

Grupo de Trabajo 24: “Géneros, cuerpos y sexualidades”.

Las políticas públicas contra la trata de personas con fines de explotación sexual en tiempos del capitalismo global. Un análisis crítico de los elementos de identificación de situaciones de trata de personas en el sector aeroportuario.

Moreno, Magdalena

magdalenamorenoivan@gmail.com

Doctoranda en Geografía por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Becaria doctoral de CONICET por el Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales IGEHCS (UNCPBA/CONICET)

## **Introducción**

El presente trabajo tiene por objeto realizar un estudio introductorio sobre las políticas públicas sobre la trata de personas en relación a las prácticas migratorias, en Argentina en el período actual. El escrito tiene cinco apartados. En el primero, se realiza una mención, desde una perspectiva de género, a las características de la etapa global del capitalismo, a modo de contexto del proceso de feminización de las migraciones y del desarrollo global de la campaña anti-trata. Luego, se lleva a cabo una presentación de la misma y del discurso humanitarista. En un apartado posterior, se presenta la instrumentalización legal que se hizo de dicha campaña en Argentina. Para continuar, se muestra un ejemplo de la aplicación de las políticas públicas anti-trata en relación a las capacitaciones que reciben los/as trabajadores/as del sector aeroportuario para la identificación de posibles casos de trata de personas. Para finalizar, se propone un análisis crítico de estas políticas públicas y de su implementación, comparando las diferencias en el área entre los gobiernos populares y los neoconservadores.

En términos metodológicos, para la presentación de las características de las migraciones y de las políticas anti-trata se ha realizado una revisión bibliográfica de los principales aportes que existen sobre estos temas. Los modos en que la campaña anti-trata se concretaba en los gobiernos populares en el territorio argentino son estudiados a partir del análisis de los acuerdos internacionales y del MERCOSUR a los que adhiere el país y de las legislaciones nacionales pertinentes. También se revisaron los documentos oficiales (elaborados entre 2008 y 2015) sobre las políticas públicas desarrolladas contra la trata de personas en el país así como los que reglamentan los controles en la zona de límites internacionales, como los realizados en el sector aeroportuario. Además, se llevó adelante una entrevista semi estructurada a un trabajador del sector, que ha recibido formaciones por parte del Estado para identificar posibles casos de trata de personas.

## **Dinámicas actuales de la globalización: un sesgo de género**

En la etapa global del capitalismo se desarrollan dinámicas que otorgan un marco de comprensión a las políticas públicas sobre migración y trata de personas implementadas por los gobiernos populares de Argentina en el siglo XXI. El contexto mundial actual se caracteriza por la escala global de las actividades económicas desplegadas a través del crecimiento de los mercados financieros y la expansión del comercio internacional de servicios. De acuerdo con Sassen (2003), la expansión de la economía informal conforma el escenario para la flexibilización y desregulación de la fuerza de trabajo, lo que provoca la profundización de las desigualdades. Esta situación tiene un sesgo de género ya que son las mujeres las que ocupan los puestos de trabajo más precarios y reciben las menores remuneraciones<sup>1</sup>.

Debido a que históricamente se ha asignado a las mujeres la tarea de sostener el hogar y posibilitar la supervivencia de la familia, se asiste a un momento de feminización de la supervivencia junto con el de la fuerza de trabajo mencionado. Para poder cumplir con dicha tarea, las mujeres buscan en la migración posibles soluciones y, por consiguiente, se feminizan las migraciones latinoamericanas.

Las dinámicas actuales de la globalización evidencian la conexión sistémica que existe entre el crecimiento de circuitos ilegales y la feminización de los circuitos transfronterizos. Es decir, son las mujeres quienes son explotadas en los circuitos ilegales<sup>2</sup> y quienes encuentran en la migración y la prostitución modos de supervivencia. Así, se generan *circuitos alternativos de supervivencia* transfronterizos, que están enlazados con las redes ilegales destinadas a la explotación de las personas (generalmente mujeres) que están en condiciones de desventaja y que forman parte de las estrategias desplegadas en el capitalismo actual.

### **Las políticas públicas migratorias y la campaña anti-trata.**

Las redes de trata con fines de explotación sexual constituyen un claro ejemplo de los circuitos alternativos globales y se materializan de una manera particular en cada lugar, configurando una espacialidad caracterizada por los circuitos espaciales de producción y cooperación.

---

<sup>1</sup> Para conocer acerca de esta realidad en Argentina, puede consultarse el blog del grupo *Economía Feminista* (<http://w4000416.ferozo.com>) que produce, organiza y difunde información económica desde una perspectiva de género.

<sup>2</sup> “Conceptualizo estos circuitos bajo el nombre contrageografías de la globalización. Estas contrageografías están profundamente imbricadas con algunas de las principales dinámicas constitutivas de la globalización: la formación de mercados globales, la intensificación de redes transnacionales y translocales y el desarrollo de tecnologías de la comunicación (...)” (Sassen, 2003, p. 41).

En Argentina, entre 2008 y 2015 se desarrolló una campaña anti-trata<sup>3</sup>, iniciada por el Departamento de Estado de Estados Unidos y que hoy se ha expandido a escala global (Varela, 2013). Dicha campaña consiste en una serie de instrumentos legales e institucionales que buscan sancionar y erradicar la trata de personas, a través de políticas humanitarias que regulan la vida social. Diversos actores, como las organizaciones sin fines de lucro, los Estados y los organismos internacionales, desarrollan una serie de prácticas que tienen por fin, al menos en el plano del discurso, prestar ayuda a aquellos seres humanos en condición de desprotección o desventaja. Para esto, en lugar de otorgarles un lugar de agencia, se crean sujetos que necesitan ser ayudados y se construye una realidad evidente que justifica la intervención. Al desplegar los sentimientos morales en las políticas públicas, se genera una retórica que puede pensarse como “política de la compasión” y, legitimándose en ésta, se llevan a cabo prácticas gubernamentales que no se traducen en la equiparación de derechos, sino que pueden aumentar la desigualdad (Fassin, 2016).

Dentro de estas políticas estatales pueden encontrarse las referidas a la trata de personas. Actualmente, en paralelo a la libre circulación de los capitales se establecen cada vez más restricciones a la circulación de personas, como son los controles en las zonas fronterizas, que pueden agudizar la problemática. Esto sucede, entre otras razones, porque debido a la falta de habilitaciones para migrar, las mujeres recurren a los traficantes para poder realizar su trayectoria migratoria. Estas mujeres suelen ser consideradas en los países de destino como “inmigrantes ilegales” y, en consecuencia, los gobiernos proceden a la repatriación o prisión. Sin duda, esto genera una situación de vulnerabilidad aún mayor y una revictimización (Chiarotti, 2005).

### **La campaña anti-trata en Argentina: de la administración kirchnerista a la nueva administración neoliberal**

A continuación se realizará un breve estado de la cuestión de los instrumentos legales e institucionales que forman parte de la campaña anti-trata de Argentina para analizarlos bajo la mirada del discurso humanista aportada por Fassin (2016).

---

<sup>3</sup> “Utilizo el término “anti-trata” para dar cuenta de un campo heterogéneo de organizaciones sociales – tanto no gubernamentales como colectivos autogestionados – con distintas trayectorias y experiencias formativas, cuyo rasgo común es proponerse acciones (de distinta índole) de vigilancia y combate a la trata de personas. Solo una parte de estas organizaciones provienen del feminismo, y una parte minoritaria de un abolicionismo que denominamos “histórico” en tanto y en cuanto podemos rastrear a sus activistas desarrollando acciones de militancia respecto de esta cuestión en las décadas de los 80 y 90. Sin embargo, el abolicionismo ha logrado en poco tiempo hegemonizar las posiciones de este arco amplio de organizaciones.” (Varela, 2013, p. 271).

En primer lugar, es importante destacar que los informes analizados son los que se realizaron en el marco del gobierno popular (2003-2015) debido a que, luego de la asunción de Mauricio Macri como presidente de Argentina, se ha suspendido la difusión de información sobre las políticas públicas implementadas. Un claro ejemplo lo constituye el sitio *web* de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas del Ministerio Público Fiscal de Argentina (UFASE), que ha cambiado de ubicación y brinda la información producida hasta diciembre de 2015, sin actualización alguna de los datos.

En relación a los instrumentos legales, en Argentina están vigentes varias legislaciones que penalizan la trata de personas<sup>4</sup>, destacándose las leyes nacionales N° 26.364/08<sup>5</sup> (para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas) y la N° 26.842/12 sancionada a partir de la condena social que recibió el fallo del caso *Marita Verón*<sup>6</sup>. Como consecuencia, durante los gobiernos de 2003-2015, se han profundizado las políticas destinadas a producir estadísticas sobre la trata de personas y las intervenciones en distintos ámbitos en busca de combatir la problemática. A su vez, en 2012 la Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos emitió un informe sobre la situación de la trata de personas en Argentina<sup>7</sup>. Siguiendo la reglamentación de la Ley Nacional N° 26.842 se creó la UFASE, que también realizó un informe de situación en 2014. Es así como el Estado argentino ha tomado de Estados Unidos y ha creado<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional de 2004, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, el Plan Mundial de Acción contra la Trata de Personas, el Marco Internacional de Acción para la Aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas, la Ley Modelo contra la Trata de Personas de la Oficina contra el Crimen y la Droga (UNODC) para el combate de la Trata de Personas y la Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el MERCOSUR y Estados asociados de 2005.

<sup>5</sup> Esta ley estaba en consonancia con la de Migraciones (Ley N° 25.871) que tipifica el tráfico de migrantes como ilícito penal, estableciendo agravantes que componen el delito de trata. Éstos son: tráfico ilegal de personas; promoción de la permanencia ilegal de extranjeros y a su vez, establece agravantes a los delitos de tráfico ilegal de personas y promoción de la permanencia ilegal de extranjeros.” (Ministerio del Interior y Dirección Nacional de Migraciones, 2010, p. 13)

<sup>6</sup> En diciembre de 2012 la Sala II de la Cámara Penal de Tucumán absolvió a los trece imputados por el caso. Para más información, consultar <http://casoveron.org.ar> y para leer el fallo completo, puede consultarse: <http://www.cij.gov.ar/nota-12751-Caso-Marita-Ver-n--fallo-de-la-Corte-Suprema-de-Justicia-de-Tucum-n.html> (sitios consultados en julio de 2017).

<sup>7</sup> Recuperado de:

<http://photos.state.gov/libraries/argentina/8518/pdfswebsite/2012ArgTIPREPORTSpanish.pdf> (sitio consultado en julio de 2017).

<sup>8</sup> Cabe aclarar que el Programa nacional de rescate y acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de trata del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación no ha publicado informes que den cuenta de las dimensiones reales de las redes de trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina.

estadísticas sobre la problemática de la trata, de las que se desconocen las fuentes para su producción.

Basándose en esta información y en las legislaciones mencionadas, el Estado argentino ha delimitado las acciones a llevar a cabo para enfrentar a la trata de personas<sup>9</sup>: se propuso el desarrollo de políticas públicas (como el acompañamiento psicológico y social de las víctimas); la visibilización del delito e información a la población; la penalización y persecución de la trata de personas; y la capacitación y el fortalecimiento institucional, aunque no alcanzaron a constituirse en programas sistemáticos, integrales y continuos. Como se ha mencionado, a partir de diciembre de 2015 no se cuenta con información pública sobre la (no) continuidad de estas políticas.

### **La trata de personas en el sector aeroportuario**

Entre las acciones que desarrolló el Estado para prevenir y combatir la trata de personas fue la capacitación de los/as trabajadores/as de los sectores fronterizos del país con el fin de que detecten situaciones de trata. En este sentido, existe en Argentina un Protocolo para Detección Temprana de situaciones de trata de personas que especifica los indicadores para detectar posibles casos de trata y el perfil de las posibles víctimas. Además, se ha publicado un documento que, en otros, establece los indicadores de situaciones de vulnerabilidad (Gatti, 2013).

Para conocer de qué modos estos protocolos se llevan a la práctica, se realizó una entrevista a un trabajador del sector aeroportuario<sup>10</sup> que ha recibido capacitaciones por parte del Ministerio de Seguridad de la Nación para detectar posibles casos de trata de personas<sup>11</sup>, durante la administración kirchnerista. Las mismas consisten en encuentros durante tres días, a cargo de personal del Ministerio. Los/as trabajadores/as de los aeropuertos fueron capacitado/as para cumplir funciones de veedores/as y han sido informados/as sobre los indicadores y el procedimiento específico que se realiza en el aeropuerto para detectar posibles situaciones de trata. En relación a los indicadores que los protocolos establecen para detectar situaciones de trata, el entrevistado relató las características (una mujer sola) que mostraba una persona que fue denunciada como posible víctima de trata. Por último, interesa señalar un caso comentado por el trabajador aeroportuario, en relación a la producción de una denuncia (y consecuente dato estadístico) en base a indicadores que no guardan relación con los señalados por el Estado para detectar casos de trata: el color de la piel y del pelo y los cánones de belleza.

---

<sup>9</sup> Por cuestiones de espacio, no se mencionan en el resumen ampliado.

<sup>10</sup> Si bien este sector no es que registra mayores denuncias se ha elegido trabajar sobre él por cuestiones de acceso a la información.

<sup>11</sup> Se desconocen los criterios de selección del personal que fue capacitado.

## **A modo de cierre**

A través de las legislaciones vigentes en Argentina, los protocolos de actuación y las experiencias de su implementación, puede verse que el Estado nacional enmarcó sus políticas públicas a la migración y a la trata de personas en el discurso humanitarista de varias maneras.

En primer lugar, se construyó un sujeto pasivo que requiere de ayuda y que, como se mencionó anteriormente, interpela a los sentimientos morales de la población. En los documentos oficiales presentados se equipara la situación de mujeres, niños/as y migrantes bajo el adjetivo de “vulnerable” sin realizar un ejercicio de justificación y sin explicitar qué procesos generan situaciones de vulnerabilidad para estos sujetos. Además, no se reconoce la capacidad de agencia de los sujetos involucrados sino que los objetiviza como algo a proteger, cuidar, ayudar. De esta manera, se configura una esencialización a través de la cual el hecho de ser vista como mujer implica una vulnerabilidad. Reconocer a las mujeres migrantes como sujetos vulnerables, pasivos y dependientes de la ayuda del Estado refuerza aún más la desigualdad de género y estigmatiza las condiciones de las mujeres que viajan solas.

En segundo lugar, estas construcciones son legitimadas por la creación de datos oficiales, que muestran la cantidad de víctimas rescatadas según variables diferentes, sin explicitar su proceso de construcción. Puede pensarse, entonces, que la visibilización<sup>12</sup> de esta información está relacionada a la necesidad de construir una realidad que vuelva evidente la necesidad de las personas-víctimas de recibir ayuda por parte del Estado. Así, se legitiman las políticas de control en un contexto de feminización de las migraciones. Un claro ejemplo de esta situación puede reconocerse en el discurso del trabajador del sector aeroportuario cuando menciona que el modo de tratar personas actualmente es sin acompañante. Por su parte, los indicadores presentados para detectar posibles situaciones de trata de personas contemplan las múltiples variables (como la de género, etnia o clase) que se ponen en juego en el momento de migrar, desde una perspectiva estigmatizante. Además, los elementos de identificación de situaciones de trata dependen de la mirada externa y subjetiva de los/as veedores/as que no tienen una formación sólida específica en el tema.

---

<sup>12</sup> Se han realizado campañas gráficas y audiovisuales para difundir la información sobre la problemática. Es interesante destacar la diferencia que existe entre la campaña de visibilización llevada a cabo durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y la de Mauricio Macri. Mientras que la primera apunta a mostrar la gestión y ocupación por parte del Estado sobre el tema, el segundo busca que se realicen denuncias realizadas individualmente ante la sospecha que puede tener cualquier persona sobre situaciones que no necesariamente están relacionadas con la explotación sexual.

Para finalizar, es interesante remarcar que en un contexto de feminización de las migraciones se realizaron formaciones a personas que trabajan en los sectores fronterizos del país, apelando a sus sentimientos de compasión para que aporten al “combate” de la trata de personas, especialmente de mujeres. Se les dijo que deben denunciar cualquier situación que les parezca sospechosa, aún si esto consiste en denunciar a una mujer que viaja sola, para así crear los datos que vuelven *evidente* la *necesidad* de control del Estado sobre las migrantes y reforzando los estereotipos de género.

## **Bibliografía**

Chiarotti, S. (2003). *La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos*. Inter-American Development Bank. 28p. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/discover?filtertype\\_1=unsymbol&filter\\_relational\\_operator\\_1=equals&filter\\_1=LC/L.1910-P&submit\\_apply\\_filter=Aplicar](http://repositorio.cepal.org/discover?filtertype_1=unsymbol&filter_relational_operator_1=equals&filter_1=LC/L.1910-P&submit_apply_filter=Aplicar)

Declaración de Montevideo contra la trata de personas en el MERCOSUR y Estados asociados (2005) Recuperado de:

[http://www.migraciones.gov.ar/lib/consultas\\_infomig/verPdf.php?pk=AAAI4LAAiAAALoPAAE&o=infomig&n=Declaraciones&f=18/11/2005](http://www.migraciones.gov.ar/lib/consultas_infomig/verPdf.php?pk=AAAI4LAAiAAALoPAAE&o=infomig&n=Declaraciones&f=18/11/2005)

Fassin, D. (2016) *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Prometeo.

Gatti, Z. (2013). "Las víctimas de trata. Política de restitución de derechos. El programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata." Pp. 1-19 en *Trata de personas. Políticas de estado para su prevención y sanción*, Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Ley N° 26.364. Información Legislativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Argentina, 29 de abril de 2008.

Ley N° 26.842. Información Legislativa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Argentina, 26 de diciembre de 2012.

Ministerio de Seguridad (2012) Política de seguridad contra el delito de trata de personas. Recuperado de:

[http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos\\_humanos/Cuadernillo\\_de\\_Difusion\\_Politica\\_de\\_Seguridad\\_contra\\_Delito\\_Trata.pdf](http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos_humanos/Cuadernillo_de_Difusion_Politica_de_Seguridad_contra_Delito_Trata.pdf)

\_\_\_\_\_ y Dirección Nacional de Migraciones (2012) Protocolo para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos. Recuperado de:

<https://www.oas.org/dsp/documents/trata/Argentina/Políticas%20Publicas/06%20-%20Protocolo%20Detencion%20Temprana%20de%20situaciones%20de%20Trata%20de%20Personas%20en%20Pasos%20Fronterizos.pdf>

Oficina contra el Crimen y la Droga (UNODC) para el combate de la Trata de Personas (2010) Ley Modelo contra la Trata de Personas. Recuperado de:

<https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP-Model-Law-Spanish.pdf>

Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas del Departamento de Estado de Estados Unidos (2012) Informe sobre trata de personas. Recuperado de:

<http://photos.state.gov/libraries/argentina/8518/pdfswebsite/2012ArgTIPREPORTSpanish.pdf>

Organización de Naciones Unidas (2009) Manual para la lucha contra la trata de personas. Programa mundial contra la trata de personas. Recuperado de:

[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/07-89378\\_spanish\\_E-Book.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/07-89378_spanish_E-Book.pdf)

Pedone, C. (2012) Políticas públicas, migración y familia. Una mirada desde el género *Papers* 2012, 97/3 547

Sassen, S., Solís, C., y Araujo, G. (2003). *Contra geografías de la globalización: género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.

Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas del Ministerio Público Fiscal de Argentina (2014). La trata sexual en Argentina. Aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito. Recuperado de: <http://noalatrata.gba.gob.ar/sites/default/files/UFASE.pdf>

Varela, C. (2013). De la “letra de la ley” a la labor interpretante: la “vulnerabilidad” femenina en los procesos de judicialización de la ley de trata de personas (2008-2011). *Cadernos pagu*, (41), 265-302.