

## La trata de seres humanos en la Argentina a propósito del bicentenario

Por Mariana HERZ\*

\*Profesora e investigadora de la FCJS-UNL. Directora del CAI + D 2009 N° 029-147, *Protección Internacional de la Infancia contra la trata de seres humanos, con especial referencia a la explotación sexual comercial y la pornografía*.

## 1. Introducción

Los festejos del Bicentenario son ocasión propicia para reflexionar en torno a la situación de amplias franjas poblacionales que por su mayor vulnerabilidad se encuentran especialmente expuestas a diversas formas de violencia. Entre ellas destaca por la intensidad, la privación acumulativa de derechos, la perversidad, la cosificación del otro y la indefensión de las víctimas, la trata de personas.

En verdad no puede decirse que sea un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad. La reducción a la esclavitud y a la servidumbre es una práctica rastreable largamente en el tiempo. Lo que sí debe reconocerse son sus nuevos contornos y caracteres al conectarlo con la globalización y el capitalismo tardío. En cualquier caso, se constituye en una fuente de generación de riquezas inagotable, que otrora fueran a engrosar las arcas de las Coronas europeas y en la actualidad abultan las cuentas bancarias de particulares.

En el presente trabajo se pretende exponer de manera sucinta la problemática de la explotación de seres humanos en la República Argentina teniendo como objetivo describir las transformaciones del fenómeno y las respuestas pergeñadas desde el Estado.

Previamente, conviene tener presentes las diferencias conceptuales entre el tráfico y la trata que surgen con nitidez de los Protocolos Adicionales a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

El Art. 3 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños define la trata como

*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,*

aclarando que cuando la víctima sea menor de 18 años siempre que haya captación, traslado, transporte, acogida o recepción con fines de explotación se configurará el ilícito, aunque no se hubiera recurrido a los medios enumerados.

El Art. 3 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, por su parte define el tráfico ilícito de migrantes como “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

De lo anterior se concluyen las diferencias jurídicas de las dos figuras, pues en la trata puede o no producirse el cruce de fronteras internacionales en tanto en el tráfico esto es imprescindible; en la trata la finalidad es la explotación económica de la víctima que se extiende mucho después del traslado, en tanto en el tráfico la finalidad es la vulneración de las leyes migratorias del Estado de destino, agotándose la actividad del traficante con el ingreso ilegal a destino de la víctima. Además, en la trata, el consentimiento prestado por la víctima, en los casos en que ésta acepta el traslado, nunca es pleno y libre sino que suele estar viciado por error o dolo, ya que la víctima no consiente su explotación en tanto, en el tráfico, el traficado, aunque sin dudas influido por su situación de vulnerabilidad econó-

mica, política, cultural o social, entiende, quiere, paga y acepta el traslado, el que una vez finalizado lo deja librado a su suerte en el Estado de destino.

## 2. La trata de negros

### 2.1. Período anterior a la Revolución de Mayo

La trata de negros se diferencia de las formas anteriores de explotación e impacta por su duración –alrededor de cuatro siglos– por la especificidad de sus víctimas –niños, mujeres y hombres africanos de piel negra– y por la búsqueda de su legitimación intelectual a partir del denigramiento cultural de África y la deshumanización del negro.<sup>1</sup>

La división de los dominios coloniales entre España y Portugal, convenida primeramente en el Tratado de Alcaçovas y posteriormente en el Tratado de Tordesillas, puede explicar la razón de que fueran los portugueses quienes predominaran en la trata de negros. Predominio posteriormente disputado por otros Estados europeos como los Países Bajos, Inglaterra y Francia.

En la América española la conveniencia de recurrir a mano de obra esclava negra para la explotación minera primero y los cultivos tropicales después, llevó al establecimiento de un sistema de licencias reales especiales concedidas por la Corona contra el pago de un precio en dinero. Los titulares de las licencias solían venderlas a comerciantes de Sevilla, principal mercado de esclavos de la península junto con Lisboa, los que a su vez las revendían a las Compañías negreras (García Fuentes, 1983:252).

Este sistema, posteriormente fue reemplazado por los denominados “Tratados de Asiento para la Introducción de Negros en las Indias Españolas”, como por ejemplo el concluido en 1696 con un socio de la Compañía Real de Guinea, en 1701 con la Compañía Real de Guinea con sede en Francia o en 1713 con la Corona británica, para la concesión a la *South Sea Company* del ingreso de negros a los territorios americanos por un plazo de 30 años, a cambio del pago de un precio.<sup>2</sup>

España seguía así sin dedicarse directamente a la trata de negros pero esta situación se modificó en 1789 con el dictado de la Real Cédula de su Majestad concediendo la libertad para el comercio de negros con las islas de Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico y la Provincia de Caracas, medida que beneficiaba tanto a españoles como a extranjeros. Mediante esta norma se les permitía el ingreso de negros libre de gravámenes, pero con la salvedad de que al menos dos tercios debían ser hombres ya que la medida perseguía resolver el problema de la falta de mano de obra para las explotaciones agrarias, por lo que imponía que si se destinaban al servicio doméstico deberían *satisfacer la capitación anual de dos pesos* así como el pago de gratificaciones a cargo de la Real Hacienda.<sup>3</sup>

En 1776 se creó el virreinato del Río de la Plata, designándose a la ciudad-puerto de Buenos Aires como capital virreinal, liberalizándose la introducción de esclavos al nuevo virreinato y designándose puerto de ingreso para el Virreinato del Río de la Plata, la Capitanía General de Chile y el Alto Perú, al Puerto de Montevideo, en 1791.

<sup>1</sup> Alí Moussa Iye en entrevista llevada a cabo en el marco del Programa de UNESCO “La ruta del esclavo” publicada en [http://www.turismoculturalun.org.ar/activ\\_escla\\_alimoussa.htm](http://www.turismoculturalun.org.ar/activ_escla_alimoussa.htm).

<sup>2</sup> El texto de este tratado puede verse en Palacios Preciado, Jorge (1988) “La esclavitud de los africanos y la trata de negros. Entre la teoría y la práctica” en *Nuevas Lecturas de Historia*, Publicaciones del Magister en Historia UPTC, Tunja, 1988, 31-37.

<sup>3</sup> La Real Hacienda debía contribuir al pago de 4 pesos por cada negro, cfr. Art. 7 de la Real Cédula reproducida en Marley, David (ed.) *Reales asientos y licencias para la introducción de esclavos negros a la América Española (1676-1789)*, Abeja, México 1985.

En la trata de negros en el Río de la Plata pueden identificarse dos circuitos: uno con epicentro en Brasil, principalmente en los puertos de Río de Janeiro y Bahía, caracterizado por un comercio costero y otro, de tipo transatlántico, que traía a las personas directamente desde África. Según los años, el predominio de uno y otro oscila (Borucki, 2009).

En el primer período, anterior a la sanción de la Real Cédula que liberaliza el comercio, la trata fue prácticamente nula, destacándose únicamente dos grandes introducciones de esclavos: en 1782-1783 y en 1788. El segundo período, comprendido entre 1792 y 1799, se caracteriza por un aumento sostenido de la introducción de esclavos, que alcanzó en promedio 1700 esclavos por año. La tercera fase (1800-1806) constituye el pico de arribos esclavistas a la región. El declive y ocaso de la trata caracteriza al último período, fundado más en razones políticas que económicas (Borucki, 2009).

La ruta de la trata al interior del Virreinato y con destino a Chile y el Alto Perú pasaba necesariamente por la provincia de Córdoba, transformándola en un centro distribuidor de esclavos negros (Assadourian, 1965) aunque muchos de ellos eran empleados en tareas rurales y domésticas.

## 2.2. La Revolución de Mayo

Durante el año 1810 ingresaron al Plata algo más de 2500 esclavos, una cifra superior al promedio anual de ingreso de esclavos hacia fines de 1790.

Muchos fueron enviados a otros destinos, como Chile o el Alto Perú pero una parte permaneció en el territorio del virreinato y fue explotada, como se venía realizando, en diversas tareas, según fueran empleados en la economía rural o urbana. Así, fueron explotados en la agricultura incipiente que abastecía a los mercados urbanos, en el servicio doméstico, en el artesanado y como operarios en establecimientos tales como panaderías y saladeros y en la industria de los cueros.

Si bien 1810 no significó un cambio en la concepción local frente a la trata de negros, el contexto internacional iba preparando la abolición de la esclavitud. Sucesos tales como la prohibición danesa al comercio de esclavos de 1803, la *Abolition Act* inglesa de 1807, el Decreto contra la esclavitud, las gabelas y el papel sellado, proclamada en México por Don Miguel Hidalgo y Costilla, el Bando de Libertad de Vientres acordado por el Congreso chileno en 1811 y la Constitución Política de Venezuela de 21 de diciembre de 1811 que prohibió el *vil tráfico de esclavos* (Lumbreras, 2003:154) fueron preparando el terreno para las declaraciones de la Asamblea del Año XIII.

## 2.3. La Asamblea del año XIII

El trabajo de la asamblea constituyó un avance en materia de trata de negros, si bien no es enteramente original.<sup>4</sup> Ya el primer Triunvirato mediante decretos del 9 de abril y 14 de mayo de 1812 había prohibido la trata de esclavos dentro y hacia las Provincias Unidas. (Lynch, 2008:84).

A propuesta de Alvear y por decreto del 2 de febrero de 1813, se estableció la libertad de vientres en los siguientes términos:

---

<sup>4</sup> Esta disposición en verdad ya aparece en el bando de Libertad de Vientres sancionado por el Congreso chileno de 1811 y en la legislación de las Cortes de Cádiz de 10 de enero de 1812.

SIENDO tan desdorado, como ultrajante a la humanidad, el que en los mismos pueblos, que con tanto tezón y esfuerzo caminan hacia su libertad, permanezcan por más tiempo en la esclavitud los niños que nacen en todo el territorio de la Provincias Unidas del Río de la Plata, sean considerados y tenidos por libres, todos los que en dicho territorio hubiesen nacido desde el 31 de Enero de 1813 inclusive en adelante.

La medida fue complementada con la reglamentación del 6 de marzo de 1813 que estableció disposiciones para asegurar la educación, manutención y trabajo hasta que alcanzaren los 20 años (Gibelli, 1972:40).

El 4 de febrero, profundizando la anterior medida, publica un decreto por el que declara “que todos los esclavos de países extranjeros que de cualquier modo se introduzcan desde éste día en adelante quedarán libres por el sólo hecho de pisar el territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata” (Gibelli, 1972:41).

La medida fue efímera. El temor de los propietarios brasileños de que sus esclavos fugasen al territorio de las Provincias Unidas unido al hecho de que se impedía el traslado de los hacendados, propietarios de inmuebles ubicados en la Banda Oriental, junto a sus esclavos, motivó las protestas de Lord Stangford en representación de Brasil. El 27 de diciembre de 1813 el Directorio suspendió la medida, citó a la Asamblea y ésta derogó el decreto (Rosa, 1981:21) sustituyéndolo por otro que redujo su alcance al establecer que la libertad sólo se otorgaría a los esclavos introducidos por vía de comercio o venta pero en ningún caso a los fugitivos ni a los sirvientes de extranjeros que viajaren con ellos (Gibelli, 1972:41).

La labor de la Asamblea, con todo, no resolvió el problema de los esclavos que hubieran nacido con anterioridad al 31 de enero de 1813, los que continuaron sujetos al régimen de esclavitud.

Para poder escapar de este destino muchos compraron sus cartas de libertad, otros fueron beneficiados por las disposiciones incluidas en los testamentos de sus amos, algunos ganaron las cartas de libertad que el gobierno sorteaba cada año en conmemoración del aniversario de la Revolución de Mayo y finalmente otros se incorporaron a los ejércitos independentistas o de caudillos (Becerra, 2008:150).

## 2.4. La Constitución de 1853

La Constitución de 1853 abolió definitivamente la esclavitud en el territorio nacional. Sin embargo, la institución había declinado notoriamente y estaba moribunda (Meisel, 2005:174) como consecuencia de la incorporación al ejército de los esclavos negros y del compromiso asumido en el Tratado anglo-argentino de 1825 de cooperar en la supresión de la trata de esclavos (Lynch, 2008:84).

El Art. 15 de la Constitución Nacional adoptada en 1853, dispone que

*en la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas es un crimen de que serán responsables los que lo celebrasen, y el escribano o funcionario que lo autorice.*

La reforma de 1960 agregó el último párrafo que dispone que “los esclavos que de cualquier modo se introduzcan quedan libres por el solo hecho de pisar el territorio de la República”.

Señala Alberdi comentándola que

*elevando al esclavo al nivel de hombre libre la Constitución sirve poderosamente a la producción porque previene la concurrencia desastrosa entre el trabajador libre que produce para sí el trabajador esclavo que produce para su amo y rehabilita y dignifica el trabajo envilecido en manos del esclavo hasta volverlo vergonzoso a los ojos del hombre libre. (Alberdi, 1856:382)*

y agrega que

*el trabajo esclavo mengua el provecho y el honor del trabajo libre. El hombre máquina, el hombre cosa, el hombre ajeno es instrumento sacrilego con que el ocioso e inmoral dueño de su hermano obliga a malbaratar el producto de un hombre libre que no puede concurrir con el esclavo, pues trabaja de balde porque trabaja para otro. (Alberdi, 1856:380)*

### 3. La trata de blancas

#### 3.1. Terminología

El concepto de “trata de blancas” estuvo muy en boga y fue utilizado en los tratados internacionales hasta la década del ‘20. Así, el Acuerdo Internacional de 1904 sobre Represión de Trata de Blancas<sup>5</sup> que fue seguido por la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas adoptada en 1910.<sup>6</sup>

Esta terminología se modificó a partir de 1921, con la adopción en Ginebra del Convenio Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños y el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933,<sup>7</sup> consolidándose la denominación “trata de personas” al firmarse el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, adoptada por Naciones Unidas en 1949.<sup>8</sup>

El término “trata de blancas” se plantea como opuesto a la “trata de negros” principalmente por el origen étnico de las víctimas y los propósitos de explotación. En la trata de blancas, como su nombre lo señala, las víctimas son mujeres y niñas de tez blanca originarias de Europa y la explotación a que se las somete es principalmente explotación sexual comercial, prostituyéndolas.

#### 3.2. La trata de blancas en la Argentina

Los primeros antecedentes que se registran datan de antes de la Revolución de Mayo, con la presencia hacia 1797 de proxenetas extranjeros que operaban en la ciudad de Buenos Aires<sup>9</sup> Pero no es sino hacia la segunda mitad del siglo XIX que aparecen configuradas organizaciones dedicadas a la explotación de mujeres, las que se agrupan en categorías en función de los *cafisbos* que las someten. Así, una primera categoría se compone de mujeres locales pertenecientes a sectores sociales muy vulnerables y que son explotadas por rufianes

<sup>5</sup> Argentina no es ni ha sido parte de este tratado. Brasil y Colombia han adherido.

<sup>6</sup> Argentina no es ni ha sido parte de este tratado. Si en cambio, en el ámbito sudamericano fue ratificado por Brasil y adhirió Chile, Colombia y Uruguay.

<sup>7</sup> Argentina no es ni ha sido parte de este tratado. De los Estados americanos son parte: Brasil, Chile, Cuba, México, Nicaragua.

<sup>8</sup> AGNU Res. 317 (IV) del 2 de diciembre de 1949. Cuenta con 81 Estados parte. Argentina adhirió el 15 de noviembre de 1957.

<sup>9</sup> Schnabel, Raúl A. “Historia de la trata de personas en la Argentina como persistencia de la esclavitud” disponible on line en <http://www.mseg.gba.gov.ar/Trata/HISTORIA.pdf>.

también autóctonos. Un segundo grupo, constituido por mujeres y jóvenes europeas, de entre 16 y 25 años, principalmente polacas, que mediante ardides y engaños en algunos casos o a través de operaciones de compra y venta son transportadas al Río de la Plata y son explotadas por proxenetas de su mismo origen y finalmente, el tercer grupo, compuesto por mujeres francesas que generalmente eran embarcadas clandestinamente.

Estos tres grupos pueden identificarse con las tres modalidades de prostitución: baja, media y de lujo, según las características del lugar en que se realiza la explotación, la clase a que pertenecen quienes las requieren, la fisonomía de la explotada y la asociación “a rituales y modos de representación que preceden y acompañan el ‘servicio sexual’, escenarios, escenas y guiones narrativos” que sirven para la identificación de cada una de ellas (Cheiter, 2001:40).

Mientras que las mujeres de origen local eran explotadas por rufianes que no estaban organizados, las francesas y las polacas fueron la materia prima de redes de explotación compuestas por proxenetas extranjeros y locales que se diferenciaron en su estructura y funcionamiento.

Las primeras estuvieron sometidas a la “Milieu”, que era una organización de corte horizontal, no jerárquica; las segundas en cambio, fueron explotadas por la Sociedad Israelita de Socorros Mutuos Varsovia hasta agosto de 1929 en que cambia su nombre adoptando el más popularmente conocido de *Zwi Migdal*, organización verticalista de estructura piramidal (Schnabel).

Los métodos de captación no se diferencian demasiado. En las tres modalidades se evidencia un aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad de la víctima sea debido a la miseria o a las persecuciones religiosas o políticas; asimismo, en buena parte de los casos se induce a error a la víctima acerca del destino que le espera al llegar a Buenos Aires, mediante promesa de matrimonio; en otros casos finalmente, se negocia o se induce a error a quienes tienen autoridad sobre la víctima, como sus padres, novio, etc. La seducción de la víctima es un medio utilizado al igual que el pago de comisiones a personas del pueblo o aldea de origen para que *marquen* a las potenciales víctimas.

En general, tanto las polacas como las francesas son explotadas en prostíbulos diseminados en Buenos Aires y el interior del país los que por ese entonces cuentan con las habilitaciones municipales correspondientes y no se encuentran prohibidos por ley.

Es especialmente interesante la estructura y organización de la “Migdal” que constituye una auténtica red de trata internacional, con captadores en los países de origen, transporte asegurado hacia el Río de la Plata, un sistema de remates de mujeres, numerosas propiedades y una red de burdeles diseminados en las principales ciudades como Buenos Aires, Rosario o Córdoba, pero igualmente presentes en lugares tan distantes como Comodoro Rivadavia, y mecanismos aceitados de soborno a funcionarios judiciales, policiales y políticos para evitar toda interferencia en su operatoria.

La trata de blancas en Buenos Aires constituía un problema tan serio y grave que despertaba preocupación a nivel internacional y motivó la presentación por el Diputado socialista Alfredo Palacios del proyecto que luego se convertiría en la Ley N° 9143, aprobada el 23 de septiembre del año 1913. En el debate parlamentario<sup>10</sup> el diputado Cafferata manifestó su honda preocupación ante la trata creciente de blancas al expresar que “es tiempo de que

---

<sup>10</sup> El debate parlamentario de la ley aparece parcialmente reproducido en el expte. 4020-D-2007 de la Cámara de Diputados de la Nación.

la legislación intervenga para detener el avance de esta plaga, que para vergüenza de los argentinos ha colocado a nuestro país, y sobre todo a la Capital Federal, en el concepto de uno de los mejores mercados del mundo para el comercio de la mujer”.

La intervención en el debate parlamentario del diputado por Córdoba, Arturo Bas, es sumamente rica. Sentando su postura en contra del sistema reglamentarista de la prostitución manifestó que “estoy muy lejos de participar, Señor presidente, que el Estado tenga derecho a convertir en una institución pública, en una institución social, la degradación de la mujer y pienso también que esta institución está muy lejos de haber llegado a dar los resultados que se esperaban al tolerarla y autorizarla”.

Igualmente, se pronunció en contra de la explotación sexual comercial de menores de edad recurriendo para ello a la lectura de un texto que “demuestra acabadamente cuál era el concepto de los países extranjeros y cuál la real y anómala situación que se crea a las menores de edad entre nosotros”.

El mismo decía que

*un caballero extranjero que visitó nuestro país, se dirigió a una de las instituciones defensoras de la mujer, en su patria, expresándose en estos términos: «En una gran parte de esta República está establecido el Registro Civil. Ésta fue una conquista de la libertad de culto, por tratarse de un país donde se encuentran por millares extranjeros de distintas confesiones religiosas. Pero vea Ud. lo que sucedió a una joven de 18 años que deseaba casarse: acudió con el que debía ser su marido a la oficina de Registro Civil. El empleado, al saber que es menor de edad, le dice que necesita la autorización de su padre. - No tengo padre, señor, contesta la muchacha. - Traiga Ud. la de su señora madre. - Mi madre ha muerto también. - La de su tutor, entonces. - Tampoco tengo tutor. - En ese caso, señorita, yo no puedo casarla. Debe Ud. presentarse al Juez de Primera Instancia para que le nombre tutor, y después concurrir con él para que le dé su consentimiento. Puede ser, aunque no se lo garanto que el Juez, después de ciertos trámites, le acuerde su consentimiento supletorio.*

Todo esto está muy bien, dirá Ud. Veo que en ese país se presta mucha atención al cuidado de las menores. Sí, pero vea ahora el reverso de la medalla. Si esa misma niña, en vez de ir al Registro Civil, se dirige a la Oficina Municipal y dice: “Quiero ser prostituta...”. ¡El empleado la inscribe en el acto!. Nada más.

La aprobación de la Ley Palacios, como pasó a conocerse, modificó el Código Penal al incorporar los delitos de promoción y facilitación de la prostitución o corrupción de menores y considerar autores o coautores igualmente a los regentes de prostíbulos;<sup>11</sup> sancionar la

<sup>11</sup> Dice el Art. 1 de la Ley: “Modifícanse los incisos g) y h) del artículo 19 de la Ley 4189, en la siguiente forma: g) la persona que en cualquier forma promueva o facilite la prostitución o corrupción de menores de edad, para satisfacer deseos ajenos aunque medie el consentimiento de la víctima, será castigada con tres a seis años de penitenciaría si la mujer es mayor de diez y ocho años; con seis a diez años de la misma pena si la víctima, varón o mujer, es mayor de doce años y menor de diez y ocho; y si es menor de doce años el *maximum* de la pena podrá extenderse hasta quince años.

Esta última pena será aplicable, prescindiendo del número de años de la víctima, si mediara violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación, como también si el autor fuese ascendiente, marido, hermano o hermana, tutor o persona encargada de su tutela o guarda, en cuyo caso traerá aparejada la pérdida de la patria potestad del padre, de la tutela o guarda o de la ciudadanía, en su caso.

Cuando las víctimas sean mayores de edad, se aplicará al autor de los hechos a que se refiere el parágrafo anterior la pena de seis a diez años de penitenciaría si para obtener su consentimiento hubiere mediado cualquiera de los circunstancias agravantes

admisión de menores en los prostíbulos,<sup>12</sup> el tráfico de mujeres que en caso de reincidencia conllevaba la pena de deportación y disponer la adopción de medidas migratorias para impedir el ingreso al país de extranjeros que *reconocidamente se hayan ocupado dentro o fuera del país del tráfico de mujeres*.

Surge con nitidez entonces, del texto de la propia ley aprobada por el Congreso, la mayoritaria participación de extranjeros en la trata de blancas.

Pero el texto de la ley por sí sólo resultó insuficiente para desarticular el entramado de relaciones político, judiciales, policiales con los tratantes, como lo muestra la publicación del libro *Le chemin de Buenos Aires*, escrito por el periodista francés Albert Londres (2008), salido a la luz en 1927 esto es, 14 años después de la sanción de la Ley y que expone el resultado de sus investigaciones que comienzan en Francia y culminan en Buenos Aires, siguiendo la ruta de la trata de blancas organizada por la “Milieu” francesa.

De hecho, fue en 1929 y como resultado de los reclamos de los diplomáticos polacos contrariados por el uso del nombre de la capital de su Estado para designar a una asociación de rufianes, cuando La Varsovia cambia su nombre adoptando el de Zwi Migdal.

Un año después, en 1930, tendría lugar el proceso judicial contra miembros de la red (Bra, 1999)<sup>13</sup> que condujo a la desaparición de la Migdal aunque dudosamente haya logrado desarticular una red de trata de carácter transnacional fuertemente conectada con los sectores de poder y de la que sólo 3 miembros finalmente fueron procesados.

## 4. La trata de personas

### 4.1. Nuevas formas de explotación

Lejos de haberse desarticulado, las redes dedicadas a la explotación de seres humanos se han complejizado. Según el informe de la Secretaría de Estado norteamericana publicado en 2010 existen 12,3 millones de personas en el mundo que son víctimas de explotación.<sup>14</sup> Los informes de organizaciones como la Organización Internacional de Migraciones, UNICEF o la OIT dan cuenta de una realidad que mueve millones de dólares anuales y se ubica, según la fuente, en el segundo lugar en generación de divisas después del tráfico de estupefacientes.

Junto a mecanismos de captación utilizados en las formas “tradicionales” de explotación aparecen otras nuevas que se sirven de los medios de transporte y comunicación, así como de instituciones jurídicas como la adopción o el matrimonio. Tal el papel que desempeñan algunas agencias matrimoniales y de adopción privada.

---

enumeradas en aquél; si hubiere mediado tan sólo engaño para alcanzar el consentimiento la pena será de uno a tres años de penitenciaría.

h) la persona o personas regentes de las casas de prostitución pública o clandestina, donde se encontrare una víctima de los delitos especificados en el inciso anterior, serán consideradas, salvo prueba en contrario, autores o coautores, y penados de acuerdo con la escala mencionada”.

<sup>12</sup> El Art. 2 dispone que: “La persona o personas regentes de casas de prostitución pública o clandestina que admitieren a personas menores de edad para el ejercicio de la prostitución, serán pasibles de la pena de seis meses a un año de arresto si fueren mayores de diez y ocho años. Si fueren menores de diez y ocho años o concurrieren las circunstancias del artículo 1ro. inciso g), serán pasibles de las penas que en el mismo se establece”.

<sup>13</sup> El proceso ha sido descrito en la obra de Gerardo Bra (1999).

<sup>14</sup> Debe considerarse que estos datos conllevan el sesgo propio de tratarse de una actividad ilícita, no siempre denunciada y en el que la invisibilización de las víctimas y su vulnerabilidad determina que cuando se atreven a denunciar no siempre se recepcionen las denuncias o bien que los hechos sean mal caratulados.

La publicaciones de avisos clasificados en los periódicos, con propuestas laborales atractivas en agencias de modelos, publicidad o bien para trabajar en bares y restaurantes así como en el servicio doméstico, sirven en algunos casos a idénticos propósitos.

Asimismo, se recurre a la promoción de paquetes turísticos de destinos donde las mujeres y niñas pueden accederse fácilmente, en lo que se denomina “turismo sexual”.

## 4.2. Los instrumentos internacionales

Los instrumentos internacionales adoptados en la primera mitad del siglo XX, regularon separadamente la esclavitud y la trata de mujeres y niños.

Así, esta última constituye el objeto de punición/protección de víctimas en el ya citado Acuerdo de 1904 sobre Represión de Trata de Blancas; en la Convención de 1910 para la Represión de la Trata de Blancas; en el Convenio de 1921 para la Supresión de la Trata de Mujeres y Niños y en el Convenio de 1933 para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad. En tanto la esclavitud y sus formas análogas de explotación son objeto de regulación por la Sociedad de Naciones en la Convención de Ginebra de 1926 sobre esclavitud<sup>15</sup> y por su sucesora, las Naciones Unidas,<sup>16</sup> en la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y prácticas análogas a la esclavitud,<sup>17</sup> dedica la primera sección a las “Instituciones y Prácticas Análogas” reservando la sección segunda a la “Trata de esclavos”.

La definición de esclavitud es proporcionada por el Art. 1.1 de la Convención de Ginebra de 1926 que establece que “es el Estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos”; en tanto la trata de esclavos aparece definida en el Art. 1.2 comprendiendo “todo acto de captura, adquisición o cesión de un individuo para venderle o cambiarle; todo acto de cesión por venta o cambio de un esclavo, adquirido para venderle o cambiarle, y en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos”.

Las prácticas análogas, identificadas por la Convención de Ginebra 1956, son la servidumbre por deudas, la servidumbre de la gleba, el matrimonio forzado, la cesión de la mujer sea por actos entre vivos o por disposiciones de última voluntad, la transmisión de la viuda por herencia, como parte del acervo hereditario y la entrega de menores de 18 años con fines de explotación (Art. 1).

Ambos tratados se limitan a declarar delitos a tales actos y prácticas y obligar a los Estados a reprimirlos en su legislación interna. Respecto de las instituciones y prácticas análogas, además se contemple la necesidad de que las legislaciones internas prevean una edad mínima para contraer matrimonio, la exigencia del consentimiento pleno y libre ante autoridad competente y la de crear un registro de matrimonios, todo lo cual desembocó en la adopción de la Convención de Naciones Unidas de 1962 sobre Consentimiento para el Matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el Registro de Matrimonios.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> La Convención de Ginebra sobre la Esclavitud de 25 de septiembre de 1926 fue modificada por el Protocolo de Naciones Unidas de 7 de diciembre de 1953.

<sup>16</sup> Ya la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su art. Prohibió la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas en general.

<sup>17</sup> Adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 608 (XXI), de 30 de abril de 1956.

<sup>18</sup> Adoptada por la AGNU en su sesión de 7 de noviembre de 1962 mediante Resolución 1763 (XVII). Argentina es parte desde el 26 de febrero de 1970.

La explotación laboral fue abordada por los convenios de la Organización Internacional del Trabajo Nro. 29 de 28 de junio de 1930 sobre el Trabajo Forzoso,<sup>19</sup> entendido como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (Art. 2.1) y Nro. 105 de 25 de junio de 1957 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso.<sup>20</sup>

La explotación sexual comercial fue materia de la Convención de Naciones Unidas de 1949,<sup>21</sup> mencionada precedentemente, que tuvo un alcance limitado en tanto sólo persigue la trata con propósito de explotación de la prostitución ajena<sup>22</sup> y constituye una fusión de los textos preexistentes si bien recogiendo las modificaciones que se estimaron pertinentes. La intención de condensar todos los textos anteriores surge tanto del preámbulo como de lo dispuesto en su Art. 28 que textualmente dispone que

*las disposiciones del presente Convenio abrogarán, en las relaciones entre las Partes en el mismo, las disposiciones de los instrumentos internacionales mencionados en los incisos 1, 2, 3 y 4 del segundo párrafo del Preámbulo, cada uno de los cuales se considerará caducado cuando todas las Partes en el mismo hayan llegado a ser Partes en el presente Convenio.*

Su orientación es abolicionista<sup>23</sup> e impone una pluralidad de obligaciones a los Estados Parte como ser la de sancionar a quienes *concertaren o explotaren* la prostitución ajena aun mediando consentimiento (Art.1) regentearan casas de tolerancia o dieran o tomaran en arriendo, a sabiendas, inmuebles para explotar la prostitución ajena (Art.2), la de organizar y mantener servicios centralizados de información y del resultado de las investigaciones (Art.14), la de adoptar medidas de prevención de la prostitución y de rehabilitación y adaptación social de las víctimas (Art. 16), a adoptar medidas migratorias para combatir la trata, inspeccionar las agencias de colocación de empleo (Art.20) y a cooperar tanto en materia de extradición (Art. 8) como en el diligenciamiento de comisiones rogatorias (Art. 13).

La Convención no ha sido eficaz. Pese a que el Art. 22 prevé el recurso a la Corte Internacional de Justicia como mecanismo de solución de disputas entre los Estados parte, ningún Estado demandó a otro por inaplicación del Convenio y la falta de mecanismos de vigilancia adecuados no ha coadyuvado al cumplimiento de sus fines.

Con posterioridad, la materia fue abordada en tratados más generales,<sup>24</sup> de reconocimiento de derechos a las mujeres primero y a los niños después.

<sup>19</sup> Ratificado por Argentina el 14 de marzo de 1950.

<sup>20</sup> Ratificado por Argentina el 18 de enero de 1960.

<sup>21</sup> Argentina es parte desde el 15 de noviembre de 1957.

<sup>22</sup> Tal cual surge de la primera parte del preámbulo que dice: “considerando que la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad.

<sup>23</sup> El Art. 6 establece que “cada una de las Partes en el presente Convenio conviene en adoptar todas las medidas necesarias para derogar o abolir cualquier ley, reglamento o disposición administrativa vigente, en virtud de la cual las personas dedicadas a la prostitución o de quienes se sospeche que se dedican a ella, tengan que inscribirse en un registro especial, que poseer un documento especial o que cumplir algún requisito excepcional para fines de vigilancia o notificación.

<sup>24</sup> Art. 6 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que dice: “Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”; Art. 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reza: “1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas. 2. Nadie estará sometido a servidumbre”.

Así, en el ámbito universal, el Art. 6 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979,<sup>25</sup> dispone que “los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”, el que se complementa con las disposiciones de los numerales 13 a 16 de la Recomendación General N° 19<sup>26</sup> que relaciona el fenómeno de la trata con la pobreza y el desempleo, al visibilizarlos como factores que inciden en la prostitución de mujeres y niñas, y al incluir dentro de la figura de la trata con fines de explotación sexual al “turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados y el casamiento de mujeres de los países en desarrollo con extranjeros”.

En el ámbito interamericano, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –“Convención de Belém do Pará”–, adoptada el 9 de junio de 1994,<sup>27</sup> incluye en la definición de violencia contra la mujer, a la violencia física, sexual o psicológica “que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros [...] trata de personas, prostitución forzada, secuestro” (Art. 2.b), por lo que todas las obligaciones asumidas por los Estados Partes deben considerar a las víctimas de trata y al delito de trata.

Respecto de la infancia, en primer lugar, debe resaltarse el papel central de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>28</sup> que en su Art. 32 refiere expresamente a la explotación económica infantil y en los Arts. 34, 35 y 36 refieren a la explotación sexual comercial a través de la prostitución o de pornografía; el secuestro, la venta y la trata de niños y “todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar” obligando al Estado a la adopción de medidas nacionales e internacionales para lograrlo.

La misma se complementa con la Convención 182 de la OIT concerniente a la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil<sup>29</sup> que considera dentro de estas últimas a “todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio” (Art. 3.a), así como el reclutamiento, oferta o empleo de niños “para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas”. Por esta convención los Estados Partes han asumido una pluralidad de obligaciones<sup>30</sup> que deben considerarse al momento de diseñar los programas de eliminación de la explotación laboral infantil.

Asimismo, inserta en el cumplimiento de la obligación impuesta por el Art. 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el ámbito interamericano destaca la Conven-

<sup>25</sup> Ratificada por Argentina el 15 de julio de 1985. La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1959 había en su principio 9, declarado la protección del niño contra toda forma de explotación y constituye un precedente valioso de los Arts. 34 y ss. de la Convención.

<sup>26</sup> Adoptada por el Comité para la Eliminación de la discriminación contra la mujer, 11° período de sesiones, 1992, UN Doc. HRI/Gen/1/Rev.1 at 84 (1984).

<sup>27</sup> Argentina la ratificó el 5 de julio de 1996.

<sup>28</sup> Adoptada por la AGNU el 20 de noviembre de 1989. Argentina la ratificó el 4 de diciembre de 1990.

<sup>29</sup> Adoptada el 17 de junio de 1999. Argentina depositó el instrumento de adhesión el 28 de febrero de 2000.

<sup>30</sup> En particular se han obligado a: “a) Impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil. b) Prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social; c) Asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional. d) Identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos. e) Tener en cuenta la situación particular de las niñas”.

ción Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores (CIDIP V), adoptada en México en 1994.<sup>31</sup> Se trata de una convención de Derecho Internacional Privado, que persigue prevenir y sancionar la trata de niños, niñas y adolescentes y regula la cooperación internacional en aspectos civiles y penales.

Califica el “tráfico internacional” como la sustracción, el traslado o la retención, o la tentativa de sustracción, traslado o retención, de una persona menor de 18 años con propósitos o medios ilícitos, entendiéndose por propósitos ilícitos, con carácter enunciativo, “la prostitución, explotación sexual, servidumbre o cualquier otro” y entre los medios ilícitos ejemplifica “con el secuestro, consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilícitos con el fin de lograr el consentimiento de los padres, las personas o la institución a cuyo cargo se halla el menor, o cualquier otro medio ilícito”.

El cambio de milenio significó una renovación y profundización en la lucha internacional contra la trata de personas, que se explicitó en los términos de la Declaración del Milenio<sup>32</sup> y en la adopción de instrumentos internacionales específicos.

El 15 de noviembre de 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>33</sup> y el Protocolo Complementario para la Prevención, Supresión y Sanción del Tráfico de Personas, especialmente Mujeres y Niños.<sup>34</sup> El protocolo persigue prevenir y combatir la trata, proteger a las víctimas y promover la cooperación internacional.

Este protocolo fue elaborado por la Comisión de Crimen de Naciones Unidas con sede en Viena y por ello ha sido descrito como un instrumento de aplicación fuerte de la ley, pero relativamente débil en la protección y restitución de los derechos humanos de las víctimas que se evidencia en el recurso a expresiones tales como “en la medida de lo posible” y “en caso de que proceda”.<sup>35</sup> Asimismo, evidencia un fuerte desbalance entre la prevención y protección de la víctima y medidas migratorias.

Como señala Chiarotti, se dedica un artículo a la penalización del delito (5); tres artículos a las víctimas (6, 7 y 8) —este último dedicado a la repatriación de las víctimas—, un artículo a la prevención, donde también se habla de las víctimas, en el sentido de darles más oportunidades (9); y luego aparecen cuatro artículos sobre intercambio de información y capacitación de funcionarios, especialmente los de migración (10), que incluye cruce de fronteras y control de documentos, medidas fronterizas de control que involucran a los transportistas para que colaboren con el control de documentos de las víctimas (11); seguridad y control de los documentos (12); y legitimidad y validez de los documentos (13) (Chiarotti, 2003:22).

En relación específica con la infancia, se aprobó el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil<sup>36</sup> que establece las obligaciones *de minimis*<sup>37</sup> pero no impide que los

<sup>31</sup> Argentina la ratificó el 13 de diciembre de 1999.

<sup>32</sup> Resolución adoptada por la AGNU el 8 de septiembre de 2000. A/Res./55/2 Espec. numerales V.25 y VI.26.

<sup>33</sup> A/Res./55/25. Ratificada por Argentina el 19 de noviembre de 2002. A agosto de 2010 son parte 157 Estados.

<sup>34</sup> El protocolo fue adoptado en la misma resolución de la AGNU que adoptó la Convención a la que complementa y ratificado por Argentina en la misma fecha. A agosto de 2010 son parte 140 Estados.

<sup>35</sup> GLOBAL RIGHTS. *Guía anotada del Protocolo Completo de ONU contra la Trata de Personas, 2005*, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3556.pdf>

<sup>36</sup> Adoptado por la AGNU el 25 de mayo de 2000 por Res.A/Res./54/263 Ratificado por Argentina, el 25 de diciembre de 2003.

<sup>37</sup> El Art. 11 específicamente dispone que las disposiciones del Protocolo se entienden “sin perjuicio de cualquier disposición más propicia” contenida en la normativa nacional o internacional.

Estados eleven los estándares de prevención, protección y punición.<sup>38</sup> Relaciona explícitamente a explotación infantil de niños con la pobreza y el subdesarrollo, a los que califica de *factores fundamentales* (Art. 10).

Obliga a adoptar medidas de protección en el proceso penal para evitar la revictimización (Art. 8); adoptar leyes, medidas administrativas, políticas y programas de prevención; asegurar el acceso a procedimientos judiciales para obtener la reparación por daños sufridos y promover la sensibilización mediante la “información, educación y adiestramiento” (Art. 9). Respecto de la asistencia, la recuperación física y psíquica y la reintegración social la obligación se ve condicionada a las *posibilidades* del Estado.

### 4.3. La normativa argentina

Como parte de la política de adecuación normativa nacional a los tratados internacionales, el 9 de abril de 2008 el Congreso de la Nación adoptó el texto de la Ley 26364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a las víctimas.<sup>39</sup> La misma introduce modificaciones al Código Penal, establece la competencia federal e incorpora en los Arts. 145 bis y ter el delito de trata de personas nacional e internacional, diferenciando según las víctimas sean mayores o menores de 18 años respectivamente.

Asimismo, en el Título II se les reconocen derechos que se pueden clasificar en:

I) derecho a la información: sobre sus derechos en un idioma que comprendan, y en forma accesible a su edad y madurez; sobre el estado de las actuaciones, de las medidas adoptadas y de la evolución del proceso;

II) derecho a la Asistencia: a recibir alojamiento apropiado,<sup>40</sup> manutención, alimentación suficiente e higiene personal adecuada; a contar con asistencia psicológica, médica y jurídica gratuitas; a acceder de manera voluntaria y gratuita a los recursos de asistencia; a la asistencia diplomática y consular (Art. 9);

III) derecho de protección: a prestar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado; a la protección frente a toda posible represalia contra su persona o su familia; a la adopción de las medidas necesarias para garantizar su integridad física y psicológica; a la protección de su identidad e intimidad; a permanecer en el país, de conformidad con la legislación vigente, y a recibir la documentación o constancia que acredite tal circunstancia o que se le facilite el retorno al lugar en el que estuviera asentado su domicilio; de su privacidad y a la reserva de su identidad (Art. 8);

IV) derecho a ser oída (Art. 6.h).

Este listado no es exhaustivo y debe correlacionarse con los derechos reconocidos en otros dispositivos legales como la Ley 26061 de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes y la Ley 26485 de protección integral a las mujeres<sup>41</sup> que en su Art. 5.3 expresamente incluye como violencia sexual “a la prostitución forzada, explotación, esclavitud, acoso, abuso sexual y trata de mujeres” y como violencia mediática “a la publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus

<sup>38</sup> Vid. Art.3 que dispone que “todo Estado Parte adoptará medidas para que, como mínimo, los actos y actividades que a continuación se enumeran queden íntegramente comprendidos en su legislación penal”.

<sup>39</sup> Pese al tiempo transcurrido la Ley no ha sido reglamentada.

<sup>40</sup> Que en ningún caso podrán ser cárceles, establecimientos penitenciarios o policiales o destinados a alojar a personas detenidas, procesadas o condenadas (Art. 7).

<sup>41</sup> De conformidad con su decreto reglamentario N° 1011/2010 de 19 de julio de 2010.

imágenes” así como “la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas” (Art. 6.f).

Con relación al trabajo infantil, el 4 de junio de 2008 se sancionó el texto de la Ley 26390 modificatoria de las Leyes 20744, 22248, 23551, 25013 y del Decreto Ley N° 326/56. Dicha Ley establece la prohibición del trabajo de menores de 16 años, en todas sus formas, exista o no relación de empleo, siendo indistinto si es remunerado o no; extiende dicha prohibición al empleo doméstico; y obliga a contratar individualmente cuando se emplee a un matrimonio o a padres e hijos, fija la jornada de trabajo en 6 hs. diarias o 36 hs. semanales y prohíbe el trabajo en entre las 20 hs. y las 6 hs. Contiene disposiciones en materia de remuneraciones, accidente o enfermedad, vacaciones y jornada de trabajo entre otros.

#### 4.4. La situación en la Argentina en el 2010

Describir la situación actual es difícil porque no existen datos estadísticos oficiales y la información disponible es fragmentaria.

Sin embargo, la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos con competencia para asistir a todas las Fiscalías en materia de Trata de personas (UFASE),<sup>42</sup> anualmente elabora un informe que constituye un estado de avance del cumplimiento de los objetivos fijados de conformidad con el plan de acción aprobado por Res. PGN 160/08.

El informe anual 2009<sup>43</sup> proporciona información útil en tanto desagrega datos relevantes a través de las distintas fiscalías federales y da cuenta de que, sobre un total de 102 investigaciones preliminares realizadas entre septiembre de 2008 y octubre de 2009, el 51% corresponde a explotación sexual; el 72% de las víctimas son extranjeras y el 67% son mujeres y niñas. Asimismo, el 74% de los casos se detectó en el lugar de explotación, lo que contrasta con el 3% detectado en la etapa de captación.

Se trata de datos interesantes porque muestran la presencia de extranjeros de modo que puede concluirse que el país se constituye en lugar de tránsito y destino de explotación configurándose supuestos de trata internacional. Un dato preocupante es la etapa de detección del delito que es cuando el mismo se ha consumado y por ende los daños a la víctima se han producido. Esto se relaciona con la concientización y sensibilización para que con mayor información las personas puedan radicar sus denuncias tempranamente, antes de que las redes consumen sus propósitos.

Otra fuente de información relevante es el reporte anual de la situación de la trata de personas que desde hace varios años viene publicando la Secretaria de Estado norteamericana.

El mismo evalúa a los Estados con una escala del 1 al 3 en donde el 1 corresponde a los Estados que reconocen el problema, hacen esfuerzos por resolverlo y cumplen con los estándares mínimos fijados en la *Trafficking Victim's Protection Act (TVPA)* y el 3 se asigna a los Estados que no cumplen con los estándares mínimos ni hacen esfuerzos para lograrlo. El nivel 2 se conforma por aquellos Estados que aunque reconocen el problema y hacen esfuerzos para resolverlo no cumplen plenamente con los estándares de la TVPA. Cuando el número absoluto de víctimas es significativo o se encuentra un aumento importante o no se provee evidencia de un incremento en la investigación, persecución y castigo de los delitos, incremento de la asistencia a las víctimas y disminución de la complicidad de los

<sup>42</sup> Creada por Res. PGN 66/03, con facultades en materia de trata por Res. PGN 100/08.

<sup>43</sup> Disponible en [www.mpf.gov.ar](http://www.mpf.gov.ar) El informe se confeccionó a partir de los datos aportados por las fiscalías federales de todo el país a requerimiento de la UFASE.

funcionarios públicos, el Estado se coloca en una lista de observación. La permanencia en dicha lista por dos años consecutivos lleva a que, si la calificación indicara que el Estado debe continuar en la lista un tercer año, se le asigne nivel 3.<sup>44</sup>

La calificación de los Estados es anual y se establece sobre la comparación con el desempeño propio del año anterior. Los Estados nivel 3 pueden ser sancionados, a partir del 1 de octubre de 2010, mediante la negativa de Estados Unidos a conceder asistencia o continuar brindando asistencia, la exclusión de los funcionarios gubernamentales de la participación en programas educativos y culturales de intercambio y el voto negativo en los organismos financieros internacionales (excepto asistencia humanitaria, asuntos comerciales y asistencia al desarrollo). De todos modos se trata de medidas que pueden dejarse sin efecto por decisión presidencial fundadas en el interés nacional, de la población más vulnerable del Estado afectado por la medida o cuando el Estado se comprometa a adoptar medidas para el combate de la trata de personas.

El informe 2010<sup>45</sup> contiene información muy interesante. De los países de América, Cuba y República Dominicana se encuentran calificadas como nivel 3, mientras que Colombia es nivel 1. Venezuela se encuentra en la lista de observación del nivel 2 y los restantes Estados del Mercosur y Asociados han sido calificados nivel 2.

La República Argentina aparece calificada nivel 2. Esto es importante porque el país, que había tenido esa calificación en los informes 2004 y 2005, había sido incluido en la lista de observación a partir del informe 2006 permaneciendo allí hasta el actual.

El informe describe al país como de origen, tránsito<sup>46</sup> y destino de trata.<sup>47</sup> Destaca la triple frontera como zona de explotación sexual y también de libre tránsito de personas provenientes de Paraguay víctimas de explotación laboral. Evalúa 3 tópicos. En cuanto a la prevención, destaca medidas de capacitación y sensibilización llevadas a cabo en distintos lugares del país. En cuanto a la persecución hace mención de los fallos condenatorios dictados en el período, los procedimientos y detenciones, aunque señala las complicidades denunciadas por diversas ONG's entre funcionarios y policías y la sospecha de que algunos integren redes de trata. En cuanto a la protección, si bien señala que se han rescatado 421 víctimas de las que sólo un tercio eran menores de edad; la principal deficiencia estriba en la ausencia de refugios para las víctimas y de programas para los hombres adultos víctimas de explotación.

Las recomendaciones del informe se centran en la implementación *vigorosa* de la Ley 26364 e intensificación en los esfuerzos para investigar, perseguir y punir a los tratantes así como para dismantelar las redes existentes, procesando a oficiales públicos corruptos. Aumentar las investigaciones sobre explotación laboral y servicio doméstico involuntario. Destinar mayores recursos a la asistencia de las víctimas especialmente mediante la construcción de refugios e incrementar la capacitación legal específica destinada a los jueces y otros oficiales públicos.

---

<sup>44</sup> Esta modificación rige desde 2009.

<sup>45</sup> El informe completo así como la metodología empleada para su confección puede leerse en <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/index.htm>

<sup>46</sup> Principalmente de mujeres y niñas víctimas de explotación sexual con destino a México, Chile, Brasil y Europa.

<sup>47</sup> Principalmente de mujeres y niñas dominicanas, paraguayas, peruanas y brasileras. Los ciudadanos paraguayos, peruanos, colombianos, dominicanos y bolivianos son explotados laboralmente. Esta información es coincidente con la presentada por el Estado argentino en el Informe Nacional sobre Trata de Personas, presentado en la II Reunión de Autoridades Nacionales en marzo de 2009.

Ninguno de los informes hace mención de los procesos penales concluidos desde que buena parte de las sentencias son posteriores a los mismos. El informe norteamericano sólo refiere a la sentencia del caso *Nuñez* dictada en Santa Fe. Posteriormente, se han dictado sentencias condenatorias en diferentes provincias argentinas.<sup>48</sup>

En cuanto a la protección y asistencia a las víctimas, la Res. 94/2009 aprobó el Protocolo de Actuación para el Tratamiento de Víctimas de Trata de Personas que fue elaborado por esta Unidad y la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata de personas y los Protocolos para recabar el testimonio de menores de 18 años.

Además se han elaborado protocolos de actuación para los allanamientos de locales que funcionen como lugares de explotación sexual (Res. PGN 99/09).

En relación con la existencia de *casas de tolerancia*, que en algunos supuestos cuentan con la anuencia de disposiciones de nivel local o provincial<sup>49</sup> que las habilitan como whiskerías, saunas, pools, etc., en flagrante violación de las normas contenidas en los Art. 15 y 17 de la Ley 12331,<sup>50</sup> se dictaron dos resoluciones: la Res. 39/10 para el inicio de investigaciones proactivas por parte de los Fiscales de todo el país con relación al delito de trata de personas (145 bis y 145 ter), sus delitos vinculados (artículos 125, 125 bis, 126, 127, 128 y 140 del CP y artículo 17 de la Ley 12331. y la Res. UFASE 174/09) para el inicio de investigaciones proactivas de la publicación de avisos clasificados, que permita detectar la captación de personas con fines de explotación. De este modo se pretende impulsar “la investigación, detención y enjuiciamiento satisfactorios de los traficantes, sin tener que depender de la cooperación ni el testimonio de las víctimas”.

Otros organismos que intervienen a nivel nacional, para brindar asistencia a las víctimas, son la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas,<sup>51</sup> organismo dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, que se conforma por un equipo interdisciplinario compuesto por las divisiones específicas de las fuerzas de seguridad,<sup>52</sup> psicólogos, asistentes sociales y abogados y asiste médica, psicológica y jurídicamente a las víctimas, acompañándolas y brindándoles asesoramiento jurídico gratuito hasta el momento de la declaración testimonial; y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En la Provincia de Santa Fe se ha creado el Programa “Integrando Redes”<sup>53</sup> que tiene por objeto prevenir, monitorear, controlar y asistir a las víctimas de *graves sometimientos por su situación de vulnerabilidad* por lo que interviene en los casos de trata de personas coordinando sus actividades con otras instituciones y dependencias con competencia en la materia.

El programa depende de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia. Prevé acciones preventivas y de intervención inmedia-

<sup>48</sup> Al menos no se tienen noticias de otras sentencias aunque sí de autos de elevación a juicio. Las provincias son donde se localizan los Tribunales Federales que dictaron las sentencias son Santa Fe, Misiones, Buenos Aires, Córdoba, Santa Cruz y La Pampa.

<sup>49</sup> La provincia de La Rioja cuenta con una ley provincial que autoriza su establecimiento en violación de la ley nacional.

<sup>50</sup> El Art. 17 de la Ley 12331 fue declarado inconstitucional el 19 de agosto de 2009 por la Sala Primera de la Excm. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal en el marco de la causa “Rojas, Isabel y otros” s/procesamiento; sin embargo, desde la UFASE se emitió un informe que tilda al fallo de *falaz* por omitir el razonamiento de argumentos válidos y por desconocer la finalidad preventiva de la trata de blancas que la ley tuvo en su origen, antes que la cuestión sanitaria así como disposiciones de tratados internacionales vigentes.

<sup>51</sup> Creado por Resolución MJS y DH 2149/08 el 6 de agosto de 2008.

<sup>52</sup> Por Resolución MJS y DH 1679/2008 del 26 de junio de 2008 se instruye a Gendarmería Nacional, Policía federal, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria a crear unidades específicas de trata para la prevención e investigación del delito.

<sup>53</sup> Decreto N° 1421 del 31 de julio de 2009.

ta frente a denuncias de ausencia o desaparición de personas. En particular, asistencia al denunciante, contención y asistencia a la víctima una vez que se la localiza, el traslado y reubicación de corresponder, el alojamiento transitorio en albergues, la contención psico-jurídica posterior a la contención inicial y la construcción y reconstrucción vínculos sociales.<sup>54</sup>

Otro organismo que interviene en la recepción de denuncias y asistencia a las víctimas es el Centro de Asistencia a la Víctima y el Delito que depende de la Defensoría del Pueblo de la Provincia.

En el ámbito de la Policía Provincial se ha adoptado un Protocolo de Intervención Policial con el objeto de brindar una atención a la víctima que sea *pronta, integral, efectiva y no revictimizante*.

## 5. Reflexiones finales

Intencionalmente se omite toda referencia a una conclusión y es que la problemática aquí planteada lejos está de cerrarse y esto por diferentes razones. En principio, porque tal como se ha puesto de manifiesto en el apartado 4. c, si bien existe un marco de adecuación legal formal a los textos internacionales vigentes, lo cierto es que en sí mismo encierra el germen que obstaculiza la persecución de los delincuentes y no cubre suficientemente todas las fases en las que puede segmentarse el abordaje del tema, como son la fase preventiva, de rescate, sancionadora y restitutiva de derechos.<sup>55</sup> Evidentemente, esto guarda estrecha relación con el bajo número de procesos iniciados y con las restantes observaciones que surgen del informe de la Secretaria de Estado Norteamericana así como de las formuladas por diversos actores políticos y sociales.

En segundo término, porque esta problemática es actualmente objeto de estudio por parte del proyecto de investigación CAID 2009 N° 029-147 que evaluó y financia la Universidad Nacional del Litoral.

Finalmente, porque la presente ha querido ser simplemente una presentación de la problemática, que ha escogido un esquema diacrónico para mostrar que no se trata de un fenómeno original que, por el contrario, se desarrolló y floreció con anterioridad en el territorio nacional y que el país supo dar respuestas tempranas y de vanguardia, tanto a nivel legislativo como judicial.

En la introducción se señaló que el objetivo era mostrar la problemática y las respuestas en cada etapa.

Recapitulando, en la etapa de la trata de negros la explotación era principalmente laboral. Las respuestas del Estado, influidas por conveniencias políticas, las tendencias internacionales y la filosofía humanista, condujeron en primer lugar a la libertad de vientres y la liberación de esclavos ingresados después del dictado de las normas y tras cuarenta años, a la abolición de la esclavitud.

La etapa de la trata de blancas estuvo marcada por la explotación principalmente sexual de mujeres y niñas al amparo del tratamiento acordado a la prostitución, de corte reglamentarista. Las respuestas del Estado consistieron en la persecución formal del

---

<sup>54</sup> Un informe detallado de actividades al 1 de diciembre de 2009 puede consultarse en el portal web de la provincia.

<sup>55</sup> En la actualidad se encuentra en Diputados el expediente 6377-D-2010 presentado por las Diputada Fernanda Gil Lozano, Elisa Carrió, Griselda Baldata, Alicia Terada, Elisa Carca y María Fernanda Reyes para derogar la Ley 26.364 modificando el Código Penal y Procesal Penal.

rufianismo, el enjuiciamiento de los miembros de redes de trata y la prohibición del establecimiento de casas de tolerancia. No hubo uniformidad en las medidas adoptadas y por lo mismo, no fueron efectivas.

En la etapa actual, en la que predomina la trata con fines de explotación sexual y laboral que victimiza particularmente a mujeres y niñas, en el último decenio se han ratificado tratados internacionales y en los dos últimos años se han adoptado normas de adaptación y se han creado organismos para la investigación, persecución y sanción del delito, así como protocolos de intervención. Esto ha constituido una mejora en el nivel de respuesta estatal.

Sin embargo, las respuestas no son suficientes y resta mucho por hacer. Es responsabilidad compartida de toda la sociedad la de reconstruir en la contemporaneidad respuestas integrales que trasciendan lo punitivo y eviten la revictimización, la discriminación y faciliten la reinserción.

Sobre esas respuestas es sobre lo que se hace necesaria la reflexión. Se requiere pensar, articular, generar y construir normas, políticas, programas y planes que coloquen a la víctima en el centro de la escena, fortaleciendo las estrategias preventivas y reparatorias de derechos, creando oportunidades y ofreciendo alternativas que aseguren la revinculación social; que identifiquen y persigan formas de captación actuales y extendidas, como la utilización de avisos clasificados en diversos medios de comunicación o el funcionamiento de *casas de tolerancia* actuales; que se desarticulen las redes, se persiga y sancione a los victimarios, especialmente funcionarios y miembros de las fuerzas de seguridad corruptos; y que se adopte una definición clara del concepto, en pro de englobar no sólo al tratante sino a quien consume la explotación humana, que en definitiva es quien hace que la explotación sea negocio.

## Bibliografía

- Alberdi, Juan Bautista** (1856) *Organización Política y Económica de la Confederación argentina*, Bezancon, Imprenta de José Jacquin, Besanzon.
- Assadourian, Carlos** (1965) "El tráfico de esclavos en Córdoba, 1588-1610: según Actas de Protocolos del Archivo Histórico de Córdoba" en *Cuadernos de Historia*, N° XXXVI, v. XXII, Instituto de Estudios Americanistas-UNC, Córdoba.
- Becerra, María José** (2008) "Estudios sobre esclavitud en Córdoba: análisis y perspectivas" en G. Lechini (comp.), *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina. Herencia, presencia y visiones del otro*, CLACSO, Ferreyra, Córdoba.
- Borucki, Alex** (2009) "Las rutas brasileñas del tráfico de esclavos hacia el Río de la Plata, 1777-1812", ponencia publicada en el libro del 4to. encuentro *Esclavitud e libertad en Brasil Meridional* desarrollado en Curitiba, del 13 al 15 de maio, Brasil.
- Bra, Gerardo** (1999) *La organización negra. La increíble historia de la Zwi Migdal*, Corregidor, Buenos Aires.
- Chejter, Silvia** (2001) *La niñez prostituida*, UNICEF, Buenos Aires.
- Chiarotti, Susana** (2003) *La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos*, Naciones Unidas.
- García Fuentes, Lutgardo** (1983) "La introducción de esclavos en las Indias desde Sevilla en el siglo XVI" en *Libro de Actas de las II Jornadas de Andalucía y América*, Sevilla.
- Gibelli, Nicolás J.** (dir.) (1972) *Crónica Argentina*, t. 2, Codex, Buenos Aires.
- Londres, Albert** (2008) *El camino de Buenos Aires*, Libros del Zorzal, México.
- Lumbreras, Luis Guillermo** (2003) *Historia de América Andina*, vol. 5, Universidad Andina Simón Bolívar-LIBRESA, Quito.
- Lynch, John** (2008) *Las revoluciones hispanoamericanas. 1808-1826*, Barcelona, Ariel, Barcelona.
- Meisel, Seth J.** (2005) "Manumisión Militar en las Provincias Unidas del Río de la Plata" en J. Ortiz Escamilla, *Fuerzas Militares en Iberoamérica. Siglos XVIII y XIX*, Colegio de Estudios Históricos, México.
- Rosa, José María** (1981) *Historia Argentina*, t. III, Oriente, Buenos Aires.