

12 va. Reunión del Grupo de Trabajo sobre Trata de Personas de la UNTOC

PUNTO DE AGENDA 3. “Mejores prácticas en materia de Investigaciones conjuntas y enjuiciamientos especializados”

PRESENTACION DE LA REPUBLICA ARGENTINA

MARCO LEGAL/NORMATIVO DE LA ARGENTINA RESPECTO A LA TRATA DE PERSONAS

En nuestro país, las acciones desarrolladas contra el delito de Trata de Personas constituyen una política de Estado, encontrándose regidas según lo establecido en Convenciones y Protocolos Internacionales ratificados por la República Argentina. En la Constitución Nacional, artículo 75 inciso 22, se numeran una serie de tratados de Derechos Humanos que se consideran con jerarquía constitucional, como ser la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Si bien en 2002, la Argentina ratificó el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente de mujeres y niños”, que complementa la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, también conocido como Protocolo de Palermo, que aborda el delito de Trata de Personas, los lineamientos sugeridos fueron incorporados a la legislación nacional hacia el año 2008 mediante la sanción de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas Ley 26.364. La misma incorpora a la Trata de Personas como delito dentro del Código Penal Argentino, establece una serie de derechos y garantías para sus víctimas, el principio de no punibilidad de las mismas y la creación de organismos estatales -del orden ejecutivo y judicial- especializados. Cabe mencionar que esta legislación fue modificada posteriormente hacia el año 2012 con la sanción de la Ley 26.842, la cual introdujo cambios sustanciales en lo referente al consentimiento, estableciendo que “el consentimiento dado por la víctima de la trata y explotación de personas no constituirá en ningún caso causal de eximición de responsabilidad penal, civil o administrativa de los autores, partícipes, cooperadores o instigadores” (Artículo 1, Ley 26.842).

Asimismo, quedó establecido que los medios comisivos pasan a ser agravantes del delito y, por otro lado, también se modificaron tanto las finalidades de explotación -ampliándolas- como el incremento de la escala penal. En materia de reparación a las víctimas se estableció un conjunto de garantías mínimas orientadas a brindar asistencia psicológica, alimentación, manutención, cuidados personales, protección migratoria, respeto por la intimidad e identidad. Como un hito, dicha modificación también dispuso que “los decomisos aplicados en virtud de esta ley tendrán como destino específico un fondo de asistencia

directa a las víctimas administrado por el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas” (Artículo 27, Ley 26.364).

En la República Argentina, la lucha contra la Trata de Personas se ha robustecido mediante la puesta en marcha de acciones que contribuyen a la operacionalización de las legislaciones mencionadas. En los últimos años se crearon diversos organismos estatales del orden ejecutivo y judicial que actúan en materia de prevención, asistencia a las víctimas y persecución de sus autores. Entre las acciones desplegadas desde los organismos estatales.

COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN Y PAUTAS ORIENTADORAS PARA EL ACCIONAR DE LAS FUERZAS FEDERALES DE SEGURIDAD EN LA TEMÁTICA

Desde el Ministerio de Seguridad se han desarrollado acciones estratégicas que ponderan la centralidad de los cuerpos policiales y de seguridad en la lucha contra la Trata de Personas. Según disposiciones administrativas (Resolución 1679/2008)¹, desde el año 2008 y a partir de la sanción de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas contamos con el funcionamiento de áreas específicas en cada una de las Fuerzas Federales de Seguridad, con objetivos orientados a la detección, persecución, prevención, investigación y tareas de inteligencia sobre el delito de Trata de Personas. Las unidades especializadas creadas remiten:

- Al “Departamento Anti-Trata de personas”, predispuesto en la Gendarmería Nacional Argentina
- Al Departamento de Inteligencia Criminal Aeroportuaria, asentado la Policía de Seguridad Aeroportuaria
- Al Departamento de Investigaciones de Trata de Personas, perteneciente la Prefectura Naval Argentina
- Al Departamento Unidad Federal de Investigaciones sobre Trata de Personas, dispuesto en la Policía Federal Argentina.

Desde la Secretaría de Seguridad y Política Criminal, se impulsan políticas de investigación criminal sobre delitos complejos como la Trata de Personas, en cooperación con los Poderes Judiciales y Ministerios Públicos -nacionales, provinciales y de CABA-, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y otras áreas de la Administración Pública Nacional competentes (Decreto 50/2019)².

Asimismo, la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial, dependiente de este Ministerio de Seguridad, tiene entre sus objetivos “asistir a la Secretaría en la elaboración de políticas nacionales y planificación de estrategias de investigación y persecución del delito de trata de personas y

¹ Resolución del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, del 26 de junio de 2008.

² Decreto Presidencial del 19 de diciembre de 2019.

monitorear el cumplimiento de los protocolos de actuación de las Fuerzas Federales de Seguridad para garantizar los derechos de las víctimas, establecidos en la Ley N° 26.364” (Decreto 50/2019)³.

Con el correr de los años, las áreas específicas de Trata de Personas creadas al interior de las Fuerzas Federales de Seguridad se fueron fortaleciendo a través de la incorporación del equipamiento necesario para el desarrollo de las investigaciones. También se ampliaron las instancias de capacitación y formación en aquellos delitos conexos a la Trata de Personas como ser narcocriminalidad, lavado de activos y cibercrimen. Incluso se fortalecieron las capacitaciones en torno a las nuevas modalidades en las cuales el delito se manifiesta en un contexto donde las nuevas tecnologías de la información y comunicación acentúan su complejidad. Lo expuesto requiere de una actualización permanente para mejorar las prácticas de detección, persecución, prevención, investigación y tareas de inteligencia sobre el delito de Trata de Personas.

Considerando que las Fuerzas Federales de Seguridad constituyen actores fundamentales que pueden contribuir a la detección e investigación sobre la Trata de Personas y según lo predispuesto por la Ley de Seguridad Interior (Ley 24.059), hacia el año 2018 se han actualizado y adecuado nuevos marcos normativos mediante Resolución Ministerial Nro. 635/2018⁴, estableciéndose pautas orientadoras de actuación para las Fuerzas Federales de Seguridad ante la detección de un posible delito de Trata de Personas. Al respecto, contamos con los siguientes manuales, guías y protocolos que fortalecen la política del Estado sobre este asunto:

- Guía orientativa para la recepción de denuncias sobre el delito de Trata de Personas en dependencias de las Fuerzas de Seguridad y Cuerpos Policiales
- Protocolo de actuación de las Fuerzas Federales para el rescate de víctimas de Trata de Personas
- Guía de acción ante la identificación de un posible caso de Trata de Personas
- Manual Unificado para prevenir, erradicar y combatir la Trata de Personas
- Protocolo para la detección temprana de situaciones de trata de personas en controles vehiculares en ruta
- Protocolo para la detección temprana de situaciones de trata de personas en centros de intercambio
- Protocolo para la detección temprana de situaciones de trata de personas en el ámbito aeroportuario
- Protocolo para la detección temprana de situaciones de trata de personas en canales fluviales y marítimos

Desde la Dirección de Investigaciones Contra la Trata de Personas y Delitos Contra la Integridad Sexual se aboca al desarrollo de acciones de investigación y prevención sobre la Trata de Personas, la instrumentación el diseño de políticas y protocolos afines. Asimismo, contamos con competencias para asistir a la Dirección Nacional de Investigación Criminal en asuntos de cooperación internacional en la materia consignada. Respecto a esta Dirección, interesa mencionar su jerarquización a comienzos del

³ Decreto Presidencial del 19 de diciembre de 2019.

⁴ Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación, del 27 de julio de 2018.

año 2020 (Decisión Administrativa 335/2020; Anexo III)⁵. La decisión político administrativa conllevó a la conversión de la Coordinación en la unidad directiva referenciada. Esta conversión constituye un avance significativo en la lucha contra la Trata de Personas en tanto permite consolidar acciones políticas tendientes a fortalecer la institucionalización de la intervención estatal en asuntos de investigación sobre este complejo delito.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y ARTICULACIÓN CON OTROS ORGANISMOS DE LOS PODERES EJECUTIVOS Y JUDICIALES

En esta sección nos interesa destacar las líneas de trabajo desarrolladas en relación a otras unidades ejecutoras del Estado y al Poder Judicial, articulación que aporta a la temática que nos convoca.

El Ministerio de Seguridad cuenta con la línea de atención telefónica 134 destinada a la recepción de denuncias, sugerencias y reclamos en materia de delitos federales, entre ellos la Trata de Personas. Esta línea funciona los 365 días del año y las 24 hs del día. Es de carácter gratuito y anónimo, presenta un alcance federal y se encuentra administrada por la Coordinación de Denuncias bajo dependencia de la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial. Entre los tipos de llamados que se reciben se encuentran aquellos que denuncian una presunta situación de Trata y Explotación de Personas y delitos conexos, ante lo cual se cuenta con un procedimiento específico para la toma y registro de las denuncias de este tipo, en pos de que las y los operadores de la línea procuren obtener toda la información indispensable que facilite la investigación del hecho denunciado.

Por otro lado, en materia de investigación y hacia el año 2011 (Resolución 848/2011)⁶, se creó un sistema informatizado Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas, denominado SisTrata. En el mismo se precisan diversos indicadores que permiten relevar y centralizar información sobre las características que asume este delito en los territorios así como las transformaciones que muestra a lo largo del tiempo, cuestiones nodales para la toma de decisiones estratégicas e impulso de acciones conjuntas en materia de investigación y enjuiciamientos. La creación de SisTrata se ha gestado en el marco del llamamiento a los Gobiernos para aunar esfuerzos en la lucha contra este delito, según emergiera en el Informe Mundial sobre la Trata de Personas en el año 2009, cuando se mencionara la necesidad de crear categorías multidimensionales que permitieran la obtención de información para la toma de decisiones en materia de intervención estratégica. Hacia el año 2017 y en función de cómo este delito se desenvuelve en los territorios de todo el país, el SisTrata se ha federalizado (Resolución 787-E/2017)⁷ lo cual permite recuperar información provista por los cuerpos policiales provinciales, complementando aquella proporcionada por las Fuerzas Federales de Seguridad.

Este sistema resulta valioso en tanto provee información a las investigaciones judiciales, dado que desde el poder judicial y mediante requerimiento judicial se solicita a este Ministerio antecedentes de

⁵ Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, del 6 de marzo de 2020.

⁶ Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación, del 31 de agosto de 2011

⁷ Resolución del Ministerio de Seguridad de la Nación, del 27 de julio de 2017.

domicilios investigados o imputados/as que pueden estar ingresados al sistema SisTrata. En esos sentidos, SisTrata constituye una herramienta vital para la investigación, diseño de políticas preventivas y desarrollo de procesos de judicialización que pueden contribuir al enjuiciamiento de autores y a la cooperación internacional en estos asuntos.

Como parte de las acciones político estratégicas desplegadas para abordar la complejidad del delito de manera relacional, también se trabaja en articulación con agencias del Estado y el Poder Judicial mediante el Ministerio Público Fiscal -a través de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas-, Juzgados y Fiscalías Federales, las cuales se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional. Respecto a estas últimas, interesa mencionar que mediante requerimiento judicial las Fuerzas Federales de Seguridad son quienes llevan adelante las tareas de investigación, detección de indicios de explotación y allanamientos que se realizan en el marco de causas de trata y explotación de personas. Respecto de esto último, y en concordancia con la mirada multiagencial para el abordaje de la problemática de Trata de Personas los allanamientos se efectúan con la presencia de organismos de asistencia para el rescate de las víctimas.

En pos de contribuir al fortalecimiento de investigación que llevan adelante las Fuerzas Federales de Seguridad desde esta perspectiva multiagencial, se generan espacios de capacitación en la formación y se proveen insumos tecnológicos para llevar adelante las tareas encomendadas por el Poder Judicial en el marco de causas donde se investigue la presunta comisión del delito de Trata de Personas.

Asimismo, el Ministerio de Seguridad integra el “Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas”, instancia fundamental para coordinar acciones conjuntas tendientes a prevenir y erradicar este delito, estando este consejo organizado internamente por las siguientes comisiones permanentes:

- Comisión para la prevención del Delito de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas
- Comisión para la Persecución y Sanción a los responsables del Delito de Trata de Personas
- Comisión para la Confección del Informe Anual
- Comisión para la Supervisión de la unidad de bienes embargados y sujetos a decomiso.

En materia de cooperación conjunta, dicho consejo cuenta con la participación de organismos internacionales invitados permanentes como la Organización Internacional para las Migraciones (O.I.M.) y Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

Finalmente, nos interesa mencionar otra articulación multiagencial. El Ministerio de Seguridad Participa, junto a otros cuatro ministerios nacionales, del Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, el cual tiene a su cargo la ejecución de un Programa Nacional para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. En este marco, el Plan Nacional Bienal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (2020-2022) contempla 100 acciones divididas en 4 (cuatro) ejes para el abordaje integral de la problemática de la trata y

explotación de personas. Estos ejes son: prevención, asistencia, persecución y, fortalecimiento y articulación institucional, contando con la participación de organismos de los diferentes niveles de gobierno así como organismos internacionales. Actualmente el plan está en su etapa final de ejecución y nos encontramos diseñando el próximo a llevarse a cabo durante el periodo 2022-2024.

CONTRIBUCIONES A LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL

El delito de Trata de Personas, por su complejidad y carácter transnacional, requiere de esfuerzos políticos que lo aborden desde su aspecto nacional e internacional. Dado que se desarrolla en territorios internos heterogéneos, precisa de un conocimiento pormenorizado sobre las expresiones divergentes que asumen los procesos de captación, explotación y de traslado de sus víctimas dentro del ámbito nacional sin descuidar la identificación de los itinerarios que conducen al rebasamiento de las fronteras terrestres, fluviales y aéreas. En función de esta complejidad, desde el Ministerio de Seguridad se han impulsado acciones políticas tendientes a mejorar, por un lado, los procesos de investigación a nivel nacional y, por el otro, la detección temprana de situaciones de trata en áreas de frontera donde nuestras Fuerzas Federales de Seguridad tienen injerencia territorial.

En base a que este delito rebasa las fronteras nacionales, se han impulsado acciones que contribuyen a la cooperación internacional en pos de la prevención, detección de situaciones tempranas y persecución de autores. Al respecto se dio curso a la articulación entre las Fuerzas Federales de Seguridad con el área de gobierno competente en materia de Migración para actuar estratégicamente en las áreas de frontera, sean éstas terrestres, fluviales o aéreas. En torno a las pautas orientadoras en esta materia, es destacable el denominado “Protocolo para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos” -elaborado por el Ministerio de Seguridad junto a la Dirección Nacional de Migraciones, donde se establece la importancia que adquieren estos territorios “para detectar víctimas de trata de personas que se encuentren en etapa de captación y/o traslado y/o transporte”.

En materia de cooperación internacional también participamos del Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PACCTO), en el área de trabajo vinculada a la lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos. En la misma integramos la Red LYNX de Policías Especializados en la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, espacio que valoramos por su contribución al abordaje de este delito mediante la coordinación de acciones y cooperación interinstitucional a nivel internacional.

Por último, en 2018 se firmó un Acuerdo de Cooperación entre este Ministerio y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con quienes compartimos el posicionamiento de enfrentar la lucha contra la Trata de Personas desde un abordaje multiagencial en tanto valoramos la articulación de las acciones políticas relativas a la prevención, investigación y asistencia de manera conjunta entre los diversos organismos estatales. Dicho acuerdo tiene como eje central el establecimiento de acciones de colaboración conjunta en aras de delinear mecanismos preventivos en torno a la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes. Para eso se propuso el intercambio de documentos e información entre las partes considerando, asimismo, la implementación de actividades vinculadas a los Derechos Humanos, la

promoción de políticas públicas de seguridad en materia de prevención de este delito, protección de las poblaciones vulnerables, estudios de investigación, formación y capacitación.

A MODO DE CIERRE

El abordaje estratégico mediante el accionar de las Fuerzas Federales de Seguridad -dado su amplio despliegue territorial-, la sistematización de información mediante el sistema informático SisTrata, en conjunto con el desarrollo de instancias de articulación con áreas de Migración y poder judicial así como las acciones orientadas a la cooperación internacional constituyen acciones tendientes a generar información que nutre el proceso de investigación sobre la Trata de Personas como un delito complejo y transnacional. El relevamiento de información y la puesta en común de la misma entre los Estados puede contribuir al mejoramiento de las acciones territoriales desplegadas de manera conjunta en materia de investigación, persecución de los autores y enjuiciamiento de los mismos.

Resulta indispensable establecer acuerdos, redes de trabajo conjunto y canales de comunicación que permitan accionar conjuntamente en la lucha contra la Trata de Personas, fundamentalmente en el marco de la pandemia Covid-19 que nos ha mostrado las nuevas modalidades que asume este delito mediante el uso de las tecnologías y la escisión territorial que trae aparejado.

El delito de Trata de Personas requiere de un abordaje transnacional complejo en materia de investigación en pos de mejorar las buenas prácticas de los organismos intervinientes para así contribuir a su prevención, a la protección de las víctimas, al enjuiciamiento de sus autores y al desmantelamiento de las redes delictivas.