

TRATA DE PERSONAS:
Un Tema Emergente en la Relación Bilateral
con los Estados Unidos

Mario J. A. Oyarzábal *

§ I . PRESENTACIÓN

Por primera vez el año pasado el Gobierno de los Estados Unidos incluyó a la Argentina entre los países cuyo gobierno no cumple con estándares mínimos –determinados por el Congreso estadounidense– para la eliminación de la trata de personas, aunque está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo. De acuerdo con el Informe sobre Trata de Personas emitido por la Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos el 14 de junio de 2004¹, la Argentina constituye primariamente un país de destino para hombres, mujeres y niños traficados con fines de explotación sexual y laboral. La mayoría de las víctimas son mujeres y niños traficados desde Paraguay, Bolivia, Brasil y la República Dominicana para satisfacer la demanda del comercio

^(*) Miembro Titular de la A.A.D.I. Profesor de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación. Cónsul Adjunto de la República Argentina en Nueva York. Master of Laws (LL.M.), Harvard University.

¹ US Department of State, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, 2004 Trafficking in Persons Report; disponible en el sitio de Internet del Departamento de Estado de los Estados Unidos en <http://www.state.gov/documents/organization/34158.pdf>. El Informe 2004 es el cuarto que el Departamento de Estado difunde anualmente desde junio de 2000.

sexual en la Argentina. Mujeres y niños argentinos son similarmente traficados desde zonas rurales a zonas urbanas dentro de la Argentina, pero también al extranjero, principalmente España, con fines de prostitución. Hombres y mujeres bolivianos son generalmente traficados hacia la Argentina para someterlos a trabajos forzados. Este año, el Gobierno estadounidense volvió a clasificar a la Argentina entre los países de riesgo².

En términos generales, el Informe sobre Trata de Personas refleja la importancia que el Gobierno estadounidense atribuye al problema de la trata internacional de seres humanos, y constituye una declarada herramienta diplomática para estimular el diálogo y la acción de algunos gobiernos extranjeros con miras a la erradicación de este flagelo que afecta a casi un millón de personas anualmente en todo el mundo. Según surge del Informe, la Argentina enfrenta un "severo" problema de "trata ilegal de personas" cuya erradicación figura entre las prioridades de los Estados Unidos en su agenda bilateral con nuestro país.

El presente estudio tiene por objeto analizar el problema de la trata de personas en la Argentina en el contexto de la protección de los derechos humanos y de la agenda bilateral con los Estados Unidos. Con este propósito, dividiremos el análisis en cuatro partes centrales: conceptualización, dimensión global e implicancias de la trata de personas (§ II); la prohibición de la trata bajo el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos (§ III); el tema en las prioridades de la política exterior estadounidense (§ IV); y la situación en la Argentina (§ V). La investigación se centrará en dos instrumentos jurídicos, uno internacional y otro extranjero: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, adoptado por las Naciones Unidas en diciembre de 2000 y ratificado por la Argentina a fines de 2002, que determina las obligaciones internacionales de nuestro país en este campo; y la Ley de Protección de las Víctimas de la Trata de los Estados Unidos

² 2005 Trafficking in Persons Report (en adelante 2005 TIP Report); disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/47255.pdf>

y sus modificatorias y complementarias, que fija los contornos de la política del Departamento de Estado y otros organismos estadounidenses frente al creciente fenómeno de trata de personas en el mundo.

Se sostiene que el Gobierno Nacional debe priorizar y disponer las acciones de respuesta más efectivas al flagelo de la trata de personas internacional e interna en la Argentina, atento las implicancias que la falta de resultados concretos inmediatos podría generar en la relación con los Estados Unidos; y aún más importantemente, porque afecta a un número considerable de argentinos y extranjeros a quienes las autoridades tienen la obligación internacional y constitucional de proteger.

§ II . DEFINICIÓN Y DIMENSIÓN GLOBAL DE LA TRATA DE PERSONAS

1. Definición. La Trata de Personas como Forma Moderna de Esclavitud. Trata y Tráfico Ilegal de Migrantes

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 2000 y sobre el que volveremos más adelante³, define la trata de personas en el artículo 3 (a) de la siguiente manera:

“Por ‘trata de personas’ se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una posición de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra persona, 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”.

³ Ver infra § IV.2.

Pese a que existe consenso en que la "trata" de personas constituye un delito internacional, los participantes en esfuerzos anti-trata se encuentran fuertemente divididos acerca de cómo definir y enfrentar el problema⁴. La mayoría de las definiciones incluye el cruce de fronteras (internacionales) y un elemento de coerción, pero aun esos dos aspectos son a veces cuestionados en debates que dejan trascender importantes diferencias políticas, legales y filosóficas⁵. El personal de seguridad suele ver en la trata un problema relacionado primariamente con el crimen organizado vinculado a la inmigración y al trabajo ilegales; los activistas anti-prostitución distinguen entre la trata para la industria del sexo y para otros propósitos; mientras que algunos grupos feministas ponen énfasis en la explotación de la mujer, con independencia de la profesión⁶.

Aunque la definición de "trata" de las Naciones Unidas es neutra en cuanto al sexo y a la edad de las personas, el debate se ha centrado en las mujeres y niños que constituyen la mayoría de las personas traficadas. Dado que el comercio sexual constituye una de las razones principales de la trata, se discute si la trata debe permitirse cuando un individuo presta el consentimiento y, similarmente, si la prostitución y el trabajo sexual son actividades respecto de las cuales un individuo puede o debería ser capaz de consentir libremente⁷.

Existe la tendencia, tanto en la literatura jurídica como no jurídica, a ver en la trata de personas una forma moderna de esclavitud⁸. Inducido por

⁴ Sobre la definición de trata de personas en general, ver Dan Everts, "Human Trafficking: The Ruthless Trade in Human Misery", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 10, 2003, pp. 149-58; Alison N. Steward, "Report from the Roundtable on the Meaning of 'Trafficking in Persons': A Human Rights Perspective", *Women's Rights Law Reporter*, vol. 20, 1998, pp. 11-19.

⁵ Cf. Kara Abrahamson, "Beyond Consent, Toward Safeguarding Human Rights: Implementing the United Nations Trafficking Protocol", *Harvard International Law Journal*, vol. 44, 2003, p. 473.

⁶ *Id.*, pp. 473-74.

⁷ *Id.*, pp. 474-75. Ver también infra nota 72.

⁸ Sobre la trata de personas como una forma de esclavitud, ver Kevin Bales & Peter T. Robins, "'No One Shall Be Held in Slavery or Servitude': A Critical Analysis of International

elementos criminales, dificultades económicas, corrupción gubernamental, disrupción social, inestabilidad política, desastres naturales y guerras, el "comercio de esclavos del siglo veintiuno" provee a la demanda global de trabajo barato y vulnerable. Se ha sugerido que las normas de derecho internacional convencionales y consuetudinarias relativas a la esclavitud y prácticas esclavistas tradicionales deberían ser revisadas para incluir las situaciones actuales de violación de derechos humanos relacionadas con la trata de personas y el trabajo ilegal forzado⁹.

Finalmente, la trata internacional de personas debe diferenciarse del tráfico ilegal de migrantes (o contrabando de extranjeros), aunque la diferenciación no siempre es evidente. Por tráfico generalmente se entiende la facilitación del ingreso de una persona ilegalmente en un país, por el pago de un precio, con el consentimiento del migrante. Las víctimas de la trata, en cambio, nunca han prestado su consentimiento o lo han hecho bajo coerción o engaño de los tratantes, a menudo sin saber que serán sometidas a prostitución o trabajos forzados¹⁰. El tráfico puede, consecuentemente, convertirse en trata, si está presente un elemento de fraude, fuerza o coerción.

Slavery Agreements and Concepts of Slavery", *Human Rights Review*, vol. 2, 2001, pp. 18-45 (proponiendo una nueva definición universal del concepto de 'esclavitud', incorporando tanto la esclavitud sexual como la derivada del matrimonio forzado); Baher Azmy, "Unshackling the Thirteenth Amendment: Modern Slavery and the Reconstructed Civil Rights Agenda", *Fordham Law Review*, vol. 71, 2001, pp. 982-1061 (describiendo la trata como una herramienta de una nueva forma moderna de esclavitud y concentrándose en los remedios civiles disponibles en la legislación estadounidense contra los tratantes); Margaret Murphy, "Modern Day Slavery: The Trafficking of Women to the United States", *Buffalo Women's Law Journal*, vol. 9, 2000-01, pp. 11-16 (sosteniendo que la esclavitud está "viva y saludable" en los Estados Unidos).

⁹ Ver Yasmine A. Rassam, "Contemporary Forms of Slavery and the Evolution of the Prohibition of Slavery and the Slave Trade under Customary International Law", *Virginia Journal of International Law*, vol. 39, 1999, pp. 303-52. Ver también infra nota 134.

¹⁰ Sobre la distinción entre la trata de personas y el tráfico de migrantes en general, ver Friedrich Heckmann et al, "Transatlantic Workshop on Human Smuggling Conference Report", *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 15, 2000, pp. 167-82 (analizando ambos problemas en China, Europa y el hemisferio occidental); Jacqueline Baba, "Lone Travelers: Rights, Criminalization, and the Transnational Migration of Unaccompanied Children", *University of Chicago Law Roundtable*, vol. 7, 2000, pp. 269-94 (analizando el problema de la migración internacional de niños no acompañados por adultos).

2. Modalidades y Causas de la Trata de Seres Humanos. Globalización, Crimen Organizado y Estrategias Viables de Lucha contra la Trata de Personas

Ningún país es inmune a la trata de seres humanos. Cada año, entre seiscientos y ochocientos mil personas son traficadas ilegalmente entre diferentes países (trata internacional). Algunas organizaciones internacionales y no gubernamentales estiman que el número real es mucho mayor. Esta cifra se suma a los tres o cuatro millones de personas que son traficadas anualmente dentro de un mismo país (trata interna)¹¹. Peor aún, la trata de seres humanos, tanto internacional como interno, está en vigoroso crecimiento¹². América Latina y el Caribe no sólo juegan un rol significativo en el número de personas, principalmente de mujeres y niños, traficados hacia los Estados Unidos y otros países desarrollados y en vías de desarrollo – más de cien mil mujeres y niños cada año; sino que también constituyen una importante puerta de acceso hacia aquellos países para personas originadas en otros lados¹³. Por ejemplo, Brasil y la República Dominicana vie-

¹¹ La Organización Internacional del Trabajo estima que hay doce millones trescientas mil personas en el mundo sometidas a trabajo esclavo en sus distintas modalidades. Ver *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión, 2005, Informe I (B), p. 12; disponible en http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=5061

¹² Ver Franck Laczó & Marco A. Gramegna, "Developing Better Indicators of Human Trafficking", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 10, 2003, pp. 179-94 (analizando las razones detrás de la limitada disponibilidad de información confiable sobre la magnitud del problema de la trata de personas, incluido la incompatibilidad de las fuentes de información y la renuencia de las agencias gubernamentales en compartir la información con sus contrapartes extranjeras y aun con otras agencias responsables también de la lucha contra la trata de personas dentro del mismo país. El artículo sugiere un mejor uso de la información que colecta la Organización Internacional para las Migraciones y organizaciones no gubernamentales que proveen asistencia a víctimas de la trata, como métodos para mejorar la información disponible).

¹³ Michael R. Candes, "The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Will it Become the Thirteenth Amendment of the Twenty-first Century?", *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 32, 2001, p. 580. Ver también Francis T. Miko, *Trafficking in Women and Children: The US and International Response*, Congressional Research Service Report 98-649C, 10 May 2000; disponible en <http://www.usis.it/policy/topics/trafficking/crs000510.htm>

nen segundo y cuarto respectivamente en el número de mujeres trabajando como prostitutas fuera de su país en el mundo¹⁴. Brasil es considerado el país con el mayor problema de prostitución infantil del mundo¹⁵. México es el principal proveedor de niños hacia los Estados Unidos¹⁶. Según la Organización de los Estados Americanos, más de dos millones de niños son abusados sexualmente en América Latina¹⁷.

Las víctimas son generalmente sometidas a prostitución¹⁸, o forzadas a trabajar en canteras, fábricas y plantaciones¹⁹, o utilizadas como servicio

¹⁴ Cf. Candes, supra nota 13, p. 580 y nota 58.

¹⁵ Ver Miko, supra nota 13, n. 30.

¹⁶ Ver Candes, supra nota 13, p. 580 y la bibliografía citada en n. 61.

¹⁷ Ver Miko, supra nota 13, n. 30.

¹⁸ Sobre la trata de personas con fines de prostitución en general, ver Nora V. Demleitner, "Forced Prostitution: Naming an International Offense", *Fordham International Law Journal*, vol. 18, 2004, pp. 163-97 (argumentando que el crimen de prostitución forzada es un delito complejo del que participan una serie de personas: proveedores, financistas, clientes y prostitutas, todos los cuales deberían ser penalizados); Michelle O. P. Dunbar, "The Past, Present, and Future of International Trafficking of Women for Prostitution", *Buffalo Women's Law Journal*, vol. 18, 1999-2000, pp. 103-28 (sugiriendo que los tratantes sean juzgados por un tribunal penal internacional); Barri K. Flowers, "The Sex Industry's Worldwide Exploitation of Children", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 575, 2001, pp. 147-55 (argumentando que la explotación sexual de niños debe ser considerada desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos); Cheryl Hanna, "Introduction to 'Symposium on Sexual Slavery: The Trafficking of Women and Girls into the United States for Sexual Exploitation'", *Hastings Women's Law Journal*, vol. 13, 2000, pp. 1-7 (discutiendo la relación entre la prostitución legalizada y la trata, la victimización de las mujeres y cuestiones migratorias); Laurie Hauber, "The Trafficking of Women for Prostitution: A Growing Problem within the European Union", *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 21, 1998, pp. 183-99 (concluyendo que la Unión Europea debe desarrollar una respuesta global al problema de la trata que incluya tanto medidas legales como extralegales). Sobre la trata de mujeres para satisfacción sexual de contingentes militares, ver el discurso de la actual Ministra de la Corte Suprema de Justicia argentina Carmen M. Argibay, "Stefan S. Riesenfeld Symposium 2002: Sexual Slavery and the 'Comfort Women' of World War II", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 21, 2003, pp. 375-89 (analizando los "indicios" de esclavitud inherentes en el sistema japonés de 'satisfacción de las tropas' y urgiendo a la comunidad internacional a adoptar medidas efectivas para eliminar todas las formas de discriminación que subyacen a las formas modernas de esclavitud). Ver también, Kelly D. Askin, "Prosecuting Wartime Rape and Other Gender-

doméstico²⁰, niños soldados²¹ y otras formas de explotación involuntaria. Se estima que el setenta y cinco por ciento de todas las víctimas son trafica-

related Crimes under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 21, 2003, pp. 288-349 (argumentando que a partir del establecimiento de los tribunales internacionales para Ruanda y la ex-Yugoslavia, que permitió procesar exitosamente varias formas de violencia sexual, estos crímenes han finalmente alcanzado el rango de violaciones internacionales graves y de normas de *ius cogens*); Christine Chinkin, "Gender, Human Rights and Peace Agreements", *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, vol. 18, 2003, pp. 867-86 (analizando el rol del género y los derechos humanos en los acuerdos de paz); Christine Chinkin, "Women's International Tribunal on Japanese Military Sexual Slavery", *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, pp. 335-41 (analizando las pruebas presentadas durante el Tribunal Internacional Sobre Crímenes de Guerra Contra las Mujeres establecido en Tokio en el año 2000, donde se consideró la responsabilidad penal de funcionarios políticos y militares japoneses de alto rango, así como del Estado japonés, por la violación y esclavitud sexual de mujeres en que la Fuerzas Armadas japonesas incurrieron durante los años 1930-1940 en el sudeste asiático); Jennifer Murray, "Who will Police the Peace-Builders? The Failure to Establish Accountability for the Participation of United Nations Civilian Police in the Trafficking of Women in Post-conflict Bosnia and Herzegovina", *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 34, 2003, pp. 475-527 (analizando la responsabilidad de las Naciones Unidas por los abusos sexuales cometidos por las fuerzas de paz durante el conflicto de Bosnia). En respuesta a una serie de denuncias de abuso sexual por parte de integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el Secretario General Kofi Annan aprobó en junio de 2004 el Documento de Posición sobre Trata Humana y Operaciones de Paz de las Naciones Unidas del Departamento de Mantenimiento de la Paz (UNDPKO) que, conjuntamente con el Código de Conducta de las Naciones Unidas sobre Explotación y Abuso Sexual, promueven una política de "tolerancia cero" en materia de abuso y trata de personas por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Ver Under-Secretary General for Peacekeeping Operations Jean-Marie Guéhenno, Presentation to the Security Council on the Issue of Sexual Exploitation and Abuse, 31 May 2005; disponible en inglés en <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article310505.htm>

¹⁹ Sobre la trata de mano de obra en general, ver Shelley Case Inglis, "Expanding International and National Protection Against Trafficking for Forced Labor Using a Human Rights Framework", *Buffalo Human Rights Law Review*, vol. 7, 2001, pp. 55-104 (analizando la normativa internacional y de los Estados Unidos relativa a la trata de mano de obra forzada, y sugiriendo la necesidad de una reforma que ofrezca una mayor protección a las víctimas); Fang-Lian Liao, "Illegal Immigrants in Garment Sweatshops: The Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights", *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, vol. 3, 1996, pp. 487-508 (sugiriendo reforzar el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones

das para explotación sexual²². Otras modalidades de explotación incluyen la trata de mujeres con fines de matrimonio²³, y de niños con fines de turis-

Unidas y otros instrumentos internacionales que prohíben la esclavitud, a través de los derechos políticos).

²⁰ Sobre el llamado "comercio de mucamas y niñeras" en general, ver Joan Fitzpatrick & Katrina R. Kelly, "Gendered Aspects of Migration: Law and the female Migrant", *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 22, 1998, pp. 47-112 (analizando las tendencias y modalidades que asume la trata de mano de obra para servicio doméstico, así como la inadecuación del derecho internacional actual para proteger los intereses de estos migrantes); Mary Romero, "Immigration, the Servant Problem, and the Legacy of the Domestic Labor Debate: 'Where Can You Find Good Help These Days!'", *University of Miami Law Review*, vol. 53 (1999), pp. 1045-64 (argumentando que el comercio de servicio doméstico es una ocupación de ricos); Mary Romero, "Nanny Disputes and Other Stories: Imagining Immigrant Women's Labor in the Social Reproduction of American Families", *DePaul Law Review*, vol. 52, 2003, pp. 809-47 (concluyendo que la legislación migratoria y laboral estadounidense en vigor, sumado a las preferencias de los empleadores, conduce a perpetuar la condición de subordinación de la inmigrante mujer procedente de países del tercer mundo).

²¹ Sobre la trata de niños para fines militares en general, ver Verónica Escobar, "Reclaiming the 'Little Bees' and the 'Little Bells': Colombia's Failure to Adhere to and to Enforce International and Domestic Laws in Preventing Recruitment of Child Soldiers", *Fordham International Law Journal*, vol. 26, 2003, pp. 785-869 (analizando los tratados internacionales que prohíben el empleo de niños en conflictos armados, y proponiendo medidas que el Gobierno colombiano debería adoptar para paliar este problema, incluido una mejor aplicación de los tratados internacionales y leyes nacionales; Steven Hick, "The Political Economy of War-Affected Children", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 575, 2001, pp. 107-201 (discutiendo el problema de la explotación sexual de niños abandonados o huérfanos por parte de soldados durante conflictos armados).

²² Ver Kristiina Kasganpunta, United Nations Office on Drugs and Crime, *Collecting Data on Human Trafficking*; disponible a través del sitio de Internet de la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, en http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_human_beings.html

²³ Sobre los llamados "matrimonios por catálogo" (Mail-Order Bride) en general, ver Margaret F. Brinig, "In Search of Prince Charming", *Journal of Gender, Race and Justice*, vol. 4, 2001, pp. 321-36 (argumentando que en la mayoría de las sociedades, las mujeres han sido educadas a buscar la riqueza y la felicidad a través del matrimonio, y que muchas de ellas están dispuestas a poner en riesgo su salud emocional y física en pos del cortejo y el matrimonio); Christine S. Y. Cheng, "The Mail-Order Bride Industry: The Perpetuation of Transnational Economic Inequalities and Stereotypes", *University of Pennsylvania Journal*

mo sexual²⁴ y de adopción internacional ilegal²⁵, además del comercio ilegal de órganos humanos²⁶.

of International Economic Law, vol. 17, 1996, pp. 1155-1208 (indicando que los matrimonios por catálogo constituyen un comercio floreciente entre los Estados Unidos y otros países desarrollados y países en vías de desarrollo como Rusia y Filipinas. La autora argumenta que la industria perpetúa el sexismo, racismo y subordinación económica entre las mujeres así casadas y sus maridos y entre los dos países del marido y de la esposa respectivamente); Ryah Lilith, "Buying a Wife but Saving a Child: A Deconstruction of Popular Rhetoric and Legal Analysis of Mail-Order Brides and Intercountry Adoptions", Buffalo Women's Law Journal, vol. 9, 2000-01, pp. 225-62 (analizando el paralelismo entre el matrimonio por catálogo y la adopción internacional en las transacciones entre Estados Unidos y Asia, y argumentando que en el matrimonio por catálogo está explícito lo que en la adopción internacional está implícito: la compra de personas del tercer mundo para completar las familias de una antigua potencia imperial y colonial); Kate O'Rourke, "To Have and To Hold: A Postmodern Feminist Response to Mail-Order Bride Industry", Denver Journal of International Law and Policy, vol. 30, 2000, pp. 476-97 (analizando el problema de los matrimonios por catálogo desde el punto de vista de una teoría feminista del derecho).

²⁴ Sobre el turismo sexual con niños en general, ver Eric Thomas Berkman, "Responses to the International Child Sex Tourism Trade", Boston Collage International and Comparative Law Review, vol. 19, 1996, pp. 397-422 (culpando a los países industrializados, como Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña y Australia, por proveer la demanda que alimenta este turismo sobre todo en los países del sudeste asiático. El autor también describe las medidas adoptadas por esos países para paliar el problema); Heather C. Giordanella, "Status of § 2423(b): Prosecuting United States Nationals for Sexually Exploiting Children in Foreign Countries", Temple International and Comparative Law Journal, vol. 12, 1998, pp. 133-57 (analizando la Child Sexual Abuse Prevention Act de los Estados Unidos, que permite procesar a ciudadanos estadounidenses que viajan al extranjero para tener relaciones sexuales con niños); Margaret A. Healy, "Prosecuting Child Sex Tourists at Home: Do Laws in Sweden, Australia and the United States Safeguard the Rights of Children as Mandated by International Law?", Fordham International Law Journal, vol. 18, 1995, 1852-1923 (argumentando que las legislaciones adoptadas por Suecia, Australia y Estados Unidos que permiten procesar a los abusadores de niños, pese a que constituyen un avance importante, no resultan suficientes para proteger a las víctimas; y que el problema del turismo sexual con niños no se resolverá hasta que los países desarrollados adopten una estrategia global que incluya legislación adecuada, cooperación internacional y ayuda a ONG's que abogan por los derechos de los niños; Jonathan Todres, "Prosecuting Sex Tour Operators in US Courts in an Effort to Reduce the Sexual Exploitation of Children Globally", Boston University Public Interest Law Journal, vol. 9, 1999, pp. 1-23 (analizando la capacidad del Gobierno de los Estados Unidos para procesar a operadores de turismo que ofrecen estos "paquetes", bajo la legislación estadounidense vigente, en particular la llamada Mann Act). Sobre el turismo

El costo humano y social de la trata es inconmensurable. Las víctimas de la trata sufren un daño físico y emocional que a menudo tiene carácter

sexual con niños en América Latina, ver Nancy Beyer, "The Sex Industry Spreads to Costa Rica and Honduras: Are These Countries Doing Enough to Protect Their Children from Sexual Exploitation?", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 29, 2001, pp. 301-33 (proponiendo medidas para prevenir la explotación sexual de niños en Costa Rica y Honduras); Kathy J. Steinman, "Sex Tourism and The Child: Latin America's and the United State's Failure to Prosecute Sex Tourists", *Hastings Women's Law Journal*, vol. 13, 2002, pp. 53-75.

²⁵ Sobre la trata de niños para fines de adopción en general, ver Richard R. Carlson, "The Emerging Law of Intercountry Adoptions: An Analysis of the Hague Convention on Intercontry Adoptions", *Tulsa Law Journal*, vol. 5, 1991, pp. 571-616 (analizando la Convención de La Haya de 1993 sobre la Protección del Menor y la Cooperación respecto a la Adopción Internacional, la cual busca llenar la laguna legal existente en materia de adopción internacional, por medio de la creación de normas de procedimiento, conflicto de leyes y reconocimiento de sentencias de adopción, y del establecimiento de una cooperación y control internacionales); Sara Dillon, "Making Legal Regimes for Intercontry Adoptions Reflect human Rights Principles: Transforming the United Nations Convention on the Rights of the Child with the Hague Convention on Intercontry Adoption", *Boston University International Law Journal*, vol. 21, 2003, pp. 179-257 (analizando la relación entre la casi universalmente ratificada Convención sobre los Derechos del Niño y la más reciente Convención de La Haya sobre Adopción Internacional); Ahilemah Jonet, "Legal Measures to Eliminate Transnational Trading of Infants for Adoption: An Analysis of Anti-Infant Statutes in the United States", *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, vol. 13, 1990, pp. 305-30 (analizando la legislación estadounidense en materia de adopción internacional). Ver también María Susana Najurieta, *Coordinación de ordenamientos jurídicos en materia de adopción internacional*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 2004, pp. 249-72 (analizando los recaudos administrativos adoptados en España, Francia y los Países Bajos para garantizar la constitución de adopciones genuinas y prevenir el tráfico de niños).

²⁶ Sobre la trata de órganos en general, ver Troy R. Jensen, "Organ Procurement: Various Legal Systems and Their Effectiveness", *Huston Journal of International Law*, vol. 22, 2000, pp. 555-84 (argumentando que la disparidad que existe entre la oferta y la demanda de órganos humanos disponibles para trasplante a menudo conduce a la utilización de métodos ilegales para obtener los órganos necesitados. El autor también analiza la legislación brasileña sobre donación de órganos, además de otros países); Maria N. Morelli, "Organ Trafficking: Legislature Proposals to Protect Minors", *American University Journal of International Law*, vol. 10, 1995, pp. 917-54 (analizando la situación en Guatemala y otros países latinoamericanos, y sugiriendo la necesidad de proteger a los niños contra la trata de órganos); Christian Williams, "Combating the Problems of Human Rights Abuses and Inadequate Organ Supply through Presumed Donative Consent", *Case Western Reserve Journal*

permanente, causados por la violencia extrema y las drogas con que suelen ser subyugados, la exposición a enfermedades de transmisión sexual incluido el SIDA, la falta de alimentación y atención médica adecuadas, el aislamiento y la dominación psicológica por los tratantes. Además, la trata de personas promueve otras actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la falsificación de documentos y el contrabando de migrantes, con el consiguiente debilitamiento del estado de derecho y la autoridad gubernamental.

Las causas de la trata son complejas y están íntimamente interrelacionadas. Entendida la trata como un "mercado" global, las víctimas constituyen la oferta, en tanto que los empleadores abusivos y los explotadores sexuales representan la demanda²⁷. La oferta de víctimas es motorizada por numerosos factores, entre los que resaltan las condiciones de extrema pobreza, sumado a la atracción por los estándares de vida más elevados de otros países, la carencia de estructuras sociales y económicas sólidas, la falta de oportunidades laborales, la violencia y discriminación contra las mujeres y niños, el crimen organizado, la corrupción gubernamental, la inestabilidad política, los guerras y tradiciones culturales como la esclavitud tradicional. Del lado de la demanda, aparecen la industria del sexo, incluidos el turismo sexual y la pornografía infantil, que han devenido internacionales con la facilidad que da el uso de nuevas tecnologías como la

of International Law, vol. 26, 1994, pp. 315-64 (proponiendo un mayor rol del derecho internacional para minimizar los abusos de derechos humanos en el proceso de trasplante de órganos, así como la armonización y aplicación extraterritorial de las leyes nacionales de trasplantes de órganos).

²⁷ 2005 TIP Report, pp. 17-18. Sobre la trata de personas y globalización en general, ver Moises Naim, "Five Wars of Globalization", *American University International Law Review*, vol. 18, 2002, pp. 1-18 (identificando cinco guerras globales que enfrentan los gobiernos: el tráfico ilegal de drogas, de armas, de derechos intelectuales, de personas y de dinero; que el autor ve como "diferentes expresiones de un fenómeno mas amplio incentivado por la globalización"); Aiko Joshi, "The Face of Human Trafficking", *Hastings Women's Law Journal*, vol. 13, 2002, pp. 31-52 (analizando en profundidad los vínculos entre globalización, industrialización y trata de personas); Vidyamali Samarasinghe, "Controlling Globalization in Anti-Trafficking Strategies in Asia", *Brown Journal of World Affaire*, Vol. 10, 2003, pp. 91-104 (analizando la relación entre globalización y el aumento de la trata de mujeres en Asia, y hablando de un "lado oscuro de la globalización").

Internet y el desarrollo de las comunicaciones aéreas; así como la necesidad global de trabajo barato, vulnerable e ilegal²⁸. El vínculo entre la oferta y demanda lo proveen los tratantes, que constituyen el tercer aspecto del comercio global de personas. Aunque las modalidades de la trata difieren regionalmente de acuerdo con las prácticas comerciales habituales en cada región²⁹, los tratantes a menudo inducen a las potenciales víctimas con promesas de matrimonio, empleo o educación, para después obligar a la persona a prostituirse o someterla a trabajos forzados, sin que las esperanzas de una vida mejor lleguen nunca a materializarse.

La Organización de las Naciones Unidas estima que la trata de personas constituye la tercera fuente de ingresos del crimen organizado, después del tráfico de estupefacientes y de armas en el mundo³⁰. Según la US Federal Bureau of Investigation (FBI), las ganancias netas de la trata de seres humanos ascienden a nueve mil quinientos millones de dólares por año³¹.

²⁸ Sobre la "demanda" de personas, en especial de mujeres y niños, ver Norma Hotelling & Leslie Levitas-Martin, "Increased Demand Resulting in the Flourishing Recruitment and Trafficking of Women and Girls: Related Child Sexual Abuse and Violence Against Women", *Hastings Women's Law Journal*, vol. 13, 2002, pp. 117-25; Alex Y. Seita, "The Role of Market Forces in Transnational Violence", *Albany Law Review*, vol. 60, 1997, pp. 635-51.

²⁹ Ver Louise Shelley, "Trafficking in Women: The Business Model Approach", *Brown Journal of World Affairs*, vol. 10, 2003, pp. 119-32 (demostrando cómo la trata de personas, sobre todo de mujeres, está integrada en las prácticas del comercio, y cómo la cultura de cada región afecta los métodos de la trata. La autora sugiere que la trata debe ser combatida, no solo por medios legales, sino a través de cambios en la estructura económica).

³⁰ Sobre la proliferación e impacto de grupos criminales transnacionales involucrados en la trata de personas, y las actividades de las Naciones Unidas y organizaciones regionales en la coordinación internacional para combatirlos, ver Melvyn Levitsky, "Transnational Criminal Networks and International Security", *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, vol. 30, 2003, pp. 227-40 (describiendo las tendencias generales en el crimen organizado transnacional, que revelan una red rica, poderosa y compleja de actividades ilegales); Robin M. Rumpf, "The New Slavery: The United Nations' Interregional Crime and Justice Research Institute's Global Program against Trafficking in Human Beings", *New York Law School Journal of Human Rights*, vol. 19, 2003, pp. 879-99 (describiendo las mejores técnicas para enfrentar el problema del crimen organizado involucrado en la trata de personas).

³¹ Cf. 2005 TIP Report, pp. 13-14.

Las organizaciones que trafican en seres humanos utilizan muchos de los métodos y rutas empleadas por los carteles de narcotraficantes –camiones, barcos/contenedores, aviones y rutas de a pie³². Una vez que un "punto débil" en el transporte, la frontera o la aduana se establece y consolida, el tipo de producto (drogas, armas, seres humanos) traficado importa poco, excepto en la medida en que puede ser ocultado³³.

Parece obvio que toda estrategia anti-trata, para tener éxito, debe considerar los tres aspectos de la trata: la oferta, a través de programas que alerten a las comunidades acerca de los peligros de la trata, y mejoren y expandan las oportunidades educacionales y económicas de los grupos vulnerables; la demanda, por medio de la identificación y el procesamiento de los empleadores de mano de obra forzada y explotadores de esclavos sexuales y su escarnio público; y los tratantes, a través de una mayor coordinación de los programas anti-trata a nivel local, nacional, regional e internacional, la lucha contra la corrupción pública que facilita este comercio, la movilización de la sociedad civil, y personal capacitado para identificar y asistir a las víctimas.

§ III. TRATA DE PERSONAS Y DERECHO INTERNACIONAL

1. La prohibición de la Trata de Personas en el Derecho Internacional. Los Tratados Anti-trata y Anti-esclavitud

La trata de personas viene preocupando a la comunidad internacional desde hace más de un siglo³⁴. A finales del siglo diecinueve y principios del

³² Levitsky, *supra* nota 30, p. 230.

³³ *Id.*, p. 230.

³⁴ El primer instrumento internacional que condenó la trata de esclavos es, aparentemente, la Declaración relativa a la Abolición Universal de la Esclavitud de 1815. Se estima que entre 1815 y 1957 se implementaron alrededor de 300 tratados internacionales destinados a suprimir la esclavitud. Ver David Weissbrodt & Anti-Slavery International, *Contemporary Forms of Slavery: Updated Review of the Implementation of and Follow-Up to the Conventions on Slavery*, UN ESCOR Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 52nd Session, Agenda Item 56, para. 3, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/3 (2000).

veinte, información sobre el fenómeno creciente de la trata de blancas llevó a varios países, principalmente europeos, a concluir tratados internacionales que requerían la criminalización de la trata y la explotación sexual y la cooperación entre los Estados partes para el castigo de los responsables y el rescate de las víctimas. Estos tratados no definieron la trata, aunque hacían referencia a la "obtención de mujeres o niñas para propósitos inmorales en el extranjero"³⁵. Los primeros tratados fueron el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas de 1904³⁶, y la Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Blancas de 1910³⁷.

A pesar de la persistencia del problema y la preocupación internacionales, estos instrumentos tuvieron limitada aceptación. Cuando la Sociedad de las Naciones fue creada en 1920, hizo dos nuevos intentos de paliar este problema, con énfasis nuevamente en las mujeres y los niños³⁸. El Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921³⁹ estuvo dirigido a "asegurar mas completamente la supresión de la trata de mujeres y niños" descritas en los convenios de 1904 y 1910; en tanto que el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933⁴⁰ tuvo también por fin "completar" la labor de los tratados originarios.

³⁵ Ver Joan Fitzpatrick, "Trafficking as a Human Rights Violation: The Complex Intersection of Legal Frameworks for Conceptualizing and Combating Trafficking", *Michigan Journal of International Law*, vol. 24, 2003, p. 1143, n. 4 y la bibliografía citada (explicando que la terminología "trata de blancas", utilizada en las primeras convenciones internacionales, reflejaba la percepción de que el problema era causado por extranjeros que secuestraban mujeres y niñas europeas y norteamericanas para venderlas como esclavas, usualmente esclavas sexuales, en el extranjero. La expresión "trata de blancas" fue acuñada por los abolicionistas con la intención de generar simpatía pública por las víctimas). Ver también Demleitner, *supra* nota 18, pp. 165-67 (explicando la historia de la expresión "trata de blancas").

³⁶ UN Sales No. 1950.IV.1.

³⁷ UN Sales No. 1950.IV.2.

³⁸ Ver Elizabeth M. Bruch, "Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking", *Stanford Journal of International Law*, vol. 40, 2004, pp. 8-9.

³⁹ 53 UNTS 39 (1921).

⁴⁰ 53 UNTS 49 (1933).

La Organización de las Naciones Unidas tuvo también un rol activo frente al problema de la trata de seres humanos casi desde su creación. Y aunque la Carta de San Francisco no hizo mención específica a la trata de personas como tema de preocupación internacional, en 1949 la Organización adoptó la Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena⁴¹, que consolidó y suplementó los tratados existentes y tomó, por primera vez en la historia, medidas destinadas a combatir la prostitución. Sin embargo, las medidas de ejecución fueron extremadamente débiles y en general la Convención tuvo limitada efectividad. En verdad, la Convención de 1949 fue el último intento de la comunidad internacional por combatir la trata de seres humanos en casi 50 años⁴². Aunque además de los tratados anti-trata, hubo otra serie de tratados durante el mismo periodo relativos a la esclavitud⁴³ y los trabajos forzados⁴⁴, no hubo un intento real de utilizar estos últimos para responder al problema de la trata⁴⁵.

La preocupación por la trata de seres humanos tomó nuevo vuelo en la década de 1970 como parte del movimiento global en favor de los derechos de la mujer. Desde entonces se ha convertido en el centro de significativa atención, principalmente en los foros internacionales relativamente moder-

⁴¹ 96 UNTS 272 (1949).

⁴² Mary Robinson, *Informal Note by the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN GAOR, Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, 4th. Sess., UN Doc. A/AC.254/16 (1999). Hubo, sin embargo, referencia a la trata en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979. Ver infra § III.3.

⁴³ Convención sobre la Esclavitud, 60 UNTS 253 (1926); Protocolo para Modificar la Convención sobre la Esclavitud, 182 UNTS 51 (1953); Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, 266 UNTS 40 (1956) (expanding el alcance de la Convención sobre la Esclavitud a prácticas tales como servidumbres por deudas, la condición de siervo, ciertas formas serviles de matrimonio, y la explotación de menores).

⁴⁴ Convención (Nro. 105) sobre Trabajos Forzados, 320 UNTS 291 (1957); Convención (Nro. 29) sobre Trabajos Forzados o Compulsivos de la Organización Internacional del Trabajo, 39 UNTS 55 (1930); Convención sobre Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias), 1120 UNTS 323 (1975).

⁴⁵ Ver Bruch, *supra* nota 38, p. 10, n. 47 y la bibliografía citada.

nos de derechos humanos y de las mujeres, como las conferencias mundiales sobre la mujer de 1975 (México), 1980 (Copenhague), 1985 (Nairobi) y 1995 (Beijing)⁴⁶, y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993⁴⁷. Sin embargo, la actividad internacional en materia anti-trata no se materializó en un tratado internacional hasta la adopción en el año 2000 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, complementaria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁴⁸.

El Protocolo provee la primera definición internacional de trata de personas⁴⁹, aunque en el marco de un régimen destinado a dar una respuesta internacional al fenómeno del crimen organizado, y no en el marco de un régimen de derechos humanos o laborales, aunque diversas ONGs de derechos humanos jugaron un rol crucial en su negociación⁵⁰. Asimismo, el Protocolo sigue la controvertida senda de concentrarse en la trata de mujeres y niños con el propósito de prostitución. No obstante ello, y aunque la efectividad del Protocolo para combatir la trata de personas es aún incierta,

⁴⁶ Ver respectivamente, UN Report of the World Conference of the International Women's Year, p. 79, para. III.7, UN Doc. E/CONF 66/34, UN Sales No. E.76.IV.I (1976); UN Report of the World Conference of the UN Decade for Women: Equality, Development and Peace, International Women's Year, p. 103, UN Doc. A/CONF 94/35, UN Sales No. E.60.IV.3 (1980); UN Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the UN Decade for Women: Equality, Development and Peace, p. 70, paras. 290-91, UN Doc. A/CONF 116/28/Rev.1, UN Sales No. E.85.IV.10 (1986); UN Report on the Fourth World Conference on Women, Beijing Declaration and Platform of Action, UN Doc. A/CONF 177/Rev.1, UN Sales No. 96.IV.13 (1995), Traffic in Women and Girls, G.A. Res. 50/167, 50th. Sess., 99th. plen. mtg., paras. 113, 122, UN Doc. A/RES/50/167 (1995).

⁴⁷ Ver UN World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Program of Action, pp. 33-34, para. I.18, UN Doc. A/CONF 157/23 (1993).

⁴⁸ GA Res. 55/25, UN GAOR, 55th. Sess., Annex 2, Supp. No. 49, p. 60, UN Doc. A/45/49 (2001).

⁴⁹ Art. 3 (a), reproducido supra § II.1

⁵⁰ Ver Anne Gallagher, "Human Rights and the New UN Protocol on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis", Human Rights Quarterly, vol. 23, 2001, pp. 984-85 n. 67-68 (explicando el rol de las ONGs en la adopción de la definición de trata). Ver también Fitzpatrick, supra nota 35, pp. 1143-67 (concluyendo que el Protocolo constituye un avance en la reconceptualización de la trata como una preocupación de derechos humanos, además de un tema criminal y migratorio).

el mismo provee los contornos de la respuesta internacional a este problema para el futuro cercano⁵¹.

2. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños tuvo su origen en una propuesta del Gobierno argentino, presentada durante la Séptima Reunión de la Comisión de Prevención del Crimen y la Justicia Criminal de las Naciones Unidas en 1998, de elaborar una convención contra la trata de menores a la luz de la creciente evidencia del involucramiento del crimen organizado en esta actividad⁵². La iniciativa fue luego expandida para incorporar la trata de todas las personas. Luego de extensas negociaciones, el Protocolo fue abierto a la ratificación de todos los Estados en Palermo, Italia, en diciembre de 2000 (de ahí el nombre de Protocolo de Palermo, con el que también se lo conoce) y entró en vigor el 23 de diciembre de 2003⁵³.

El Protocolo adopta el enfoque llamado "de las tres P" (proteger; procesar; y prevenir) abogado por el Gobierno estadounidense como estrategia para combatir la trata, y seguido también por la legislación de ese país⁵⁴.

⁵¹ Cf. Bruch, *supra* nota 38, p. 15.

⁵² Elizabeth F. Defeis, "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons—A New Approach", *ILSA Journal of International and Comparative Law*, vol. 10, 2004, p. 487.

⁵³ Ratificado hasta la fecha por 87 países, incluido la Argentina. Estados Unidos lo firmó pero no lo ratificó. La lista de los Estados signatarios y de los Estados parte puede ser consultada en http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_trafficking.html

⁵⁴ Ver The President's Interagency Council on Women (actualmente Office of Trafficking in Persons), US Department of State, *Pressing Forward to Stop Trafficking in Women and Children*, p. 2 (2000). Ver también en general LeRoy G. Potts, Jr., "Global Trafficking in Human Beings: Assessing the Success of the United Nations Protocol to Prevent Trafficking in Persons", *George Washington International Law Review*, vol. 35, 2003, pp. 227-49 (analizando el enfoque de las "tres P" y proponiendo nuevas medidas para ayudar en la lucha contra la trata en cada uno de los tres campos); y Linda Smith & Mohamed Mattar, "Creating International Consensus on Combating Trafficking in Persons: US Policy, The Role of the

Este enfoque aparece evidente en el artículo 2 que establece los "fines" del Protocolo, y que son:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños;
- b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
- c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

"P" es procesar: El Protocolo exige a los Estados Parte penalizar la trata de personas, por medio de la adopción de leyes que prohíban esa conducta (art. 5). Esas conductas incluyen los actos que caen en la definición de trata del artículo 3 inciso a) del Protocolo, así como la tentativa, la complicidad, y la organización y dirección de otras personas para la comisión de un delito.

La puesta en práctica de esas medidas es obligatoria para los Estados y exige que las diferentes autoridades y organismos encargados de hacer cumplir la ley cooperen en la identificación de los delincuentes y de las víctimas, el intercambio de información y el entrenamiento de los investigadores y del personal de ayuda a las víctimas⁵⁵.

Se ha dicho que para que el Protocolo tenga éxito, las ONG, la ONU y los miembros clave de la Organización, como los Estados Unidos, deben adoptar un rol activo en este campo e incentivar a los Estados a adoptar medidas tendentes al procesamiento de los responsables⁵⁶. Actualmente, muy pocos países tienen leyes que tipifican la trata de personas como un delito penal⁵⁷. La Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas

UN, and Global Responses and Challenges", WTR Fletcher Forum of World Affairs, vol. 28, 2004, pp. 155-74 (analizando las disposiciones del Protocolo en las tres áreas: prevención, protección y castigo).

⁵⁵ Defeis, *supra* nota 52, p. 489.

⁵⁶ Potts, *supra* nota 54, p. 241.

⁵⁷ *Id.*

ha ofrecido asistencia a los países para la elaboración de legislación destinada a combatir el crimen organizado y la trata de personas⁵⁸. Existe el reconocimiento de que todos los Estados deberán dictar leyes anti-trata si se desea evitar el surgimiento de "bolsones" regionales o nacionales donde los tratantes puedan refugiarse y sacar ventaja de la falta de una legislación que castigue la trata⁵⁹. Existe también el reconocimiento de que el problema sólo puede ser enfrentado con éxito si los países con mayores recursos ayudan a aquellos cuya situación económica los hace más vulnerables a la acción de grupos criminales involucrados en la trata y el tráfico de seres humanos⁶⁰. A este respecto, suscitó especial atención la decisión del Gobierno italiano, anunciada durante la ceremonia de firma del Protocolo en Palermo, de entregar el veinticinco por ciento de todos los bienes confiscados a la ONU para ayudar a otros países miembros en la implementación de la Convención y sus respectivos protocolos⁶¹.

"P" es proteger: Además de la penalización de la trata, el Protocolo exige a los Estados adoptar medidas destinadas a proteger y asistir a las víctimas. El Protocolo reconoce que las víctimas de la trata están a menudo en situación de gran peligro y necesitan de asistencia y apoyo, particularmente si son repatriadas a su país de origen. Es por ello que el Protocolo prevé la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a la trata (art. 6 inc. 1), así como la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos (art. 6 inc. 6)⁶². El Protocolo también promueve la asistencia social a las víctimas, como son la provisión de alojamiento adecuado, asistencia médica, psicológica y material, y oportunidades de empleo, educación y capacitación (art. 6 inc. 3).

⁵⁸ Press Release, United Nations, More than 120 Nations Sign New UN Convention on Transnational Organized Crimes High-Level Meeting Concludes in Palermo, UN Doc. L/T/4359, 15 Dec. 2000.

⁵⁹ Potts, *supra* nota 54, p. 241.

⁶⁰ *Id.*, p. 242.

⁶¹ Ver Pino Arlacchi, Closing Remarks, High-level Conference for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, 15 Dec. 2000; disponible en http://www.unodc.org/unodc/speech_2000-12-15_1.html

Un tema de arduo debate durante las negociaciones del Protocolo fue el del estatus legal de las víctimas extranjeras luego de su rescate y si las mismas deben ser repatriadas a su país de origen. Los Estados desarrollados a donde generalmente las víctimas son traficadas, expresaron la preocupación que, si se reconocía a las víctimas un "derecho" a permanecer en su territorio, el Protocolo acabaría facilitando la trata de personas y la inmigración ilegal. Contrariamente, los Estados cuyos nacionales son principalmente objeto de la trata, argumentaron que la repatriación sin más de los rescatados podría exponerlos a una situación de peligro, posiblemente a merced de los grupos criminales que los había originalmente traficado⁶³. El texto del Protocolo exige a los Estados parte "considerar" la adopción de leyes o medidas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio temporaria o permanentemente "cuando proceda" (art. 7 inc. 1), así como "facilitar y aceptar" la repatriación de las víctimas al Estado del que sean nacionales o residentes legales cuando fueron traficadas al país de destino (art. 8 inc. 1). La repatriación de las víctimas es preferentemente voluntaria y debe tener en cuenta la seguridad de la persona y el estado de los procedimientos legales relacionados con la trata (art. 8 inc. 2). Esto último tiene por fin reducir la probabilidad de que los testigos de la víctima sean repatriados antes de que tengan la posibilidad de testificar⁶⁴.

Activistas de derechos humanos han visto en el Protocolo una oportunidad perdida para proteger los derechos de las víctimas de la trata, consecuencia en parte de la falta de compromiso de los gobiernos en proveer servicios y protección a extranjeros indocumentados aún cuando han sido víctimas de un crimen tan horrible⁶⁵. Se ha criticado, asimismo, que la pro-

⁶² Ver Defeis, supra nota 52, p. 489.

⁶³ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the UN Convention Against Transnational Organized Crime, UN Ad Hoc Committee for the Elaboration of a Convention Against Transnational Organized Crime, 11th Sess., Agenda Item 3, at 1, A/AC.254/4 (1999), revised by UN Doc. A/AC.254/4 (2000).

⁶⁴ Defeis, supra nota 52, p. 490.

⁶⁵ Por ejemplo, el Protocolo no exige a los gobiernos proporcionar alojamiento o asistencia médica, psicológica o legal en caso de arresto, detención o repatriación sumaria de las

tección y apoyo a las víctimas es crucial para obtener su testimonio y procesar a los culpables, y que el apoyo que provee el Protocolo es inadecuado para ese fin⁶⁶.

Algunos países han modificado ya su legislación para proteger a las víctimas contra la repatriación involuntaria. Significativamente, la Ley de Protección de las Víctimas de Trata, aprobada por el Congreso estadounidense en octubre de 2000⁶⁷, otorga generosos beneficios migratorios para las víctimas de formas graves de trata. La llamada "Visa T" permite a los beneficiarios permanecer legalmente en los Estados Unidos durante tres años, al cabo de los cuales puede solicitar la residencia permanente. Las víctimas de la trata pueden también acceder a los beneficios de la seguridad social de que disfrutaban los refugiados⁶⁸.

"P" es prevenir: Si bien el Protocolo constituye un paso importante en la lucha contra la trata, su éxito depende en gran medida en los esfuerzos de prevención entre los Estados de donde las personas son "exportadas" y los Estados de destino⁶⁹.

En primer lugar, el Protocolo establece que los Estados tienen la responsabilidad de prevenir la trata. El artículo 9 indica que "[l]os Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a... [p]revenir y combatir la trata de personas" (inc. 1 a), "recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata" (inc. 4).

víctimas; ni las víctimas son notificadas cuando los tratantes son dejados en libertad. El Protocolo tampoco permite a las víctimas permanecer en el país, aun temporariamente, si es peligroso que regresen a su país de origen. Ver en general, Defeis, supra nota 52, p. 490.

⁶⁶ Defeis, supra nota 52, p. 491.

⁶⁷ Ver infra § IV.1.

⁶⁸ Para un breve comentario sobre la "Visa T", ver Fitzpatrick, supra nota 35, pp. 1161-63.

⁶⁹ Potts, supra nota 54, p. 242.

A diferencia de la Convención de 1949⁷⁰, el Protocolo no considera la penalización de la prostitución como un medio para combatir la trata⁷¹. La Convención consideraba la prostitución (no sólo la trata de personas con fines de prostitución) como "incompatible con la dignidad y el valor de la persona humana" (Preámbulo) y exigía a los Estados "adoptar medidas para la prevención de la prostitución" (art. 16). El Protocolo, en cambio, aborda el problema de la demanda, y exige a los Estados "desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente de mujeres y niños" (art. 9 inc. 5). Adicionalmente, impone en los Estados la obligación de adoptar medidas para contrarrestar las posibilidades de revictimización, esto es, que una vez rescatadas, las personas vuelvan a ser objeto de una nueva trata (art. 9 inc. 1 b)⁷².

El Protocolo también establece que los Estados Parte "reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas" (art. 11 inc. 1). Entre otras medidas, cada Estado debe considerar la posibilidad de prever, de conformidad con su derecho interno, denegar la entrada o revocar visados a personas implicadas en la comisión de los delitos tipificados en el Protocolo (art. 11 inc. 5).

Como veremos más abajo, Estados Unidos está actuando enérgicamente para combatir la trata, tanto en ámbito doméstico como internacional. En

⁷⁰ Ver supra nota 41.

⁷¹ Ver en general Smith & Mattar, supra nota 54, pp. 159-60.

⁷² Probablemente la cuestión más controvertida entre las delegaciones y grupos de derechos humanos que participaron de la redacción del Protocolo fue la definición de trata en relación con la prostitución. Mientras algunos consideran la prostitución como esencialmente forzada o involuntaria, un punto de vista reflejado en la Convención de 1949; otros ven el trabajo sexual como una elección ocupacional legítima para algunas mujeres y confinan la definición de trata a las situaciones de engaño o coacción. El Protocolo, al incluir elementos de engaño y coacción en la definición de trata de adultos, esencialmente adopta el enfoque de quienes creen que la prostitución puede constituir una elección voluntaria. No obstante ello, dado que las inequidades sociales y económicas pueden llevar a muchas mujeres a prostituirse, el debate sobre el carácter voluntario o involuntario de la prostitución está lejos de haber concluido. Ver Fitzpatrick, supra nota 35, p. 1153. Ver también la bibliografía citada supra en n. 18.

este último campo, la Ley de Protección de las Víctimas de Trata y sus modificatorias ofrece ayuda a gobiernos extranjeros interesados en eliminar la trata, y establece un procedimiento para "cortar" la ayuda no-humanitaria a gobiernos que toleran o condonan la trata⁷³.

3. La Trata de Personas como Violación de Derechos Humanos

Además de los tratados anti-trata y anti-esclavitud, las convenciones internacionales de derechos humanos son también relevantes, en un doble sentido. En primer lugar, en cuanto se refieren específicamente a la trata de seres humanos (o la esclavitud). Y en segundo lugar, porque la trata de personas constituye una violación de otros derechos humanos, como son el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la vida, a la dignidad y a la seguridad, a la libertad de circulación, el derecho a trabajar (y a recibir una compensación) y el derecho a una salud integral. La trata de niños viola el derecho inherente de los niños de vivir en un ambiente protegido y de ser libre de todas las formas de abuso y explotación⁷⁴.

Todos los tratados principales de derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y los tratados regionales de derecho humanos, incluido el Pacto de San José de Costa Rica, prohíben la esclavitud y la trata de esclavos en todas sus modalidades⁷⁵.

⁷³ Ver infra § IV.2.

⁷⁴ Tal Raviv, "International Trafficking in Persons: A Focus on Women and Children. The Current Situation and the Recent International Legal Response", *Cardozo Women's Law Journal*, vol. 9, 2003, p. 666. Ver la Convención sobre los Derechos del Niño, infra nota 78, art. 32.

⁷⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, GA Res. 217(A)(III), art. 4, UN Doc. A/810 (1948); Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, GA Res. 2200, art. 8, UN Doc. A. 6316 (1966); Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, art. 4, UNTS 222 (1950); Convención Americana de Derechos Humanos, art. 6, OAS Treaty Series No. 36 1144, UNTS 423 (1969); Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 5, OUA Doc. CAB/LEG/3 rev. 5, 21 ILM 58 (1981).

En lo que respecta a la trata de mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979⁷⁶ establece que "[l]os Estados Parte adoptarán 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" (art. 6). La separación de las frases "todas las formas de trata de mujeres" y "explotación de la prostitución" ha sido interpretada en el sentido de incluir en el ámbito de protección a las víctimas traficadas para propósitos diferentes de la prostitución⁷⁷.

En cuanto a la trata de menores, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1990, el reciente Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil de 2000, y la Convención sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación de la Organización Internacional del Trabajo de 1999 (Convención 182)⁷⁸, expresan "tolerancia cero" frente a la trata y la explotación de niños⁷⁹. Se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años. La Convención sobre los Derechos del Niño, que es el tratado de derechos humanos con mayor número de ratificaciones del mundo, protege a los niños contra la trata, venta, explotación laboral y sexual, y exige a los Estados Partes a adoptar medidas de carácter legislativo, administrativo, social y educacional para asegurar su implementación. El Protocolo, que entró en vigor en enero de 2002, prohíbe la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil, y cubre todos los aspectos relevantes de la lucha anti-trata: prevención, criminalización, co-

⁷⁶ 1249 UNTS 13 (1979).

⁷⁷ Ver Raviv, *supra* nota 74, p. 666.

⁷⁸ Convención sobre los Derechos del Niño, GA Res. 44/25, UN GAOR, 45th Sess., Supp. No. 49, UN Doc No. A/44/49 (1990); Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil, GA Res. 54/268 annex II 54, UN Doc. A/54/49 (2000); Convención sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, Convención No. 182 de la OIT, 38 ILM 1207 (1999).

⁷⁹ Raviv, *supra* nota 74, pp. 666-67.

operación internacional, extradición, y asistencia a las víctimas⁸⁰. Por su parte, la Convención 182 de la OIT incluye entre las peores formas de trabajo infantil la esclavitud, trata, servidumbre por deudas, el trabajo forzoso, la prostitución y la pornografía infantil, el uso de niños para actividades ilícitas, como la producción y el tráfico de estupefacientes, y el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños (art. 3).

La preocupación por los derechos humanos de las víctimas de trata llevó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a establecer en 1999 un programa para integrar consideraciones de derechos humanos en las iniciativas internacionales, regionales y nacionales anti-trata por medio de un desarrollo legal y político⁸¹. Continuando con los esfuerzos por impregnar de una visión "ius-humanística" al Protocolo de Palermo, en mayo de 2002, el Alto Comisionado sometió al Consejo Económico y Social los Principios y Directrices Recomendados en Materia de Derechos Humanos y Trata de Personas. Estos Principios y Directrices están dirigidos a los responsables políticos a nivel internacional, nacional y local, y reflejan un análisis cuidadoso de los desafíos de proteger los derechos humanos de las víctimas de trata⁸².

Los Principios enfatizan la "primacía" de los derechos humanos, que han de constituir "el centro de toda la labor para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger y dar asistencia y reparación a las víctimas (Principio Nro. 1). El Principio Nro. 2 establece la obligación de actuar con

⁸⁰ Ver Michael J. Dennis, "Newly Adopted Protocols to the Convention on the Rights of the Child", *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, pp. 789-96 (analizando los dos protocolos adoptados por la Asamblea General de la ONU el 25 de mayo de 2000, relativos a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía infantil y de Niños en los Conflictos Armados).

⁸¹ Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, UN ESCOR, Substantive Sess. 2002, para. 61, UN Doc. E/2002/68 (2002).

⁸² Fitzpatrick, *supra* nota 35, p. 1154. Los Principios y Directrices están disponibles en [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/63898101a6a32e23c1256bf30052b9f7/\\$FILE/N0240171.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/63898101a6a32e23c1256bf30052b9f7/$FILE/N0240171.pdf)

la "diligencia debida", fórmula que ha sido promovida en relación con otros tipos de violencia contra las mujeres, para describir las obligaciones de los Estados de prevenir, investigar y castigar⁸³. El Principio Nro. 3 exige que las medidas contra la trata no se apliquen de modo que redunden en desmedro de los derechos humanos de las víctimas; un punto que es desarrollado en la Directriz Nro. 1 que establece que las medidas anti-trata no deben aplicarse discriminatoriamente por razones de género (1.4), ni afectar la libertad de desplazamiento (1.5), ni afectar el derecho de pedir y obtener asilo contra la persecución (1.6)⁸⁴. El Principio Nro. 4 afirma que las estrategias contra la trata considerarán a la demanda como una de sus causas fundamentales; un punto luego desarrollado en la Directriz Nro. 7. El Principio Nro. 7 prohíbe el castigo de las víctimas de la trata por haber entrado o residir ilegalmente o haber participado en actividades ilícitas como consecuencia directa de su situación. El Principio Nro. 10, a su vez, establece el criterio del "mejor interés del niño"⁸⁵. En tanto que el Principio Nro. 11 establece que se ofrecerá a las víctimas alternativas jurídicas a la repatriación en los casos en que sea razonable llegar a la conclusión que constituirá un grave riesgo para su seguridad o la de su familia.

Como bien se indica en la Directiva Nro. 1, "[l]as infracciones de los derechos humanos son a la vez causa y consecuencia de la trata de personas". Las causas incluyen la discriminación por razón del género, el desdén por los intereses de los niños, y la privación de derechos sociales y económicos en situaciones de extrema pobreza⁸⁶. De ahí que una estrategia eficaz de prevención debe contemplar programas que ofrezcan maneras de ganarse la vida, capacitación para las mujeres y otros grupos tradicionalmente en situación de desventaja, oportunidades educacionales a los niños, campañas de información para la población en general con miras a promover una mayor conciencia de los problemas que entraña la trata de personas, y oportunidades legales de migración laboral.

⁸³ Fitzpatrick, *supra* nota 35, pp. 1154-55.

⁸⁴ *Id.*, p. 1155.

⁸⁵ *Id.*, p. 1156.

⁸⁶ *Id.*, p. 1156.

§ IV. La Trata de Personas en la Legislación y la Política Exterior Estadounidense

1. La Respuesta del Gobierno Estadounidense al Fenómeno de la Trata Internacional de Seres Humanos

En los últimos años, Estados Unidos ha adoptado una enérgica política anti-trata tanto a nivel doméstico como internacional. El 28 de octubre de 2000, el Presidente Clinton refrendó la Ley de Protección de las Víctimas de Trata (TVPA)⁸⁷; modificada tres años más tarde por la Ley de Reautorización de la Protección de las Víctimas de Trata (TVPRA)⁸⁸. El objetivo de esta legislación es combatir la trata de personas, la que es definida como una "manifestación contemporánea de la esclavitud", a través del castigo justo y efectivo a los tratantes, la protección de las víctimas⁸⁹, y la movilización de diversos organismos del Gobierno estadounidense, en la campaña anti-trata⁹⁰. Este es el enfoque de las "tres P" –prevención, protección y prosecución– a que hicieramos referencia con anterioridad. La TVPA es el resultado de una iniciativa legislativa conjunta demócrata-republicana, y fue aprobada por 371 votos contra 1 en la Cámara de Representantes y por unanimidad en el Senado, lo que explica la continuidad de las grandes líneas de la política estadounidense en este campo pese al cambio de partido en la Casa Blanca.

⁸⁷ Trafficking Victims Protection Act, Public Law 106-386, 106th Congress, 28 Oct. 2000, 114 Stat. 1464, codificada en 22 USC § 7101 et seq. (2000). Muy recomendable es el artículo de Susan Tiefenbrun, "The Saga of Susannah. A US Remedy for Sex Trafficking in Women: The Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000", *Utah Law Review*, 2000, p. 107-75. Ver también Kara C. Ryf, "The First Modern Anti-Slavery Law: The Trafficking Victims Protection Act of 2000", *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 34, 2002, pp. 45-71; Candes, *supra* nota 13, pp. 571-602; Desarrollos legislativos: "The Trafficking Victims Protection Act", *Harvard Law Review*, vol. 118, 2005, pp. 2180-2202.

⁸⁸ Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, Public Law 108-193, 108th Congress, 19 Dec. 2003, 117 Stat. 2875.

⁸⁹ 22 USC § 7101 (notes).

⁹⁰ 22 USC §. 7103.

El 13 de febrero de 2002, el Presidente Bush creó una Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas⁹¹ para implementar la TVPA en el ámbito del Departamento de Estado⁹². Y el 25 de febrero del mismo año, el Presidente firmó una Directiva Presidencial de Seguridad Nacional que sienta la política de la Administración sobre la prostitución, a la que ve como "inherentemente dañina y deshumanizante y [que] contribuye al fenómeno de la trata de personas"⁹³. El 30 de abril el Presidente refrendó la Ley de Remedios Procesales y otras Herramientas para Terminar con la Explotación de los Niños Hoy también de 2003, que establece penas de prisión de hasta treinta años para los ciudadanos o residentes permanentes de Estados Unidos que practican turismo sexual con menores en el exterior⁹⁴.

En septiembre de 2003, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Presidente Bush anunció una iniciativa especial de 50 millones de dólares para "apoyar el trabajo de organizaciones que están rescatando mujeres y niños de la explotación, y dándoles refugio y tratamiento médico y la esperanza de una nueva vida". En 2004 la Administra-

⁹¹ Executive Order 13257 (2002).

⁹² US Department of State Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, cuyo sitio Web es <http://www.state.gov/g/tip/>

⁹³ Trafficking in Persons National Security Presidential Directive, 25 Feb. 2003; disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030225.html>. En el marco de esta política, el Gobierno de Estados Unidos impulsó ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU una Resolución sobre la Reducción en la Demanda de Mujeres en la Trata de Mujeres y Niñas para Todas las Formas de Explotación. Esta es la primera resolución de un órgano de las Naciones Unidas dirigida a eliminar la demanda de la trata humana y que toma nota del vínculo entre la explotación comercial del sexo y la trata. La Resolución fue co-auspiciada por más de 50 países y adoptada por consenso el 11 de marzo de 2005. Ver Press Release, WOW/1504, Commission on the Status of Women, 49th session, 11 March 2005; disponible en <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/wom1504.doc.htm>

⁹⁴ Prosecutorial Remedies and Other Tools to end the Exploitation of Children Today Act (PROTECT Act), Public Law 108-21, 108th Congress, 30 April 2003, 117 Stat. 650. Asimismo, el Gobierno de Estados Unidos financia la ONG World Vision, para llevar a cabo un importante programa de concientización pública y prevención de este delito en el exterior. Para información sobre este programa, ver <http://www.worldvision.org>

ción Bush dio prioridad en la asignación de fondos en América Latina, a Brasil y México.

El 23 de diciembre de 2003, Estados Unidos ratificó el Protocolo Facultativo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil, y el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados. Sin embargo, no ha ratificado el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños.

La TVPA reconoce que la trata de personas es un grave crimen transnacional, y que la única forma de enfrentarlo es a través del trabajo cooperativo bilateral y multilateral entre los países para erradicar la industria⁹⁵. En este marco, se establece que "Los Estados Unidos deben urgir a la comunidad internacional a actuar enérgicamente en los foros multilaterales para comprometer a los países recalcitrantes a realizar esfuerzos serios y sostenidos para eliminar la trata y proteger a las víctimas de la trata"⁹⁶. Para ello, la TVPA crea un Grupo de Tareas inter-departamental presidido por el Departamento de Estado y destinado a monitorear y combatir la trata internacional de seres humanos⁹⁷. La función primaria de este Grupo de tareas es determinar y evaluar el progreso de Estados Unidos y otros países en la lucha contra la trata en función del cumplimiento de ciertos estándares mínimos para eliminar la trata⁹⁸, y ayudar a los Gobiernos extranjeros a alcanzar dichos estándares⁹⁹.

Los llamados "estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas" no son estándares universales, en el sentido de haber sido adoptados por una conferencia o tratado internacional o por un organismo inter-

⁹⁵ 22 USC § 7101(a)(24).

⁹⁶ 22 USC § 7101(a)(24).

⁹⁷ Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking, 22 USC § 7103. Luego de modificaciones introducidas por la TVPRA, el Grupo de tareas está formado por los departamentos de Estado, de Justicia, de Trabajo, de Seguridad Interior, de Salud y Servicios Humanos, y la Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional.

⁹⁸ 22 USC § 7103(d)(2).

⁹⁹ 22 USC § 7103(d)(4).

nacional responsable de esta problemática. Antes bien, se trata de criterios establecidos por el Congreso estadounidense con miras a la evaluación de un país. El fracaso en adoptar medidas significativas para cumplir con tales estándares puede determinar el establecimiento de sanciones por parte del Gobierno estadounidense contra dicho país. Los estándares mínimos establecidos por la TVPA del año 2000 son:

(1) El gobierno del país debe prohibir las formas graves de la trata de personas y castigar los actos constitutivos de la trata.

(2) Para el caso de la comisión a sabiendas de un acto de trata que involucre el uso de fuerza, fraude, coerción, o en el cual la víctima de tráfico sexual es un niño incapaz de prestar un consentimiento válido, o de trata que incluya violación o secuestro o que cause la muerte de la persona, el gobierno del país debe establecer penas semejantes a la que se establece para crímenes graves, como el abuso sexual.

(3) Para el caso de la comisión a sabiendas de cualquier forma grave de trata de personas, el gobierno del país debe establecer penas suficientemente altas para prevenirla y que reflejen la naturaleza aberrante del delito.

(4) El gobierno del país debe hacer esfuerzos serios y sostenidos para eliminar las formas graves de trata de personas¹⁰⁰.

El cuarto estándar mínimo fue modificado por la TVPRA del año 2003, y actualmente requiere la consideración de diez factores indiciarios de los "esfuerzos serios y sostenidos" para eliminar las formas graves de la trata de personas, a saber:

(1) Si el gobierno del país investiga y procesa vigorosamente actos de formas graves de trata de personas, y establece penas y condena a las personas responsables de tales actos, que tienen lugar total o parcialmente en el territorio del país (...).

¹⁰⁰ 22 USC §. 7106(a).

(2) Si el gobierno del país protege a las víctimas de formas graves de trata e incentiva la asistencia en la investigación y procesamiento de dicha trata, incluyendo disposiciones que prevean alternativas legales a su expulsión a países en los cuales enfrentarían represalias o dificultades, y asegure que las víctimas no son inadecuadamente encarceladas, multadas o de otro modo penalizadas solamente por actos ilícitos que son resultado directo de la trata sufrida.

(3) Si el gobierno del país ha adoptado medidas para prevenir formas graves de la trata de personas, como informar y prevenir al público, incluido las víctimas potenciales, acerca de las causas y consecuencias de las formas graves de trata de personas.

(4) Si el gobierno del país coopera con otros gobiernos en la investigación y procesamiento de formas graves de trata de personas.

(5) Si el gobierno del país extradita a personas acusadas de actos de formas severas de trata de personas en los mismos términos y substancialmente la misma medida que otras personas acusadas de otros delitos graves (o, en la medida en que tal extradición sería incompatible con las leyes de ese país o con acuerdos internacionales de los cuales el país es parte, si el gobierno está tomando todas las medidas apropiadas para modificar o reemplazar dichas leyes y tratados de modo tal de permitir tal extradición).

(6) Si el gobierno del país monitorea los patrones de inmigración y emigración como evidencia de formas graves de trata de personas y si las fuerzas de seguridad del país reaccionan frente a esa evidencia de una manera compatible con la investigación y procesamiento de los actos de dicha trata, así como con la protección de los derechos humanos de las víctimas y del derecho humano internacionalmente reconocido a salir de cualquier país, incluido el propio, y de regresar al propio país.

(7) Si el gobierno del país investiga, procesa, establece penas y condena vigorosamente a los funcionarios públicos que participan o

facilitan formas graves de trata de personas, y toma todas las medidas adecuadas contra funcionarios que condonan dicha trata (...).

(8) Si el porcentaje de víctimas de formas graves de trata en el país que son extranjeros es insignificante.

(9) Si el gobierno del país, de acuerdo con su capacidad, sistemáticamente monitorea sus esfuerzos para satisfacer los criterios descritos en los párrafos (1) a (8) y hace público periódicamente los resultados de tales esfuerzos.

(10) Si el gobierno del país realiza un progreso apreciable en la eliminación de formas graves de trata con relación a los resultados del año anterior¹⁰¹.

Para ayudar a otros países a eliminar la trata, la TVPA autoriza al Presidente a asistir a gobiernos extranjeros en la elaboración de proyectos de ley que prohíban y castiguen los actos constitutivos de trata; la investigación y el procesamiento de los tratantes; la creación y mantenimiento de establecimientos, programas, proyectos y actividades para la protección de las víctimas; y la expansión de programas de intercambio y de visitantes internacionales para personal gubernamental y no-gubernamental para combatir la trata¹⁰². El propósito de los programas internacionales es crear consenso en el extranjero acerca de los peligros de la trata, principalmente de mujeres, y tratar de cambiar valores anti-feministas firmemente arraigados que existen en algunos países plagados por la pobreza e inadecuada educación¹⁰³.

Adicionalmente, el Grupo de Tareas provee asistencia económica y social a países extranjeros, para asistir al rescate, rehabilitación y reintegración de las víctimas de la trata¹⁰⁴.

¹⁰¹ 22 USC §. 7106(b). Los factores 8 a 10 fueron agregados por la TVPRA.

¹⁰² Cf. Public Law 106-386, 106th Congress, § 109 (2000) (incorporando § 134 re: Assistance to Foreign Countries to Meet Minimum Criteria, al Capítulo 1 de la Parte 1 de la Foreign Assistance Act of 1961, 22 USC § 2151 et seq.).

¹⁰³ Tiefenbrun, *supra* nota 87, p. 170.

¹⁰⁴ 22 USC §. 7105(a)(1).

La TVPA busca también atacar el problema de la trata a través de programas destinados a mejorar las oportunidades económicas de las víctimas potenciales de la trata. Estas iniciativas incluyen: el establecimiento de programas de micro-préstamos, capacitación para el desarrollo de negocios, capacitación y consultoría laboral; programas para promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas; programas para mantener a los niños, especialmente las niñas, en la escuela primaria y secundaria, y para educar a las personas que han sido víctimas de la trata; desarrollo de programas educativos relativos a los peligros de la trata; subsidios a organizaciones no-gubernamentales para promover los roles y capacidades políticos, económicos, sociales y educativos de las mujeres en sus países¹⁰⁵; y un esfuerzo específico para incrementar la toma de conciencia e información públicos sobre los peligros de la trata¹⁰⁶.

Según un informe, durante el año fiscal 2004, el Gobierno estadounidense apoyó aproximadamente 251 programas anti-trata en más de 86 países por un total de noventa y seis millones de dólares, lo que eleva la inversión a doscientos noventa y cinco millones en los últimos cuatro años¹⁰⁷.

Por último, la TVPA busca prevenir la trata de personas a través de la imposición de consecuencias políticas y económicas a los países que participan o condonan la trata. La TVPA requiere del Grupo de Tareas que anualmente prepare y someta al Congreso un informe sobre el estado de los esfuerzos que realizan los gobiernos extranjeros para combatir la trata. Sobre la base de este informe, el Presidente tiene la discreción de denegar asistencia (financiera) externa¹⁰⁸. Por lo demás, la mera publicación de estos informes puede tener un impacto político y social en los países que sufren la humillación de ser citados como incumplidores¹⁰⁹.

¹⁰⁵ 22 USC §. 7104(a)(1-5).

¹⁰⁶ 22 USC §. 7104(b).

¹⁰⁷ 2005 TIP Report, pp. 246-47.

¹⁰⁸ 22 USC § 7107.

¹⁰⁹ Tiefenbrun, *supra* nota 87, p. 171.

2. El Informe sobre Trata de Personas. Su Metodología y Significación como Instrumento de la Política Exterior Estadounidense

El Informe sobre Trata de Personas constituye un aspecto central de la TVPA. Su objetivo es "aumentar la conciencia global e incentivar a los gobiernos extranjeros a adoptar medidas efectivas para combatir todas las formas de la trata de personas". También refleja los "esfuerzos de una creciente comunidad de naciones en intercambiar información y trabajar en conjunto para luchar contra la trata de seres humanos"¹¹⁰.

El Informe sobre Trata de Personas incluye los países que el Gobierno de los Estados Unidos considera que durante el año de cobertura (generalmente de abril del año anterior a marzo del año en que se publica el informe) han devenido países de origen, tránsito o destino para un número significativo de víctimas de formas graves de trata. En cada caso, se describe la naturaleza y dimensión de la trata de personas, las razones que llevaron a incluir al país en el Informe, y los esfuerzos de su Gobierno en combatir la trata. También contiene una evaluación del cumplimiento por el país de estándares mínimos para la eliminación de la trata, y sugiere programas o acciones a adoptar con ese fin.

A partir de la información reunida a través de las embajadas y consulados estadounidenses, las embajadas extranjeras en Washington, organizaciones internacionales y no gubernamentales que trabajan en temas de derechos humanos y trata, y aún las denuncias de particulares, el Departamento de Estado determina si un país es "un país de origen, tránsito o destino para un número significativo de víctimas de formas graves de trata", del orden de las 100 o más víctimas, para ser incluido en el Informe. El país es entonces clasificado en una de las siguientes tres listas, según la extensión de las medidas adoptadas por su gobierno para eliminar la trata:

Lista 1: Países cuyos gobiernos cumplen acabadamente con los estándares mínimos establecidos por la TVPA.

¹¹⁰ 2005 TIP Report, p. 5.

Lista 2: Países cuyos gobiernos no cumplen con los estándares mínimos pero están haciendo esfuerzos significativo para alcanzarlos.

Lista 3: Países cuyos gobiernos no cumplen con los estándares mínimos y tampoco hacen esfuerzos significativo para alcanzarlos¹¹¹.

Existe también una Lista Especial de Países en Observación, creada por la TVPRA de 2003, compuesta principalmente de los países de la Lista 2 en los cuales: (a) el número absoluto de víctimas de formas graves de trata es muy significativo o está incrementándose significativamente; o (b) no se ha presentado evidencia de que se hayan aumentado los esfuerzos para combatir formas graves de trata de personas en relación con el año anterior; o (c) la determinación de que un país está haciendo esfuerzos significativo para cumplir con los estándares mínimos se basó en el compromiso de adoptar medidas adicionales durante el siguiente año¹¹².

La determinación de incluir un país en la Lista 2 ó 3 depende de varios factores, incluidos la cifra global de personas traficadas en el país, el grado de no-cumplimiento con los estándares mínimos, en particular el grado en que funcionarios públicos participan, facilitan, condonan, o son cómplices de la trata, y qué medidas pueden razonablemente adoptarse para cumplir con los estándares mínimos a la luz de la capacidad y recursos del gobierno¹¹³.

Los gobiernos de los países incluidos en la Lista 3 pueden estar sujetos a sanciones, que varían según que el país reciba o no ayuda no humanitaria ni de naturaleza comercial de los Estados Unidos. En el primer caso, el Gobierno estadounidense podrá suspender dicha ayuda. En el segundo caso, podrá suspender el otorgamiento de fondos para la participación de funcionarios o empleados del país sancionado en programas de intercambio cultural y educativo. Dichos gobiernos enfrentan también la oposición del Gobierno estadounidense al otorgamiento de préstamos u otra ayuda financiera por parte del Fondo Monetario Internacional y bancos multilaterales de

¹¹¹ 22 USC §. 7107(b)(1).

¹¹² Special Watch List, 22 USC §. 7107(b)(3).

¹¹³ 22 USC §. 7107(b)(4), reordenado por la TVPRA.

desarrollo durante el año fiscal subsiguiente (que comienza el 1 de octubre del año de publicación del Informe). Queda eximida la ayuda de carácter humanitario, o de naturaleza comercial, o ayuda al desarrollo destinada a satisfacer necesidades humanas básicas, no administrada ni que confiera un beneficio al gobierno del país sancionado¹¹⁴. Todas las sanciones que establece la TVPA pueden ser condonadas cuando según el Gobierno estadounidense, el país ha alcanzado los estándares mínimos o está haciendo esfuerzos significativos para cumplirlos¹¹⁵, o es necesario para evitar efectos adversos significativos en poblaciones vulnerables, incluidos mujeres y niños¹¹⁶. Significativamente, también se autoriza a condonar las sanciones cuando ello redunde en beneficio de los intereses nacionales estadounidenses¹¹⁷.

En los dos últimos informes, de 2004 y de 2005, la Argentina fue clasificada como una zona de riesgo (Lista 2). La falta de avances concretos en la lucha contra la trata podría ocasionar que la Argentina caiga en la Lista de países en observación o aún en la Lista 3 el año próximo; donde ya se encuentran otros países latinoamericanos como México, Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela¹¹⁸.

3. La Utilización de Sanciones Unilaterales por Estados Unidos contra los Países que Condonan la Trata. Análisis Crítico

El Informe sobre Trata de Personas constituye una declarada herramienta diplomática del Gobierno de los Estados Unidos en la lucha contra la trata de personas, con el objetivo de fortalecer el diálogo y la cooperación internacionales, incentivar las acciones de algunos gobiernos extranjeros, y servir como guía en la adopción de programas y políticas de prevención, protección y castigo de la trata de seres humanos¹¹⁹.

¹¹⁴ 22 USC §. 7107(d)(1).

¹¹⁵ 22 USC §. 7107(d)(3).

¹¹⁶ 22 USC §. 7107(d)(5)(B).

¹¹⁷ 22 USC §. 7107(d)(4).

¹¹⁸ Ver 2005 TIP Report, p. 42.

¹¹⁹ Ver 2005 TIP Report, p. 29.

Esos esfuerzos laudables de cooperación internacional por parte de los Estados Unidos han sido, sin embargo, criticados por los países objeto de las sanciones como una violación de la jurisdicción doméstica (soberanía) de los Estados y de los principios del sistema de las Naciones Unidas, y un ejemplo patente del "sentido de superioridad hegemónica americana"¹²⁰. Por el otro lado, se ha dicho que el aumento de la carga financiera y de los riesgos en los países donde la trata se origina, podría indirectamente reducir los incentivos de ganancias comerciales y disuadir a los tratantes de la tentación de embarcarse o persistir en esta industria¹²¹.

Una pregunta que vale la pena hacerse es si la suspensión de la asistencia no-humanitaria o relacionada con el comercio a los países que no hacen esfuerzos suficientes y apropiados para eliminar la trata es consistente con el propósito de la TVPA de eliminar la trata a nivel mundial.

El uso del comercio exterior y la asistencia económica para alcanzar objetivos de política exterior no es nuevo¹²². Estados Unidos ha impuesto sanciones económicas durante muchos años, con diversos objetivos políticos, incluidos la lucha contra la proliferación nuclear, la desestabilización de regímenes hostiles y la promoción de la democracia y de los derechos humanos¹²³. Una de sus aplicaciones más visibles es en el contexto de la lucha contra el narcotráfico, en el que los resultados han sido dudosos. Peor aún, las sanciones pueden impedir significativamente la cooperación (que se manifiesta a través del intercambio de información de inteligencia sobre

¹²⁰ Tiefenbrun, *supra* nota 87, pp. 173-74.

¹²¹ *Id.*, p. 174.

¹²² Ver en general el interesantísimo estudio de Sarah H. Cleveland, "Norm Internalization and US Economic Sanctions", *Yale Journal of International Law*, vol. 26, 2001, pp. 1-92 (analizando la validez de las sanciones económicas unilaterales bajo el derecho internacional convencional y consuetudinario y concluyendo que, a diferencia del uso unilateral de la fuerza, la Carta de las Naciones Unidas no prohíbe el uso de medidas económicas unilaterales para promover sus fines. La autora sostiene que, aunque el unilateralismo estadounidense es vulnerable a la politización y el abuso de la agenda de los derechos humanos, cuando es utilizado de manera consistente con los estándares internacionales, contribuye significativamente al desarrollo de un sistema de ejecución transnacional de los derechos humanos y laborales).

¹²³ *Id.*, pp. 31-33.

las rutas y técnicas de los tratantes y que permite su aprehensión), y destruir los esfuerzos de establecer una "fuerza internacional" para luchar contra el problema de la trata transnacional¹²⁴. Además, las sanciones exacerbaban la causa principal de la trata, al empobrecer aún más a los países afectados y tornarlos más vulnerables a la actividad de los tratantes. Así, se disminuyen indirectamente las oportunidades económicas para las potenciales víctimas de la trata, con la consecuencia de que la trata continúa siendo una opción¹²⁵. Las sanciones pueden también poner en peligro el trabajo que vienen realizando importantes ONGs estadounidenses en el extranjero, particularmente de difusión de los peligros de la trata, al minar la confianza depositada en ellas por la población y los activistas locales¹²⁶. Finalmente, la TVPA impone sanciones a los países que no cumplen con los estándares mínimos para eliminar la trata, los que incluyen la prohibición de la trata y penalización de los tratantes, la protección de las víctimas y la colaboración con los gobiernos extranjeros con este fin. Las sanciones económicas no sólo no facilitan este proceso, sino que penalizan a las víctimas y los gobiernos en vez de castigar a los tratantes¹²⁷.

El fracaso de los Estados Unidos en ratificar y ejecutar el Protocolo de Palermo constituye otra importante debilidad estructural del régimen de sanciones unilaterales contenido en la legislación anti-trata estadounidense¹²⁸, por cuanto el Gobierno estadounidense aparece imponiendo a otros Estados obligaciones (sobre prevención y castigo de la trata y protección de las víctimas) que no son vinculantes para los Estados Unidos¹²⁹. Afortunadamente, Estados Unidos ha ratificado algunas convenciones que enfocan directamente al problema de la trata como la Convención sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil¹³⁰, o se refieren a ella, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos¹³¹; lo que

¹²⁴ Ryf, *supra* nota 87, p. 64.

¹²⁵ *Id.*, p. 64.

¹²⁶ *Id.*, pp. 64-65.

¹²⁷ *Id.*, pp. 64-65.

¹²⁸ Ver en general Cleveland, *supra* nota 122, pp. 69-71.

¹²⁹ *Id.*, pp. 69-70.

¹³⁰ Ver *supra* nota 78.

¹³¹ Ver *supra* nota 75.

ha reducido, aunque no eliminado, la disonancia entre las sanciones estadounidenses y la práctica de ratificación¹³². Por lo demás, el hecho de que las obligaciones que impone la TVPA se centren en la erradicación de las "formas más graves de la trata de personas"¹³³, como el trabajo forzado, incluida la explotación del trabajo infantil, y otras prácticas similares de esclavitud, que son generalmente incluidas entre las normas de jus cogens del derecho internacional consuetudinario¹³⁴, disminuye todavía más la preocupación respecto de la validez formal de esas obligaciones, por cuanto la protección contra esos delitos es universalmente reconocidas por el derecho internacional¹³⁵.

Finalmente, una crítica persistente a los informes del Departamento de Estado apunta a la "selectividad" en la imposición de sanciones, que pone en tela de juicio la legitimidad de la acción unilateral¹³⁶. En efecto, se ha dicho que Estados Unidos es más proclive a penalizar a los países pequeños (como Bolivia y Camboya) por sobre los grandes (v.gr. China y Rusia), y a los enemigos (Sudán, Corea del Norte) o países con que mantiene una relación pugnaz (como Cuba y Venezuela) por sobre los amigos (v.gr. Arabia Saudita o Indonesia), por prácticas de derechos humanos similares¹³⁷. Se sostiene que, si la práctica de medidas unilaterales de Estados Unidos ha de complementar el sistema internacional (incentivando el cumplimiento de los derechos humanos), en vez de aislarlo y delegitimizarlo, las sanciones unilaterales deben adoptarse de la manera más "principista" (despolitizada) posible¹³⁸.

¹³² Cleveland, supra nota 122, pp. 70-71.

¹³³ Ver supra nota 100.

¹³⁴ Ver Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States, § 702 Comment n (1987) (indicando que la prohibición internacional contra la esclavitud puede razonablemente ser entendida como incluyendo la prohibición contra el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo infantil y otras prácticas similares a la esclavitud). Ver también supra nota 9 y párrafo al que acompaña. Asimismo, ver Askin, supra nota 18.

¹³⁵ Cleveland, supra nota 122, pp. 70.

¹³⁶ Id., pp. 74-75. Ver supra nota 117.

¹³⁷ Ver en general, Cleveland, supra nota 122, pp. 75. Ver también, White House Press Release, Memorandum for the Secretary of State: Presidential Determination No. 2004-46, 10 Sept. 2004; disponible en <http://www.state.gov/g/tip/rls/prsrl/36127.htm>

¹³⁸ Cleveland, supra nota 122, p. 75. Ver también Candes, supra nota 13, pp. 600-01.

§ V. LA TRATA DE PERSONAS EN LA ARGENTINA

1. La Situación en la Argentina. La Carencia de Datos que Permitan Dimensionar el Problema de la Trata en la Argentina. El Rol de la Cancillería como Impulsora de Políticas Anti-trata a Nivel Interno

Pese a que no existen estudios o estadísticas que den cuenta de la magnitud del fenómeno de la trata de personas en la Argentina, el número de casos que están tomado conocimiento público sugiere un agravamiento significativo de la situación en los últimos cinco años. Según un informe de la Fiscalía General de Política Criminal y Derechos Humanos de la Nación, los casos ingresados entre el 16 de octubre de 2003 y el 15 de octubre de 2004 dan cuenta de que se ha producido un sensible incremento de la demanda y que también se ha visto incrementada la solicitud de intervención efectuada por el Ministerio Público Fiscal y por el Poder Judicial de la Nación¹³⁹.

En nuestro país existe un elevado nivel de trata interna, de zonas rurales a los centros urbanos, y entre las diversas provincias, principalmente de mujeres y niñas para explotación en el comercio sexual¹⁴⁰. También hay casos de trata para trabajo esclavo o servil, particularmente en las provincias del norte; y aun de casos de matrimonio servil, servidumbre por deudas y trata para extracción de órganos. Pero la trata para prostitución y pornografía representa el noventa por ciento de los casos reportados. Las redes de tratantes operan a menudo en varias provincias simultáneamente.

¹³⁹ Procuración General de la Nación, Informe Anual 2004, § 2.B. Informe del Área de Tutelas Especiales a cargo del Dr. Eugenio Pablo Freixas, pp. 120-23; disponible en <http://www.mpf.gov.ar/Informe%20Anual/Fiscalia%20Gral%20Politica%20Criminal.pdf>

¹⁴⁰ Un caso emblemático es el de la tucumana Marita Verón, secuestrada en abril de 2002, aparentemente por una banda de tratantes de blancas, que aún se encuentra desaparecida. Gracias a la lucha de su familia por encontrarla, más de 15 mujeres fueron liberadas de distintos prostíbulos. Ver <http://www.casoveron.org.ar/>. Recientemente, la prensa dio cuenta de otro episodio en el que la policía liberó a cuatro menores misioneras, incluida una niña de 14 años, de un prostíbulo en el barrio de Belgrano de la Capital Federal. Los tratantes secuestraban o reclutaban a las víctimas con falsas promesas de empleo, y luego de disimular con documentación falsa su minoridad, las "vendían" a diversos prostíbulos por la suma de mil pesos cada una. Ver <http://www.clarin.com/diario/2005/07/03/policiales/g-05615.htm>.

Argentina es también un país de destino para hombres, mujeres y niños trasladados de Paraguay, Brasil, Perú y Bolivia para propósitos de explotación sexual y trabajo forzado¹⁴¹. Los tratantes generalmente facilitan la entrada ilegal de las víctimas como turistas, falsifican documentos para ocultar su nacionalidad y edad, y por medio de amenazas y del uso de violencia física y psicológica, restringen su libertad de movimiento. Finalmente, la Argentina también "exporta" mujeres y niñas a Estados Unidos, Europa y Asia, además de los países limítrofes, principalmente para explotación sexual. Algunas organizaciones de derechos humanos, citando un informe de abril de 2004 de la OIT al que no hemos tenido acceso, indican que 500.000 personas en la Argentina están involucradas en la trata de mujeres y el tráfico sexual de menores¹⁴².

A fines de 2002, la Argentina ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños¹⁴³. Casi tres años después, el país no ha tipificado el delito de trata ni ha puesto en funcionamiento un Plan Nacional de Acción para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a las víctimas, como lo exigen los artículos 5 y 9 respectivamente del Protocolo y otras disposiciones relacionadas. Sin embargo, sí se han realizado algunos avances, particularmente en el ámbito de protección a las víctimas, de la política migratoria e iniciativas a nivel internacional y regional¹⁴⁴. A pesar de que "en el tema de la trata coinciden en general tanto los partidos políticos como el Gobier-

¹⁴¹ Según un informe reciente de la Organización Internacional para las Migraciones aún no publicado, el 62% de los casos de trata reportados en Paraguay son hacia la Argentina. Entre 1996 y 2000, la Argentina fue también destino de miles de mujeres dominicanas traficadas con fines de prostitución. Ver http://www.iom.int/DOCUMENTS/PUBLICATION/SP/trata_dominicanas.pdf

¹⁴² Ver <http://www.derechos.org/nizkor/arg/doc/trata1.html>

¹⁴³ Aprobados por ley 25.632, BO 30 ago. 2002.

¹⁴⁴ Ver en general el Informe Argentino a la XXXII Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, OEA/Ser.L/II.2., CIM/doc.17/04; disponible en <http://www.oas.org/CIM/XXXII%20Asamblea%20de%20Delegadas/DOCUMENTOS/CIM-doc%2017.esp.doc>

no y las ONG¹⁴⁵, la adopción de las medidas anti-trata de que daremos cuenta seguidamente, se debió quizás tanto a una toma de conciencia sobre la necesidad de combatir el crimen organizado en la Argentina y proteger los derechos humanos de las víctimas, como a imperativos de la política exterior, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por la Argentina en los últimos años, de la incidencia del tema en la relación con los países limítrofes, y de la preocupación manifestada por el Gobierno estadounidense sobre el problema de la trata en nuestro país.

En el ámbito regional, la Argentina ratificó la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, aprobada por la V Conferencia Interamericana de Derecho Internacional Privado, convocada por la OEA en la ciudad de México en 1994, cuyo objetivo es la prevención y sanción del tráfico internacional de niños y, en el orden civil, su amparo y la indemnización de los daños¹⁴⁶. También ha apoyado activamente el trabajo que, desde hace cinco años, viene realizando la Comisión Interamericana de Mujeres en la investigación y el fomento de la capacidad para combatir la trata de mujeres, niñas y niños y adolescentes¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Reportaje a Mercedes Assorati, Coordinadora del Proyecto FOINTRA en el diario La Mañana de Neuquén del 7 de julio de 2005, disponible en http://www.lmsur.com.ar/05-07-07/n_puntosvista44.asp

¹⁴⁶ Aprobada por ley 25.179, BO 26 oct. 1999. Ratificada hasta la fecha por Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay. Sobre esta Convención, ver Alicia Perugini Zanetti, "Algunas reflexiones en torno a la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores", Revista de Derecho de Familia, vol. 30, 2005, pp. 128-49; A. Reta, "Aspectos penales de la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores", Revista Uruguaya de Derecho Internacional Privado, 1994, pp. 83-86; Gualberto L. Sosa, "La Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores", El derecho internacional privado interamericano y el derecho de la integración, ed. Tercer Milenio, Corrientes, pp. 137-76; Eduardo Tellechea Berman, "Aproximación a la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores", Revista Uruguaya de Derecho Internacional Privado, 1994, pp. 63-84; Amalia Uriondo de Martinoli, "Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores (CIDIP V, México 1994)", El Derecho, 22 nov. 1994. Ver también Najurieta, supra nota 25, pp. 215-25.

¹⁴⁷ Sobre la labor de la Comisión Interamericana de Mujeres y las actividades desarrolladas en la Argentina en el último año, ver su Informe Anual sobre el Combate contra el Delito de la Trata de Personas, especialmente Mujeres, Adolescentes, Niñas y Niños en las

En el contexto del MERCOSUR, el Gobierno argentino propuso el tema de la trata durante la IX Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR en mayo de 2003, obteniendo la inclusión del Párrafo 9 del Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, del 18 de junio de 2003, que establece el compromiso de los gobiernos de incluir la trata de personas en sus agendas y de realizar un trabajo coordinado y conjunto en la materia¹⁴⁸.

Asimismo, en materia de protección de las víctimas, la Cancillería argentina ha empezado a capacitar a sus funcionarios a cargo de temas consulares para que puedan prestar asistencia adecuada a los argentinos que son objeto de trata en el exterior¹⁴⁹. La Representación Especial para Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional, que es el área responsable para la trata de personas en la Cancillería, está elaborando un Protocolo de Acción Interinstitucional con otros ministerios e instituciones nacionales y provinciales con el fin de coordinar y optimizar esfuerzos, acciones y estrategias de prevención y eliminación de la trata y proveer asistencia y protección integral a las víctimas. Se estima que este Protocolo permitiría dar continuidad a los casos de trata detectados en el exterior una vez que las víctimas o los tratantes llegan al país¹⁵⁰. Un importante componente de este proyecto es la capacitación adecuada de las fuerzas de seguridad, en particular de la Policía Federal, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, en temas de trata.

En este marco, la Cancillería ha venido también desarrollando acciones de sensibilización y difusión, a través de la organización de foros como

Américas, OEA/Ser.G, CP/doc.4023/05; disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3640.pdf>. Ver también las siguientes resoluciones de la Asamblea General de la OEA: Combate a la Trata de Personas, especialmente Mujeres, Adolescentes, Niñas y Niños, AG/RES 2019 (XXXIV-O/04); Combate a la Explotación Sexual Comercial, el Tráfico Ilícito y la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes en el Hemisferio, AG/RES 2050 (XXXIV-O/04); Combate al Delito de la Trata de Personas, especialmente Mujeres, Adolescentes, Niñas y Niños, AG/RES 1948 (XXXIII-O/03).

¹⁴⁸ Disponible en http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/ComunicadosCumbresPres/Junio2003/Comunicado_MERCOSUR_Bolivia_y_Chile.htm

¹⁴⁹ Ver supra nota 144, pp. 6-7.

¹⁵⁰ Id., p. 7.

la Primera Jornada Interdisciplinaria sobre Trata de Mujeres realizada en Buenos Aires 20 de marzo de 2003 con los auspicios de la Organización Internacional para las Migraciones y de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos; y el Taller Binacional de Trabajo Argentino-Dominicano sobre Trata de Personas, realizado en Buenos Aires el 19 de marzo de 2004 con el auspicio también de la OIM¹⁵¹. El rol de la Organización Internacional para las Migraciones en esta tarea merece ser destacada. Preocupada por la situación argentina, en marzo de este año la OIM creó el Proyecto de Fortalecimiento Institucional en la Lucha contra la Trata de Personas en Argentina (FOINTRA), con el objetivo de "reforzar las capacidades de los funcionarios gubernamentales y no gubernamentales", "homogeneizar los conocimientos" sobre este flagelo, e "incentivar la reflexión institucional acerca de la necesidad de establecer mecanismos de lucha y acción contra la [t]rata de [p]ersonas" –un Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Trata de Personas. El Proyecto es financiado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos y en principio durará un año, hasta marzo de 2006¹⁵².

Por otra parte, en la última Reunión de Coordinación Nacional de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR, en noviembre de 2004, se designó un "Punto Focal Nacional" en materia de trata de personas que, a propuesta de la Cancillería, recayó en la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI), de la Procuraduría General de la Nación¹⁵³. La Oficina constituye parte integrante del esquema que tiene responsabilidad primaria en materia penal, tanto en lo relativo a prevención, investigación, enjuiciamiento de los delitos, como en la atención y asistencia a las víctimas. Asimismo, el titular de la Oficina preside el Consejo Federal de

¹⁵¹ Ver Organización Internacional para las Migraciones, *Migración, prostitución y trata de mujeres dominicanas en la Argentina*, Buenos Aires, 2003; disponible en <http://www.oimconosur.org/docs/pdf/46.pdf>

¹⁵² Sobre el FOINTRA y la labor de la OIM en el tema de trata de personas en la Argentina, ver http://www.oimconosur.org/banners_hm/index.php?url=trata2

¹⁵³ Ver XII Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL, Rio de Janeiro, 11 e 12 de novembro de 2004, *Mercosul/Rem/Ata N° 2/04*, p. 3; disponible en <http://www.mec.gov.br/spmu/AtaREM.pdf>

Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, que nuclea a catorce oficinas de estas características dependientes del Ministerio Público, secretarías o ministerios de gobierno o justicia provinciales.

Finalmente, la Cancillería ha sido co-responsable de otros avances alcanzados en materia de tráfico de migrantes y de erradicación del trabajo infantil. En cuanto al tráfico, la Argentina negoció y ratificó el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complementario de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹⁵⁴, y subsecuentemente modificó su política migratoria, incluyendo el tráfico entre los impedimentos para el ingreso y la permanencia de extranjeros al territorio argentino (art. 29 inc. c.), y tipificando el delito de "tráfico ilegal de personas" (art. 116) por primera vez en nuestro país¹⁵⁵.

En cuanto a la segunda problemática, el 25 de agosto de 2000 se creó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con el objeto de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos a favor de la persecución y erradicación real y efectiva del trabajo infantil¹⁵⁶. La Comisión está conformada por representantes de instituciones públicas, entre ellas la Cancillería, organizaciones de empleadores y trabajadores y ONGs con interés en la materia, y cuenta con el asesoramiento del Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo¹⁵⁷ y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Aprobado por Ley 25.632, BO 30 ago. 2002.

¹⁵⁵ Ley 25.871 de Política Migratoria Argentina, BO 21 ene. 2004. El artículo 116 dice: Será reprimido con prisión o reclusión de uno (1) a seis (6) años el que realizare, promoviere o facilitare el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a la República Argentina.

Se entenderá por tráfico ilegal de personas, la acción de realizar, promover o facilitar el cruce ilegal de personas, por los límites fronterizos nacionales con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio.

¹⁵⁶ Decreto Nacional 719/2000, BO 30 ago. 2000. Sobre los planes y programas de la Comisión, ver su sitio de Internet en <http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/>

¹⁵⁷ <http://www.oit.org.pe/ipec/>

¹⁵⁸ <http://www.unicef.org/spanish/>

2. Propuestas Legislativas contra la Trata

Sin perjuicio de estos avances, la situación institucional y legal respecto de la trata de personas no ha variado sustancialmente en la Argentina desde la ratificación del Protocolo de Palermo en agosto de 2002. Con el fin de cumplir con las obligaciones asumidas internacionalmente, se han presentado dos proyectos de ley de la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito y de la Diputada Nacional María Elena Barbagelata respectivamente, que son complementarios y esperan tratamiento parlamentario este año.

El proyecto elaborado por la OFAVI de Ley de Represión de la Trata y Tráfico de Personas y Delitos Conexos y Asistencia a sus Víctimas, sigue punto por punto el Protocolo de Palermo. Tipifica, por primera vez en el derecho argentino, el delito de trata y define las distintas formas de explotación que lo configuran. En la actualidad, la trata interna no es objeto de un tipo legal específico en el derecho argentino, con lo que los tratantes y otros participantes de la trata pueden ser procesados únicamente si su conducta configura algún otro delito tipificado en el Código Penal, como son la corrupción de menores (art. 125), la promoción y facilitación de la prostitución ajena (arts. 125 bis, 126 y 127), la producción o publicación de pornografía infantil (arts. 128 y 129), el sometimiento de una persona a servidumbre (art. 140), y otros delitos contra la libertad individual (arts. 141 a 149). La trata internacional está parcialmente tipificada en los artículos 127 bis y 127 ter del Código Penal¹⁵⁹, que reprimen con reclusión o prisión de tres a 15 años según el caso, a quienes promuevan o faciliten la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Según Ley 25.087, BO 14 mayo 1999.

¹⁶⁰ El artículo 127 bis dice:

El que promoviere o facilitare la entrada o salida del país de menores de 18 años para que ejerzan la prostitución, será reprimido con reclusión o prisión de 4 a 10 años. La pena será de 6 a 15 años de reclusión o prisión cuando la víctima fuere menor de 13 años. Cualquiera que fuese la edad de la víctima, la pena será de reclusión o prisión de 10 a 15 años cuando mediare engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de

Los desplazamientos dentro del país no quedan comprendidos en el tipo penal, como tampoco la forma culposa del tráfico internacional. No es necesario que el ingreso o egreso de la víctima de la Argentina se efectivice para la consumación del delito¹⁶¹.

El proyecto de la Procuración también establece que las víctimas no serán imputables por las infracciones al orden migratorio, el ejercicio de la prostitución, o delitos que sean resultado directo de haber sido víctima de trata; ni serán en ningún caso alojadas en cárceles, establecimientos penitenciarios o destinados al alojamiento de personas procesadas o condenadas. Actualmente, es común que las víctimas sean detenidas por la posesión de documentos falsos, provistos por los tratantes para ocultar que son extranjeras o menores de edad.

El proyecto define los derechos de las víctimas, incluido la alternativa de permanecer en la Argentina para las víctimas de trata internacional que no deseen regresar al país de origen. Asimismo, se crea un Programa Nacional de Prevención y Asistencia a las Víctimas de la Trata de Personas en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Se ha criticado, sin embargo, que el Ministerio de Desarrollo Social no es un ámbito adecuado para liderar el Programa Nacional. El delito de trata es esencialmente compartimentado y requiere de la actuación de distintos sectores del Gobierno y de la sociedad civil. Una alternativa mejor consistiría en crear un

intimidación o coerción, como también si el autor fuera ascendiente, cónyuge, hermano, tutor o persona conviviente o encargado de su educación o guarda.

Por su parte, el artículo 127 ter indica:

El que promoviere o facilitara la entrada o salida del país de una persona mayor de 18 años para que ejerza la prostitución mediando engaño, violencia, amenaza, abuso de autoridad o cualquier otro medio de intimidación o coerción, será reprimido con reclusión o prisión de 3 a 6 años.

¹⁶¹ Ver Carlos Fontán Balestra, *Derecho penal. Parte especial*, actualizado por Guillermo A. C. Ledesma, 16a ed. actualizada, Buenos Aires, 2002, pp. 197-203 y 254-54. Para un temprano estudio sobre el problema de la trata en la Argentina, ver Afatión Molinaro, "Breves antecedentes acerca de la prostitución y de la trata de mujeres", *Jurisprudencia Argentina*, 1958-III, p. 11 et seq.

grupo multisectorial o mesa de trabajo interdisciplinaria permanente, que opere como coordinador, contralor y distribuidor de responsabilidades¹⁶².

Este proyecto de ley ha sido generalmente bienvenido por las ONG y otros expertos argentinos en materia de trata, quienes, sin embargo, destacan la necesidad de incluir disposiciones que prevean que los bienes incautados a los tratantes sean destinados obligatoriamente a los programas de prevención, atención, retorno y reintegración de las víctimas. Se ha planteado, asimismo, la necesidad de buscar una respuesta jurídica adecuada a la dificultad de probar el engaño o la coacción que vicia el consentimiento de la víctima de la trata. Se ha sostenido que la prueba del no consentimiento de la víctima no debería constituir un elemento indispensable del delito de trata, si la ley ha de constituir un instrumento eficaz para el procesamiento de los tratantes, y también porque la trata está generalmente asociada al desempleo y la pobreza extrema y ninguna persona se somete voluntariamente a condiciones de esclavitud si tiene otras opciones¹⁶³. Naturalmente que en el marco del respeto a los principios fundamentales del debido proceso de los tratantes que garantiza el artículo 18 de la Constitución Nacional.

Finalmente, no existe consenso acerca de la naturaleza federal o común del futuro delito de trata. Se sostiene que la naturaleza transfronteriza (internacional e interprovincial) de la trata, y su vinculación con el accionar de mafias organizadas susceptible de comprometer la seguridad del Estado, demandan una estrategia de prevención, investigación y prosecución centralizada en la policía y la justicia federal. No obstante, se expresan discrepancias acerca de la capacidad operativa de la Policía Federal para responder rápidamente a los numerosos casos de trata que se presentan¹⁶⁴.

¹⁶² Cf. las conclusiones del Seminario sobre Propuestas Legislativas para la Lucha contra la Trata de Personas (aún no publicadas), organizado por el FOINTRA el 19 de mayo de 2005. Sobre este seminario, ver <http://www.oimconosur.org/notas/buscador.php?tipo=unico¬a=244>

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ *Id.*

En cuanto al proyecto de ley de la Diputada Barbagelata, es esencialmente de naturaleza preventiva y de asistencia a las víctimas. El proyecto crea una Oficina para la Prevención y Asistencia a las Víctimas de la Trata de Personas en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, con la participación de diversos organismos gubernamentales. Se ha sostenido que debería definirse con mayor claridad las instancias decisorias, los mecanismos de coordinación interinstitucional, y las responsabilidades financieras y de otra índole de los diversos organismos del Estado incluidos en el proyecto. El proyecto tampoco indica cómo se instrumentaría la adhesión de las provincias, ni establece mecanismos de coordinación interjurisdiccional, indispensables en los casos de trata¹⁶⁵.

3. La Trata de Personas como "Prioridad Suprema" de la Política Exterior de Estados Unidos hacia Argentina. La Cooperación Internacional

Los avances hechos en la lucha contra la trata de personas en la Argentina no han bastado para impedir que el Gobierno estadounidense volviera a incluir este año, por segunda vez consecutiva, a la Argentina entre los países de riesgo (Lista 2). Algunas partes relevantes del Informe sobre Trata de Personas emitido por la Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos el 3 de junio de 2005 rezan:

"El gobierno de Argentina no cumple plenamente con las normas mínimas para la eliminación de la trata, sin embargo, está haciendo grandes esfuerzos para lograrlo. Los funcionarios del gobierno investigaron y procesaron casos relacionados con círculos de explotación sexual con fines de prostitución, y el gobierno designó un coordinador nacional para temas de trata de personas. Las acciones futuras del gobierno deberían encarar la lentitud del proceso judicial y garantizar que todo funcionario que facilite o esté involucrado en la trata de personas sea enjuiciado. El gobierno debería implementar políticas nacionales para proteger a las víctimas, prevenir la trata,

¹⁶⁵ Id.

reforzar los esfuerzos para procesar a los tratantes y reunir información sobre delitos de trata de personas y enjuiciamientos.

El gobierno no tuvo una estrategia coordinada de ejecución de la ley ni legislación integral para la lucha contra la trata.

[N]o hubo servicios del gobierno que satisficieran específicamente las necesidades de las víctimas de la trata de personas y sólo algunas ONG trabajaron directamente con las víctimas. Sigue pendiente de aprobación en el Congreso el proyecto de ley que consiste en un programa de asistencia y protección de las víctimas de la trata de personas.

Los esfuerzos de prevención del Gobierno durante el periodo que abarca el informe fueron muy puntuales y no alcanzaron para educar al público en general¹⁶⁶.

El Informe subraya el Programa "Luz de Infancia" para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil en Puerto Iguazú desarrollado por la CONAETI¹⁶⁷; y los programas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que sirvieron para concientizar al público y para lograr y lograr una educación más generalizada¹⁶⁸. También se destacan las acciones de la Cancillería de capacitación de sus funcionarios y difusión acerca de los peligros de la trata.

En cambio, no se da demasiado peso a los proyectos de ley aún no sancionados, ni a las conferencias y planes de acción destinados a estable-

¹⁶⁶ 2005 TIP Report, pp. 55-56. Traducción al español del Gobierno estadounidense, disponible en el sitio Web de la Embajada en Buenos Aires: <http://usembassy.state.gov/buenosaires/www/trafipers2005.html>

¹⁶⁷ La información sobre el Programa Luz de Infancia está disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/actividades/plan.htm>.

¹⁶⁸ En particular, se mencionan el establecimiento de una línea telefónica de emergencia (0800-666-8537), la campaña de anuncios públicos llevada a cabo por el Gobierno de la Ciudad, y de educación en las escuelas secundarias y capacitación de los funcionarios de la salud pública para la identificación y asistencia a las víctimas de la explotación sexual de menores. Para información sobre los programas que desarrolla la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en este campo, ver http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/mujer/violencia/programas.php?menu_id=6233

cer los objetivos y crear consenso en la lucha contra la trata, atento la metodología general del Informe de focalizar en acciones gubernamentales concretas para combatir la trata, como procesamientos importantes, condenas y sentencias de prisión a los tratantes, la protección de las víctimas y los esfuerzos preventivos¹⁶⁹.

En los últimos años, en diversas reuniones mantenidas entre funcionarios argentinos y estadounidense a distintos niveles, el Gobierno de los Estados Unidos ha expresado especial preocupación por la falta de controles efectivos en la zona de la Triple Frontera, donde la trata de mujeres y niñas, principalmente paraguayas y brasileñas hacia la Argentina con fines de explotación sexual, constituye un problema recurrente¹⁷⁰. No obstante, la referencia en el Informe 2005 al Programa Luz de Infancia puede leerse como un reconocimiento de la Administración Bush a los esfuerzos argentinos por erradicar el flagelo de la explotación sexual de niños en esta zona. Entre los impactos positivos de este Programa, cabe mencionar la interrelación e intercambio de información estratégica entre las autoridades de Argentina, Brasil y Paraguay que han permitido un mayor control sobre la zona; el funcionamiento de un Centro de Asistencia Integral para la asistencia y contención de los niños, niñas y adolescentes y su reinserción social; y el establecimiento de una Red Social Solidaria destinada a la prevención y erradicación de este flagelo en Puerto Iguazú. La coordinación general y técnica de este Programa está a cargo de la CONAETI, que actúa a través de un Comité Local Multisectorial con funciones ejecutivas. El Comité trabaja en conjunto con las organizaciones locales de Foz do Iguazu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay), a través de sus respectivos comités locales¹⁷¹.

Según el Informe sobre las Prácticas de Derechos Humanos en la Argentina publicado el 28 de febrero de 2005 por la Oficina para la Democracia, los Derechos Humanos y el Trabajo del Departamento de Estado esta-

¹⁶⁹ 2005 TIP Report, p. 26.

¹⁷⁰ 2005 TIP Report, pp. 175-76.

¹⁷¹ Ver supra nota 167.

dounidense, durante 2004 la coordinación por el combate de la trata continuó siendo un "tema de inquietud" y una "prioridad suprema" para los Estados Unidos¹⁷². A lo largo del año, los funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires mantuvieron un perfil alto con funcionarios argentinos del nivel nacional y provincial, con la prensa y grupos de la sociedad civil respecto de los casos de trata que se conocieron¹⁷³. En dos oportunidades durante 2004, un representante de la Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas viajó a la Argentina para explicar la política estadounidense en el tema y reunirse con funcionarios argentinos, fiscales, la Organización Internacional para las Migraciones y ONG¹⁷⁴.

La preocupación del Gobierno estadounidense se reflejó incluso en la entrega del Premio 2004 a los Logros en Derechos Humanos y Democracia que entrega el Departamento de Estado a sus funcionarios diplomáticos, en el que Kim Kambourian, funcionaria de la Embajada en Buenos Aires obtuvo la segunda mención por su "activismo en monitorear la explotación laboral de menores en la Argentina" y la "energía y perspicacia en demostrar al grupo país que la Argentina merecía ser incluida entre los países de la Lista 2, dado la severidad del problema de la trata de personas"¹⁷⁵.

El Gobierno estadounidense también hizo lobby ante el Gobierno argentino para la formalización de un proceso de coordinación interministerial y la designación de un coordinador central de los esfuerzos para combatir la trata de personas en el país. La designación recayó, como viéramos anteriormente, en la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito, dependiente de la Procuraduría General de la Nación, como Punto Focal Na-

¹⁷² US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2004 Country Reports on Human Rights Practices, Argentina; disponible en <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41746.htm>; traducción al español del Gobierno estadounidense, disponible en el sitio Web de la Embajada en Buenos Aires: <http://usembassy.state.gov/buenosaires/wwwhdeargentina2005.html>

¹⁷³ Id.

¹⁷⁴ Id.

¹⁷⁵ Ver 2004 Human Rights and Democracy Achievement Award Winners, Supporting Human Right and Democracy: The US Record 2004-05, 28 March 2005, disponible en <http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2004/43114.htm>

cional con responsabilidad tanto en materia preventiva, penal, como asistencial a nivel federal y de coordinación de los servicios semejantes creados en las diversas jurisdicciones¹⁷⁶.

Finalmente, en los dos últimos años, Estados Unidos ha financiado diversos programas, seminarios y el trabajo de expertos para mejorar la crisis de la trata en la Argentina. Entre esas iniciativas se destaca el Proyecto FOINTRA, financiado por la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Ejecución de la Ley del Departamento de Estado de Estados Unidos¹⁷⁷ y la Organización Internacional para las Migraciones, de "fortalecimiento institucional de la lucha contra la trata" en el país. El Proyecto está desarrollando una fuerte campaña de sensibilización a favor de la adopción de una legislación anti-trata, y una serie de capacitaciones en las cuatro provincias donde lleva a cabo actividades (Buenos Aires, Chubut, Jujuy y Misiones). Participan también de este Programa la Procuración General de la Nación, el Consejo Federal de Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, el Consejo Nacional de la Mujer, la Secretaría de Derechos Humanos y el Programa Nacional Anti-Impunidad del Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la Universidad de Lanús y la Red NO a la Trata, entre otros organismos nacionales y provinciales y entidades no gubernamentales¹⁷⁸.

4. Las Potenciales Consecuencias de que Argentina no alcance los Estándares Mínimos de la Legislación Estadounidense para la Eliminación de la Trata de Personas

En el Informe 2004 y, de nuevo, en el 2005 sobre trata de personas que publica el Gobierno estadounidense, la Argentina fue clasificada entre los países que no cumplen con los estándares mínimos para la eliminación de la trata aunque está haciendo esfuerzos significativos para alcanzarlos (Lis-

¹⁷⁶ Ver supra nota 153

¹⁷⁷ US Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL); <http://www.state.gov/g/inl/>

¹⁷⁸ Ver supra nota 152.

ta 2 de la TVPA). Esta lista incluye países con tan disímil grado de desarrollo económico y seguridad jurídica como Afganistán, Bangladesh, Chad, Egipto, Finlandia, Irán, Israel, Japón, Rumania, Suiza y Tailandia; y en América Latina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú. También los cuatro países del MERCOSUR¹⁷⁹.

Colombia es el único país latinoamericano clasificado en la Lista 1 (países que cumplen acabadamente con los estándares mínimos de la TVPA). Pese a constituir un importante país de origen y de tránsito para mujeres traficadas con fines de explotación sexual, Colombia se ha provisto de una legislación anti-trata adecuada y lidera los esfuerzos de prevención y de protección de las víctimas en la región. Los programas anti-trata, los esfuerzos de coordinación inter-institucional y de investigación y prosecución de los tratantes, son a menudo considerados ejemplares¹⁸⁰.

En el lado opuesto del espectro, de países sudamericanos que pueden quedar sujetos a sanciones por su pobre performance en la lucha contra la trata de personas (Lista 3), se encuentran Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela. El Gobierno del Presidente Chávez ha reaccionado enfáticamente contra el alegado rol de su país en la trata internacional de personas. En un comunicado oficial emitido el mismo día de la publicación del Informe 2005, la Embajada de Venezuela en Washington cuestionó sus conclusiones como una demostración de cómo la Administración del Presidente Bush ha politizado su trabajo sobre derechos humanos¹⁸¹. Las sanciones contra Venezuela y otros países de la Lista 3 podrían conocerse en el próximo mes de septiembre, para entrar en vigor el 1 de octubre de 2005, con el comienzo del nuevo año fiscal. Se estima que las sanciones contra Venezuela repetirán el esquema del año anterior: congelamiento de la mayoría de las formas de asistencia, con excepción de la ayuda destinada a fortalecer el proceso democrático¹⁸².

¹⁷⁹ 2005 TIP Report, p. 42.

¹⁸⁰ 2005 TIP Report, pp. 84-85.

¹⁸¹ Ver Comunicado Embajada de Venezuela en respuesta al informe sobre tráfico de personas, 3 junio 2005; disponible en http://www.embavenez-us.org/_spanish/

¹⁸² Ver White House Press Release, Memorandum for the Secretary of State: Presidential Determination No. 2004-46, supra nota 137.

México, un importante aliado y socio comercial de Estados Unidos integra por segunda vez consecutiva la Lista Especial de Países en Observación, debido a la magnitud del problema de la trata, su fuerte vinculación con grupos criminales organizados que operan internacionalmente, la falta de una voluntad inequívoca por investigar y procesar a los tratantes, y el nivel inadecuado de asistencia a las víctimas¹⁸³.

La inclusión de un país en una u otra lista, declamos con anterioridad, no es permanente. Por ejemplo, en el Informe 2005, Gana y Taiwán bajaron de la Lista 1 a la Lista 2 respecto del Informe 2004. China bajó de la Lista 2 a la Lista 2 de países en observación; en cambio Japón subió de la Lista 2 de países en observación a la Lista 2 en el mismo período. Bolivia pasó de la Lista 2 de países en observación a la Lista 3; en tanto que Camboya bajó directamente de la Lista 2 a la Lista 3. En 2005, ningún país escaló a la Lista 1 de los países que cumplen con la totalidad de los estándares mínimos de la TVPA.

La aprobación por parte del Congreso argentino de los proyectos legislativos en danza sobre trata de personas, sumado a esfuerzos más sostenidos de coordinación inter-institucional y protección de las víctimas, podría facilitar precisamente ese desarrollo: que Argentina pasara de la Lista 2 a la Lista 1 en el Informe 2006, o aún que dejara de aparecer en los informes si la magnitud de la trata de personas en la Argentina se redujera significativamente en los años venideros. En cambio, la evaluación por parte de Gobierno estadounidense de que la Argentina no está haciendo suficientes esfuerzos para combatir la trata, aún si el número de víctimas no se incrementara significativamente en 2005, podría determinar que el país cayera a la Lista especial 2 de países en observación e incluso directamente a la Lista 3 en el Informe 2006.

La inclusión en la Lista 2 de países en observación no tendría consecuencias inmediatas para nuestro país, mas allá de denostar un retroceso en la lucha contra la trata de personas que provoca una atención especial por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos, que está obligado

¹⁸³ 2005 TIP Report, pp. 156-57.

a reexaminar la situación argentina en una "evaluación interina" que debe presentar al Congreso antes del 1 de febrero del año posterior a su inclusión en dicha categoría¹⁸⁴.

En tanto, el emplazamiento de la Argentina en la Lista 3, no parece factible en el cercano o mediano plazo, a la luz de las actividades que tanto las autoridades nacionales como de varias provincias vienen llevando a cabo en esta materia en nuestro país; y también porque la Lista 3 se integra por lo general de países con regímenes no democráticos o gobiernos acusados (por Estados Unidos) de violación sistemática de derechos humanos. Pero si ocurriera, la Argentina podría quedar excluida de numerosos programas, proyectos y actividades de que participa bajo la Ley de Asistencia Extranjera estadounidense de 1961¹⁸⁵, y que van de la asistencia para la adquisición de armamentos, a programas de asistencia técnica y de intercambio educativo y cultural, reforma judicial, lucha contra el narcotráfico, etc.. Además de otros beneficios que disfruta bajo el Sistema Generalizado de Preferencias¹⁸⁶ (en el caso de productos argentinos producidos en todo o en parte con mano de obra forzada o infantil)¹⁸⁷ y el EXIMBANK (asistencia crediticia para transacciones de exportación e importación, cuando su denegatoria sirva para promover la política estadounidense en materia de derechos humanos, incluido la erradicación del trabajo infantil)¹⁸⁸. Adicionalmente, tal caracterización de la Argentina como un país que condona el tráfico humano, ocasionaría un verdadero descrédito para el país en el exterior, y para una administración – del Presidente Kirchner – que ha hecho del respeto por los derechos humanos uno de los ejes centrales de su Gobierno.

Pero una tal situación es aún más grave por lo que representaría: el fracaso de la estrategia gubernamental y la falta de voluntad política suficiente por erradicar el flagelo de trata de personas en la Argentina, con la consecuencia de que miles (quizás decenas de miles) de mujeres, hombres

¹⁸⁴ 22 USC §, 7107(b)(3)(B).

¹⁸⁵ Foreign Assistance Act of 1961, 22 USC § 2151 et seq.

¹⁸⁶ Generalized System of Preferences (GSP), 19 USC § 2462(c)(7) (2000).

¹⁸⁷ US Tariff Act, § 307, 19 USC § 1307 (1997).

¹⁸⁸ 12 USC § 635(b)(1)(B) (2000).

y niños argentinos y extranjeros quedarían a merced de grupos criminales organizados en condiciones de esclavitud en todo el país, y excluidas del amparo de la ley. El impacto de ese desarrollo en términos de un aumento general de la criminalidad, la pérdida de recursos humanos laborables, el aumento de los costos de la salud pública, y la erosión de la autoridad del Gobierno, podría ser irreversibles.

§ VI. CONSIDERACIONES FINALES

Cada año cientos (quizás miles) de hombres, mujeres y niños son traficados hacia, desde y dentro de Argentina, y sometidos a condiciones de trabajo esclavo, principalmente de prostitución. En diciembre de 2002 la Argentina ratificó el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, asumiendo una serie de obligaciones relativas al combate de la trata y la protección de las víctimas. Luego de casi tres años, el país se encuentra en mora, ya que aún no ha tipificado el delito de trata ni ha puesto en funcionamiento un Plan Nacional de Acción para la lucha contra este flagelo.

La falta de avances suficientes en el combate de la trata produjo que este año, por segunda vez consecutiva, el Gobierno de Estados Unidos calificara a la Argentina como una zona de riesgo. Si la situación persistiera, la Argentina podría ser objeto de sanciones económicas, como la terminación de asistencia técnica y financiera en diversos ámbitos, incluido el educativo, y la oposición del Gobierno estadounidense en los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta perspectiva genera un incentivo considerable (y válido) para aprobar la postergada legislación.

Se plantea, sin embargo, que el verdadero incentivo ha de ser la suerte de las víctimas y de la sociedad en general frente al flagelo de la trata vinculada al accionar del crimen organizado. La adopción de una legislación integral y de un plan de lucha adecuado contra la trata constituye una obligación de las autoridades y un derecho de todas las personas –de verse libres del delito y decidir su propio destino. Donde el delito florece, la autoridad del gobierno y el estado de derecho se debilitan.