
IV. APLICACIÓN, VIGILANCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El valor de una nueva ley internacional, regional o nacional contra la trata depende de que su aplicación sea eficaz. El presente capítulo describe brevemente la red de mecanismos y procedimientos que se han creado para salvar la distancia que media entre las leyes y su puesta en práctica, contribuyendo así a una mayor rendición de cuentas por parte de los Estados y de otras entidades responsables de hacer frente a la trata.

A. Mecanismos vinculados a los tratados sobre la trata

El Protocolo sobre la Trata no establece ningún mecanismo de vigilancia específico que supervise su aplicación. No obstante, el instrumento al que complementa, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, establece una Conferencia de las Partes en la Convención que está facultada para solicitar y recibir información sobre la aplicación del Protocolo por los Estados partes y para formular recomendaciones destinadas a mejorar el Protocolo y su aplicación. En 2008 la Conferencia de las Partes estableció un grupo de trabajo encargado de prestarle asistencia y asesoramiento en el desempeño de sus responsabilidades con respecto al Protocolo. Se han encomendado a dicho grupo de trabajo las siguientes tareas:

- Facilitar la aplicación del Protocolo mediante el intercambio de experiencias y prácticas entre expertos y profesionales;
- Formular recomendaciones sobre cómo los Estados partes podrían aplicar mejor el Protocolo;

- Ayudar a la Conferencia de las Partes a impartir orientaciones a su secretaría (la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) acerca de sus actividades relativas a la aplicación del Protocolo; y
- Asesorar a la Conferencia de las Partes acerca de la cooperación con otros órganos en los asuntos relacionados con la aplicación.

El Convenio Europeo sobre la Trata de Seres Humanos cuenta con un sistema de vigilancia relativamente sofisticado del que forman parte un Grupo de Expertos en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, de carácter técnico, y un Comité de las Partes, de carácter más político, que está directamente vinculado al Comité de Ministros del Consejo de Europa. Los Estados partes deben informar periódicamente al Grupo de Expertos sobre su puesta en práctica del Convenio, y el Grupo de Expertos está facultado para recabar información, incluso mediante visitas *in situ*. Los informes elaborados por el Grupo de Expertos se hacen llegar al Estado parte, además de al Comité de las Partes, por si hiciera falta proceder a alguna medida de seguimiento. Aunque el Comité no puede introducir modificación ni cambio alguno en estos informes, puede solicitar a los Estados partes que adopten ciertas medidas para poner en práctica las recomendaciones recogidas en él.

B. El sistema internacional de derechos humanos

El sistema internacional de derechos humanos desempeña un papel central en la promoción de la aplicación eficaz del marco jurídico internacional relativo a la trata de personas. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ocupa de la cuestión de la trata y, junto con la Asamblea General, frecuentemente adopta resoluciones sobre este asunto. A continuación se describe brevemente la labor realizada por otros intervinientes de peso.

Órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos

Para cada uno de los principales tratados internacionales de derechos humanos se ha creado un comité de expertos independientes que vigila la aplicación de las disposiciones del tratado por sus Estados partes. Una de las obligaciones que la mayoría de estos tratados impone a sus Estados partes es la de presentar a los respectivos comités informes periódicos sobre la situación de los derechos protegidos y sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir las obligaciones dimanantes del tratado. Los comités examinan estos informes y entablan un diálogo con los Estados que los presentaron. Además de impartir orientación al propio Estado, las

“observaciones finales” de un órgano de tratado sobre el desempeño de un Estado parte pueden aportar información útil a otros países sobre qué se espera de ellos en relación con un derecho o norma particular recogidos en el tratado. La mayor parte de los órganos de tratados también formulan observaciones generales en las que interpretan las disposiciones del tratado.

Algunos órganos de tratados realizan funciones adicionales (entre ellas las investigaciones) destinadas a mejorar la aplicación de los tratados por sus Estados partes. Algunos órganos de tratados examinan denuncias o comunicaciones presentadas por particulares que acusan a un Estado de vulnerar sus derechos, siempre que el Estado haya aceptado someterse a este procedimiento. Por último, el Subcomité para la Prevención de la Tortura, un nuevo tipo de órgano de tratado, puede visitar todos los lugares de detención de un Estado parte y ofrece asistencia y asesoramiento tanto a los Estados partes como a los órganos nacionales independientes para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Habida cuenta del amplio abanico de derechos que pueden verse afectados por la trata de personas, no resulta sorprendente que la labor de la mayor parte de órganos de tratados de derechos humanos tenga que ver con la trata de una u otra manera. La atención que prestan a este fenómeno ha aumentado a lo largo del último decenio, a medida que la trata ha ido cobrando importancia en la agenda política internacional y que su relación con determinados derechos humanos ha ido quedando más claramente definida. Por ejemplo, la trata de niños y mujeres es ahora un tema de debate habitual en el Comité de los Derechos del Niño y en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, y la trata de trabajadores migrantes es una de las cuestiones de mayor interés para el Comité que se ocupa de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han evocado en repetidas ocasiones la cuestión de la trata en el contexto de derechos concretos amparados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han abordado ocasionalmente la cuestión de la trata al examinar los informes de los Estados partes.

Procedimientos especiales y fondos fiduciarios de las Naciones Unidas

Los mecanismos de investigación de las Naciones Unidas, denominados “procedimientos especiales”, son responsables de vigilar, asesorar e informar

públicamente acerca de una situación de derechos humanos en un país concreto (mandatos de países) o sobre una cuestión particular (mandatos temáticos). Todos los procedimientos de países y temáticos están autorizados a recibir información relacionada con su mandato de diversas fuentes (incluidas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales), y a formular recomendaciones para prevenir vulneraciones. Algunos están facultados a intervenir cuando reciben denuncias de que se ha violado algún derecho, por ejemplo entablando un diálogo con los denunciantes y los gobiernos, o incluso investigando los hechos. Los informes de los procedimientos especiales pueden ser una importante fuente de información e interpretación de las normas y reglas referidas a los derechos humanos. Dado que los procedimientos especiales se ocupan de situaciones reales, a menudo son capaces de identificar las medidas prácticas que los Estados deben adoptar para proteger, respetar y hacer efectivo uno u otro derecho humano.

Mandato del Relator Especial sobre la trata de personas

- Promover la prevención de la trata de personas en todas sus formas y la adopción de medidas para la defensa y protección de los derechos humanos de las víctimas;
- Promover la aplicación efectiva de las reglas y normas internacionales pertinentes y contribuir a su mejoramiento continuo;
- Incorporar una perspectiva de género y de edad en toda la labor de su mandato mediante, entre otras cosas, la determinación de los elementos de vulnerabilidad específicos del género y la edad respecto de la cuestión de la trata de personas;
- Definir y compartir las mejores prácticas, así como los problemas y obstáculos a fin de defender y proteger los derechos humanos de las víctimas y de señalar las deficiencias de la protección al respecto;
- Hacer especial hincapié en las recomendaciones sobre las soluciones prácticas relativas al ejercicio efectivo de los derechos relacionados con el mandato, mediante, entre otras cosas, la determinación de ámbitos y medios concretos de cooperación internacional para tratar de resolver el problema de la trata de personas;
- Examinar las repercusiones de las medidas adoptadas para combatir la trata en los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, a fin de proponer respuestas adecuadas a los problemas planteados a este respecto y evitar la reiterada victimización de las víctimas;
- Solicitar, recabar e intercambiar información sobre la trata de personas de los gobiernos, órganos de tratados, procedimientos especiales, organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras fuentes pertinentes, según corresponda, y dar una respuesta eficaz

a toda información fidedigna sobre presuntas violaciones de los derechos humanos con objeto de proteger los derechos humanos de las víctimas reales o potenciales de la trata.

- Trabajar en estrecha cooperación con otros organismos, órganos e instituciones competentes e informar anualmente al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

Fuente: Resolución 17/1 del Consejo de Derechos Humanos.

Los procedimientos especiales que guardan más relación con el asunto de la trata de seres humanos son el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud.

El Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para Luchar contra las Formas Contemporáneas de la Esclavitud fue creado por la Asamblea General en 1991 para que prestara ayuda humanitaria, jurídica y financiera a las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud. Esta expresión abarca a las personas objeto de trata que son víctimas de prácticas de explotación tales como el trabajo forzoso, el trabajo en condiciones de servidumbre por deudas, la esclavitud sexual, las peores formas de trabajo infantil, la explotación sexual de niños con fines comerciales y el matrimonio forzado. En la asignación de fondos se da prioridad a los proyectos destinados a atajar las causas profundas de la esclavitud, a los proyectos que prestan asistencia médica, psicológica, social, jurídica, humanitaria, educativa y de otra índole directamente a las víctimas de las formas contemporáneas de la esclavitud, y a los proyectos combinados con actividades generadoras de ingresos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

Aunque son varios los organismos especializados de las Naciones Unidas con el mandato de ocuparse de cuestiones relacionadas con la migración, son pocos los que tienen un mandato de protección o aplican a sus actividades un enfoque de derechos humanos explícito. El ACNUDH sitúa la trata de seres humanos en el contexto mundial del aumento constante de los desplazamientos y las migraciones debido a la mundialización económica, la feminización de la migración, los conflictos armados, la disolución o reconfiguración de Estados y la transformación de las fronteras políticas. Además, su estrategia reconoce que los migrantes en situación irregular

están más expuestos a ver sus derechos vulnerados por empleadores sin escrúpulos o a caer en manos de un tratante. Asimismo, tiene en cuenta que las políticas restrictivas y excluyentes de inmigración y asilo fuerzan a los inmigrantes a recurrir a otros cauces para la migración, incluida la trata, lo cual acarrea graves consecuencias para los derechos humanos de estas personas.

Atendiendo a estas cuestiones, prioridades y estrategias, el ACNUDH se dedica a analizar los efectos que tienen las leyes, políticas y programas de migración en los derechos de los migrantes, ayuda a los gobiernos y otros interesados nacionales a reforzar su capacidad de vigilar, investigar y reparar las violaciones de los derechos de los migrantes, e imparte capacitación a los funcionarios de migración, los agentes de las fuerzas del orden, los parlamentarios, los jueces y los abogados en materia de identificación de las víctimas de la trata y de vigilancia de las violaciones de los derechos humanos.

El ACNUDH forma parte del Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas y su intervención ha resultado clave para reforzarlo y transformarlo, para que pasara de ser un órgano de intercambio de información a una entidad interinstitucional capaz de formular políticas. El ACNUDH es también miembro del Grupo Mundial sobre Migración, integrado por 16 entidades internacionales y organismos de las Naciones Unidas. Durante la segunda mitad de 2010, período en que el ACNUDH ocupó su presidencia, el Grupo Mundial sobre Migración emitió una importante declaración conjunta en la que manifestaba su honda preocupación por los derechos humanos de los migrantes en situación irregular, así como por el riesgo de trata al que se exponían. En dicha declaración se pedía a los Estados que hicieran frente a la demanda de la trata y la explotación y se renovaba el compromiso del Grupo con la lucha contra la trata.

C. El Plan de Acción Mundial para Combatir la Trata de Personas y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Trata de Personas

En 2010, la Asamblea General aprobó el Plan de Acción Mundial para Combatir la Trata de Personas que se centra en la prevención de la trata, el enjuiciamiento de los tratantes y la protección de las víctimas, y reafirma muchas de las normas y reglas expuestas en el capítulo III del presente folleto informativo. También subraya la importancia de seguir realizando trabajos de investigación, reunión de datos y análisis acerca de este problema, insta a todos los gobiernos a que actúen de manera coordinada y coherente para derrotar a la trata y pide que la lucha contra este fenómeno se integre

en los programas generales de las Naciones Unidas destinados a impulsar el desarrollo y mejorar la seguridad en todo el mundo.

El Plan Mundial no contribuye directamente a mejorar los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas. Sin embargo, sí ha creado el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, con el fin de brindar ayuda humanitaria, jurídica y financiera a las víctimas de la trata a través de los cauces de asistencia establecidos, como las organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. La administración del Fondo Fiduciario corre a cargo de una junta de fideicomisarios que se reúne periódicamente para estudiar propuestas e impartir asesoramiento sobre ellas.

D. Tribunales y cortes internacionales y regionales

Los tribunales y cortes internacionales y regionales también son entidades cuya contribución a la vigilancia y rendición de cuentas puede ser significativa. Varios de los tribunales penales especiales (como el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia) se han ocupado en ocasiones de cuestiones relacionadas con la trata. La inclusión de la trata y sus prácticas asociadas, como la esclavitud sexual y de otra índole, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (art. 7.1 c) y g)) plantea la posibilidad de que este importante mecanismo encargado de decidir sobre la responsabilidad penal de las personas tenga en el futuro un papel que desempeñar en la cuestión de la trata. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado sentencia en varias causas que guardaban alguna relación con la trata. La sentencia *Rantsev c. Chipre y Rusia* ha tenido una importancia significativa para dotar de contenido sustantivo a varias obligaciones jurídicas de envergadura, entre ellas la de prevenir la explotación asociada a la trata y la obligación de investigar los casos de trata con la diligencia debida.

Las cuestiones de derechos humanos relacionadas con la trata, como la esclavitud, el trabajo forzoso y la explotación de trabajadores migrantes, también han sido objeto de examen en los tribunales regionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental.

E. Vigilancia y rendición de cuentas a nivel nacional

En última instancia, los derechos humanos son objeto de protección y respeto gracias a lo que se hace y existe a nivel nacional. Es la calidad y la solidez de las leyes, los procedimientos y las prácticas nacionales lo que

en definitiva determinará la naturaleza de las medidas adoptadas por un Estado para hacer frente a la trata.

El establecimiento de mecanismos que supervisen y orienten las medidas adoptadas a nivel nacional para hacer frente a la trata es un aspecto importante del desarrollo de una respuesta firme y basada en los derechos. Estos mecanismos deben contar con facultades y capacidad suficientes para determinar si las medidas adoptadas por el país se ajustan a las normas internacionales expuestas en el presente folleto informativo. Tal y como se enuncia en los Principios y Directrices Recomendados (directriz 1), los mecanismos nacionales también tienen un papel fundamental en la vigilancia de los efectos de las medidas de lucha contra la trata, para garantizar que no interfieran con los derechos establecidos ni provoquen ningún efecto negativo en ellos.

Son cada vez más los países que se dotan de un organismo nacional único, como un relator encargado de supervisar las medidas nacionales de lucha contra la trata. Recientemente la Unión Europea ordenó la creación de una figura de este tipo en cada uno de sus Estados miembros (véase el recuadro). En otros países hay instituciones independientes de derechos humanos de ámbito nacional, como las comisiones nacionales de derechos humanos, que se encargan de la cuestión de la trata de personas: llevan a cabo investigaciones sobre la situación nacional, asesoran a los organismos gubernamentales y evalúan las medidas nacionales de respuesta que no se consideren a la altura de las obligaciones internacionales del Estado.

Si bien la vigilancia independiente es un elemento importante de la labor destinada a comprobar que las leyes, las políticas y la prácticas protegen y no vulneran los derechos establecidos, las entidades gubernamentales más implicadas en la lucha contra la trata, entre ellas los órganos legislativos, las fuerzas del orden, el ministerio público, los órganos judiciales y los organismos de apoyo a las víctimas, también debería someter a vigilancia sus propias

Ponentes nacionales o mecanismos equivalentes

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer ponentes nacionales o mecanismos equivalentes. El cometido de tales mecanismos incluirá la evaluación de las tendencias de la trata de seres humanos, la cuantificación de los resultados de las acciones de la lucha contra la trata, incluida la recopilación de estadísticas en estrecha cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil presentes en este ámbito, y la información.

Fuente: Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas (art. 19).

intervenciones y desempeño desde la perspectiva de los derechos humanos. Asimismo, como se señala en los Principios y Directrices Recomendados, debería alentarse a las organizaciones no gubernamentales que trabajan con víctimas de la trata a que participen en la vigilancia y evaluación de los efectos que tienen en los derechos humanos las medidas de lucha contra la trata. La labor de vigilancia no debería limitarse a las medidas adoptadas por el Estado, sino que también convendría hacerla extensiva a las actividades de las propias organizaciones no gubernamentales, en especial las que prestan servicios a las víctimas y a las que de otro modo están en contacto con las personas objeto de trata.