



Asamblea General

Distr. general
24 de mayo de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

17º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sra. Joy Ngozi Ezeilo

Adición

Misión a la Argentina* **

Resumen

Del 6 al 11 de septiembre de 2010, la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, realizó una visita oficial a la Argentina por invitación del Gobierno. El propósito de la misión era conocer el marco legislativo e institucional argentino y las políticas en materia de lucha contra la trata de seres humanos, así como los problemas subsistentes.

En el presente informe, la Relatora Especial destaca los progresos logrados por el Gobierno, como la aprobación de la Ley de prevención y sanción de la trata de personas o la creación de órganos especiales dependientes del poder ejecutivo nacional encargados de prestar asistencia a las víctimas de la trata e investigar este delito. Sin embargo, la Relatora Especial observó una serie de problemas que el Gobierno debe resolver para combatir eficazmente la trata de personas y proteger los derechos humanos de las víctimas. Algunos de esos problemas son, sin carácter taxativo, la falta de datos integrales sobre la tendencia de la trata de personas; la mala coordinación de las actividades de lucha contra la trata; la falta de mecanismos de detección y remisión de las víctimas; y la insuficiencia de los medios y servicios específicamente destinados a prestar asistencia directa a las víctimas. Basándose en estas observaciones, la Relatora Especial formula una serie de recomendaciones al Gobierno para que este las examine.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho figura en el anexo del resumen y se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

** Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción y metodología	1–5	3
II. Principales conclusiones	6–82	3
A. Formas y manifestaciones de la trata de personas	6–24	3
B. Marco legislativo e institucional.....	25–45	6
C. Detección de las víctimas de la trata.....	46–52	10
D. Protección de las víctimas de la trata.....	53–67	12
E. Enjuiciamiento de los autores.....	68–75	14
F. Cooperación con la sociedad civil	76–78	16
G. Cooperación internacional y regional.....	79–82	17
III. Conclusiones y recomendaciones	83–96	18
A. Conclusiones	83–92	18
B. Recomendaciones	93–96	19

I. Introducción y metodología

1. Del 6 al 11 de septiembre de 2010, la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, realizó una visita oficial a la Argentina por invitación del Gobierno. La Relatora celebró reuniones y consultas con distintas partes interesadas en la ciudad de Buenos Aires y en Posadas (provincia de Misiones).
2. La Relatora Especial desea agradecer al Gobierno su hospitalidad y colaboración al facilitar las reuniones con funcionarios de sus diversas dependencias, así como su cooperación antes, durante y después de la visita.
3. En Buenos Aires, la Relatora Especial se reunió con el Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y con funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Trabajo, Interior y Desarrollo Social. La Relatora también se reunió con representantes de la Procuración General de la Nación, policías, legisladores, un ministro de la Corte Suprema de Justicia y otros miembros del poder judicial. También se reunió con autoridades provinciales y municipales en Posadas, y con representantes de la sociedad civil, en especial de organizaciones no gubernamentales (ONG), docentes y abogados, tanto en Posadas como en Buenos Aires.
4. El propósito de su misión era conocer el marco legislativo e institucional y las políticas de la Argentina en materia de lucha contra la trata de seres humanos y su compatibilidad con la normativa internacional de derechos humanos.
5. La Relatora Especial también desea dar gracias al Coordinador Residente de las Naciones Unidas y al personal del equipo de las Naciones Unidas en el país por el decidido apoyo que le prestaron durante la visita. La Relatora tuvo la oportunidad de recibir valiosa información de los representantes de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en el país, así como de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). También da gracias calurosamente a todos los militantes y miembros de las organizaciones de la sociedad civil que se entrevistaron con ella durante la misión y le facilitaron información importante.

II. Principales conclusiones

A. Formas y manifestaciones de la trata de personas

6. La República Argentina es un Estado federal compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es país de origen, tránsito y destino de las víctimas de la trata de personas. Hombres, mujeres y niños son víctimas de la trata hacia, desde y a través de la Argentina con fines de explotación sexual o laboral. Dada la porosidad de las fronteras con el Paraguay y el Brasil (zona también conocida como "la triple frontera"), se trata de una región de tránsito común utilizada por los tratantes.
7. Como país de destino, hay mujeres y niños que son víctimas de la trata hacia la Argentina con fines de explotación sexual, principalmente desde el Brasil, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, mientras que las víctimas de la explotación laboral suelen proceder de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana¹.

¹ Informe Nacional sobre Trata de Personas, Segunda Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, 26 y 27 de marzo de 2009, Buenos Aires, pág. 2; e informe de 2010 sobre la

8. Con respecto a la trata interna, las víctimas suelen trasladarse de las zonas rurales y las provincias pobres del norte a ciudades o provincias más ricas, como Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Chubut, Santa Cruz o Tierra del Fuego. Las provincias norteñas, como Misiones (en la zona de la triple frontera), Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero o Tucumán, son zonas típicas de reclutamiento de las mujeres víctimas de la trata interna con fines de explotación sexual².

9. La Argentina es también país de origen y de tránsito de las mujeres y niñas destinadas a la explotación sexual en otros países de América Latina y en Europa, principalmente en Italia y España.

10. En diciembre de 2001, la Argentina experimentó una grave crisis política, social y económica que generó elevados niveles de desempleo y pobreza. El país ha venido recuperándose gradualmente, pero un amplio sector de la población sigue sufriendo la exclusión social y no puede disfrutar plenamente de sus derechos económicos, sociales y culturales³. Esto contribuye en gran medida a la vulnerabilidad de las víctimas potenciales, susceptibles de ser presas de los tratantes al buscar oportunidades de subsistencia fuera de sus lugares de origen. A la vez, a raíz del crecimiento económico y la recuperación que ha experimentado el país en los últimos años, así como la situación general de subdesarrollo de la región, la Argentina atrae a los migrantes económicos de los países vecinos que también pueden convertirse en víctimas de la trata, puesto que rara vez ingresan en el país por medios legales.

1. Trata con fines de explotación sexual

11. En la Argentina, las redes de trata van desde las organizaciones complejas que operan en cada etapa del proceso de trata (reclutamiento o secuestro, transporte y explotación de las víctimas) hasta los dueños de los prostíbulos, que reclutan o secuestran a las víctimas directamente para explotarlas en sus propios establecimientos o venderlas a otros. Como esos tratantes tienen buenos contactos, la misma víctima explotada en una provincia puede ser luego trasladada fácilmente a un prostíbulo de Buenos Aires o al extranjero. La participación de agentes estatales y policías corruptos facilita el funcionamiento de esas redes⁴.

12. Cuando las víctimas no son secuestradas por la fuerza, suelen ser reclutadas mediante falsos ofrecimientos de trabajo como camareras, secretarías, criadas o niñeras. Los ofrecimientos se publican en volantes o avisos clasificados en los diarios. A veces, las muchachas son invitadas a presentarse a *castings* para puestos de modelo o azafata y se les prometen ingresos elevados y la posibilidad de lograr un estilo de vida lujoso⁵. Es importante aclarar que, aun en los casos en que las víctimas son reclutadas para ofrecer servicios sexuales, se ven decepcionadas por sus condiciones de trabajo. En otros casos, son las propias víctimas las obligadas por los proxenetes o los dueños de los prostíbulos a reclutar a otras mujeres bajo amenaza de violencia contra ellas o sus familiares o como único medio de mejorar sus condiciones de trabajo. También es común que los proxenetes y los tratantes "cautiven" a sus víctimas, convirtiéndose en sus novios e incluso teniendo

trata de personas, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, pág. 63, consultable en www.state.gov/documents/organization/142979.pdf.

² Informe de 2010 sobre la trata de personas, Departamento de Estado de los Estados Unidos (véase la nota 1).

³ A/HRC/WG.6/ARG/1, párr. 115.

⁴ Organización Internacional para las Migraciones, "Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay", 2008, págs. 35 y 36.

⁵ *Ibid.*, pág. 37.

hijos con ellas, que luego se utilizan como medio de coerción y amenaza para obligarlas a prestar servicios sexuales.

13. En la Argentina, la mayoría de las víctimas de la trata, incluso las que llegan del Paraguay y el Brasil, proceden de lugares donde reina la inseguridad económica y en los que no están satisfechas sus necesidades básicas y las de sus familiares y sin medios reales de mejora social a causa de su bajo nivel de educación⁶.

2. Trata con fines de explotación laboral

14. La Relatora Especial recibió información sobre la existencia de pequeños talleres textiles en casas de familia de la provincia y la ciudad de Buenos Aires, donde los trabajadores migratorios son explotados. Esos talleres ofrecen sus servicios a grandes marcas comerciales nacionales e internacionales. Los trabajadores tienen que trabajar y vivir en el lugar, donde se retienen sus documentos y su libertad de circulación está totalmente controlada.

15. Una ONG ha descubierto en el país unos 600 talleres clandestinos que trabajan para más de 103 empresas. Esa organización ha entablado acciones judiciales con el apoyo de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, sostiene que, a pesar de haber presentado pruebas del trabajo en condiciones de servidumbre tanto en talleres como en granjas, las respuestas de la justicia no han sido apropiadas. Por lo tanto, la organización se ha dedicado a crear conciencia sobre el problema realizando campañas de sensibilización y a través de los medios, lo que ha contribuido a descubrir otros talleres en todo el país y una red vinculada con importantes marcas de ropa.

16. Los casos examinados por las ONG que se dedican a combatir la trata en la Argentina revelan que muchas víctimas son atraídas desde el extranjero, principalmente desde Bolivia (Estado Plurinacional de), mediante falsos avisos de trabajo que a veces se publican en el idioma nativo de los reclutados. Según se alega, los tratantes actúan con la ayuda de las empresas de transporte, que a veces cierran trato con los guardias fronterizos para permitir que los migrantes ingresen al país sin los documentos apropiados. Se ha establecido que Villazón, Yacuiba y la triple frontera son los puntos de entrada comunes para los migrantes ilegales, que luego son explotados no solo en talleres textiles sino también en la agricultura y la construcción.

17. Una vez que el trabajador llega se le retienen los documentos, se lo convierte en deudor, se lo somete a rigurosas condiciones de trabajo y se lo mantiene encerrado en el taller, respirando constantemente polvo industrial, lo que lo hace más vulnerable a enfermedades como la tuberculosis u otras dolencias pulmonares. Según se informa, en los hospitales públicos de Buenos Aires hay un gran número de trabajadores migratorios bolivianos entre los pacientes con tuberculosis.

18. Según las ONG que trabajan con las víctimas de la explotación laboral, una de las principales deficiencias del Ministerio de Trabajo es la falta de una política eficaz de inspecciones. Rara vez se realizan inspecciones para investigar la existencia de trabajo forzoso y, según se informa, las multas pueden convertirse fácilmente en sobornos⁷.

19. Un caso famoso ocurrido en 2006 ilustra el fracaso de las actuaciones judiciales en la investigación de la existencia de redes de trata. El 30 de marzo de 2006, en el barrio de Caballito de la ciudad de Buenos Aires se produjo un incendio en un taller clandestino y 6 personas (4 niños y 2 adultos), que estaban encerradas bajo llave, perdieron la vida. Al

⁶ *Ibid.*, pág. 55.

⁷ Después de la misión, la Relatora Especial recibió información del Gobierno en la cual este afirma que en los allanamientos realizados entre diciembre de 2010 y marzo de 2011 se rescató a 567 víctimas de la explotación laboral en establecimientos agrícolas de todo el país.

parecer, más de 60 personas estaban trabajando en el taller en condiciones de hacinamiento y análogas a la esclavitud. Muchas de ellas habían sido traídas desde Bolivia (Estado Plurinacional de) de manera fraudulenta y sin documentos legales. Aunque esta información ponía claramente de manifiesto una situación de trata de personas, el juez del caso solo consideró las causas del incendio y solo juzgó a los que dirigían el taller y no a los dueños, que ni siquiera fueron citados a declarar. Según denuncias de ONG, los dos jefes fueron finalmente absueltos y luego los trabajadores fueron transferidos a otros talleres, donde siguieron padeciendo las mismas condiciones de explotación.

20. Según se informa, la industria avícola también recurre a los trabajadores migratorios ilegales, a veces en condiciones de trabajo forzoso. Las investigaciones llevadas a cabo por ONG demuestran la existencia de trabajo forzoso y esclavitud en 30 granjas de propiedad de una empresa que vende su producción a grandes supermercados de la Argentina y también exporta a la Unión Europea. Se dice que la empresa actúa con total impunidad y que su dueño está vinculado con las autoridades locales.

21. Con respecto al trabajo agrícola, a veces se recluta a familias enteras. A pesar de que solo el jefe de familia percibe una remuneración, toda la familia es alentada a trabajar para aumentar la productividad. Según se informa, también se utiliza a niños en la cosecha de cebollas, ajos y zanahorias.

22. La Relatora Especial escuchó la desgarradora historia de Oscar, un sobreviviente boliviano de la explotación laboral que era obligado a trabajar de 16 a 17 horas por día en una granja avícola de la provincia de Buenos Aires. Oscar y su familia trabajaban todos los días de la semana y no se les permitía salir de la granja, que estaba rodeada por un alambrado eléctrico. Ni siquiera cuando sus hijos estaban enfermos o lastimados se permitía que Oscar pidiera asistencia médica fuera de la granja. Oscar explicó que el dueño obligaba a su mujer y sus hijos pequeños a ayudarlo a recoger los huevos mientras él tenía que recoger los excrementos de las aves. El trabajo también incluía el manejo de plaguicidas y otros productos químicos tóxicos sin preparación ni instrumentos adecuados. Según la información, incluso los niños pequeños se dedicaban a esas tareas. A causa del contacto con los productos químicos y de las terribles condiciones de trabajo, la esposa de Oscar sufrió un aborto espontáneo y otra mujer perdió un hijo.

23. Cuando los trabajadores trataban de quejarse o amenazaban con recurrir a las autoridades, el dueño se burlaba de ellos diciéndoles que sus quejas no serían tomadas en serio porque ellos no eran más que inmigrantes sin documentos y que él tenía buenos contactos con las autoridades. Finalmente, cuando Oscar se armó de coraje y denunció su situación fue despedido sin poder cobrar el dinero que le debían o una indemnización.

24. Oscar explicó que, cuando lo reclutaron, se ofrecían a los trabajadores agrícolas bolivianos buenas condiciones de trabajo, alojamiento gratuito y salarios de 1.000 a 2.000 pesos. Sin embargo, una vez en la Argentina cobraban unos 800 pesos y los obligaban a trabajar en condiciones análogas a la esclavitud.

B. Marco legislativo e institucional

1. Marco legislativo

25. La Argentina es parte en la mayoría de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos facultativos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos

facultativos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo facultativo, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

26. La Argentina también ha firmado y ratificado el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999), N° 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio (1930) y N° 105 relativo a la eliminación del trabajo forzoso (1957).

27. En cuanto a los instrumentos regionales de derechos humanos, la Argentina es parte en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

28. El artículo 15 de la Constitución prohíbe la esclavitud y penaliza la compra y venta de personas. Además, tras la reforma constitucional de agosto de 1994, en virtud del apartado 22 del artículo 75 de la Constitución la mayoría de los instrumentos de derechos humanos ratificados por la Argentina tienen jerarquía constitucional y se interpretan como complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución⁸. Esos instrumentos internacionales de derechos humanos tienen la misma jerarquía que las demás disposiciones constitucionales y prevalecen sobre la legislación nacional y las legislaciones provinciales⁹.

29. La Ley de prevención y sanción de la trata de personas (N° 26364), aprobada el 29 de abril de 2008, define el delito de trata de personas de conformidad con la definición que figura en el Protocolo de Palermo y establece disposiciones para prevenir este delito y prestar asistencia a las víctimas. La ley enmienda el Código Penal (art. 145 *bis* y *ter*), que prohíbe y castiga todas las formas de trata de personas, tanto de adultos como de niños. También enmienda el artículo 33 del Código Procesal Penal, que establece que la trata es un delito de competencia federal, cuya instrucción incumbe a los tribunales federales. La ley responde al hecho de que el delito de trata implica la circulación de las víctimas y los autores a través de las distintas jurisdicciones del país, especialmente en el caso de la trata interna, y apunta a contribuir a reducir la posibilidad de colusión entre los autores y los jueces provinciales al investigarse los delitos.

30. Poco antes de la misión de la Relatora Especial a la Argentina, la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Diputados habían elaborado un nuevo proyecto de ley con el apoyo de varias

⁸ La lista completa incluye la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su primer Protocolo Facultativo, la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase A/HRC/WG.6/1/ARG/1, párr. 6.

⁹ Tras su aprobación por el Congreso, los demás tratados y convenciones de derechos humanos requieren del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

organizaciones de mujeres y de derechos humanos. El proyecto de ley: a) elimina la cuestión del consentimiento de las víctimas adultas; b) aumenta las penas mínimas¹⁰; c) establece nuevas penas para el retiro, la retención o la destrucción de los documentos de identidad¹¹; d) introduce circunstancias agravantes, como el embarazo o la discapacidad de la víctima; e) crea un programa nacional de lucha contra la trata y de asistencia a las víctimas, que sería interinstitucional y supervisado por ambas cámaras del Congreso; f) crea un consejo federal encabezado por el Ministro de Justicia, con la participación de otros ministerios, legisladores, asesores y la Procuración General de la Nación; y g) crea un órgano asesor compuesto por representantes provinciales y miembros de la sociedad civil. El proyecto tiene que ser aprobado aún por el pleno de la Cámara de Diputados.

31. Con respecto a las demás leyes relativas a la lucha contra la trata en la Argentina, la Relatora Especial tomó conocimiento de la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley N° 26485). Esta ley, negociada en el Congreso con la amplia participación de las organizaciones de mujeres, así como su decreto reglamentario, incluyen la prevención, la asistencia y el acceso a la justicia y la seguridad de las víctimas de la violencia de género. La ley también crea un observatorio nacional de la violencia contra la mujer para vigilar y evaluar la situación de la violencia contra las mujeres y los programas y políticas destinados a resolver este problema.

32. El marco legal nacional que trata de los refugiados figura en la Ley del refugiado (N° 26165, de 2006), que crea la Comisión Nacional para los Refugiados encargada de estudiar las solicitudes de asilo y encontrar soluciones duraderas para los refugiados. La ley contiene importantes disposiciones, desde las relacionadas con el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado hasta las relativas a la integración local y la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, como el reasentamiento. La normativa relativa a los refugiados se complementa además con un importante número de decretos y reglamentos administrativos que tratan de cuestiones concretas, como los permisos de residencia, la documentación o la extradición, conforme a las normas de protección internacional.

33. Otras leyes pertinentes son la Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (N° 26061), que, en su artículo 9, protege el derecho del niño a no ser sometido a ninguna forma de explotación¹²; y la Ley N° 25764 sobre Creación del Programa Nacional de Protección a Testigos, que se cita en el artículo 6 e) de la Ley de lucha contra la trata¹³.

34. Además del artículo 145 *bis* y *ter*, que reprime específicamente la trata de personas, el Código Penal establece otras penas para los delitos conexos, a algunas de las cuales recurrían los jueces y los fiscales antes de la aprobación de la Ley de lucha contra la trata en 2008:

- Artículos 119 y 120: Delitos contra la integridad sexual (Ley N° 25087);
- Artículos 125 y 125 *bis*: Promoción y facilitación de la prostitución infantil y de la corrupción de menores;

¹⁰ La pena máxima de prisión se eleva de 6 a 10 años. En los casos en que la víctima tiene menos de 18 años, la pena mínima se eleva de 4 a 5 años de prisión y la máxima de 10 a 15 años. En los casos de los niños menores de 13 años, las penas son de 10 a 15 años de prisión.

¹¹ Introduciendo una pena de 3 a 8 años de prisión a través del artículo 145 quáter del Código Penal.

¹² En este artículo también se destaca la responsabilidad última del Estado de proteger los derechos del niño mediante un sistema de protección compuesto por los organismos administrativos y judiciales y las políticas de protección.

¹³ La ley prevé la protección de las víctimas de la trata contra todo tipo de represalias contra ellas o sus familiares, y la posibilidad de incorporarlas al programa nacional de protección de testigos.

- Artículo 126: Promoción y facilitación de la prostitución de terceros;
- Artículo 127: Explotación de la prostitución de terceros;
- Artículo 128: Utilización de niños en la pornografía (Ley N° 26388);
- Artículo 140: Reducción a servidumbre;
- Artículo 142 *bis*: Privación ilegítima de la libertad.

2. Marco institucional

35. Una serie de instituciones participan en la lucha contra la trata en la Argentina.

36. La Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata se creó en agosto de 2008 en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos mediante la Resolución N° 2149 para investigar y prevenir el delito de trata y prestar asistencia a las víctimas hasta el momento en que prestan testimonio en un proceso judicial. Mediante la Resolución N° 1679/2008 del Ministerio de Justicia se crearon unidades especializadas en la Gendarmería, la Policía Federal, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria para ayudar a prevenir e investigar la trata de personas. Esas cuatro fuerzas de seguridad dependen del Ministerio de Justicia¹⁴ y están representadas en la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, que tiene un albergue para las víctimas de la trata. Se informó a la Relatora Especial que la Oficina imparte capacitación a los funcionarios de seguridad y los jueces de todo el país.

37. La Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos depende del Procurador General de la Nación y ayuda a investigar los delitos de trata enunciados en el artículo 145 *bis* y *ter* del Código Penal.

38. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia presta asistencia a las víctimas de la trata una vez que han prestado testimonio en un proceso judicial. También imparte capacitación y realiza actividades de fomento de la capacidad en materia de trata y explotación de niños destinadas a agentes estatales de todo el país.

39. La Oficina de Asistencia Integral a la Víctima de Delitos depende del Procurador General de la Nación y tiene el mandato, entre otras cosas, de prestar asesoramiento jurídico a las víctimas de delitos, particularmente las de bajos ingresos, y orientarlas hacia los mecanismos de asistencia pertinentes, sean del Estado o no gubernamentales.

40. El programa "Las Víctimas contra las Violencias", que también depende del Ministerio de Justicia, se creó para ayudar a las víctimas a escapar de situaciones de abuso sexual, violencia doméstica o explotación y prostitución infantiles. El programa tiene varias "brigadas" que realizan patrullajes callejeros en Buenos Aires y reciben llamadas de emergencia de las víctimas.

41. La Comisión Nacional para los Refugiados, órgano interministerial que funciona en el ámbito del Ministerio del Interior, se encarga de examinar las solicitudes de asilo y encontrar soluciones duraderas para los refugiados y las víctimas de la trata que necesitan protección internacional.

42. El Programa Nacional de Prevención de la Sustracción y Tráfico de Niños y de los Delitos contra su Identidad comprende el Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas (Ley N° 25746), que tiene por finalidad centralizar y facilitar el intercambio de información sobre los niños desaparecidos y localizados en todo el país.

¹⁴ Tras la visita de la Relatora Especial se informó a esta que en diciembre de 2010 se había creado el Ministerio de Seguridad de la Nación, al que se había incorporado las cuatro fuerzas de seguridad.

43. La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, que se creó en 2000 en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, ha dirigido la elaboración de un plan nacional para prevenir y erradicar el trabajo infantil. Desde su creación se han establecido comisiones similares en el ámbito provincial.

44. El Comité Nacional del Código de Conducta para la protección de los niños contra la explotación sexual en viajes y turismo se creó en 2007 en el Ministerio de Turismo para promover la adopción del Código de Conducta por las empresas interesadas en la Argentina. El Código es una iniciativa internacional puesta en marcha por ECPAT¹⁵ con el apoyo de la Organización Mundial del Turismo y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

45. El número de protagonistas gubernamentales que se dedican a la cuestión de la trata, los consiguientes problemas de coordinación y las lagunas existentes en lo que respecta a la prestación de asistencia ponen en peligro estos esfuerzos nacionales de lucha contra la trata.

C. Detección de las víctimas de la trata

46. Gracias a la creación de unidades de investigación especializadas dentro de las cuatro fuerzas de seguridad (Gendarmería, Policía Federal, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria) y con la participación de la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, las autoridades han realizado allanamientos para detectar a las víctimas de la trata con fines de explotación sexual. Los lugares de explotación suelen ser los prostíbulos, que ofrecen sus servicios mediante avisos en los diarios, tarjetas de presentación, volantes e Internet, comúnmente tras la fachada de una empresa legal, como un bar o una discoteca.

47. Entre la aprobación de la Ley N° 26362, en abril de 2008, y agosto de 2010 las fuerzas de seguridad realizaron 613 allanamientos y detuvieron a 605 personas¹⁶. La Relatora Especial no recibió ninguna información sobre allanamientos policiales de talleres, granjas u otros establecimientos en que podrían ser explotadas víctimas de la trata con fines laborales.

48. Como las fuerzas especiales mencionadas no tienen recursos suficientes para actuar en todo el país, suelen recurrir a las policías provinciales, que a veces están en colusión con los dueños de los prostíbulos. Cuando se realizan allanamientos, en general las víctimas ya han sido sacadas del establecimiento. Si bien se hacen importantes esfuerzos para impartir a las fuerzas locales una capacitación y unos conocimientos adecuados en materia de trata, esas fuerzas carecen de capacidad para hacer investigaciones adecuadas y prestar asistencia a las víctimas. No conocen los métodos específicos necesarios para investigar estos casos, que son distintos de los métodos que suelen aplicarse a otros delitos.

49. La Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata tiene el mandato de participar en los operativos y entrevistar a las posibles víctimas para establecer si trabajan voluntariamente en el establecimiento. Se informó a la Relatora Especial que la Oficina tiene un protocolo interno de acción para detectar correctamente a las víctimas de la trata, que establece los parámetros que deben tenerse en cuenta al realizar las entrevistas iniciales, pero no se suministró una copia de ese protocolo a la Relatora. Según un estudio sobre los casos de trata realizado por un centro de investigación especializado de Buenos Aires, no siempre se convocaba a la Oficina a

¹⁵ ECPAT es una red mundial de organizaciones y personas que trabajan para la eliminación de la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y la trata de niños con fines sexuales.

¹⁶ Estadísticas proporcionadas por la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata.

participar en los allanamientos policiales. En los casos en los que había intervenido, no quedaba claro qué criterios se habían aplicado para detectar a las víctimas, porque no había sido coherente en todos los casos analizados. Algunas ONG incluso han acusado a la Oficina de desalentar a las víctimas potenciales de manifestarse como tales; sin embargo, según fuentes oficiales se ha iniciado al respecto una sola acción judicial, que fue desestimada por un tribunal penal en diciembre de 2010¹⁷.

50. Salvo en el caso de los allanamientos policiales, a las víctimas les resulta sumamente difícil presentarse a las autoridades, porque no confían en la policía y temen fundadamente no recibir la asistencia adecuada y ser objeto posteriormente de las represalias de los tratantes. El Gobierno ejecuta el programa "Las Víctimas contra las Violencias", que se creó en el Ministerio de Justicia mediante la Resolución N° 314/2006 para prestar asistencia a las víctimas de la violencia, cualquiera fuese la naturaleza de esta, ayudarlas a escapar de situaciones violentas y garantizarles sus derechos. El programa está destinado en particular a las víctimas de la violencia doméstica, la explotación sexual y la prostitución y trata de niños. Tiene una serie de brigadas con números de emergencia que operan las 24 horas:

- **Brigada Niñ@s** (número 0800) es un equipo especializado en explotación sexual comercial de niños y adolescentes y trata de seres humanos. El equipo está compuesto por psicólogos, trabajadores sociales y personal de la Policía Federal. Brigada Niñ@s patrulla las calles de Buenos Aires. Sus principales objetivos son prevenir la explotación sexual comercial de niños, ayudar a las víctimas, crear conciencia social sobre este delito y perseguir a los clientes.
- **Violencia familiar y abuso sexual** tiene un número de emergencia (número gratuito 137) para las situaciones de violencia. Al recibir la llamada, se envía a la escena del delito un coche patrullero con dos policías federales acompañados de una psicóloga y una trabajadora social. Los policías detienen al agresor, ofrecen a la víctima ayuda jurídica, social y psicológica y la llevan a un hospital de ser necesario. Inmediatamente se informa de la situación al juez de turno y un equipo acompaña a la víctima durante las siguientes 72 horas, proporcionándole asistencia, albergue y asesoramiento jurídico en función de sus necesidades.
- **Violencia sexual.** Una brigada móvil interviene cuando una víctima de violación o violencia sexual presenta una denuncia en una comisaría. La brigada móvil está integrada por una psicóloga y una trabajadora social, que acompañan a la víctima cuando presenta la denuncia, presta testimonio, recibe atención médica e identifica al agresor. El equipo también acompaña a los familiares de la víctima, en caso necesario. La brigada opera desde un centro en el que brindan su apoyo psicólogas, trabajadoras sociales, abogados, un sociólogo y un ginecólogo. El centro ayuda a toda persona que ingresa directamente o es remitida por un juez.

51. Se dice que el programa mencionado es innovador porque permite que las psicólogas y las trabajadoras sociales se coordinen con los policías al tratar cada caso, fomentando asimismo un mayor conocimiento y una mayor conciencia de las fuerzas de seguridad respecto a la violencia de género. Actualmente, el programa solo se ejecuta en la ciudad de Buenos Aires y, si bien puede tender a ocuparse de las víctimas de la trata, no tiene una brigada específica para los casos de trata de seres humanos.

52. Una limitación importante constatada por la Relatora Especial fue la falta de datos fidedignos sobre las víctimas detectadas y asistidas por los distintos programas oficiales. Por ejemplo, las estadísticas facilitadas por la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata tienen que ver con las personas encontradas

¹⁷ Causa N° 10280/10, Juzgado criminal y correccional N° 7.

por la policía en allanamientos de establecimientos y no especifican cuántas de esas personas son declaradas en última instancia víctimas de la trata y asistidas como tales.

D. Protección de las víctimas de la trata

53. La Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (véase el párrafo 37 *supra*) está compuesta por un equipo interdisciplinario que incluye representantes de las dependencias que se ocupan de la lucha contra la trata en las cuatro fuerzas de seguridad de la Argentina, además de psicólogos, médicos, trabajadores sociales y abogados. El equipo tiene el mandato de intervenir junto con las fuerzas de seguridad desde el momento en que se establece el primer contacto con las víctimas, ya sea que hayan sido rescatadas o hayan escapado a sus captores. La Ley de lucha contra la trata de personas N° 26364 establece que las víctimas deben prestar testimonio en condiciones especiales de protección y atención y que las intervenciones de la Oficina tienen por finalidad garantizar que se cumplan esas condiciones.

54. La resolución N° 94/09 del Procurador General de la Nación contiene un protocolo de actuación para el tratamiento de las víctimas de la trata de personas. Fue elaborado por la Unidad Fiscal para la Investigación de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (véase el párrafo 38 *supra*) y la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (véase el párrafo 40 *supra*) en la oficina del Fiscal General. La resolución dispone los lineamientos generales de intervención para prestar asistencia a las víctimas de la trata en los procesos penales que conducen a su rescate, la adopción de ciertos recaudos legales al tomar su declaración inicial para garantizar su validez en las futuras etapas del proceso, y una guía orientativa que deben consultar los fiscales durante la prestación de testimonio de la víctima y en la que se sistematizan las preguntas básicas necesarias para contribuir a aclarar el caso.

55. Durante este proceso, la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata brinda asistencia psicológica, médica y jurídica a las víctimas y determina si están preparadas para prestar testimonio y en qué condiciones. Un psicólogo asiste a la víctima a lo largo de todo el proceso judicial y ayuda a determinar si está preparada para prestar testimonio. Si la víctima tiene menos de 16 años, prestará testimonio únicamente en presencia de un psicólogo y no ante un juez. Una vez que lo ha hecho, la Oficina deja de prestarle asistencia y es el Ministerio de Desarrollo Social el que inicia un programa de asistencia.

56. La Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata tiene un albergue en la ciudad de Buenos Aires, donde las víctimas pueden alojarse durante las actuaciones judiciales anteriores a su testimonio. Desde que se abrió, en febrero de 2010, el albergue ha acogido a 60 víctimas, la mayoría de ellas del Paraguay y Bolivia (Estado Plurinacional de). Desde que se promulgó la Ley N° 26364 hasta diciembre de 2009, la Oficina participó en 384 allanamientos, en los cuales se detuvo a 406 presuntos tratantes y se rescató a 578 víctimas.

57. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (véase el párrafo 39 *supra*), tiene actualmente dos albergues. En el momento de la visita de la Relatora Especial ese organismo estaba por abrir un tercero. La ubicación de los albergues es confidencial y no se revela a las autoridades judiciales para garantizar la protección de las víctimas. El organismo presta asistencia médica y psicológica a las víctimas y organiza actividades recreativas y de educación, entre otros servicios que suministra. Posteriormente, las víctimas son repatriadas, tras realizarse una evaluación de los riesgos para que no vuelvan a ser víctimas. Se suele pedir a la OIM que preste asistencia para la repatriación.

58. En 2009, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia prestó asistencia directa a 146 personas, y otras 48 recibieron asistencia por conducto de organismos asociados en las provincias. El 52% del total habían sido víctimas de la trata con fines de explotación laboral, el 36% de la trata con fines de explotación sexual y el 12% niños encontrados en el lugar de explotación de sus familiares. Con respecto a la nacionalidad, el 53% de las víctimas eran de Bolivia (Estado Plurinacional de), el 14% del Paraguay, el 14% de la Argentina, el 11% de la República Dominicana, el 5% del Perú y el 3% de Colombia¹⁸.

59. Una gran minoría de las víctimas (43%) habían sido explotadas en la provincia de Buenos Aires y solo el 38% directamente en la ciudad de Buenos Aires. Las demás víctimas (19%) habían sido explotadas en otras provincias, como Santa Fe, Córdoba, Río Negro, Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego o Chubut. El 97% de las víctimas que recibieron asistencia en 2009 decidieron regresar a su ciudad o país de origen.

60. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia también imparte capacitación y realiza actividades de fomento de la capacidad en materia de trata de personas y explotación infantil en todo el país. También lleva a cabo campañas de sensibilización, particularmente en las zonas de reclutamiento, como la triple frontera, cooperando estrechamente con las provincias pero también con otros países, como el Uruguay o el Paraguay. Presta asimismo asistencia técnica a los organismos provinciales pertinentes y, mediante esa labor, tomó conciencia de la necesidad de establecer un protocolo de asistencia a las víctimas de la trata, que fue aprobado por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en noviembre de 2008.

61. La mayor parte de la labor realizada por la Secretaría se centra en la prevención y el trabajo con las familias de bajos ingresos para impedir que los niños dejen la escuela y se dediquen a trabajar o a prostituirse. La Secretaría también apunta a cambiar las pautas culturales de la explotación sexual, cooperando estrechamente con las escuelas, los sindicatos, los centros de salud y los medios para crear conciencia en el ámbito local.

62. Una de las principales limitaciones de las iniciativas de asistencia mencionadas es la insuficiencia de albergues adecuados. Hasta hace poco, solo funcionaban dos albergues de ONG: uno en Tucumán, administrado por la Fundación María de los Ángeles, y el otro en Córdoba, administrado por las Hermanas Adoratrices. En febrero de 2010, la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata abrió un albergue, y en agosto de 2010 la ciudad de Buenos Aires abrió otro, aunque este está destinado solo a las mujeres y los niños víctimas de la trata con fines de explotación sexual. Los albergues del Ministerio de Desarrollo Social no reúnen las condiciones necesarias para ocuparse de las víctimas de la trata; de hecho, son albergues para niños que dedican un pequeño espacio a las víctimas de la trata. A veces, las víctimas son repatriadas apresuradamente y no se les permite disponer de un período de reflexión suficiente, lo que entorpece todo procedimiento judicial. Una vez que las víctimas extranjeras han sido repatriadas, la OIM puede realizar algún seguimiento de su situación, pero esto no se aplica a las víctimas de la trata interna.

63. La Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata actúa principalmente en la provincia y la ciudad de Buenos Aires y no dispone de recursos suficientes para proporcionar asistencia y albergue con carácter permanente en otras provincias del país. Además, como solo proporciona asistencia a las víctimas hasta que estas prestan declaración testimonial en un proceso judicial, a partir de ese momento el seguimiento de las víctimas es escaso.

¹⁸ Estadísticas facilitadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

64. La Relatora Especial visitó un albergue privado que recibe cierta financiación de la ciudad de Buenos Aires. La financiación consiste en realidad en un pequeño subsidio que solo se destina a las víctimas remitidas al albergue por intermedio de los organismos de la ciudad. Las víctimas remitidas desde distintas provincias o que llegan por sus propios medios no tienen pues derecho a ese apoyo y el albergue tiene que sufragar sus gastos de manera independiente. En muchos casos, el tipo de apoyo psicológico y psiquiátrico especializado que necesitan esas víctimas no está disponible o es inadecuado en los hospitales públicos, por lo que el albergue tiene que recurrir a proveedores privados de servicios, cuyos costos son muy elevados.

65. En el albergue, la Relatora Especial escuchó la historia de la joven A, víctima de la trata con fines de explotación sexual que llegó a la edad de 12 años. A y otras muchachas habían sido maltratadas y explotadas sexualmente por un hombre que tenía un pequeño negocio en su barrio. Desde el momento en que se presentó una denuncia oficial en la policía contra el tratante de A en 2006 hasta la detención de este en 2010, el hombre siguió en contacto con su víctima, acosándola constantemente y presionándola para que retirara los cargos y no prestara testimonio contra él. Durante ese tiempo, el hombre siguió manejando una red de explotación sexual de niñas en su barrio.

66. Los fiscales que conocieron del caso consideraron que la reticencia de A a prestar testimonio contra su explotador era un obstáculo, y las autoridades no tomaron en serio los testimonios de las ONG y demás proveedores de servicios que le prestaron asistencia a ella y a otra de las víctimas.

67. El caso mencionado es un claro ejemplo de los prolongados retrasos que se producen en las investigaciones y del hecho de que las autoridades no atienden las necesidades especiales de las víctimas de la trata durante los procesos judiciales. Como es común en los casos de abuso sexual de niños, A consideraba que su explotador era una figura paterna y al comienzo era reticente a actuar contra él. Le llevó años de terapia y apoyo para tomar conciencia de que había sido sometida a explotación; solo cuando decidió denunciar su constante hostigamiento recibió finalmente protección contra su abusador, que a la larga fue detenido. El apoyo, el asesoramiento y la protección que recibió A a lo largo de los años y que al final le permitieron recuperarse fueron proporcionados y financiados por el albergue privado.

E. Enjuiciamiento de los autores

68. Tras la promulgación de la Ley de lucha contra la trata N° 26364, el delito de trata de personas se incorporó al ámbito de competencia de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos (véase el párrafo 38 *supra*). Mediante su Resolución N° 160/8, la Procuración General de la Nación aprobó un plan de acción sobre la trata de personas, que fue elaborado por la Unidad y tiene por finalidad proporcionar a todos los fiscales federales instrumentos adecuados para detectar, investigar y enjuiciar esos delitos, así como prestar asistencia adecuada a las víctimas por conducto de los organismos competentes. El plan prevé el suministro de:

- Asistencia *in situ* por funcionarios de la Unidad para contribuir a las investigaciones relacionadas con la trata realizadas en cada fiscalía federal;
- Información útil en línea sobre las personas, direcciones, documento, teléfonos y otros datos disponibles en los archivos de la Unidad o en archivos a los que tenga acceso;
- Colaboración directa en las investigaciones cuando la solicite el principal fiscal que investigue la causa.

69. El plan también tiene por finalidad proporcionar información sobre el delito de trata de personas, que incluya la jurisprudencia, para compensar gradualmente la limitada experiencia del Estado en conocer de la trata como delito federal. En aplicación del plan, los fiscales que investigan los delitos relacionados con el artículo 145 *bis* y *ter* del Código Penal tienen que comunicarse con la Unidad desde el comienzo y solicitar, de ser necesario, su asistencia para garantizar la coordinación y la aplicación de los mismos criterios utilizados por la Procuración General.

70. Otra resolución importante del Procurador General, la N° 99/09, se refiere a la asistencia que ha prestado la Unidad Fiscal en la realización de las investigaciones relacionadas con la trata y a que se ha hecho evidente que las normas nacionales relacionadas con la prohibición de los prostíbulos no se cumplen. La prostitución no está penalizada como tal, pero su promoción, facilitación y explotación están prohibidas por la ley, lo que incluye la creación de prostíbulos. Sin embargo, se ha demostrado que en esos establecimientos se practica la explotación sexual. En la resolución se pide a todos los fiscales federales que ordenen la clausura de todos los prostíbulos que funcionen bajo la fachada de establecimientos legales.

71. Mediante las resoluciones mencionadas, la Unidad Fiscal quedó facultada para realizar investigaciones preliminares sobre las actividades de trata que posteriormente hayan dado lugar a allanamientos policiales en los presuntos prostíbulos. Las propias víctimas, las ONG, los consulados, la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima de Delitos y, a veces, la prensa también proporcionaron información que dio lugar a esos allanamientos. Sin embargo, la mayoría de las investigaciones penales en materia de trata con fines sexuales se someten a la justicia cuando las víctimas presentan una denuncia directa o indirectamente, o de forma anónima.

72. Con respecto al enjuiciamiento, la legislación de lucha contra la trata ha sido criticada por varias organizaciones de mujeres y de derechos humanos del país porque distingue entre las víctimas mayores y menores de 18 años al referirse a la cuestión del "consentimiento". En la práctica, las víctimas adultas tienen que probar que inicialmente no prestaron su consentimiento para realizar las actividades a las que han estado sometidas y que sus explotadores empleaban la violencia, el abuso, el engaño y otros medios semejantes para obligarlas a realizarlas. Otros alegan que no es la ley en sí la que falla sino más bien la forma en que se llevan a cabo las investigaciones, porque los fiscales y los jueces carecen de sensibilidad para comprender que el "consentimiento" inicial de la víctima es forzado y a veces viciado por los hechos subsiguientes, por lo que no debe tener ningún efecto en la forma en que se enjuicia a los tratantes.

73. Otras críticas se refieren a la levedad de las penas previstas por las disposiciones pertinentes del Código Penal. Los tratantes pueden ser condenados a prisión de 3 a 6 años (4 a 10 años si hay circunstancias agravantes)¹⁹ en caso de trata de adultos, y a prisión de 4 a 10 años (y hasta 15 años si hay circunstancias agravantes)²⁰ en caso de trata de niños. Algunas organizaciones han señalado que las penas aplicables en caso de robo de ganado en algunos casos podrían ser más severas, de 4 a 10 años de prisión²¹. Sin embargo, la posibilidad de aumentar aún más las penas por trata es limitada a causa del carácter "proporcional" del Código Penal, que prevé una pena máxima de 25 años de prisión por el delito de homicidio. Como se ha dicho, el pleno de la Cámara de Diputados tiene que

¹⁹ Hay circunstancias agravantes cuando: a) el autor es familiar de la víctima; b) el delito ha sido cometido por más de tres personas; y c) el delito se ha cometido contra más de tres víctimas.

²⁰ Las circunstancias agravantes guardan relación con el hecho de ser la víctima menor de 13 años y con los medios empleados para reclutarla.

²¹ Código Penal, art. 167 quáter.

aprobar un nuevo texto de la ley que eliminaría la cuestión del consentimiento y modificaría las penas impuestas a los traficantes condenados.

74. El delito de trata es de competencia y jurisdicción federal, aunque muchos de los delitos asociados con la trata, como la explotación, la reducción a servidumbre o los delitos contra la integridad sexual, son de competencia de las autoridades provinciales. Como los casos de trata suelen detectarse cuando se descubren situaciones de explotación y los fiscales no siempre tienen el buen tino de vincular la explotación con una situación de trata, los casos tienden a ser juzgados por los tribunales provinciales y no siempre se remiten a los órganos federales. Esto no solo influye en la severidad de las penas sino que también puede afectar las actuaciones judiciales desde el comienzo si unas autoridades provinciales corruptas entran en colusión con los tratantes. Según la información recibida, las pocas condenas que se han pronunciado en casos de trata no han alcanzado a los miembros de alto rango de redes de trata.

75. Otra deficiencia detectada por la Relatora Especial fue la falta de investigaciones sobre los recursos financieros que deberían recuperarse cuando se sustancia una causa por trata. Esto es algo que falta en las investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada en general, no solo con la trata. Si se investigaran los recursos financieros de la delincuencia con el mismo rigor y al mismo tiempo que el propio delito, establecer la indemnización para las víctimas podría ser más fácil y realizarse dentro del mismo proceso penal.

F. Cooperación con la sociedad civil

76. Las organizaciones de la sociedad civil de la Argentina han contribuido en gran medida a crear más conciencia sobre la trata de personas y a combatirla. El movimiento de mujeres ha participado de manera particularmente activa en los debates nacionales e internacionales sobre la legislación y los programas de lucha contra la trata. Las ONG de la Argentina también han desempeñado un papel fundamental en el rescate de las víctimas de la trata y la prestación de asistencia a estas.

77. La Relatora Especial constató con preocupación las grandes limitaciones con que se topan los militantes, las ONG e incluso los agentes del Estado que luchan contra la trata de seres humanos en el país. La Relatora se reunió con un juez que actualmente se encuentra bajo la protección de la gendarmería a causa de las amenazas que recibió tras intervenir en el desmantelamiento de una red de trata en 2008. La Relatora también recibió información sobre actos de intimidación contra un juez de la provincia de Río Negro que había sido acusado falsamente de corrupción, al parecer en represalia por investigar casos de trata en la provincia desde 2007.

78. Las ONG realizan su labor en muchas provincias de la Argentina, suministrando servicios como los de capacitación gratuita y asistencia técnica a agentes estatales, militantes y legisladores; preparando directrices y material de capacitación sobre la trata; y abriendo y administrando albergues para las víctimas. También ayudan a las víctimas a entablar acciones judiciales. Las organizaciones prestan asistencia directa a las víctimas y sus familiares, por lo que tienen que hacer frente a importantes restricciones financieras y a la amenaza de represalias por parte de los tratantes. Son comunes las denuncias sobre teléfonos pinchados o con micrófonos ocultos, computadoras pirateadas y amenazas formuladas por escrito. A esto se une la persecución y las críticas de ciertas autoridades, que desacreditan su labor y a veces incluso las califican de perturbadoras y "traidoras".

G. Cooperación internacional y regional

79. La Argentina es parte en la iniciativa Niñ@ Sur del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que tiene por finalidad promover la coordinación de las actividades nacionales para la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la armonización de las leyes nacionales con los instrumentos internacionales pertinentes. Por conducto de la iniciativa, en 2006 se aprobaron las recomendaciones sobre los derechos de los niños y jóvenes que han sido víctimas de trata o explotación sexual y la prestación de asistencia a esas personas. Otro proyecto de Niñ@ Sur es la iniciativa "Ciudades gemelas", que tiene por objeto elaborar una estrategia regional de lucha contra la trata de seres humanos y el contrabando de niños y adolescentes en 15 ciudades fronterizas del MERCOSUR. El proyecto incluye actividades de prevención y asistencia destinadas a mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes, impidiendo así que se conviertan en víctimas potenciales.

80. Varios organismos públicos también cooperan con el sistema de las Naciones Unidas en la Argentina. En colaboración con el UNICEF, la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires ha venido cooperando en proyectos concretos para ayudar a los niños y adolescentes a protegerse al intercambiar información a través de las redes sociales y otros foros de Internet. El UNICEF también ha impartido capacitación y distribuido guías prácticas y material a los diversos organismos públicos sobre cuestiones como la explotación sexual de niños o el trabajo infantil.

81. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM han venido prestando apoyo a la secretaría ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados en las actividades de capacitación relacionadas con la trata de personas, con el fin de aumentar su capacidad para detectar a las víctimas de la trata. La colaboración también ha incluido entrevistas sobre los requisitos necesarios para obtener la condición de refugiado, llevadas a cabo conjuntamente con el ACNUR, y la elaboración de material informativo sobre la trata y su distribución a los solicitantes de asilo y los refugiados. Desde 2005 la Argentina participa en el programa regional de solidaridad para el reasentamiento del ACNUR. Desde ese año, un número creciente de refugiados han obtenido protección en el país, siendo uno de los casos el de una víctima de trata que estaba en situación de peligro en el primer país de asilo²².

82. Además, la Argentina participó en la Conferencia Regional sobre la Protección de Refugiados y la Migración Internacional en las Américas – Consideraciones de protección en el contexto de la migración mixta, organizada conjuntamente por la OIM y el ACNUR y

²² En 2008, para atender las necesidades de la población en los países de primer asilo de la región, el ACNUR, sus asociados en la ejecución y el Gobierno de la Argentina iniciaron un proyecto destinado a garantizar las condiciones mínimas para facilitar la integración local de las refugiadas en situación de peligro, es decir, las mujeres que carecen de la protección tradicional de sus familias o comunidades y tienen que hacer frente a amenazas físicas o psicológicas, como la violación, el acoso sexual, la violencia, la explotación o la tortura. Gracias al proyecto, cinco casos (14 personas) fueron reasentados entre 2008 y 2010, muchos de ellos en aplicación del criterio de mujeres en situación de peligro.

que formuló una serie de recomendaciones concretas sobre la trata de personas, que aún no se han aplicado²³.

III. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

83. **Se carece de datos estadísticos esenciales para determinar la tasa de prevalencia, las formas, las tendencias y la manifestación de la trata de seres humanos. Varios organismos públicos entran en contacto con las víctimas de la trata en distintas etapas, pero no existe una base de datos armonizada para registrar esa interacción.**

84. **La Ley de prevención y sanción de la trata de personas tiene limitaciones, porque las víctimas mayores de 18 años deben demostrar que inicialmente no prestaron su consentimiento para dedicarse a las actividades a las que fueron sometidas, y se aplican penas breves a los tratantes condenados.**

85. **La coordinación de la lucha contra la trata es deficiente, especialmente entre los organismos públicos y entre las autoridades federales y provinciales. El Ministerio de Justicia de la Nación ha creado una oficina especial para rescatar y asistir a las víctimas de la trata, pero esa oficina actúa principalmente en la provincia y la ciudad de Buenos Aires y no dispone de recursos suficientes para brindar asistencia y albergue con carácter permanente en otras provincias del país. Además, la oficina solo proporciona asistencia a las víctimas hasta que estas prestan declaración en un proceso judicial; a partir de esa etapa se hace un escaso seguimiento de las víctimas. También faltan albergues apropiados y otros tipos de asistencia directa para las víctimas, incluidos los hombres.**

²³ Algunas de las recomendaciones son las siguientes: a) todos los actores claves deberían elaborar un instrumento de selección conjunta, que permitiera identificar mejor a las víctimas de la trata dentro de los flujos migratorios mixtos, además de garantizar que los casos sean referidos en forma adecuada y oportuna a los mecanismos correspondientes de asistencia y protección; b) los mecanismos vigentes de cooperación deberían ampliarse para incluir a un número mayor de actores en las iniciativas de lucha contra la trata, en particular a los ministerios de trabajo y al sector privado, en vista del reconocimiento del nexo existente entre la trata de personas y las dinámicas de los mercados laborales; c) todos los actores claves deberían fortalecer las coaliciones nacionales contra la trata de personas y reproducir estas buenas prácticas en los países que aún no las hayan conformado; d) se exhorta a los Estados a integrar disposiciones contra la trata de personas a su legislación y políticas nacionales relativas a la migración, el trabajo, el género, la niñez y la seguridad; e) se alienta a los Estados a elaborar indicadores comunes de resultados en el marco de los mecanismos regionales y las coaliciones nacionales contra la trata para facilitar el seguimiento y la evaluación continuos de los resultados de los planes regionales y nacionales de lucha contra la trata; f) se exhorta a los organismos internacionales/regionales y organizaciones de la sociedad civil a que lleven a cabo un estudio regional que documente las tendencias y características de la trata interna de personas; g) se exhorta a los Estados a reproducir las buenas prácticas de otros Estados en el reconocimiento de la condición de refugiado para las víctimas de la trata que cumplen los criterios para obtener esa condición; h) los foros regionales podrían utilizarse para potenciar las campañas de sensibilización y alertar a las sociedades sobre el carácter penal de la trata de personas y las necesidades de protección de las víctimas. La aprobación de directrices con las debidas salvaguardias para la protección de las víctimas de la trata de seres humanos, adoptadas en la Conferencia Regional sobre Migración, debería reproducirse en los otros foros regionales sobre migración; e i) todos los actores claves que intervienen en la gestión de los movimientos mixtos deberían recibir capacitación para detectar a las víctimas de la trata, apreciar las diferentes formas de trata y tener en cuenta las necesidades de protección de las mujeres y en particular de los niños no acompañados o separados de sus familiares.

86. La protección y el acceso a la justicia son inadecuados, incluso en el caso de la protección de los testigos de las víctimas y sus familiares antes y después del juicio.

87. Si bien el Ministerio de Desarrollo Social, a través de su Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, puede prestar asistencia a las víctimas de la trata una vez que estas han iniciado un procedimiento judicial, hay poco seguimiento después que han sido repatriadas o reasentadas, y, por falta de recursos, a la institución le resulta difícil prestar a las víctimas una asistencia integral suficiente para garantizar su bienestar y velar por que no vuelvan a caer en manos de las redes de trata.

88. La trata de niños, particularmente con fines de trabajo en régimen de servidumbre o de peonazgo, o de prostitución forzosa, es un problema especialmente preocupante.

89. La seguridad y protección de las personas que participan en la lucha contra la trata de seres humanos y prestan asistencia y apoyo a las víctimas no se garantizan.

90. En la práctica no existen herramientas ni mecanismos de remisión para detectar fácilmente a las víctimas, especialmente en el punto de entrada o de primer contacto con los agentes del orden. Actualmente, no existen procedimientos interinstitucionales sólidos y eficientes para atender a las víctimas de la trata que necesitan protección internacional. La Comisión Nacional para los Refugiados nunca ha recibido ningún caso de trata remitido por los organismos competentes, como la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos o la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Por lo tanto, subsiste el desafío de establecer mecanismos para identificar, remitir y procesar mejor las solicitudes de asilo de las víctimas potenciales a fin de atender sus necesidades de protección internacional.

91. Es escasa la capacidad para resolver determinados problemas relacionados con la trata de seres humano, como la delicada cuestión de la corrupción policial y de miembros de otras fuerzas de seguridad que intervienen directamente en la aplicación de las medidas de lucha contra la trata adoptadas por el Gobierno, especialmente en el ámbito provincial, en que reciben sobornos y están en colusión con los tratantes, por lo que estos pueden así evitar su detención y enjuiciamiento.

92. La trata con fines de explotación laboral está aumentando, pero se mantiene velada. Al parecer, los inspectores laborales no tienen la capacidad necesaria para llevar a cabo un control eficaz.

B. Recomendaciones

93. La Relatora Especial recomienda al Gobierno de la Argentina lo siguiente:

a) Aprobar el proyecto de enmiendas a la Ley N° 26364 para imponer penas más severas a los tratantes y eliminar la cuestión del consentimiento y la distinción basada en la edad.

b) Asignar recursos suficientes a los servicios y organismos del Estado que se ocupan de la lucha contra la trata para que las medidas de protección y asistencia se apliquen en todo el país.

c) Prestar una asistencia integral a las víctimas de la trata, teniendo plenamente en cuenta sus derechos humanos, con miras a su reintegración y rehabilitación. Los programas de asistencia a las víctimas deberían aplicarse no solo en la ciudad de Buenos Aires sino también en todas las provincias, para atender a las víctimas de la trata y a las víctimas potenciales que podrían ser presas de los tratantes, sin discriminación por motivos de sexo, género y/u orientación sexual.

d) Crear un organismo central federal para mejorar la coordinación, no solo entre los servicios y organismos nacionales que ya se han creado para combatir la trata de personas y asistir a las víctimas sino también entre esos servicios y organismos y los organismos provinciales y municipales.

e) Demostrar su determinación y voluntad política como parte del esfuerzo de prevención para regular las actividades de los establecimientos, como en la industria textil, la agricultura (incluida la pesca) o la construcción, así como en la industria del entretenimiento y del sexo; deberían realizarse las debidas inspecciones para que esos establecimientos no participen en la trata ni utilicen a las víctimas de esta.

f) Asignar fondos presupuestarios suficientes para aumentar la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas de lucha contra la trata, como el apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil que actualmente prestan asistencia a las víctimas de la trata con sus propios recursos humanos y financieros, que son escasos.

g) Establecer una política de tolerancia cero respecto a la corrupción, para que todo agente del Estado involucrado en un delito de trata sea debidamente enjuiciado y severamente castigado.

h) Elaborar un plan nacional de lucha contra la trata de personas, que sea detallado, global e integrador, establezca claramente objetivos estratégicos, facilite la cooperación entre los organismos del Estado y entre estos y las organizaciones de la sociedad civil, y produzca indicadores mensurables y herramientas de vigilancia y evaluación.

i) Considerar la posibilidad de establecer un fondo especial de indemnización para las víctimas de la trata.

j) Sensibilizar a la población sobre el problema de la trata de seres humanos utilizando los medios, la tecnología de la información y la comunicación y otros canales que atraen particularmente a los jóvenes, en todos los niveles de educación.

k) Efectuar un estudio nacional en colaboración con los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales para favorecer las intervenciones basadas en pruebas, aumentando así la eficacia y sostenibilidad de la lucha contra la trata de seres humanos.

l) Intensificar la capacitación en materia de fomento de la capacidad de todos los protagonistas, especialmente la Policía, la Gendarmería, la Prefectura Naval, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y los guardias fronterizos, así como de los jueces, fiscales e inspectores laborales, a fin de mejorar sus conocimientos y aptitudes para detectar, proteger y asistir a las víctimas de la trata.

m) Reforzar la legislación laboral y aumentar la conciencia pública sobre los derechos laborales, especialmente en las comunidades de migrantes, para detectar la explotación laboral, endémica en el sector informal.

n) Garantizar la seguridad y protección de los defensores de los derechos humanos que participan en la campaña para poner fin a la trata de seres humanos.

o) Intensificar la cooperación con los países vecinos y demás países de origen de las víctimas de la trata, en particular Bolivia (Estado Plurinacional de), la República Dominicana y el Paraguay.

p) Realizar las pertinentes actividades de capacitación y fomento de la capacidad para los distintos organismos, incluyendo las medidas para establecer un

sistema de remisión apropiado para el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, como medio para garantizar que se respete plenamente el derecho de las víctimas a solicitar y obtener asilo, según proceda.

q) Mejorar los programas de protección de testigos y otorgar un período de reflexión suficiente a las víctimas antes del proceso judicial o de la repatriación, y cooperar con los países de origen para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de trata; y

r) Elaborar, aprobar y difundir listas de verificación y protocolos integrales que contribuyan a la pronta detección y remisión de las víctimas y las potenciales víctimas de la trata en el primer punto de contacto.

94. El Congreso debería adoptar medidas a fin de que el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, adquiera jerarquía constitucional y entre en vigor en la Argentina.

95. La Relatora Especial celebra que en 2009 la Argentina haya aceptado a una víctima de la trata refugiada en el marco del programa de reasentamiento, y alienta al Gobierno a continuar recurriendo al reasentamiento para atender a las víctimas de la trata que necesiten protección internacional.

96. La Comisión Nacional para los Refugiados, con la asistencia técnica del ACNUR, debería elaborar un conjunto detallado de procedimientos operativos estándar, con la plena participación de las demás partes interesadas, incluida la sociedad civil. Los procedimientos deberían incluir diferentes medidas para mejorar la detección, remisión, evaluación del riesgo, asistencia social y coordinación entre los protagonistas gubernamentales y no gubernamentales a fin de atender eficazmente a las víctimas de la trata que necesiten protección internacional.