

Edición N° 56 - diciembre 2009

## Migraciones redituables: políticas públicas contra la trata y el tráfico de personas

Por Nelson Leonel Galván

**Nelson Leonel Galván.** Estudiante de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires

### *Introducción*

Durante mucho tiempo el Estado y sus agencias de seguridad hicieron gala de sus capacidades y políticas para enfrentar los delitos domésticos mientras que aseguraban su posición de defensores del orden bajo la égida de uno de los dos titanes que llevaban a adelante una Guerra Fría; ahora parece desvanecerse en el tiempo aquellos años de lucha contra el crimen organizado, la subversión o el capitalismo, cada cual en su territorio y a la vez fuera de los límites de éste, por supuesto, siempre mostrando los alcances de cada eje de conflicto, ya fuera en materia nacional o internacional. Pero con el advenimiento de las nuevas tecnologías, comunicación, transporte e ideologías, la desaparición de los titanes en puja y la nueva búsqueda de un orden internacional, la brecha entre las políticas inter-estatales e intra-estatales se hace difusa, dejando entrever la fragilidad del control del Estado en varios terrenos, el detrimento de sus capacidades y la necesidad de expandir las políticas más allá de los límites tradicionales. Esto se hace evidente al constatar que las actividades ilegales más rentables se extienden a lo largo y a lo ancho del globo sin distinción de nacionalidad, haciendo uso de un territorio único para desarrollar el narcotráfico, la venta ilegal de armas o el tráfico de personas (entre otros tantos) sin barreras jurisdiccionales.

Muchos autores ya se han explayado sobre el narcotráfico o la venta de armas, pero desde hace unos años hasta ahora hemos visto crecer, de manera constante pero silenciosa, el negocio del tráfico ilegal de personas, que amenaza con tomar la posta y convertirse en el rey de las actividades ilegales a partir de su expansión y la gran rentabilidad que éste genera.

Es fácil entender que este negocio se abra paso a grandes saltos año a año cuando se estima que genera entre 15.000 y 32.000 mil millones de dólares anuales, convirtiéndose en el segundo delito más lucrativo luego del narcotráfico. Esto genera distintas reacciones en los diferentes Estados que procuran mantener a raya y combatir el delito, a través de profundizar políticas públicas y ampliarlas para evitar que siga ganando terreno, y en muchos casos, podemos asistir al uso de las Fuerzas Armadas como elemento principal de lucha.

A través del presente artículo intentaremos dilucidar cómo es que se desarrolla este fenómeno en el ámbito Latinoamericano, pero no de un modo homogéneo, generando particularidades, como el caso de Argentina, en el cual van a ser las políticas públicas y el nuevo rol del Estado las encargadas de luchar contra estos delitos; y en este caso particular, cómo es que a través de estas políticas públicas el Estado Argentino, de la mano de organismos internacionales y Organismos No Gubernamentales, intenta aplacar y combatir el tráfico ilegal de personas sin tener que recurrir a las FFAA como único o principal actor encargado de la tarea.

### ***Definiciones Preliminares***

El informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales hace una distinción jurídica entre el «tráfico» y «trata» de personas; en donde el primero supone un mutuo acuerdo entre el traficante y el traficado, basándose en un supuesto de ventajas recíprocas; mientras que el segundo caso esta mediado por la coacción, el uso de la fuerza o cualquier otro medio que contemple la falta de consentimiento de la víctima. Más aun, la trata supone adicionalmente la explotación de la víctima, de manera sexual o a través de servicios forzados. A partir de esto, la Comisión traza la división jurídica y su pena como delito, siendo el tráfico ilegal de migrantes un delito que viola las normas penales y migratorias de un país, mientras que la trata es considerada como una violación de los derechos humanos.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su página web recoge una diferencia adicional entre los dos delitos: el tráfico ilegal de migrantes termina con la llegada de los migrantes a su destino mientras la trata conlleva la continua explotación de las víctimas de tal forma que genera ganancias ilegales al traficante. Con esto se hace referencia a la imposibilidad de dar una mirada global al problema, dada la falta de categorías lógicas para establecer bases de datos multidimensionales; impactando de esta manera en el modo de formular políticas de lucha contra este delito, punto sobre el cual me detendré más adelante. De aquí en más el concepto de «tráfico de personas» se refiere a su totalidad, abarcando ambas definiciones en pos distinguirlo de otros delitos transnacionales.

Entendemos el «delito transnacional» como aquellos delitos que trascienden las fronteras del Estado tradicional, ubicándose en una multiplicidad de estos, dificultando de esta manera la lucha contra el mismo. Estos delitos transnacionales se insertan en la órbita de las llamadas «nuevas amenazas» que estructuran la nueva agenda de seguridad nacional e internacional.

Estas «nuevas amenazas», siguiendo a Manuel Garretón, no son los únicos fenómenos que inciden en la Agenda de Seguridad, ya que éstas son producto de una dinámicas como la globalización (y todo lo que esta supone, desde las diferentes formas de análisis hasta los diferentes campos en los que actúa); el fin de la Guerra Fría y la desaparición del bloque Soviético, provocando la desaparición del dilema estratégico polarizado y del «enemigo» que concentraba todas las fuerzas militares y llenaba las agendas de seguridad; la constitución de «bloques regionales» pero sin la contrapartida de una dimensión política acorde (nuevas formas de gobierno) dando lugar a estos procesos en la órbita de poderes transnacionales; la aparición de nuevos actores e identidades; el aumento en la cantidad y en las formas de exclusión; etc. (Garretón, 2000)

Todos estos elementos minaron (y lo siguen haciendo) el poder y la capacidad del Estado, a la vez que modificaron las agendas de seguridad, en la medida en que transformaron las percepciones de las amenazas, la forma de intervención política, y tal vez lo más importante: la conceptualización de la problemática de la seguridad (Eissa, 2005)

Ahora bien, estas «nuevas amenazas» (muchas de ellas sólo viejos delitos y problemas que se reflotan) adquieren relevancia en este nuevo escenario y se colocan al tope de las agendas de seguridad nacional e internacional obligando al Estado a tomar medidas para hacer frente a éstas, muchas veces dando un nuevo rol a las Fuerzas Armadas (FFAA) integrándolas en la lucha; es decir, se dio un proceso de «securitización» a través del cual estos delitos domésticos se «objetivizan» como prioridad principal, y como expliqué antes, se transforman en las nuevas hipótesis de empleo de las FFAA. En palabras de Gorgal, estas amenazas

«...adquieren relevancia en el escenario estratégico como amenazas y/o fuentes de riesgo e inestabilidad para los Estados, dada la magnitud de los recursos que han logrado movilizar y los efectos políticos y sociales, locales e internacionales, que producen su desarrollo. Eran fenómenos domésticos y no militares, pero sus efectos los transforman en trans - estatales y de seguridad» (Gorgal, 2004: 32)

### **Situación Actual: «Los números»**

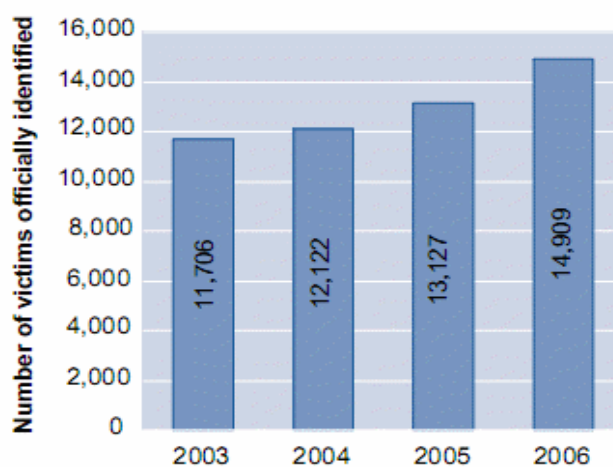
A simple vista la principal pregunta parece ser ¿qué tan grave es el problema del tráfico y la trata de personas? Bueno, como pudimos ver a través de las palabras de Gorgal, la magnitud de recursos que logran mover los delitos transnacionales y sus efectos políticos y sociales los posiciona al tope de la agenda de seguridad, ya que la rentabilidad que este delito procura es enorme, al punto de ser la tercer actividad ilícita más rentable del mundo, luego del tráfico de armas y de drogas, movilizandando sumas que comienzan en 12 mil millones de dólares anuales (según un artículo publicado en el Diario Clarín -suplemento «Management y Negocios» 4-6-2007) continuando en alza año a año y propiciandando una probable escalada en esta serie de delitos, y parece prometer, a este ritmo, convertirse en el número uno. A efectos de esquematizar estos pronósticos, el Departamento de Estado Norteamericano, como señala Mariana Rojas, «en un seminario internacional realizado en el año 2003 ya había reconocido que de continuar con esta tendencia, pronto en cuatro o cinco años, el tráfico de seres humanos será el primero en la lista del lucro ilegal en el mundo. « (Rojas, 2008)

En el caso argentino, las cifras van en aumento al igual que la tendencia mundial, poniendo de relieve la gravedad del fenómeno, al punto tal de ser catalogados por diferentes organismos como zona de exponencial de peligro en ascenso.

### **Cifras mundiales**

A pesar de las diferencias entre los 155 países en que se formula estadística, tanto en materia geográfica, de género, judicial y demás, la UNODC recopila la siguiente información durante el periodo 2003-2006 para realizar el informe, según el cual se puede apreciar un alza de un 27% de víctimas identificadas durante el periodo estudiado; es decir, mientras que en 2003 se registraban 11.700 casos aproximadamente; para el 2006 la cifra asciende a 14.900 casos. Estos números ponen de manifiesto la necesidad de alarmarse frente un fenómeno que crece considerablemente con el correr de los años, casi sin tener en cuenta los casos de víctimas que no figuran en los datos recopilados por las distintas autoridades de los Estados por no ser denunciados; con lo cual sorprendería aun más el total de víctimas de este delito si se pudiera incluir los casos no conocidos y no contemplados en las cifras oficiales. De estas cifras, la UNODC hace un desagregado según el cual se puede determinar el perfil de víctimas que componen esta

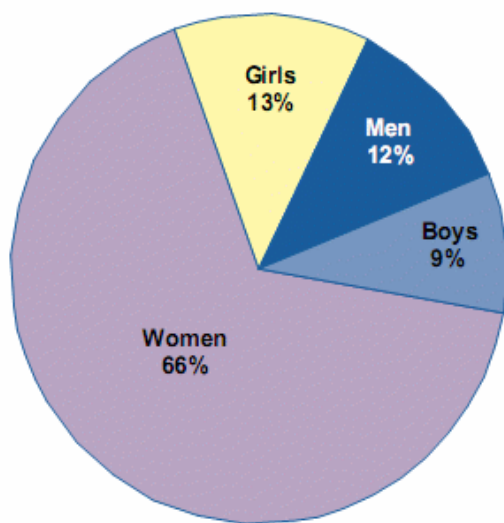
Fig. 20: Total number of victims identified by State authorities in the 71 countries where information was available for the entire reporting period



Source: UNODC/UN.GIFT

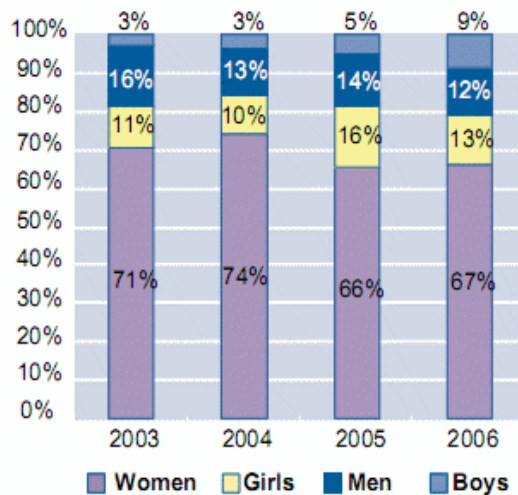
totalidad, así como la posterior distinción de perfiles en los reportes anuales del periodo 2003-2006:

Fig. 21: Profile of victims identified by State authorities in 61 countries where information was collected, aggregated for 2006



Source: UNODC/UN.GIFT

Fig. 22: Profile of victims identified by State authorities where information was collected, aggregated for the years under analysis



Source: UNODC/UN.GIFT

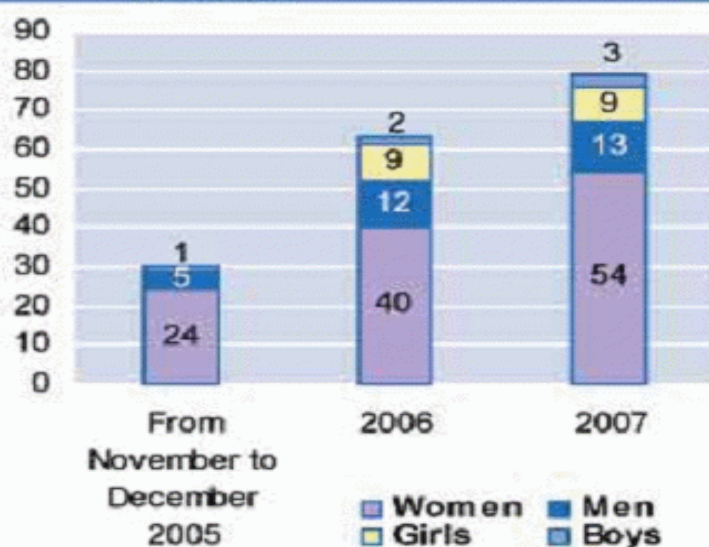
A partir de estos datos, se detectó que en el 58% de los países con información disponible, del total de víctimas, el rango que ocupan los niños va desde el 10% hasta un 50% de los casos; mientras que en el resto de los países, la gran mayoría de las víctimas es población adulta (mayor de 18 años). Y el dato a resaltar en este estudio es que el tráfico de niños prevaleció mucho más en las zonas de oeste y centra de África y algunos países de Centra y Sudamérica.

### Cifras de Argentina

Con el fin de dar una mirada local al problema, expongo brevemente el panorama que el informe de la UNODC presentó sobre nuestro país.

Primeramente cabe resaltar que el informe extiende sus datos hasta el año 2007 y hace mención sobre el marco legal que instaura Argentina a partir de distintas leyes promulgadas en 2008; con lo cual nos da un panorama mucho más cercano sobre el fenómeno, y es por ello que la mayoría de los datos expuestos corresponden a aportes del Programa de Asistencia a la Víctima de la Trata de Personas (AVOT), trabajo que es compartido y promocionado por la IOM (International Organization of Migration; de ahora en más OIM -Organization Inter-

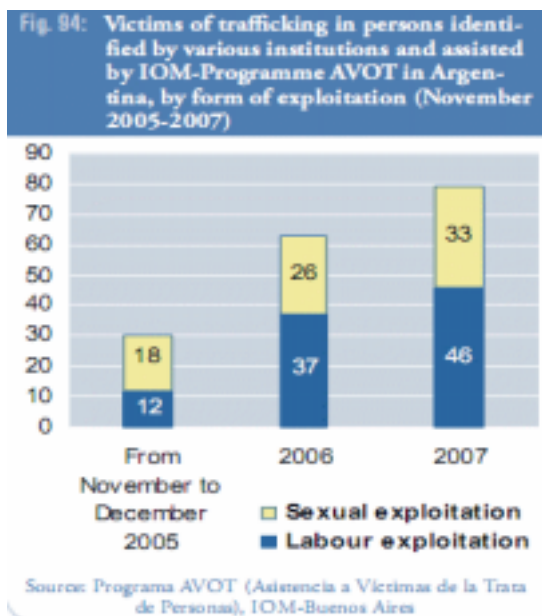
Fig. 93: Victims of trafficking in persons identified by various institutions and assisted by IOM-Programme AVOT in Argentina, by gender and age (November 2005-2007)



Source: Programa AVOT (Asistencia a Víctimas de la Trata de Personas), IOM-Buenos Aires.

nacional para las Migraciones-); esto por otro lado, sólo nos permite ver un número muy acotado de casos, que tal vez no reflejen de manera acertada la magnitud del fenómeno en toda la extensión del territorio, ni en la cantidad de víctimas totales.

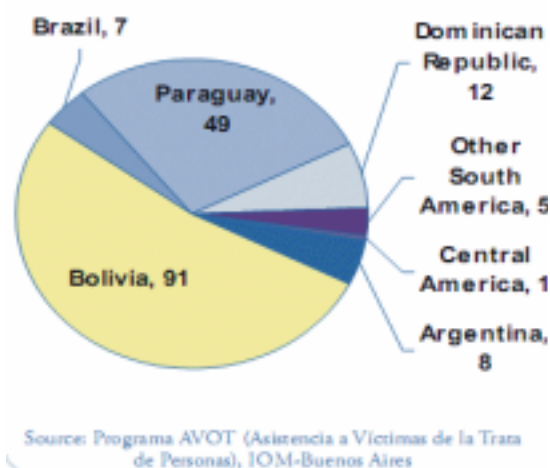
A continuación se presentan las mismas gráficas que en el informe global, sólo que avocadas a la República Argentina; de los cuales da cuenta el alza a través del período estudiado en los casos asistidos por el programa en cuestión y la diferenciación de estos en dirección a la explotación sexual o laboral.



Mientras que el siguiente gráfico, se muestra el total de víctimas de tráfico dependiendo el país de origen de éstas; donde claramente el mayor número, por encima del 50% es de origen boliviano, seguido de víctimas originarias del Paraguay.

Como dato adicional el informe explica que las víctimas reportadas fueron identificadas por la OFAVI (Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito de la Procuración General de la Nación), así como por otros departamentos gubernamentales de origen civil.

**Fig. 95: Victims of trafficking in persons identified by various institutions and assisted by IOM-Programme AVOT in Argentina, by country of citizenship (November 2005-2007)**



### Los «anillos» de riesgo

A partir del último informe del Departamento de Estado Norteamericano sobre el tráfico de personas presentado (que incluye datos hasta el 2007), la Argentina se coloca en un nivel de peligro intermedio, con miras a empeorar si no cumple con ciertos requisitos, compartiendo el mismo con una variedad de países entre los que se incluyen Afganistán, Camboya, Líbano, hasta Brasil, Chile, Finlandia y Suiza.

Lo cual parece ser preocupante a simple vista, al estar compartiendo sala con países atravesados por guerras y conflictos civiles, pero por otro lado con regiones del cono sur con situaciones similares y hasta países del primer mundo con estándares de vida, institucionales y políticos históricamente elevados, dejando en claro que la segmentación hecha por el Departamento de Estado no sigue una lógica lineal, anclándose en categorías y conceptos que van por fuera de lo cotidiano en materia de seguridad Internacional, con lo cual, no hay que perder de vista este punto a fin de interpretar los resultados arrojados por el informe.

Esta *división* por «anillos» incluye cinco zonas: la primera es de países que respetan los derechos humanos y no figuran en el informe (a excepción de Estados Unidos que sí aparece en

el informe pero no está incluido en ninguna categoría de riesgo); la segunda, o «anillo uno» es de aquellos con ciertos problemas, pero dentro de límites aceptables (Australia, Alemania, Gran Bretaña, Noruega, Colombia, Italia); la tercera, o «anillo dos», registra problemas e intenta solucionarlos (Grecia, Jordania, Laos, Bolivia y Paraguay, etc.).

La cuarta zona, o «anillo dos, en alerta», incluye naciones con problemas crecientes, donde aparece Argentina; y por último, el «anillo tres» es aquel compuesto por países que, según el citado informe, no respetarían los derechos humanos ni intentan hacerlo (Cuba, Irán, Venezuela, Corea del Norte, etc.). A partir de esto podemos distinguir dos variables principales a partir de la cual se dividen los grupos; por un lado, el respeto a los Derechos Humanos (es más que paradigmática la manera de medir esta variable y sus índices); y por otro lado, la legislación y puesta en forma de nuevas leyes que controlen y repriman el delito (law enforcement). En el caso argentino, el diario La Nación hace un magnífico resumen de la situación que detalla;

*«El gobierno argentino no cumple completamente con los estándares mínimos para la eliminación del tráfico ilegal; sin embargo, está haciendo esfuerzos significativos para lograrlo», se remarca hace ocho meses. El Estado, recordó entonces Washington, afronta también problemas presupuestarios «para perseguir agresivamente a los traficantes domésticos e internacionales» además de «carecerse de un mandato claro de los líderes políticos» para afrontar el problema. « (La Nación, 29/5/2009)*

Ahora bien, más allá de la discrecionalidad del informe y su relevancia social y política, en especial la postura de EEUU en la lucha contra este delito y su injerencia en la órbita de los países participantes, cuando «combatirlo permanece como una prioridad para EE.UU. en la Argentina», al punto que la diplomacia estadounidense «hizo lobby sobre el gobierno argentino para que formalice un proceso de coordinación interministerial y nombre a un coordinador central de actividades». (La Nación, 29/5/2009); los datos demuestran la necesidad de frenar el avance del delito y poner en marcha mecanismos político-institucionales a nivel nacional, regional e internacional que permitan dar un correcto diagnóstico de la problemática y su posterior control.

### ***Políticas Nacionales***

Como destaca el informe del Departamento de Estado Norteamericano y la ONUDC, Argentina puso en forma una serie de reformas legislativas y distintos programas de ayuda y asistencia a víctimas de este delito, así como de control y combate del mismo.

En primer lugar, como destacado, encontramos el Programa Nacional de prevención y Erradicación de la Trata de Personas y de Asistencia a sus Víctimas (AVOT), cuyo objetivo principal es la asistencia integral a las víctimas de la trata de personas, para lo cual utiliza múltiples estrategias que incluyen la protección de la víctima, su retorno y su reintegración. Para lograr esto pone en funcionamiento diferentes dispositivos, que esta lista a continuación detalla;

*«Componentes dispositivo A VOT;*

- Asistencia médica*
- Apoyo psicológico*
- Necesidades básicas de consumo*
- Provisión de alojamiento para mayores de 18 años*
- Asistencia en gestión documentación personal*
- Retorno voluntario al lugar de origen en condiciones de seguridad*
- Elaboración Plan de reintegración social» (Programa AVOT; 2007)*

Estos mecanismos se ponen en marcha a través del Estado Nacional y, principalmente en la reintegración, a través de IOM con sede en Buenos Aires y demás sedes mundiales, con ayuda de distintas Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales. Esto da cuenta del nivel de integración del programa a nivel nacional, regional e internacional, siendo un gran avance en la lucha contra el delito del tráfico de personas.

Por otro lado, el programa se inserta en la órbita de las políticas públicas integrales, al cubrir más de un área del problema, es decir, no sólo ocuparse de los factores de riesgo, catalizadores del delito, sino también de otros como es el factor socio-económico y el institucional;

*«La propuesta de reinserción social de la VoT es tendiente a mejorar y/o ampliar sus recursos socio-económicos y a disminuir las posibilidades de revictimización de las VoT. Este plan puede cubrir e incluir: asignación económica para la reintegración, acompañamiento psicológico y asistencia médica, capacitación en oficios, apoyo para la reincorporación al sistema educativo, apoyo para la realización de micro-emprendimientos productivos, tramitación de documentación, entre otros.» (Programa AVOT; 2007)*

Este último punto es importante destacarlo ya que deja atrás las ingenuas políticas de combate unidimensionales y focalizadas en un factor en particular; por el contrario, está anclada en una concepción de «delito» ampliada y contemporánea, es decir, considerando al delito como un fenómeno social multicausal (y no explicado por una única variable), el cual incita una intervención multidimensional y multidisciplinaria. (Eissa, Gorgal, Tedeschi; 2006).

Es decir, la política pública contra el delito también debe ser compleja y multivariable, atacando a todas las causas y teniendo en cuenta todos los condicionantes que involucran al delito en el contexto en el que se inserta; debe tenerse en cuenta los factores socio-económicos que actúan como incentivos al delito, los factores socio-demográfico-culturales que hacen de barrera de contención, así como los factores de riesgo que actúan como catalizadores aumentando el nivel de violencia de los mismos y los factores institucionales que aumentan los costos y riesgos de cometer el delito.

Por otro lado, el decreto antes mencionado también creó la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito de la Procuración General de la Nación (OFAVI), la cual detalla entre sus funciones;

- Asesorar jurídicamente a la víctima de un delito sobre sus posibilidades de asistencia estatal en particular a aquellas víctimas de menores recursos.
- Asesorar a aquellas víctimas de delitos que presenten cuadros sociales especialmente complicados a efectos de guiar a estas personas en los mecanismos estatales y no gubernamentales de apoyo asistencial.
- Realizar estudios criminológicos que descubran sectores sociales con especial riesgo de ser victimizadas, realizar sugerencias a los organismos competentes a efectos de disminuir esta situación de vulnerabilidad y desarrollar propuestas de estrategias que aumenten los índices de eficiencia en las tareas de investigación penal que tienen a su cargo los fiscales.
- Desarrollar campañas de comunicación social a efectos de informar en forma eficiente a la comunidad sobre cuales son los caminos para acceder al Ministerio Público Fiscal, es decir

llevar a la realidad el acceso a la justicia.

- Organizar los vínculos administrativos y jurídicos necesarios para el logro de una adecuada optimización de los servicios que determinadas Organizaciones no Gubernamentales prestan hoy día a ciudadanos que sufren las consecuencias del delito.

- Realizar tareas de coordinación de actividades con otras Oficinas que expresen cometidos similares.

A partir de esto, podemos afirmar que, a nivel legislativo y jurídico, estas políticas públicas intentan abarcar el abanico de factores y condicionantes del delito en una forma integral, atacando el delito desde todos sus perspectivas y suponiendo un proceso a largo plazo, tal como lo detallan sus fundamentos e intervenciones;

*«La Oficina adhiere al modelo de asistencia integral e inmediata y siguiendo los lineamientos de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas de delitos y de abuso de poder (...). El modelo de asistencia integral adoptado por la Oficina se traduce en asistencia jurídica, psicológica, médica y social.» (OFAVI, Ministerio Público Fiscal)*

Existen además un abanico de leyes y proyectos (que me es imposible debatir en el presente trabajo por su extensión), de los cuales me interesa resaltar la nueva ley 25.871 de migración, formulada por el senador Roberto Giustiniani (PS - Santa Cruz), que establece penas de 1 a 6 años de prisión para el tráfico de personas; de 2 a 8 años si se utiliza la violencia o se aprovecha la debilidad o la ignorancia de la víctima; de 3 a 10 años si el culpable es funcionario público; de 5 a 15 años cuando hay peligro de vida para los inmigrantes o si estos son menores, y una pena de 8 a 20 años si el tráfico de personas es con fines de terrorismo o narcotráfico. Esta ley hace foco en la variable institucional del problema, dando un marco normativo adecuado y una especificidad a las penas que afrontan aquellos que incurren en el tráfico de personas, que en consonancia con los diferentes programas y oficinas antes mencionados, permiten dar una tratativa multidimensional e integral a esta problemática, poniendo de relieve que no se trata de un delito común y activando mecanismos del Estado necesarios para su tratamiento, así como la ampliación de las capacidades del mismo.

### ***Políticas Inter-regionales***

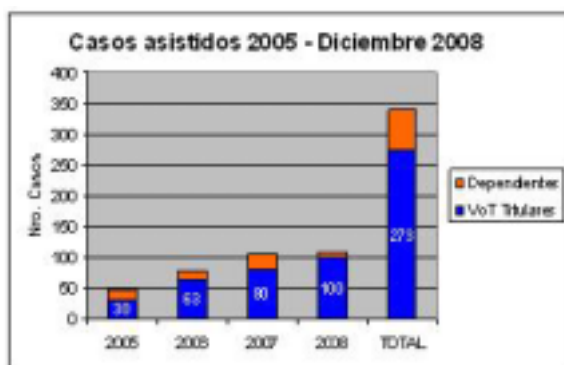
Como se mencionó anteriormente, algunas de las políticas públicas que combaten la trata de personas se expanden también al ámbito regional e internacional. El Programa AVOT funciona en distintos países del Cono Sur además de la Argentina (Brasil, Chile Paraguay, Uruguay) desde el año 2002 para asistir de manera conjunta con los países de la región a las víctimas de la trata, y nace como iniciativa de la OIM. A partir del 2008 Argentina se inserta como engranaje dentro del programa regional con la sanción de la Ley 26.364: «Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas», los organismos gubernamentales, liderados por la Oficina de Rescate y Acompañamiento a personas damnificadas por el delito de la Trata de Personas dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, han comenzado a implementar acciones de persecución del delito y asistencia directa a las víctimas; esto permitió comenzar un plan de lucha conjunto a nivel sub-regional, es decir, específicamente de los países del Cono Sur.

A través de los casos tornados por el programa, la IOM resalta que los países de origen de las



víctimas son principalmente Paraguay y Bolivia, además de República Dominicana, Brasil, Perú, Colombia y Argentina. El Programa AVOT tiene como contrapartes a los gobiernos de la región a través de sus Ministerios de Justicia, Oficinas de Asistencia a las Víctimas Ministerios del Interior, Ministerios de Relaciones Exteriores, Secretarías de la Mujer, Ministerios Públicos Fiscales y Poder Judicial, Defensorías del Pueblo y organizaciones de la sociedad civil; demostrando el nivel de cohesión de los diferentes organismos e instituciones, no sólo a nivel municipal o nacional, sino también sub-regional.

Los resultados del programa a nivel sub-regional también ponen en alerta todos los países implicados, ya que la tendencia en aumento de este delito es notoria en toda la zona, agudizándose en zonas como la Triple Frontera o los pasos Fronterizos con Bolivia y Chile, aumento que también se evidencia en el total de casos asistidos por el programa hasta fines del 2008



Fuente: <http://www.oimconosur.org>

Otra de las políticas regionales adoptadas por los países del Cono Sur es el Proyecto Regional Punto Sur, que también es ejecutado por la OIM, pero con sede en Uruguay, que tiene como propósito promover una red regional de expertos/as y funcionarios/as vinculados a la prevención de la trata de personas y la pornografía infantil a través de una estrategia de capacitación y fortalecimiento de recursos institucionales. Este proyecto cuenta con el apoyo financiero de la Oficina de Monitoreo y Combate de la Trata de personas del Departamento de Estado. Sus actividades comprenden acciones en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Con todo lo que esto representa, se pone de manifiesto que el abordaje del delito a nivel sub-regional también intenta ser integral y obliga a los países integrantes a participar de forma activa en la lucha desde todos sus factores, dimensiones y causales, como la misma definición del proyecto anuncia en el contexto regional;

*«En virtud del carácter supranacional de este delito, las agendas públicas y organismos privados deben orientar acciones de prevención, asistencia e investigación, compartir sus experiencias y articular estrategias que potencien sus esfuerzos.» (Proyecto Punto Sur; 2007),*

También son destacables una serie de congresos y demás proyectos dirigidos por organizaciones internacionales, dentro del cual cabe mencionar el proyecto Lucha contra la Trata de Personas en la Triple Frontera, que se comenzó a implementar desde el 2006 por parte de OIM en las ciudades fronterizas de Ciudad del Este, Foz de Iguazú y Puerto Iguazú. Gran parte del accionar en las ciudades fronterizas es apuntado a la realización de encuentros tri-nacionales para difundir la problemática, la realización de una campaña de sensibilización -actualmente en plena difusión- y el apoyo a las redes que articulan organismos gubernamentales y no gubernamentales que abordan la trata de personas.

Por último, cabe mencionar los tratados y protocolos internacionales en los que se insertan

todas estas políticas; en diciembre del año 2000, 148 países se reunieron en Palermo, Italia, para asistir a una nueva conferencia de alto nivel para la firma por parte de los Estados de la nueva Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada; de los países presentes, 121 firmaron el nuevo documento, y unos 80 firmaron sus Protocolos. Así mismo la adhesión a los diferentes protocolos de Derechos Humanos firmados antaño, se inserta también en estas políticas.

### ***El papel de las Fuerzas Armadas***

A partir de la reconfiguración de las agendas de seguridad y la securitización de las «nuevas» y viejas amenazas, en muchos países, principalmente Estados Unidos y su órbita de influencia, se vieron obligados a dismantlar el gran andamiaje militar orientado a la manutención de la Guerra Fría, quitando la función primordial y su razón de ser a las FFAA. Con el giro de las agendas de seguridad global hacia el combate del delito transnacional y las nuevas amenazas, permitiendo que ya no sean delitos del orden doméstico y propiciando su militarización, estos se han convertido en muchos casos en la nueva hipótesis de empleo de las FFAA. En el caso Latinoamericano, tal vez el caso mas notorio sea el de Colombia y la guerra contra el narcotráfico, en la cual están puestos todos los esfuerzos militares sumados al apoyo militar de EEUU que presta para el combate, como también lo presta en México, esto es lo que Montenegro presenta como la «proyección latinoamericana» de EEUU -que se manifiesta en «*sus prioridades políticas, sus preocupaciones de seguridad y su voluntad y capacidad para incidir sobre el ámbito regional*» (Montenegro, 2007: 97).

Pero como señala Mónica Hirst, la securitización de estas cuestiones no fue un proceso homogéneo, ya que los países de la región tendieron a desarrollar respuestas unilaterales, mientras que tuvo lugar una «especialización» de acuerdo con las agendas particulares. En el caso de la lucha contra el narcotráfico el papel de las FFAA en Sudamérica tendió a una expansión de sus límites y responsabilidades, como curso de acción natural contra este delito, sin embargo, los gobiernos del Cono Sur fueron mas cautos al respecto y entendieron que es curso de acción podía producir un proceso de «contaminación» y militarización de problemas que no tenían tal peso; las autoridades militares argentinas y brasileñas enfatizaron que las FFAA debían asistir, pero no involucrarse en dichas acciones (Hirst, 2004). Lo que aquí se evidencia es que el principio de no-intrusión militar permaneció inalterado al cambio en la percepción de la seguridad global, y esto es muy importante porque es un pilar básico de la formación de las democracias de la región, que no se vio afectado por el cambio a nivel global sobre estas problemáticas y los nuevos conceptos de seguridad. En el caso particular del trafico de personas, en especial en el Cono Sur, éstas sólo prestan asistencia en lo referente a la defensa y la prevención en las zonas fronterizas, mientras que se mantienen alejados del resto del proceso, dejando lugar a diferentes comandos y equipos policiales dirigidos por los Estados nacionales o provinciales en la desarticulación de las redes del tráfico de personas.

### ***Comentarios finales***

Con lo expuesto en el presente artículo sólo quedan algunos comentarios finales. Primero, como se había anticipado en al comienzo, en la región *del Cono Sur*, y en lo concerniente al caso Argentino en la lucha contra el trafico de personas, las Fuerzas Armadas no juegan un papel principal, ni son los actores mas relevantes en el proceso de lucha; con lo cual, en este caso, no se transformó el delito transnacional en hipótesis de empleo de las FFAA, es decir, se encuentran en posición de asistir en el combate del delito, pero no de involucrarse ni transformarlo en una cuestión meramente militar.

Como segundo punto, es destacable la labor del Estado Nacional por medio de sus políticas

públicas y la inserción de éstas en un marco regional, permitiendo crear un «imaginario común» entre los países, que solventa la fragmentación que presentan en términos de percepciones y de efectos, permitiendo esta articulación de políticas públicas no sólo a nivel nacional, *sino también* regional e internacional, incluyendo una multiplicidad de actores que da la posibilidad de articular y definir objetivos de manera conjunta, así como llevar a cabo un plan de acción acorde.

Si bien los diferentes programas atacan la problemática de una manera integral, parece quedar relegado en cierto punto el carácter preventivo que deben tener las políticas públicas con el fin de combatir el delito desde su raíz; a eso apunta la diputada socialista María Elena Barbagelata (PS-Buenos Aires), titular de la Comisión de Población de la Cámara Baja cuando afirma que «*faltan mecanismos de acción concreta en la práctica*», de manera que no hay política a largo plazo que se sostenga sin la arista preventiva, sino se convierte en trabajo vano; por eso es importante que las políticas públicas también incluyan un plan preventivo e informativo, de concientización y de trabajo sostenido, y es aquí donde el rol del Estado se hace primordial, es necesario el pleno uso de todos sus mecanismos y capacidades para afrontar una problemática de tal envergadura, para que esto no mine el trabajo realizado, y por el contrario, lo respalde.

### ***Glosario***

FFAA: Fuerzas Armadas; ejércitos y cuerpos policiales del Estado.

AVOT: Programa de Asistencia a la Víctima de la Trata de Personas

UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime

OFAVI: Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito de la Procuración General de la Nación

### ***Referencias bibliográficas***

- Eissa, Sergio (2005), 'Lucha contra el narcotráfico en America Latina», en <http://econpapers.repec.org/paper/ciseeuu00/002.htm>
- Eissa, Sergio; Gorgal, Leandro & Tedeschi, Karina (2006), Hacia una perspectiva integral. Consensos y disensos, Prometeo, Buenos Aires, Parte Primera.
- Hirst, Monica (2004), «La fragmentada agenda de la (in) seguridad regional», en Hirst, Monica; Russell, Roberto; Perez Liana, Carlos; Tokatlian, Juan Gabriel, Imperio, Estados e Instituciones. La política internacional en los comienzos del Siglo XXI, Altamira y Fundacion OSDE, Buenos Aires.
- Informe mundial sobre Trafico de Personas 2007 - Departamento de Estado Norteamericano
- Garreton, Manuel (2000), La sociedad en la que vivi(re)mos, LOM, Santiago de Chile, 2000
- Gorgal, Diego (2004), «Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana. Algunas conclusiones preliminares», en Stanganelli, Isabel, Seguridad y defensa en el Cono Sur, Coleccion Cono Sur, Buenos Aires.

- La Nacion, version digital; [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=691337](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=691337); [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=691340](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=691340); [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=691341](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=691341)
- Montenegro, German (2003), «Nuevas Amenazas: aproximacion desde una perspectiva internacional», en Lopez, Ernesto y Sain, Marcelo (comp.), Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafios para la Argentina y Brasil, UN de Quilmes, Quilmes.
- Organization International para las Migraciones; en <http://www.oimconosur.org/>; Annual report 2007 (IOM)
- Oficina de Asistencia Integral a la Victima del delito; en <http://www.mpf.gov.ar/MPF2/Ofavi%20pagina.htm>
- Proyecto Punto Sur; en <http://www.puatosur.org/>
- Programa AVOT, en «programa asistencia victima», en [http://www.oimconosur.org/variarios/index.php?url=pyp\\_avot](http://www.oimconosur.org/variarios/index.php?url=pyp_avot)
- Rojas, Mariana (2008); Ponencia: ‘Victimas de trata: Mujeres y niñas».
- Sain, Marcelo (2002), Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Fondo de Cultura Economica, Buenos Aires.
- Ugarte, Jose Manuel (2003), Los conceptos juridicos y politicos de la seguridad y la defensa, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.
- UNODC; Global Report on TIP