancionar la trata.

Este caso supuso una referencia decisiva en materia de derechos humanos al establecer una obligación clara de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias en materia de investigación de los delitos, enjuiciamiento de las redes y protección de los derechos humanos y asistencia de las víctimas.

En relación a este caso concreto se comprueba que la figura del permiso de residencia para artistas que trabajan en cabaret, previsto en la legislación chipriota, facilita el sistema de explotación de las víctimas; tal figura administrativa había sido denunciada en varias ocasiones por el Comisionado para los Derechos Humanos. Por otra parte, tomando como base los informes del Defensor del Pueblo se declaró que Chipre carecía de un sistema adecuado sobre protección de víctimas, y se condenó a Rusia porque las autoridades de este país no realizaron ninguna investigación sobre cómo y dónde la víctima de trata fue reclutada. En último término, el Tribunal declaró la existencia de una relación directa entre el fenómeno de trata de seres humanos y la esclavitud y, en consecuencia, los Estados tienen la obligación de crear un marco legal y administrativo para prohibir y sancionar la trata.

El segundo asunto que llega al Tribunal, es el caso *Siliadin vs. France*, 2005, relativo a una menor togolesa a que hemos hecho alusión antes, y que fuera trasladada desde su país de origen para trabajar en condiciones de servidumbre en una familia francesa. Los tribunales franceses condenaron a la familia por explotación laboral.

No obstante, como bien describe el TEDH, lejos de la explotación laboral, la menor había sido objeto de servidumbre y esclavitud (artículos 3 y 4 CEDH), como ya hemos dicho.³ El Tribunal Europeo consideró que la señora Siliadin no había sido esclavizada por sus empleadores, a pesar de ejercer el control sobre ella, y que no habían tenido: “un verdadero derecho de propiedad legal sobre la reducción de ella la condición de un ‘objeto’”. No obstante, sostuvo que la legislación penal vigente del Estado francés en ese momento no la había protegido lo suficiente, y que, si bien la ley había sido cambiada posteriormente, ésta no hubiera sido aplicable a su situación. El Tribunal llegó a la conclusión de que la señora Siliadin no estuvo sujeta a esclavitud pero sí a servidumbre y, por lo tanto, Francia vulneró el Artículo 4 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Recientemente, el Tribunal Europeo de Derecho Humanos (TEDH) en el asunto *C. N. y V. vs. Francia*, 2012, condenó al Estado francés por violación de la prohibición de esclavitud y trabajo forzoso (Art. 4 CEDH). En este caso dos menores de 10 y 16 años nacionales de Burundi fueron trasladadas a Francia y sometidas a trabajar en el servicio doméstico sin ninguna retribución económica y bajo condiciones de explotación. El Tribunal condenó a Francia por violación del Artículo 4 del Convenio, al no tener un marco legislativo y administrativo que permitiera luchar eficazmente contra la servidumbre y el trabajo forzoso. Sobre la actividad que realizaban las menores el Tribunal señaló que lejos de una actividad laboral habían sido sometidas a trabajo forzoso, sin remuneración y con la amenaza constante de ser retornadas a Burundi. De esta forma, el Tribunal condenó a Francia por la violación del Artículo 4 del Convenio.

Los hechos de *C.N. y V. vs. Francia* se repiten con gran similitud en *C.N. vs. el Reino Unido*, 2012, en el que una mujer ugandesa fue trasladada al Reino Unido para ser sometida a servidumbre doméstica. En este caso el Tribunal consideró que la investigación por parte de

³ En los casos de trata con fines de servidumbre doméstica uno de los principales problemas se encuentra en que los tribunales nacionales condenan por delitos relacionados con infracciones laborales o abuso de autoridad, pero no por la figura de trata de personas.

las autoridades de la denuncia de la solicitante fue ineficaz debido a la falta de legislación específica para criminalizar dicho tratamiento. Según el Tribunal, debido a esta falta de una legislación específica que tipifique la servidumbre doméstica, la investigación sobre las alegaciones del solicitante de la servidumbre doméstica había sido ineficaz.

Los casos descritos demuestran la cruda realidad de la trata de seres humanos en el continente europeo, pero también suponen un paso más en la senda abierta por el Tribunal para vincular el fenómeno de la trata con la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado del Artículo 4 del CEDH, y para derivar del Convenio obligaciones en materia de la lucha contra la trata.

Asimismo, destacan que los esfuerzos realizados por los Estados en materia de trata no han sido suficientes y es necesario proceder a reforzar los mecanismos de protección de las víctimas y lucha contra las redes criminales.

Conclusiones

La trata de personas se presenta como un fenómeno amplio y complejo que involucra la totalidad del territorio global. Difícilmente un país queda exento de ser territorio de origen, tránsito o destino de víctimas de trata. Además, este crimen se desarrolla en un contexto de redes internacionales conectadas entre sí y dedicadas al crimen organizado que escapan fácilmente al control de un solo país.

Bajo esta realidad, la lucha contra la trata debe cobrar una naturaleza internacional, basada en la coordinación entre los Estados. Tanto Palermo como Varsovia son dos instrumentos internacionales que visibilizaron el debate a nivel mundial y procuraron que la respuesta a este crimen involucrara el mayor número de Estados.

No obstante, en ambos convenios prima la visión institucional sobre la protección de las víctimas y la participación de la sociedad civil. Para Palermo la protección de las víctimas se plantea como un elemento instrumental en la lucha contra las redes y de los objetivos de política criminal. Por su parte, el Convenio de Varsovia ha introducido un instrumento de control sobre el cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados, pero el grado de publicidad de las actuaciones de los Estados es aún menor y el nivel de participación de la sociedad civil y organizaciones se ve reducido.

Por otra parte, la respuesta de la comunidad internacional en materia de trata debe profundizar en los mecanismos de control sobre las actuaciones que llevan a cabo los Estados en materia de lucha contra la trata. Propuestas como el monitoreo anual de la situación de la trata en el país, informes sobre actuaciones y políticas o condenas para los Estados por parte de tribunales internacionales, son imprescindibles si se quiere avanzar en esta materia. En este sentido, si no existen vías efectivas de presión sobre la actuación de los Estados es difícil pensar que éstos avanzaarán en el cumplimiento de los acuerdos internacionales.

Además, es necesario crear instrumentos de mayor participación y control por parte de las sociedad civil y demás organizaciones, no sólo porque un control por parte de los actores no gubernamentales sobre las actuaciones de los Estados fortalece el modelo democrático sino, además, porque ellos conocen de primera mano el fenómeno de la trata y las necesidades de las víctimas, por lo tanto, existe una alta probabilidad de que una colaboración más activa entre las instituciones internacionales, los Estados y la sociedad civil aumente la efectividad de las políticas en esta materia.

Referencias

- Avdan, N (2012). Human trafficking and migration control policy: vicious or virtuous cycle? En *Revista Journal of Public Policy*, No. 32: 3, pp. 171-205.
- Alegret, M (2012). Acciones de impacto en América Central y México para cumplir con los ejes del protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Guatemala: Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos.
- Bales, K (2004). *New Slavery: a reference handbook*. California: Abc-Clio, 2a. ed.
- De Sousa Santos, B, Gómez, C, y Duarte, M, (2009). Tráfico sexual de mulheres: Representações sobre ilegalidade e vitimação. En *Revista Crítica de Ciências Sociais*. No. 87.
- Chiarotti, S (2003). La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Clark, M. A (2003). Trafficking in humans: an issue of human security. En *Revista*

- Journal of Human Development and Capabilities. No. 4: 2, pp. 247-263.
- Ezeta, F (2006). La trata de personas aspectos básicos. México: OIM.
- Frist General Report on GRETA's activities covering the period from February 2009 to July 2011.
- ILO (2012). Global Estimate of Forced Labour 2012: Results and Methodology. Geneva, ILO.
- OIM (2012). Panorama migratorio de América del Sur. Buenos Aires: OIM.
- Piper, N (ed.) (2008). New Perspectives on Gender and Migration, livelihood, Rights and Entitlements. Londres: Routledge.
- State (2012). Trafficking in Person Report. Washington: US Department of State.
- Sampedro-Arrubia, J. A (2008). Los derechos humanos de las víctimas: apuntes para la reformulación del sistema penal. En Revista Colombiana de Derecho Internacional. No.12, pp. 353-372
- Second General Report on GRETA's activities covering the period from 1 August 2011 to 31 July 2012.
- UNODC (2009). Report on Human Trafficking exposes modern form of slavery. Vienna: United Nations Office on drugs and crime.
- UNODC (2012). Global Report on Trafficking in Persons. Vienna: United Nations Office on drugs and crime.
- Planitzer J (2012). GRETA's First Years of Work: Review of the monitoring of implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings. En Revista, Anti-Trafficking Review, Special Issue: Where's the Accountability, pp. 149-164
- Vassiliadou, M (2012). Current trends and policies in trafficking in human beings in the European Union. En Revista Migration Policy Practices. June-July issue.
- Wheaton, E, Schauer, E, and Galli, T (2010). Economics of Human Trafficking. En International Migration. No. 48: 4, pp. 114-141.
- Sentencias ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STEDH Rastev contra Chipre y Rusia. Demanda No. 25965/04.

STEDH Asunto Siliadin contra Francia. Demanda No. 73316/01, de 26 de julio de 2005.

STEDH Asunto C.N. y V. contra Francia. Demanda No. 67724/09, de 11 de octubre 2012.

STEDH Asunto C.N. contra el Reino Unido. Demanda No. 4239/08, de 13 de noviembre de 2012.