

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTIN

ESCUELA DE GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL CHACO-

TESIS DE MAESTRÍA

“La Trata de Personas y la Génesis de las Políticas Públicas Implementadas en la Provincia del Chaco, en la Gestión 2007/2012”

ELBA DEL PILAR CANTEROS

DIRECTOR DE TESIS: LIC. SANTIAGO FERNÁNDEZ

PORTADA:

IMAGEN DEL LIBRO ReTRATADAS-PUBLICADO POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DDHH DE LA NACIÓN

## *INDICE*

<b>CONTENIDOS</b>	<b>PAGINA</b>
<b><u>CAPITULO I – Introducción.</u></b> .....	5
I)-Objetivo Principal-.....	10
II)-Objetivos Específicos.-.....	11
III)-Metodología de Análisis.-.....	13
<b><u>CAPITULO II - Marco Teórico-</u></b>	
I)-Conceptualización.....	17
II)-Las Políticas Públicas.-.....	24
II.1)-Construcción de la Trata como Problema Público en Chaco	24
Las Perspectivas del Problema.....	26
a)-Género y Trata.....	27
b)-Trata y Prostitución.....	28
c)-Delito y Trata.....	32
d)-Trata y Derechos Humanos.....	34
II.2)-El Rol de los Actores.-.....	35
III)-La Construcción de Agendas.-.....	36
IV)-Ajustes Institucionales.-El prisma de las 3 P.....	38

### **CAPITULO III- Marco Normativo-**

La legalidad.....	39
<u>I)-Internacional.</u>	
A)-Convenciones Evolución.....	40
B)-Principios y Directrices de Naciones Unidas para el combate.....	44
a)-Principios. El Paradigma de las 3 p.....	44
b)-Directrices.....	45
c)Colocación de los países en Niveles.....	47
<u>II)-Nacional.....</u>	49
1.-la Ley N° 26.364 (2008).....	49
2.-El Decreto N° 936 del Poder Ejecutivo Nacional.....	49
4.-Derecho Penal.....	50
5.-Jurisdicción Federal.....	52

### **CAPITULO IV: - a)-La Trata como Problema Público**

I)-El estado del Problema hacia fines de los 90 en Chaco.....	53
II)-Transformaciones.....	55
III)-Trata, su definición y Construcción del Problema.....	57
IV)-Evolución de la Denominación del Fenómeno en Chaco.....	59
Cuadro N°1.....	63
V)-Discusiones Teóricas entorno a la Definición de la Trata de Personas....	64
A)-Definición y Perspectivas de Políticas.....	65
A)-1: La perspectiva de Género.....	67
A)-2: Prostitución y Trata de Personas. El Debate.....	71
a)-La Libertad Sexual. Los operadores del derecho.....	73
b)-Las trabajadoras sexuales.....	75

c)-El consentimiento viciado.....	78
A)-3: Perspectiva de Derechos Humanos.....	80
VI)-A Modo de Síntesis.....	82

**b)- El Rol de los Actores-**

I)-Los Actores.....	84
II)-Actores Sociales y Complejidad del Fenómeno.....	86
III)-Actores y Construcción del Problema.....	88
IV)-Actores Sociales en el Espacio Público.....	90
V)-Actores y Red.....	92
Cuadro 2-Mapa de Actores Sociales.....	94
VI)-En el orden Local.....	96
VII)-En el orden nacional.....	98

**CAPITULO V: - Ingreso a la Agenda Pública y Ajustes Institucionales-**

A)-Trata y Formación de Agendas.....	102
Cuadro 3 –Agenda Social y Agenda Estatal.....	105
I)-Agenda Social.....	105
II)-Agenda de Gobierno.....	110
III)-Interacción de Agendas.....	112

## **B)-Ajustes Institucionales.**

I)-Trata y Derechos Humanos.....	116
II)-Agenda Institucional.....	118
Cuadro 4-La Trata y la Agenda Estatal.....	119
III)-A modo de Síntesis.....	127
El Paradigma del Combate y el Origen de las Políticas Públicas.....	128
Prevenición.....	129
Protección.....	133
Penalización.....	135

**BIBLIOGRAFIA**

**ANEXOS**

# CAPITULO I

## *INTRODUCCION*

Concibiendo a las políticas públicas como un proceso que comprende varias fases, la presente investigación se sitúa en la primera de ellas, aquella que tiene que ver con la etapa de identificación y definición del problema que se pretende enfrentar con determinada política pública, etapa a la que **Tamayo Sáez denomina “de la génesis de la política pública”**.

Para entender la génesis de la Política Pública, es necesario representarse el momento primigenio en el cual los responsables se enfrentan a un complejo proceso de toma de decisiones en el medio de una realidad preexistente, el que se inscribe en una sociedad determinada y donde los problemas tienen carácter subjetivo, es decir, son susceptibles de ser interpretados, definidos y comprendidos de manera diferente por actores diferentes; por ello al describir este momento Manuel Tamayo Sáez avanza afirmando que *“...la realidad nos muestra que los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador”* (Manuel Tamayo Sáez, *El Análisis de las Políticas Públicas*, 1997).

Es en ese marco en el que esta tesis abordará *-El Fenómeno de la Trata-* como política pública elaborada por la provincia de Chaco en la Gestión 2007/2012, específicamente los orígenes y en relación a ello los actores y las distintas posturas que entraron en disputa, pretendiendo entender **¿Cómo se construyó en Chaco el problema público de la Trata de Personas?**

Esta etapa de la gestación de la política pública estatal se caracteriza por ser aquella en la que afloran disputas entre las distintas posturas -esgrimidas en relación a un determinado problema- por actores que pugnan por hacer prevalecer en ellas una definición acorde a sus intereses y donde buscan sumar todo tipo de apoyo para lograr el objetivo.

En síntesis, es a partir del surgimiento del problema de la Trata de Personas como problema público porque sino queda como que comienza ahora y no es algo que viene desde hace tiempo), de su ingreso a la agenda social y posterior entrada a la agenda estatal donde el juego de la política, con sus negociaciones, alianzas y conflictos, va moldeando los procesos decisionales, en los que cada actor trata de incidir desde su postura-toma de posición –pugnando con otros con propuestas de acción buscando incorporar su perspectiva – y es el momento de mayor intensidad del debate sobre el fondo de la cuestión a atender y en el que gravita fuertemente el componente ideológico y lo subjetivo que cada actor plantea con todo lo que implica su dimensión ontológica y axiológica en las sucesivas instancias del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

**Por esto en esta tesis resulta fundamental y se constituye en uno de sus objetivos, conocer quiénes son los sujetos sociales y políticos que tienen influencias decisorias en el tema y en qué descansa su fuerza, y como han intervenido en la especificidad de la definición que cada uno de ellos construye, en función del marco teórico correspondiente.**

Por entrada en agenda entendemos a aquel momento en el cual un problema tiene acogida por parte de los decisores públicos y es así como a la percepción y recepción de una determinada situación como problemática en agenda pública, le sigue el inicio del proceso de elaboración y diseño de una política pública que la enfrente, definiendo sus límites y describiendo los objetivos a alcanzar por medio de ellas. A partir de allí el gobierno decide que actuará sobre una determinada cuestión; y la cuestión se suma así al conjunto de problemas, demandas, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y establecido como objeto de su acción.

---

Cuando nos referimos a problemas “aludimos a una situación de insatisfacción un malestar, una perturbación”;<sup>1</sup> estas situaciones que pueden tener su origen en diferentes puntos constituyen el objetivo a subsanar con la intervención de la acción de gobierno.

Las cuestiones socialmente determinadas como problemáticas son visualizadas por actores públicos y privados desde distintas ópticas, no son hechos objetivos por lo tanto -como tales- cada uno de estos actores (grupos de interés, organizaciones, organismos interesados) interpreta el fenómeno desde sus intereses, valores y perspectivas y en esa dirección fijan su propuesta de política pública, bregan por obtener la atención de políticos y funcionarios y que el tema sea objeto de intervención por parte del Estado.

Los problemas así concebidos se montan en situaciones y hechos que los van moldeando y cada actor según la mirada que de ellos tiene, construye intrínsecamente su definición en función de los atributos que observa; a partir de ellos se razonan las estrategias con las que proponen sean resueltos por la acción del estado y marcan los objetivos que buscará que se cumplan posteriormente con la implementación de política. *“El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve primero con herramientas políticas y posteriormente con técnicas instrumentales, Manuel Tamayo Sáez, El Análisis de las Políticas Públicas”.*

**Es por ello que con la presente Tesis pretendo ver los actores que gravitaron en la definición de las políticas públicas chaqueñas sobre “trata” y como se produjo el ingreso en la agenda social y estatal de esta cuestión, a partir de entrevistas a funcionarios de los organismos pertinentes, referentes de asociaciones y ONG’s que trabajan la problemática y la exploración de publicaciones periodísticas producidas en el espacio temporal de referencia.**

---

<sup>1</sup> -Identificación de Problemas y Formación de la Agenda. Capítulo 1-Susana Pereyra Rodríguez. Agosto 2010-



Paralelamente al contexto de tensión y cuestiones de poder que rodean el ingreso del problema a la agenda –cuyo análisis resulta central a los fines del objetivo general del trabajo de investigación-, **resultan cruciales las miradas que de la problemática a atender tengan los diversos actores. Interesa entonces a los fines del trabajo de Tesis, visualizar las diferentes maneras en que es definida la problemática, su abordaje y los acontecimientos que la han enmarcado.** Por esto pretendo que sean parte de este trabajo de investigación, el análisis de las distintas posturas con sus perspectivas de abordaje, que han entrado en disputa a la hora de hablar de Trata en la provincia del Chaco.

Los Estados tienen la obligación de reconocer y proteger los Derechos Humanos de todas las personas, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales, y además están obligados a respetar y facilitar los medios y recursos necesarios para su goce dentro de sus propias fronteras, para ello deberán aprobar y/o adaptar, revisar y analizar periódicamente la legislación, garantizando su conformidad con las normas internacionales, **por lo que también es objeto de esta tesis, visualizar que impacto tiene la evolución de la Trata como problema público en la modificación de las estructuras institucionales y los marcos legales chaqueños.**

En esto irrumpe con un rol demandante la cada vez más significativa participación de la Sociedad Civil en su conjunto reclamando más legislación y más protección, ya que interviene de modo organizado en la mesa de “construcción” de las políticas públicas a expensas de las organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles de todo tipo invocando precisamente convenciones supranacionales; por lo que si bien el estado es fundamental en el combate del fenómeno, no es monolítico en su lucha ni en la edificación de sus políticas y, entonces a los fines de esta tesis lo que interesa es conocer la postura que en definitiva han adoptado los decisores de política. Por medio de una

definición se busca exponer con precisión un concepto, una situación, de modo tal que la misma brinde comprensión de tal circunstancia.

Las definiciones si bien actúan simplemente como punto de referencia resultan muy importantes en el campo de las políticas públicas ya que a partir de allí el hacedor de política, profundiza en las causas, se sumerge en las alternativas y delinea las acciones -y en ese orden- una correcta definición del problema es un gran punto de apoyo para todo el ciclo que deviene a partir de allí y esto regula el avance y rapidez y le da probabilidad a todo el ciclo que sigue.

De igual manera, es importante al inicio insistir en que las definiciones por sí solas no explican las causas del problema a atender, no son constructivas intrínsecamente de la problemática y en consecuencia la simple enunciación de un problema no resulta por si misma operativa de políticas públicas.

**En la presente investigación se toma la problemática de la Trata de Personas como testigo a fin de describir el proceso de identificación y definición que atraviesan los problemas públicos chaqueños, partiendo del carácter eminentemente político de esta fase del ciclo de la política pública donde esto significa introducir debates, negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad.**

Al momento del diseño de una política pública se pone en marcha todo un proceso en el que las definiciones resultan centrales, -e insisto- va mucho más allá de una definición, envuelve el inicio de un proceso que al decir *de Subirats, “se asienta en una Construcción Analítica”* ya que la manera en la que son definidos los problemas tiene que ver con su raíz, y con todo aquello que da nacimiento a la política pública.

Es decir que hay un ciclo que arranca a partir de una realidad determinada, la definición del problema –en la presente investigación la Trata de Personas -y que continúa con la construcción de los cursos de acción -tanto de actores públicos como privados- que se disparan a partir de este fenómeno que comprende distintas formas de violación y discriminación, formas éstas que están

muy extendidas, son destructivas y constituyen la expresión de un sistema basado en relaciones de poder en el que el tratante ejerce fuerza física, psicológica y emocional con fines económicos.

Las diferentes alternativas de definición –que también tiene que ver con los estadios de comprensión del fenómeno y con la evolución del combate- conducirá a caminos diferentes de regulación, claramente cada postura (y sus diferentes perspectivas de enfoque) mostrará determinados atributos del problema y estos definirán el ámbito de acción de la política según donde y en quienes se pretenda impactar con políticas públicas, ya sea partiendo de una definición del fenómeno como: 1-Cuestión Social; 2)-Actividad Criminal o 3)-Violación de Derechos Humanos, los que en adelante se explicitarán.-

## I- Objetivo Principal -

Este trabajo de investigación se lleva a cabo en el marco de una Tesis de Maestría, que intenta establecer ***¿Cómo se construye el problema público de la Trata de Personas en Chaco?*** y tiene como objetivo principal, -a partir de que irrumpe en la provincia del Chaco el fenómeno, ***describir*** como se producen los procesos de construcción y definición del problema y de formación de agendas – ***es decir la génesis de las políticas públicas chaqueñas en este tema; entendiendo esto como un momento central dentro del proceso de formulación de políticas públicas.***

Partiendo del carácter eminentemente político de la etapa predecisional y a partir de un marco teórico específico<sup>2</sup> la exploración se centrará en el punto de partida de un proceso en el que las definiciones resultan centrales.

<sup>2</sup> **David Dery**, Problem definition in policy analysis; (Studies in government and public policy, s,n), 160 pp.-**Eugene Bardach**, Problems of Problems definition in policy analysis; Berkly, University of California, 1979, mimeografiado, p.14.- **Mark H.Moore**: an exercise in problema definition, Policy Analysis, núm. 2.1976, pp.639-662.-Weiss Janet “The powers of problem definition: the case of government paperwork” en policy Scienses, vol 22, USA,1989.-

Entonces, a partir de una pormenorizada sistematización de las políticas, programas y normativas implementadas en la Provincia del Chaco en los Ministerios de Desarrollo Social, de Gobierno y Derechos Humanos en el período 2007/2012 sobre Trata de Personas, y a la luz de las teorías que existen entorno tanto a la definición del problema en el proceso de elaboración de políticas como en relación a la formación de agendas, este trabajo se focalizará en el abordaje de dos ejes temáticos:

**1)-La Construcción del problema público de la Trata de Personas en el Chaco y la caracterización de los actores que intervienen en él.**

**-2)-El Proceso de Construcción de agendas, -ingreso a la Agenda Social y Estatal de la Trata de Personas- y los ajustes institucionales en Chaco.-**

## **II-Los Objetivos Específicos**

**i)-El primer eje temático tiene como objetivos específicos:**

**1°)-Describir el planteo teórico vinculado a la construcción del problema público** de la Trata de Personas en el Chaco, -en especial el estado de situación actual del debate vinculado a la modalidad explotación sexual- y siendo clave estos debates sobre el problema con sus alternativas propuestas por los actores que lo interpretan, el trabajo se propone en primer término:

---

<sup>2</sup> **Downs, A** (1972)-The Issue Attention Cycle ( El ciclo de Atención de los problemas sociales) Public Interest, vol 28 pp 38-50- **Aguilar Villanueva Luis** “Estudio Introductorio” en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, ed, Porrua, Mexico 1993. Teoría de la Agenda Setting. Mc Combs y Shaw.

**a)-Recorrer las distintas definiciones** reconocidas en Chaco entorno a la problemática –en las que se describirán las características peculiares de las posturas existentes en el orden local.

En este punto se busca **describir** como se produce la construcción del problema público de la Trata de Personas en el Chaco -a partir de **(David Dery; 1984; Eugene Bardach, 1993 y Mark H.Moore:1976; J. Weiss 1989.-**

**2°)-Caracterizar a los Actores** con interés e influencias que de alguna manera intervienen en la construcción del problema público de la Trata de Personas -con sus posiciones respecto al tema- para lo cual en segundo término se hará un mapeo de estos actores; detectando su grado de incidencia en el momento de la construcción del problema de la Trata de Personas en Chaco y sus posiciones al respecto a la luz de **:(Downs, A; Mc Combs y Shaw, 1976).**

## **ii)-El segundo eje temático tiene como objetivos específicos:**

**1°)- describir** como se produce en el Chaco la *construcción de la agendas*<sup>3</sup>, -conforme denominan **Cobb y Ross (1976)** al proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos compiten para ganar la atención de las autoridades públicas-, intentando ver desde ese punto de vista cómo se desarrolla en la sociedad chaqueña el proceso de inclusión en la agenda pública y la interacción de lo que estos autores denominan agenda pública y agenda formal.

Considerando que la entrada en las agendas social y pública están marcadas por la naturaleza misma y el crecimiento exponencial del fenómeno en cuestión; los aspectos del tema principal que se van a evaluar a la luz de las

---

<sup>3</sup> Cobb y Ross (1976) denominan *construcción de la agenda* al “proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas” (p.126). Distinguen entre: *la agenda pública* que estaría integrada por todos aquellos temas que “son objeto de una amplia atención, o por lo menos conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción de público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental” (127); y la *agenda formal*, esto es la “lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado formalmente tomar en seria consideración” (126).

teorías de referencia<sup>4</sup> y en esta instancia en primer término se intentará **describir** como se produce en el Chaco el ingreso del problema de la Trata de Personas a la agenda social y estatal (**Teoría de la agenda Setting**); y el rol de las redes sociales que se han ido forjando tanto en el interior del Chaco como a nivel nacional como factor determinante del mantenimiento del tema en la agenda de gobierno, analizando el contexto de origen de las diferentes acciones que se llevaron a cabo, y,

**2°)-Se pretende además detectar** -en el caso chaqueño- de que manera la evolución de lo que se entiende como problema (en el caso la Trata) se ve reflejada en el proceso de modificación de las estructuras institucionales, siendo la competencia institucional y las soluciones propuestas para el combate, condicionado por los diferentes roles que juega la definición del fenómeno. Para ello se procederá en segundo término a **sistematizar** la implementación de ajustes institucionales vinculados a la evolución del fenómeno (Leyes Provinciales N°2903-1983; 6075-2007; 6906-2011).

### III)-Metodología de Análisis

El proceso de investigación se llevará a cabo a partir de un trabajo de campo y exploración eminentemente cualitativo, no obstante lo cual al momento de coleccionar información en terreno y analizar ciertos aspectos del problema de investigación se utilizará un enfoque cuantitativo debido a la necesidad de cuantificar aspectos que permitan una cabal delimitación de la problemática, por lo que en esencia la metodología aplicada es cualitativa y cuantitativa.

<sup>4</sup> Downs, A (1972)-The Issue Attention Cycle ( El ciclo de Atención de los problemas sociales) Public Interest, vol 28 pp. 38-50- Aguilar Villanueva Luis “Estudio Introdutorio” en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, ed, Porrúa, Mexico 1993. Teoría de la Agenda Setting. Mc Combs y Shaw

El primer paso consistió en determinar el estado del arte en términos de que se entiende por Trata de Personas, intentando ir en el tiempo lo más atrás posible de modo tal de poder situarme en la investigación en los primeros momentos en los cuales irrumpe esta problemática en la provincia del Chaco y hacer el recorte temporal de la investigación y poder avanzar en las distintas dimensiones del debate abierto.

Posteriormente se llevará a cabo el mismo ejercicio respecto de detectar el momento primigenio de las políticas públicas que abordaron la temática en la provincia, de modo tal de establecer el marco conceptual sobre el cual se apoya ésta investigación.

Mediante el análisis cualitativo –al decir de **Neuman (1994)**- se busca ingresar “adentro del fenómeno” de modo tal de extraer puntos de vista singulares de la problemática, sin alterar ni imponer visiones subjetivas sino tal como son percibidos por los actores en virtud de que la presente investigación está situada en el origen, en la génesis de las políticas públicas.

El enfoque cualitativo implica por vía del método inductivo visualizar la construcción del problema de la Trata de Personas y caracterización de actores; construcción de agendas y ajustes institucionales (entrevistas y análisis de material institucional); mientras que por vía del enfoque cuantitativo –deductivo, se coleccionará información y recopilará documental (periódicos y folletería desde el año 1998 hasta 2012) que permita medir el crecimiento del fenómeno en el Chaco e instalación en los medios y su correlato en las agendas.

En consecuencia se puede decir que la metodología seguida en el proceso de investigación es combinada –partiendo de que en la fase de recolección de información y análisis de datos- se servirá de un enfoque integrado -cualitativo y cuantitativo- como guía de la investigación, siempre con supremacía del primero.

---

En el marco de esta metodología las **técnicas de recolección** de datos que se implementarán serán las siguientes:

i)-**Sistematización de la documental recopilada y exploración de las mismas:** publicaciones periodísticas, contenido de programas, políticas, leyes y protocolos estatales chaqueños de modo tal que esto permita determinar la génesis de las políticas públicas sobre Trata de Personas en el Chaco, a partir de la detección de la mayor cantidad de actores posibles que hubieren intervenido en la generación de acciones intentando ver las respectivas lecturas que de la problemática lleva a cabo cada uno de ellos.

ii)-a)**Entrevistas cualitativas** se realizarán a funcionarios, policías y operadores de áreas vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social (3), Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo (3) y la Secretaria de Derechos Humanos (3), División Trata de Personas (1), operadores del derecho (2) con el fin de conocer las diferentes interpretaciones que se manejan en los ámbitos institucionales desde principios de los años 90 hasta 2011 en relación al problema de la Trata, realizando una categorización de las mismas.

ii)-b)**Entrevistas cualitativas** a legisladores que han intervenido en la elaboración de los proyectos de regulación, actores sociales, grupos de interés, Ong's. A fin de especificar como se produce la formación de redes de actores locales y el papel de éstas en la permanencia del tema en agenda.

Para ello se realizarán mayoritariamente entrevistas abiertas para no condicionar las respuestas, en este aspecto abordar lo cualitativo resulta vital para los puntos significativos y objetivos específicos de la investigación en ese sentido interesa que éstos se expliquen; por lo que se recurrirá a preguntas cerradas solamente a los efectos de cotejar datos extraídos de estadísticas comparadas, por lo que para cada tipo de actor se elaborará un cuestionario específico-.



iii)-Recopilación de la normativa internacional, nacional y provincial vinculado a la Trata de Personas; fallos provinciales y estadísticas (UFASE y Naciones Unidas-ONU)- buscando encontrar líneas comunes de entendimiento de la problemática, a fin de visualizar como juegan las interacciones entre agendas y actores previstas, en el momento de definición del problema.-

iv)-Análisis de las discusiones y cotejo de las perspectivas de abordaje que realizan los operadores del derecho en la zona nordeste del país (jueces federales, secretarios del tribunal oral federal y abogados del foro), a fin de establecer la lectura que de la cuestión formulan estos operadores.

v)-Sistematización de Leyes Provinciales: N°2903-1983; 6075-2007; 6906-2011 a fin de ver si existe relación entre: la evolución del fenómeno de la Trata de Personas (desde que fue entendida como una cuestión social, hasta definirse como delito); la transversalidad de la cuestión de derechos humanos en la materia y las modificaciones en el orden institucional-ministerial de la provincia del Chaco.

vi)-Mapeo cronológico de Actores: exploración de medios gráficos, notas de prensa y páginas web, desde el año 1990 hasta 2012 y a partir de este relevamiento se visualizará como se produjo en Chaco el ingreso del tema a la agenda social y a la agenda estatal.

vii)-Sistematización de las publicaciones referidas al tema en los medios periodísticos desde 1990 hasta 2012, de modo tal de cuantificar la frecuencia, preponderancia, permanencia del tema trata y su correlato con jornadas, cursos de capacitación y congresos; interacción de agendas social, pública y de medios.

## ***CAPITULO II***

### ***MARCO TEORICO***

#### **I)-Trata de Personas.**

##### **Conceptualización.**

Como punto de partida de ésta investigación se estableció el estado del arte de la Trata de Personas como manera de hacer pié en el sustrato del objetivo general de ésta tesis.

##### ***¿De qué hablamos cuando hablamos de Trata?***

La palabra trata deriva del latín “traho”, “traxi”, “tractum”, traer hacia sí, arrastrar, llevar con fuerza y por la fuerza. Las víctimas son las que etimológicamente dieron sentido a la nomenclatura de trata. Asociada con esta nomenclatura, una palabra del francés antiguo rastrea una expresión que se utilizó en el siglo XIV: traineé, que quiere decir niña o hija de la calle<sup>5</sup>.

El término “Trata” tradicionalmente se remonta al período medieval y en un contexto de lucha entre los reinos cristianos y musulmanes, cuando las personas adquirían la categoría de mercancía y bajo estas condiciones eran llevadas de un lugar a otro para su compraventa.

La Trata de Esclavos en la antigüedad es comparable con dos tipos de Trata: la de indios en la época de la conquista y la negros en la época de la colonia. A finales del siglo XIX nace el concepto “Trata de Blancas” para referirse al comercio de mujeres europeas hacia países árabes y orientales para cubrir la demanda de concubinas y prostitutas.

---

<sup>5</sup> Giberti, Eva. Los Clientes y la Vulnerabilidad Social.(2014) [www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-43391-2004-11-10](http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-43391-2004-11-10)

En la Argentina pueden reconocerse actividades de trata ligadas a la explotación sexual desde fines del siglo XIX cuando las mujeres europeas poblaron los burdeles de Buenos Aires en el período culminante de la emigración transatlántica entre 1870 y la Primera Guerra Mundial **(Pareja E., 1937)**.

Con el afianzamiento del capitalismo a nivel mundial, se conformaron algunas de las grandes “sociedades delictivas” que pasarían a dominar el mercado de nuestro país durante buena parte del siglo pasado. De esta manera, el negocio de dimensiones internacionales alcanzó altos niveles de organización y de poder económico y político. No obstante el tema tomaría relevancia nacional e internacional recién entrados los años ´80 cuando se produjo un significativo incremento de la migración femenina transnacional, que venía gestándose desde fines de los años 70<sup>6</sup>. Es en ese momento que la antigua definición de “trata de blancas” cae en desuso por no corresponder ya a las realidades de desplazamiento.

**En los cuerpos de las personas involucradas, en tanto materialidad de acceso al mundo, pueden distinguirse las relaciones de poder que circulan en una sociedad. Cuando éstas implican sometimiento, se habla de situaciones de violencia, entre las cuales la trata es una de las que reviste mayor gravedad, ya que los cuerpos de las víctimas –cual objetos-son secuestrados, trasladados, violentados, encerrados, esclavizados y comercializados (Giberti, E., 2012).**

La definición de Trata de Personas es producto de un análisis de la problemática y de un acuerdo de la comunidad internacional, basado en las dimensiones que ha ido alcanzando este delito a lo largo de los años. A medida que fue creciendo fue afectando no solo a mujeres y niñas con otras particularidades físicas, y que la explotación sexual no fue la única modalidad, se

<sup>6</sup> “La Trata de Personas: Aspectos Básicos”. Publicación de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Instituto Nacional de Migración y del Instituto Nacional de las Mujeres del México. Ciudad de México, 2006. Pág. 9.

muda al concepto “Trata de Personas” para cubrir las dimensiones que ha asumido e involucrar a las distintas culturas. Es una problemática que no discrimina por raza, edad, sexo, nacionalidad. Se produce una mutación en la forma de concebir al problema. La trata de negros era una práctica hasta el siglo XX aceptada socialmente y a lo largo de ese siglo se comienza a problematizar y definir como una cuestión criminal.

**“¿Por qué hablamos de “esclavitud” para referirnos a las victimizadas de trata? El sistema esclavista ya conocido en la Edad Media cuando las bandas organizadas desde distintas localidades, con posibilidad de contar con armamentos propios de la época, asaltaban a poblaciones que vivían - según los saqueadores- en estado de salvajismo (es decir con una cultura que ellos no reconocían como tal, particularmente porque no producían bienes económicos redituables para la época, sino solo para su subsistencia)” (Saco, J. A., 1974)**

A partir del año 1993, con los consensos alcanzados en la “*Conferencia de Derechos Humanos*” realizada en Viena, la Trata es considerada una violación a los derechos fundamentales de las personas; ya que vulnera el derecho a la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la seguridad personal y, en especial en los niños, niñas y adolescentes, atenta contra su derecho a un desarrollo integral.

Los derechos existen, sin consideración de nacionalidad, raza, sexo, religión, clase, origen étnico, idioma o edad. Todas las personas tienen las mismas necesidades y derechos básicos y tienen que ser defendidos y protegidos en todo momento.

La vulneración de los derechos que sufren las personas víctimas de trata va mucho más allá de la cuestión delictiva que la problemática contiene; pues son violados en tres formas: por los gobiernos que permiten y fomentan prácticas discriminatorias e impiden que las personas puedan desarrollar toda la potencialidad de su capital humano; por los tratantes que despojan a las víctimas de todos sus derechos fundamentales; y por la omisión de los gobiernos en juzgar

y procesar a los tratantes y en brindar protección de los derechos de las personas víctimas de la Trata durante el período posterior a cuando se llevó a cabo dicha Trata. Son los gobiernos a través de sus políticas públicas los responsables de garantizar la protección de estos derechos con acciones concretas y afines.

El concepto “Trata de Personas” tal como fue establecido posee elementos y variables que hacen que su entendimiento sea complejo ya que involucra una actividad, que en el caso es la captación, traslado, acogida o recepción de las víctimas; requiere de medios por los cuales se procede a la supresión de la libertad cuando el impacto es psicológico e incluso llegar a la privación de la libertad, consistentes en amenaza, fuerza, fraude, coacción, engaño, abuso, encierro o maltrato físico; y un objetivo final que es la explotación con fines lucrativos.

El fenómeno involucra un “negocio” muy rentable económicamente y en general se dedican a éste “grupos organizados” de hombres y mujeres, los que han sido definidos por la *“Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”*<sup>Z</sup> como *un grupo de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente.*

La explotación es entendida como “la obtención de provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, a través del sometimiento y ejercicio del derecho de dominio sobre una persona, comparable al ejercicio en bienes o animales”<sup>8</sup>.

La sociedad Internacional alertada por estas manifestaciones, históricamente ha venido abordando esta realidad creciente desde 1904; con firmeza por medio de la *Convención sobre la Esclavitud en el año 1926*; y siguiendo en este ámbito universal, por el artículo 4° de la *“Declaración Universal de Derechos Humanos” (1948)* cuando dice que *“nadie estará sometido a*

<sup>7</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N° A/55/25, 62ª Sesión Plenaria 15/11/2000. Establece lineamientos importantes para comprender las tendencias que se marcan en el combate al crimen organizado.

<sup>8</sup> Guía de procedimiento para Cónsules contra la Trata de Personas. Naciones Unidas Oficina Contra la Droga y el Delito UNODC; Organización Internacional para las Migraciones OIM, Ministerio del Interior y Justicia. pp. 1.

*esclavitud ni a servidumbre*”, mientras que en su artículo 1° declara claramente que *“todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”*. Resulta evidente entonces que por su naturaleza, la Trata de Personas amenaza estos derechos.

En el año 1949 la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) reunida en *la Convención Americana de Derechos Humanos*, aprueba el *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena*.

*La Convención Suplementaria sobre Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las instituciones análogas sobre la Esclavitud en 1956; la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979; la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y el Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía de 2000;* integran el plexo respaldatorio normativo que garantiza los derechos y que paralelamente a reconocerlos, delinea su abordaje a partir del crecimiento de la problemática.

La ONU convocó al mundo en la ciudad italiana de Palermo en el año 2000 y dio forma a la *Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y se compuso tres protocolos*, entre ellos el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños- Protocolo de Palermo-* el que sienta las bases del abordaje del problema y lo define como:

***“...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 situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”***.

De esta forma definen las Naciones Unidas a este fenómeno altamente lucrativo y de alta demanda cuyo insumo son los seres humanos, en el que se

produce su aprovechamiento y utilización y donde el individuo es una “**cosa**” a explotar por la que se pagan cuantiosas sumas de dinero.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la llama esclavitud contemporánea y dice que en la actualidad existen: *“diversas violaciones de los derechos humanos, incluyendo la esclavitud tradicional y la trata de esclavos, pero además, abusos tales como la venta de niños, la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía, la explotación del trabajo infantil, la mutilación sexual de las niñas, la utilización de los niños en los conflictos armados, la servidumbre por deudas, la Trata de Personas y la venta de órganos y explotación de la prostitución”*.

Si bien ya en la Convención Americana de Derechos Humanos se establecía en su art.6, inc°1 que *“Nadie será sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas como la Trata de Esclavos y la Trata de Mujeres están prohibidas en todas sus formas”*; es a partir de los sistemas supranacionales de protección de derechos humanos que complementan los mecanismos interno de los países; como ser el *Sistema Universal de Naciones Unidas (ONU)* y los *Sistemas Regionales* (que en nuestra región está dada por el *Sistema Interamericano de la Organización de Estados Americanos*) cuando ingresa fuertemente la apuesta a su combate universal.

El 30 de agosto del año 2002, la Argentina aprobó la *Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* y sus dos protocolos complementarios, primero el *Protocolo Adicional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire* y segundo el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños del 2000 – Protocolo de Palermo-*

Este último contiene las bases para combatir la Trata de Personas –como delito- desde la prevención hasta el mejoramiento y la persecución del mismo obligando a los países firmantes a la inclusión del delito de Trata de Personas en sus derechos internos. Establece además pautas con miras al fortalecimiento de

programas de asistencia y protección a las víctimas de este delito y hacia la búsqueda de mayor conciencia pública del problema tanto por vía de la adecuación normativa en el ámbito nacional como de la participación de la sociedad civil.

Con la Adhesión/Aprobación, la Argentina asume el compromiso de penalizar la Trata, no como un delito común sino que normativamente se lo concibe como una violación a los derechos humanos y se lo penaliza como un delito federal. Toda la gama de conductas previstas en la definición, tanto las que involucran al tratante, como protegiendo y asistiendo en todos sus planos a las víctimas, facilita la convergencia de los enfoques nacionales para el establecimiento de infracciones penales nacionales que apoyan la cooperación internacional eficaz en la investigación y el enjuiciamiento de casos de Trata de Personas, definición que toman las provincias para hacer ingresar en sus territorios el combate por medio de sus legislaciones internas en sus políticas públicas y en las que no es ajeno Chaco.

De acuerdo con la caracterización incluida en el “**Protocolo de Palermo**” (2000) y aceptada por la legislación argentina, al conceptualizar la Trata de Personas como un delito grave, una violación a los derechos humanos, se le reconocen tres elementos fundamentales: el desarrollo de una acción, la utilización de determinados medios y la existencia de un fin definido. 1)-Acción: es la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas. Cabe destacar que el desplazamiento no siempre implica el cruce de una frontera, puede hacerse dentro de un mismo país. 2)-Medios: son los utilizados para la captación, como la amenaza o uso de la fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, vulnerabilidad, la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra. El engaño o fraude suele presentarse en la etapa de reclutamiento y puede referirse al tipo de trabajo ofrecido (por ej. se ofrece un trabajo ficticio en un domicilio particular, pero en realidad deberá ejercer la prostitución), o a sus condiciones (el



pago, cantidad de horas, privación de documentación, limitación de la libertad ambulatoria, entre otras). 3)-Fin: lo constituye la explotación que 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.

Se acogen en esta tesis los conceptos de esclavitud y Trata de Personas adoptadas por los organismos internacionales (ONU), incorporados en los Tratados de orden internacional ratificados por la Argentina (Pacto de San José de Costa Rica, Convención Americana de Derechos Humanos<sup>9</sup>), los que constituyen el plexo federal normativo vigente y son el telón de fondo sobre el cual se regula todo lo referido a la problemática<sup>10</sup>.

## **Políticas Públicas-**

### **I)-Construcción de la Trata como Problema Público en Chaco.**

Se busca visualizar el proceso de definición y evolución del problema de la Trata en el Chaco debido a que esto adquiere dimensión primordial en el análisis de política pública porque la lectura que se hace del problema determina la solución a seguir, es decir por donde pasaran las alternativas de solución, lo que en el caso de la trata definirá su abordaje.

---

<sup>9</sup> -Convención para la Represión de la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena (1949)<, Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer(1979); Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (1999);Ratificados por Ley 11925. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (2000) Ratificado por ley 25632.-

<sup>10</sup> “ El Foro internacional llevado a cabo en Viena<sup>10</sup> en el año 2008, estimó que 2,5 millones de personas son víctimas por año de este comercio con seres humanos en sus distintas maneras de explotación, con ganancias estimadas en 31.000 millones de dólares por año; un 45% de las víctimas son mujeres de las cuales el 95% sufre violencia física o sexual y son mayoritariamente forzadas a la prostitución. La Argentina dejó de ser un país de tránsito y se convirtió en destino de hombres, mujeres y niños que son víctimas de explotación sexual, mendicidad y trabajo forzado”.-

Para entender el proceso de definición de la Trata de Personas en la provincia se tomara en esta investigación como **marco teórico** a contrastar con el proceso seguido en Chaco en primer término lo señalado por **David Dery (1984)** quien sostiene por una parte que *“los problemas no existen en la realidad independientemente del sujeto que las conoce, y que se definen más bien como producto de los procesos organizacionales dinámicos (constructionist view); avanza Dery y sostiene que “el análisis de políticas tiene que ver únicamente con problemas prácticos o sea que la definición de problemas para considerarse valiosa debe contener al mismo tiempo las posibles soluciones ( objectivist view)”* .

En este sentido se pretende poner énfasis en esta tesis -a partir de los caminos de la investigación- como el poder del proceso de definición de un problema radica en el hecho de marcar el sendero por donde ingresara a la agenda de gobierno, es decir el curso que seguirán las soluciones, para ello se escrutaran las distintas maneras de leer las situaciones fácticas de la Trata y las denominaciones que éstas reciben en el período 1990-2008-(colectadas en entrevistas cualitativas y recopilación de documentales periodísticas) para luego de una pormenorizada sistematización de ellas y pasadas por el tamiz de la literatura aludida formular una conclusión.

En segundo término, a la luz de lo que propone **Eugene Bardach (1979)**<sup>11</sup> -en relación a las etapas o fases de las políticas publicas- quien sostiene que *“la definición del problema es una etapa determinante para el encuentro de la solución más adecuada del mismo”,* y para quien *el verdadero reto del análisis y diseño de políticas pasa por encontrar las soluciones,* se pretende contrastar esta posición con las distintas definiciones de Trata en la provincia del Chaco intentando discutir la ecuación de que definir el problema es igual a encontrar la solución. Y, asimismo intentar ver si en la provincia del Chaco las definiciones entorno al problema de la Trata de Personas cumplen los tres roles principales

---

<sup>11</sup> Eugene Bardach, Problems of Problems definition in policy analysis; Berkely, University of California, 1979, mimeografiado, p.14.-

que señala **J Weiss (1989)**.: 1-como apertura del proceso de elaboración de políticas; 2-como parte integral del proceso político, y 3- como resultado político-

Identificar problemas es un tema de primer orden para las políticas públicas y se sostiene desde los enfoques de autores como **Mark Moore (1976)**<sup>12</sup> que *“la definición de un problema de política pública tiene más importancia que su simple definición conceptual”* razón por la cual en esta investigación se busca en tercer término a la luz de éste marco teórico sobre definición de problemas públicas, detectar a partir del concepto universal de Trata de Personas el alcance de las políticas públicas elaboradas en la provincia del Chaco.

## **1)-Las Perspectivas del Problema.**

Adoptar políticas públicas acordes a la complejidad que involucra la Trata de Personas y acoger en ellas las distintas posturas que desde la sociedad - también compleja- demandan grupos e instituciones públicas y privadas, es un desafío significativo desde que las dinámicas de intervención que se diseñen deben contemplar desde el minuto cero de cada caso: una cooperación entre lo normativo internacional, lo institucional, las organizaciones y la sociedad; motivo por el cual a la hora de llevar a cabo la investigación determinar por donde transcurrieron los debates en la provincia del Chaco y cuáles son estas posturas resulto vital para conocer cómo se construyó el problema objeto de la misma.

La complejidad de la Trata aumenta con la diversidad de enfoques bajo los cuales se aborda. Para algunos es un negocio que produce pingües ganancias y como tal se analiza desde un enfoque económico. Para otros es un delito que hay que perseguir y la víctima tiene solo la posibilidad de judicializar al tratante. Para otros la existencia de este delito y la necesidad de acabar con él es un argumento para establecer y cerrar fronteras. Para otros es producto social y personal, lo

---

<sup>12</sup> Anatomy of the Heroin Problem, Mark H. Moore: an exercise in problema definition, Policy Analysis, núm. 2 1976, pp. 639-662.

cierto es que la Trata de Personas es a la vez una violación de los derechos humanos, un problema social y una actividad delictiva comprendida en diferentes fases.

Las perspectivas a analizar en el caso chaqueño son:

**a)-Género y Trata:**

Reconocer las cuestiones de género que están presentes en la problemática, conlleva correr obstáculos que muchas veces impiden su correcto abordaje. La discriminación y la violencia contra las mujeres son una expresión de las relaciones de poder históricamente desiguales entre varones y mujeres, caracterizadas por la consecuente subordinación y opresión de estas últimas; los valores patriarcales fuertemente arraigados en nuestras sociedades contribuyen a negar derechos, invisibilizar y tolerar las violencias, y en cierto modo asegurar la impunidad de delitos como la Trata de Personas donde está presente la discriminación y la violencia de género; por lo tanto constituye una de las miradas tenidas en cuenta en esta tesis al momento de explorar la problemática<sup>13</sup>.

Entre los factores que facilitan la trata vinculados a la cuestión de género podemos mencionar: las circunstancias de vulnerabilidad de la mujer; la falta de apoyo social para las mujeres en circunstancias difíciles; las dificultades en obtener contratos para mujeres a través de canales oficiales; la falta de información y comprensión acerca de los riesgos y la complicidad de los funcionarios gubernamentales.

*“Es necesario concretar la perspectiva de género en referencia a los marcos teóricos de una investigación, capacitación o desarrollo de políticas o programas y señalar los presupuestos básicos para el análisis desde una*

---

<sup>13</sup> Los Estados deben elaborar un Plan que promueva un enfoque basado en los derechos humanos y que tenga en cuenta el género y la edad al hacer frente a todos los factores que contribuyen a que las personas sean vulnerables a la trata y fortalecer la respuesta de la justicia penal, lo cual es necesario para prevenir la trata de personas, proteger a sus víctimas y procesar a sus autores, A/RES/64/293 de la ONU- Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la Trata.

*perspectiva de género. Aunque existen divergencias en su conceptualización, en general la categoría de género es una definición de carácter histórico y social, acerca de los roles, identidades y valores que son atribuidos a varones y mujeres internalizados mediante procesos de socialización. Es una relación de poder; extensa, que no solo afecta las relaciones entre los sexos, sino que alude también a otros procesos que se dan en la sociedad: instituciones, símbolos, identidades, sistemas económicos y políticos, etc”<sup>14</sup>*

#### **b)-Trata y Prostitución:**

A La variedad de posturas que existen en relación a la prostitución y sus lazos con Trata de Personas, se suma a la construcción particular que tiene el problema, y esto también se refleja en los momentos de su abordaje en la provincia del Chaco. Dichas posturas y vínculos devienen entre otros factores por la historia de la problemática y su relación con la explotación.

La modalidad Trata de Personas para explotación sexual a generado numerosas corrientes y debates muchos de ellos aun abiertos<sup>15</sup> y estos abonan la importancia medular de establecer diferencias entre el plano meramente conceptual de la definición de un problema y el conocimiento de los atributos del mismo, para posteriormente definir un curso de acción de política para su modificación.

Tener una postura clara sobre la prostitución no es tan sencillo. Como fenómeno social, la prostitución entra en el campo de la reflexión sociológica sobre la sexualidad y se la hace depender de factores diversos, pero esto va mucho más allá y la problemática se engloba en uno mayor: la industria

---

<sup>14</sup> Gamba, Susana: “¿Qué es la Perspectiva de Género y los Estudios de Género? <http://www.mujeresenred.net/sip.php>.

<sup>15</sup> Un análisis entorno a las posturas sobre prostitución Socióloga y militante feminista. Directora Investigación, sobre el fenómeno de la prostitución en Andalucía. Resumen: Pekín

del sexo que se ha modernizado, ya que tanto el perfil del consumidor sexual como sus gustos han evolucionado.

Por ello la prostitución se ha visto obligada a competir con otro tipo de servicios sexuales, lo que ha hecho proliferar distintas modalidades: prostitución cerrada, la prostitución organizada y de calle y que es absolutamente minoritaria respecto de la organizada y de alterne y paralelamente a estas modalidades se ha desarrollado el fenómeno del tráfico y trata de mujeres con fines de explotación sexual.

Entorno a esta perspectiva se han desarrollado varios modelos de tratamiento normativo de la prostitución que han venido siendo empleados a lo largo de la historia, con algunas variantes: Prohibicionista, Abolicionista, Reglamentarista y Regulacionistas.-

#### **1- Prohibicionista:**

El régimen prohibicionista considera la prostitución como un "delito" por ende la penaliza y propone su eliminación. Se diferencia radicalmente del abolicionismo en cuanto a que éste lo que hace es mirar las causas de la subordinación, de la explotación o de la opresión. La implementación de políticas de signo criminalizador, como estrategia de abordaje de la prostitución no ha tenido efectividad en la erradicación de la misma; aun siendo que constituye el principal objetivo para su aplicación (**Villacampa, C. 2012<sup>16</sup>**).

Identifica a las prostitutas como infractoras y conduce a su prohibición en las calles y locales, criminalizando su ejercicio y todas las conductas de su entorno.

#### **2- Abolicionista:**

Los abolicionistas se basan en la idea de patriarcado y de cómo históricamente los hombres se aseguraban que las mujeres fueran de su propiedad. Y lo ven como una manifestación pública del control de la sexualidad,

---

<sup>16</sup> Villacampa, C. (2012). Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 7, 81-142.

control patriarcal que promueve, controla y estigmatiza el uso del cuerpo femenino.

Uno de los criterios normativos fundamentales de la tradición intelectual feminista es precisamente el abolicionismo ante un tema como la prostitución donde hay que distinguir analíticamente entre mujeres prostituidas y prostitución<sup>17</sup>. Se cuestiona la estructura de subordinación y explotación sexual que subyace a la prostitución y se afirma que no hay consentimiento en la relación que se establece entre una mujer prostituida y un cliente. Sostiene que si una de las partes está dominada por la necesidad, pierde en buena medida su libertad. Y la idea de consentimiento se pone en cuestión.

Sostiene además que en la prostitución las mujeres no ponen en funcionamiento los deseos ni esperan la obtención de ningún tipo de placer, y eso es el punto donde rechazan la idea de reglamentarismo con eje en la idea de libertad sexual, afirmando que la idea de libertad sexual es uno de los conceptos que se oponen de una manera radical a la prostitución-

En particular, el abolicionismo se propone reprimir la organización de la prostitución y además una educación cultural que favorezca la reeducación de las prostitutas y, dentro del respeto de las personas haga disminuir la demanda de relación prostitutiva.

Se propugna asimismo el avance de un Neo-abolicionismo que se estaría desarrollando vinculado a proponer esquemas de protección a distintas formas de violencia de género y a la Trata de Personas, pero no obstante significaría un peligro de que en el ámbito político y jurídico-penal pudiera operar una interpretación restrictiva de tipos penales<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Cobo Bedía Rosa, Doctora en Ciencias Políticas y Sociología- “Ponencia sobre la Prostitución en España”\_Junio (2006)

### 3- **Reglamentarista:**

Se impone en Europa desde mediados del Siglo XIX, partiendo de que la prostitución es un mal necesario y que por lo tanto de cualquier forma hay que reglamentarlas en favor del bien común para proteger el orden público y la salud pública.

### 4- **Regulacionista:**

También denominadas de legalización o laboral. Se enrolan en las regulacionistas las posturas de defensa de las trabajadoras del sexo y sostienen que ejercer la prostitución es una opción dentro de lo que la sociedad ofrece; defienden su profesión más allá de una salida laboral como una liberación.

Afirman que las mujeres trabajadoras del sexo son capaces de alcanzar una libertad sexual que otras no son capaces de concebir y que no necesitan la tutela de las feministas tradicionales. Incluso afirman que todo el mundo puede prostituir sus mentes y sus conocimientos sin ser criticados y que a ellas se las critica porque prostituyen su sexo.

Defienden el derecho a la autodeterminación sexual que incluye el derecho al sexo comercial y a tener el mismo beneficio que los demás trabajadores y solicitan reconocimiento de derechos laborales y seguridad social para las trabajadoras del sexo.

### **Modelos de Acciones gubernamentales**

Paralelamente a los debates, las autoridades han desarrollado tres modelos de actuación:

- ✓ El modelo sueco (1999) que penaliza al cliente y ofrece oportunidades laborales a las prostitutas;
- ✓ -El italiano y el francés, que penaliza el proxenetismo y el ejercicio de calle;
- ✓ -El holandés y alemán, que reglamenta el ejercicio de la prostitución a través de registros, delimitando áreas específicas.



Ninguno ha obtenido resultados satisfactorios: ni en la reglamentación, ni en la disminución de la clandestinidad, ni en el menor peso del tráfico de mujeres, ni en eliminar el estigma social.

Para analizar en la investigación las diferentes posturas –detectadas en formación aún en la provincia del Chaco, específicamente en la zona del NEA, que son objeto de debates en cuanto a cuales serían los atributos del problema de la Trata de Personas en la modalidad explotación sexual, se analizarán los datos recolectados del Chaco con la lógica establecida por **Mark H. Moore (*Anatomía del Problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas*)(1976)**.

### **c-Delito y Trata:**

El “delito de Trata de seres humanos” constituye un negocio criminal transnacional que ataca la dignidad y la libertad de las personas. Supone la realización de prácticas crueles como el abuso y el engaño de personas vulnerables. Toda persona, por tanto, tiene derecho a recibir un trato en consonancia con su condición de ser humano libre y digno de respeto; en suma a ser tratado como un ser humano, nunca como un simple objeto.

El hecho de que no esté considerado el ejercicio de la prostitución en la mayor parte de las naciones como delito, en verdad que en muchos casos –no en todos por cierto- es el caldo de cultivo para actividades ilícitas de mayor calado, que con cierto tipo de publicidad en medios de comunicación esconden el tráfico de seres humanos con fines de explotación.

Alrededor de la Trata de Personas proliferan hechos criminales que involucran prácticas ilícitas de todo tipo, el control de áreas, la venta de protección y corrupción de autoridades inspectoras y sanitarias. El bien jurídico integridad moral <sup>19</sup>se interpreta, también, como el derecho de la persona a no padecer

sufrimientos físicos o psíquicos humillantes, vejatorios o envilecedores; y eso viene a completar la protección normativa de la Trata.

La evolución normativa destinada a la lucha contra este delito ha sufrido una transformación a través de la cual se ha pasado de un enfoque meramente *crimnocéntrico*, con el tratamiento de la Trata de Personas estrictamente como un problema relacionado con el derecho penal a un enfoque *victimocéntrico* en el que se profundiza en la relación de este fenómeno con los derechos humanos. Ello se debe, entre otros factores, al aumento de las actividades de organizaciones de delincuencia transnacional, el abuso de nuevas tecnologías de la información, entre ellas Internet, para fines de prostitución, utilización de niños en pornografía, pedofilia y otras formas de explotación con todas las consecuencias que estas prácticas suponen para las víctimas; lo cual ha dado lugar a que los organismos internacionales se hayan visto en la apremiante obligación de crear una serie de instrumentos que además de abordar el tema desde la perspectiva punitiva, lo hagan desde la perspectiva de la protección de la víctima, instando a los gobiernos a que den a las víctimas un trato humanitario normal de conformidad con los principios de derechos humanos y no las criminalicen.

*El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños que complementa el Convenio de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada* es en la actualidad el principal documento aprobado a nivel internacional para la lucha contra este tipo de criminalidad, el cual reconoce en la Trata una cuestión de justicia criminal e inicia el camino al tratamiento de la cuestión como algo ligado a la protección de los derechos humanos, bajo la adopción tanto de medidas tendientes a la

---

<sup>19</sup> DÍAZ PITA, M.: “El bien jurídico protegido en los nuevos delitos de tortura y atentado contra la integridad moral”, en Estudios Penales y Criminológicos, Vol. XXI, 1997, p. 74. “El referido bien jurídico se concibe como el derecho a configurar de forma voluntaria pensamientos, ideas o sentimientos, sin que nadie pueda alterar dicha configuración, utilizando métodos o procedimientos contrarios a esa voluntad”.

armonización de las legislaciones penales de los distintos países para conseguir una mayor eficacia en la erradicación de estas conductas delictivas, así como de medidas basadas en la prevención de este tipo de conductas y en la protección de las víctimas de la Trata.

#### **d)-Derechos Humanos.**

Esta perspectiva de la problemática es transversal a los enfoques precedentes, en virtud de que en todos se parte de que los derechos humanos<sup>20</sup> son derechos universales, inalienables, irrevocables, interrelacionados, no discriminatorios y se basan en los principios fundamentales de la dignidad y el respeto humano<sup>21</sup>.

En la Trata se viola: el derecho a la vida, a la libertad, la igualdad, a la dignidad, seguridad, salud, educación, derecho a condiciones justas de trabajo y a ser reconocido como persona ante la ley.

En las prácticas que involucran la Trata de Personas los seres humanos son considerados como objetos sobre los cuales se ejercen atributos inherentes a la propiedad como la compra-venta, trueque, alquiler o transferencia de cualquier índole y se entiende que Trata y explotación son prácticas que se asientan en la discriminación, superioridad o inferioridad de unos respecto de otros. En un estado de derecho y desde una perspectiva de derechos humanos los estados son responsables de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales y universales, la dignidad humana<sup>22</sup>.

Se observará el caso chaqueño, específicamente las modificaciones operadas en suelo chaqueño a partir de los orígenes del combate con esta mirada

---

<sup>20</sup>Se los define, como “el conjunto de valores históricamente consensuados entre las diferentes fuerzas sociales, que materializan en los ámbitos jurídico-político, las exigencias históricas de dignidad, igualdad y libertad humanas.” VARGAS ARAUJO Edwar, Garantías y Derechos Humanos en la Constitución Política del Estado, 2002

<sup>21</sup>Carta de las Naciones Unidas y Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR, 1948)-

<sup>22</sup> Existe un nexo de interdependencia entre la concepción de los derechos humanos y la forma de Estado de Derecho, “ya que el Estado de Derecho exige e implica para serlo garantizar los derechos fundamentales, mientras que éstos exigen e implican para su realización al Estado de Derecho. PEREZ LUÑO, Antonio, Los Derechos Fundamentales, pág. 19 y 20, Editorial Tecnos, Madrid 1986.

desde que se han bajado las líneas generales de combate trascendentes para esta concepción, cuanto menos en sus orígenes: *la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración de Derechos del Niño.*

## **II)-El Rol de los Actores.-**

Para entender la génesis de la Política Pública, es necesario representarse el momento primigenio en el cual los responsables se enfrentan a un complejo proceso de toma de decisiones en el medio de una realidad preexistente, el que se inscribe en una sociedad determinada y donde los problemas tienen carácter subjetivo es decir son susceptibles de ser interpretados, definidos y comprendidos de manera diferente por actores diferentes.

La pretensión en este segmento de la investigación transita por explicar el papel de los actores en la evolución de la Trata como problema público en el Chaco, para lo cual el material informativo extractado en terreno se pretende contrastar con la hipótesis formulada por el sociólogo norteamericano **Anthony Downs (1972)** en el “*Ciclo de atención de los Temas*”, esquema diseñado por él para describir precisamente la evolución de los temas públicos, y donde sostiene que el ciclo de atención a las cuestiones por la sociedad es perfectamente mensurable y previsible, intentando detectar si en Chaco se cumplen las cinco etapas previstas en la teoría de **Anthony Downs (1972)**.-

Es esta una instancia estratégica donde intervienen partidos políticos, opinión pública, asociaciones, ONG, instituciones públicas que de alguna manera forman un escenario propicio para que frente a la necesidad de entrada de una cuestión a la agenda de gobierno, se abra un proceso que en conjunto construyen y que inicia una secuencia que parte de la interacción de actores sociales y

públicos, penetra en el juego de la arena política hasta llegar a ser objeto de intervención pública, posicionando a actores estatales.

Al describir este momento Manuel Tamayo Sáez afirma que *“...la realidad nos muestra que los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador”* (Manuel Tamayo Sáez, **El Análisis de las Políticas Públicas-1997**) y es uno de los postulados que pretendemos cotejar con los resultados de ésta investigación. Entonces al mirar la construcción del problema -desde el rol de los actores- significa en esta tesis, reflejar la intensidad del interés de cada uno, visualizar el rol que les cupo, las propuestas, nivel de apoyo logrado y estrategias desarrolladas.

### **III)- La Construcción de Agendas.**

Por Políticas Públicas entendemos al *“conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que conciba la atención interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil”, a partir de la intervención del estado*<sup>23</sup>.

En este eje se procura visualizar en el escenario chaqueño y en materia de Trata de Personas, como se produce la *construcción de la agendas*<sup>24</sup>, - conforme denominan **Cobb y Ross (1976)** al *“proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos compiten para ganar la atención de las autoridades públicas”*-, intentando ver a partir del mapeo de actores relevantes (1990-2008) desde ese punto de vista cómo se desarrolla en la sociedad

<sup>23</sup> Ozlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo; op.cit., Buenos Aires 1976.-

<sup>24</sup> Cobb y Ross (1976) denominan *construcción de la agenda* al *“proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas”* (p.126). Distinguen entre: *la agenda pública* que estaría integrada por todos aquellos temas que “son objeto de una amplia atención, o por lo menos conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción de público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental” (127); y la *agenda formal*, esto es la “lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado formalmente tomar en seria consideración” (126).

chaqueña el proceso de inclusión del tema en la agenda pública y la interacción de lo que estos autores denominan agenda pública y agenda formal.

Se intentará evaluar escrutando las distintas entrevistas y exploración de publicaciones periodísticas y notas de prensa como se produce el mantenimiento del tema de la Trata en las agendas.

En segunda instancia se considera útil para comprender como jugó la mediatización a nivel local de la problemática en su establecimiento en ambas agendas, escrutar los datos obtenidos en campo, con la Teoría sobre el establecimiento de la agenda **Setting (Maxwell Mc. Combs, Shaw, Donald 1972)** que se refiere a como los medios influyen en el público directa o indirectamente.

En este sentido lo que se cotejará lo que plantea la teoría en relación a que “los temas resaltados o índices serán traspasados por la agenda de los medios a la agenda del público **(Mc.Combs 1996 p.17)**” con la línea trazada en las exploraciones de los medios efectuada en terreno, de modo tal de establecer vínculos entre las tres agendas.

Por ello, en este trabajo de investigación y tal como lo concibe esta teoría se entiende:

- por tema de **agenda pública** a aquel cuyo grado o jerarquía de importancia da el público a determinados aspectos noticiosos durante un periodo de tiempo;
- por **agenda política** -también denominada institucional- a la que está formada por las acciones que adoptan los gobiernos parlamentos y las diferentes instituciones sociales que forman parte desencadenante de debates; y,
- por **agenda de los medios** a aquella que según la *Teoría Setting* es una de las variables más resaltadas a la hora de generar el índice de contenidos que ocuparán las portadas de los medios durante un periodo de tiempo.

El número de noticias que aparecen sobre un tema o asunto de estudio se mide en función de su importancia y cantidad de páginas que ocupa, tiempo dedicado.

## **IV-Ajustes Institucionales**

### **El Prisma de las 3 P**

Existe consenso en el mundo respecto a que se deben penalizar todas y cada una de las acciones vinculadas a la Trata de Personas y respecto a que la respuesta de los gobiernos debe incluir políticas implementadas conforme los lineamientos del *paradigma de las 3 P*: **p**rocesamiento judicial, **p**rotección y **p**revenición; que integran el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la Trata de Personas<sup>25</sup>.

Toda política pública direccionada hacia la Trata debe propender a la articulación de esfuerzos para la búsqueda de alternativas viables de **prevención**, que desalienten la demanda de cualquier forma de explotación vinculada con la Trata de Personas; al tiempo que brinde opciones de atención integral a las víctimas y medidas de **protección** y aplicación de justicia, para la reparación de los daños sufridos por las víctimas, en apego a la restitución de sus derechos humanos, es decir su **penalización**.

El *paradigma de las 3 p* está interrelacionado y constituye un prisma para el estudio, análisis y caracterización de los recaudos que debe reunir toda política pública direccionada a la Trata de Personas, la que debe ser parte de un proceso dinámico en lucha contra el flagelo, razón por lo cual estos nuevos modelos de ataque tienen como correlato un proceso de modificación de las estructuras institucionales.

Paralelamente debe servir al momento de la evaluación de resultados de sus políticas como tabla de medida que permita no solo establecer el nivel de cumplimiento de los objetivos sino como insumo de retroalimentación para los ajustes posteriores.

La provincia del Chaco a partir de la ratificación de Argentina del Protocolo de Palermo, tal como se expresó en la introducción de este trabajo, está obligada

---

<sup>25</sup> Resolución N° 64/293 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 12/08/2010.-

a garantizar dentro de su territorio, la llegada de toda la normativa y preceptos a fin de combatir la Trata de Personas.

La definición universal del fenómeno como una cuestión de derechos humanos obligó a los estados firmantes de conformidad a la declaración Universal de Derechos Humanos, a revisar la legislación y como consecuencia ingresar en un proceso de elaboración de políticas públicas en esa línea y la consecuente adecuación de estructuras ministeriales, mientras que su entendimiento en términos de “explotación” marcó los componentes y las destrezas que habrían de desarrollarse para el combate, por donde ingresarían las herramientas de política y las modificaciones y ajustes que serían necesarios y es lo que se buscó detectar en esta investigación a la luz de los mandatos, recomendaciones y directrices de la ONU en el marco de las 3P.

---

## *CAPITULO III*

### *MARCO NORMATIVO*

#### **La Legalidad.**

La Trata de Personas se produce en un escenario multidimensional y multifacético por lo que siendo un objetivo central del presente trabajo de investigación entender como se produjo en Chaco la definición del problema de la Trata, se llevó a cabo una sistematización del marco normativo del fenómeno, de modo tal de ir cotejando la evolución de las perspectivas y abordajes y tener elementos que permitan un mejor análisis del problema.



Independientemente del momento histórico en el que fueron plasmadas, tanto en la Constitución de la Nación Argentina de 1853 como en la reforma de 1994, la esclavitud, la servidumbre y la Trata de Personas han sido desde siempre motivo de preocupación y de resguardo, por esto varios instrumentos internacionales de derechos humanos adquirieron jerarquía constitucional, por lo que las disposiciones relativas a la prohibición de la Trata, esclavitud, servidumbre son en la Argentina derecho vigente y se entienden como complementarios de los derechos y garantías reconocidos por nuestra Constitución Nacional.

## **I)-Internacional.**

### **A)-Convenciones**

En cuanto a la implementación de los Instrumentos Jurídicos Internacionales<sup>26</sup>, la República Argentina ha sido tradicionalmente muy activa en favor de la adopción de medidas para combatir este flagelo y ha adherido a todos y cada uno de los celebrados en la materia, quedando obligada por estos compromisos y como nación a tomar aquellas medidas conducentes a fin de suprimir todo tipo de esclavitud y sometimiento en los territorios colocados bajo su soberanía.

Por otra parte tratándose de una problemática de orden internacional, regional y local debido a su crecimiento se observa un progresivo interés de los estados en enfrentarla coordinadamente por lo que hay un incremento en la cooperación.

---

<sup>26</sup> Convención sobre la Esclavitud de 1926; la Convención Americana de derechos Humanos, la Convención para la Represión de la Trata de Persona y Explotación de la Prostitución Ajena del año 1949; la Convención Suplementaria sobre Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las instituciones análogas sobre la Esclavitud de 1956; Convención sobre la Eliminación de Todas formas de Discriminación contra la Mujer de 1979; la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y el Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía de 2000; la Convención de las naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 1999 y sus dos protocolos :1)-el protocolo Adicional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y 2)-el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños del 2000 –Protocolo de Palermo-; Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre Derechos del Niño y la Convención Belém do Pará; Convenio 182, de la Organización Internacional del trabajo sobre la Prohibición de las peores formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación; Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, ratificada y promulgada en 1999.

La particularidad del Derecho Internacional Convencional radica en su carácter vinculante para los Estados que son parte en ellas ya sea por vía de firma y ratificación o por vía de adhesión y adquirieron una importancia decisiva en el desarrollo y consolidación del Derecho Internacional. En particular en materia de Derechos Humanos, la comunidad internacional ha avanzado significativamente mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección. En ese sentido se ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Del mismo modo, la doctrina ha señalado:

***“No es posible, pues, intentar aplicar un tratado con desconocimiento de los principios generales de derecho o del derecho consuetudinario que lo precede o lo complementa; como tampoco es posible ignorar, al interpretar un tratado, las otras fuentes de derecho que pueden haberlo sucedido, aclarándolo o complementándolo”.***<sup>27</sup>

Los tratados que históricamente se han referido a la Trata de Personas y la explotación de la prostitución ajena, son los siguientes:

- **1904**, *Acuerdo Internacional para la Represión de la Trata de Blancas.*
- **1910**, *Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas.*
- **1921**, *Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres.*
- **1933**, *Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.*

Evolución normativa Internacional:

---

<sup>27</sup> “Manual sobre la Investigación del Delito de Trata de Personas. Guía de Autoaprendizaje”. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). Versión Preliminar. 2009.

- **1949- Asamblea Naciones Unidas (ONU)** reunida en *la Convención Americana de Derechos Humanos (ONU)* , aprueba el *Convenio para la Represión de la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena*.
  - **1956- Convención Suplementaria sobre Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las instituciones análogas sobre la Esclavitud.**
  - **1979-Convención sobre la Eliminación de Todas formas de Discriminación contra la Mujer.**
  - **1989-Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.**
  - *y el Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía de 2000;*
  - **1993-Viena, Austria-Conferencia de Derechos Humanos** donde se determina que la Trata de Personas es una violación a los derechos fundamentales.
  - **1995-Beijing, China-Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer:** Se presentan los primeros casos de trata de mujeres con fines de explotación sexual, se incluye el tema de la trata de personas en dos artículos de la declaración de Beijing.
  - **1996- Naciones Unidas** realiza el primer diagnóstico mundial sobre el tema de la Trata,
  - **1997-2000-**Representantes de unos cien estados trabajan en Viena en la elaboración de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional y el Protocolo contra la Trata.
  - **Diciembre del 2000-Palermo, Italia-** 147 países firman la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus dos Protocolos Complementarios, uno contra la Trata de Personas, en especial Mujeres y Niños y un segundo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.
-

- **2000-Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.**
- 

*El Protocolo de Palermo* Ratificado por la Argentina el 30-08-2002-contiene las bases para combatir la Trata de Personas desde la prevención hasta el mejoramiento y la persecución del delito obligando a los países firmantes a la inclusión del delito de Trata en sus derechos internos.

Establece además pautas con miras al fortalecimiento de programas de asistencia y protección a las víctimas de este delito y hacia la búsqueda de mayor conciencia pública del problema tanto por vía de la adecuación normativa en el ámbito nacional como de la participación de la sociedad civil. Por medio de él la Argentina asume el compromiso de penalizar la Trata no solo como delito sino en toda la gama de conductas previstas en la definición, tanto que involucre al victimario, como protegiendo y asistiendo en todos sus planos a las víctimas con pleno respeto de sus derechos humanos. Elabora asimismo, una definición de Trata que facilita la convergencia en los enfoques nacionales para el establecimiento de infracciones penales nacionales que apoyan la cooperación internacional eficaz en la investigación y el enjuiciamiento de los casos.

Los instrumentos regionales de derechos humanos son:

- 
- **1948, Carta de la Organización de los Estados Americanos.**
  - **1948, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.**
  - **1969, Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José”.**
  - **1988, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o “Protocolo de San Salvador”.**

- **1990**, *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte.*
- **1985**, *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.*
- **1994**, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.*
- **1994**, *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o “Convención de Belem do Pará”.*

## **B)- Principios y Directrices para el combate de la Trata de Personas-**

### **a)-Principios: El Paradigma de las 3 P.**

- 1)-PREVENCION DE LA TRATA DE PERSONAS.
- 2)-PROTECCION Y ASISTENCIA.
- 3)-PENALIZACION, SANCION Y REPARACION.

Este paradigma fue consagrado como un método amplio de ataque y para ser utilizado en el monitoreo y en la evaluación de la lucha centrado en la víctima y tal como se estableció en el informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos Humanos para el Consejo Económico y Social del año 2002, deben estar presentes en cada una de las acciones de política pública vinculadas a la trata de personas como respuesta de los gobiernos y marcan los tres ejes de combate, **p**rocesamiento judicial, **p**rotección y **p**revenición.

El *paradigma de las 3 p* está interrelacionado y constituye *un prisma* para el estudio, análisis y caracterización de los recaudos que debe reunir toda política pública contra el flagelo.

Paralelamente debe servir al momento de la evaluación de resultados de sus políticas como tabla de medida que permita no solo establecer el nivel de

cumplimiento de los objetivos sino como insumo de retroalimentación para los ajustes posteriores.

Según informe de Junio de 2012 de las Naciones Unidas, “Desde este paradigma, fuertes medidas de protección fortalecen la efectividad de las medidas de aplicación de la ley en el mundo y, a su vez ocurre que los procesos de enjuiciamiento con resultados positivos desalientan el delito.

Una cuarta “P” (partnership), correspondiente a “asociación” se alza incipiente, es integral al éxito de toda estrategia contra la Trata<sup>28</sup> y alude a la coordinación y articulación para la lucha.

La colaboración entre los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y el público en general se ve como la respuesta más efectiva a la esclavitud moderna”, y representaría la articulación que desde la última ley de ministerios de la provincia del Chaco es un eje de política pública claramente delineado.

**Directrices:**

DIRECTRIZ 1)- Promoción y Protección de los derechos Humanos.

DIRECTRIZ 2)-Identificación de las Víctimas de la Trata y de los tratantes.

DIRECTRIZ 3)-Investigación, Análisis, Evaluación y Difusión.

DIRECTRIZ 4)-Establecimiento de un Marco Jurídico adecuado.

DIRECTRIZ 5)-Medios de hacer cumplir adecuadamente la ley.

DIRECTRIZ 6)-Asistencia y Protección a las Víctimas de la trata de personas.

DIRECTRIZ 7)-Prevención de la trata de personas.

DIRECTRIZ 8)-Medidas especiales para la protección y la asistencia a los niños víctimas de trata de personas.

DIRECTRIZ 9)-Acceso a Recursos.

DIRECTRIZ 10)-Obligaciones del personal de mantenimiento de la paz, de policía civil, humanitario y diplomático.

DIRECTRIZ 11)-Cooperación y Coordinación entre Estados.

---

<sup>28</sup> Corresponde al texto del informe de junio 2012 de las Naciones Unidas sobre trata de Personas.

**-Niveles según el TVPA.** En este marco de construcción de políticas públicas se han descripto tres tipos de niveles de países, según sea su situación de combate contra la Trata de Personas y en relación a la violación de los Derechos Humanos, tiene que ver con ver si cumplen o no satisfactoriamente con los estándares mínimos y directrices recomendadas por ellos.

NIVEL 1	NIVEL 2		NIVEL 3
Países cuyos gobiernos cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la Trata de Personas..		LISTA DE VIGILANCIA	Países con nulo cumplimiento con TVPA
	Países que no cumplen con las mínimas pero que hacen esfuerzos significativos para cumplir TVPA	Países que no cumplen con las mínimas pero que hacen esfuerzos significativos para cumplir TVPA	
		a)-Aumenta el número de casos graves de trata. b)-no hay pruebas de que intensifica los esfuerzos. C-solo manifestó compromiso de complementar sus leyes el año que viene.	

### **c)-Colocación de los países en niveles**

El Informe<sup>29</sup> sobre Trata de Personas que elabora el Departamento de Estado de las Naciones Unidas en el año 2010 coloca a los países en uno de tres Niveles, con una subdivisión en el Nivel 2, conforme lo dispone la Ley de Protección de Víctimas de la Trata (TVPA)<sup>30</sup>.

Esta asignación depende más del alcance de la acción del gobierno para combatir la Trata que de la magnitud del problema. Los análisis se basan en la medida de los intentos de los gobiernos por cumplir con las normas mínimas de la TVPA para la eliminación de la Trata de Personas, las cuales son compatibles con el *Protocolo de Palermo*.

**EL NIVEL 1:** es el más alto e indica que ese gobierno reconoce la existencia de la Trata de Personas, ha realizado esfuerzos para combatir el problema y cumple con las normas mínimas de la TVPA. El Nivel 1 representa una responsabilidad más que una exención porque la máxima que impera es que un país no termina nunca de luchar contra la Trata.

**EL NIVEL 2:** Se ubican aquí los países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA pero que hacen esfuerzos considerables para cumplirlas.

**LISTA DE VIGILANCIA DEL NIVEL 2:** Figuran en esta franja aquellos países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA, aunque hacen esfuerzos considerables para cumplirlas, y en los que:

---

<sup>29</sup> Elaborado con datos de las embajadas de los EEUU, funcionarios de gobierno, organizaciones internacionales y no gubernamentales, informes de prensa, estudios académicos, viajes de investigación a todas las regiones del mundo e información enviada a una dirección electrónica por medio de la cual inclusive las mismas organizaciones y personas pueden intercambiar información con el Departamento de Estado sobre el progreso de los gobiernos en la resolución del problema de la trata de personas.

<sup>30</sup> La Ley de Protección a las Víctimas de la Trata de Personas del 2000 ( Trafficking Victims Protection Act of 2000,(TVPA)



- a) el número absoluto de víctimas de formas graves de trata es muy elevado o aumenta considerablemente; si es un país de origen, tránsito, o destino de formas severas de trata;
- b) no se presentan pruebas de que se estén intensificando los esfuerzos para combatir las formas graves de trata con respecto al año anterior, incluido el aumento en el número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas por delitos de trata, el aumento de la asistencia a las víctimas y la reducción de las pruebas de complicidad en formas graves de trata cometida por funcionarios del gobierno, nivel de corrupción; o,
- c) la determinación de que un país hace esfuerzos considerables para cumplir con las normas mínimas se fundamentó en compromisos contraídos por el país de adoptar medidas complementarias en el siguiente año.

**EL NIVEL 3:** Países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA ni hacen esfuerzos considerables para cumplirlas.

### **QUE SE EVALUA EN LA ASIGNACION DE NIVELES?**

#### Algunos parámetros.

- Promulgación de leyes que prohíben formas graves de Trata de Personas, y disposición de castigos penales por delitos de Trata;
- Medidas dinámicas de identificación de víctimas;
- Fondos del gobierno y alianzas con las ONG para dar a las víctimas acceso a atención médica primaria, asistencia psicológica y refugio;
- Si el gobierno se asegura de que las víctimas reciban asistencia legal; repatriación y la reintegración de la víctima sean seguras, humanitarias;
- Medidas gubernamentales para prevenir prácticas como ser empleadores que confiscan los pasaportes de los trabajadores extranjeros y contratación de mano de obra barata.

-Grado en que el país sea un país de origen, de tránsito o de destino de formas graves de trata y grado en que funcionarios o empleados del gobierno hayan sido cómplices de formas graves de Trata.

La clasificación en niveles NO se ven afectadas por las siguientes condiciones:

-Intentos, por encomiables que sean, emprendidos exclusivamente por elementos no gubernamentales en el país;

-Tarea de concienciación para el público en general no relacionada con el enjuiciamiento de tratantes, la protección de las víctimas o la prevención de la trata.

Asimismo, una enmienda de 2008 a la TVPA contempla que cualquier país que haya estado en la Lista de vigilancia del Nivel 2 por dos años consecutivos y que podría seguir en la misma lista el año siguiente, será asignado al Nivel 3 en el tercer año. Ninguna clasificación por niveles es permanente.

## **II)-Nacional**

### **1-La Ley N° 26.364 (2008).**

Sancionada el 9 de abril de 2008, modifica el Código penal y tipifica el delito de trata de personas. Tiene por objeto implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la Trata de Personas, asistir y proteger a las víctimas.

Esta ley se complementa con otras que consagran auxilios específicos como por ejemplo la Ley N° 26.061 de Protección integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

### **2- El Decreto Del Poder Ejecutivo Nacional N° 936**

Con el propósito de sumar una herramienta más a lo que tiene que ver con la prevención y protección de la trata el 6/7/11 se publicó en el B.O. del Estado el Decreto del PEN, N° 936, mediante el cual se prohibió en todo el territorio nacional

los avisos que promuevan la oferta sexual o solicitudes de personas destinadas al comercio sexual.

Con este Decreto se pretende “prevenir” la Trata de Personas y “eliminar” toda forma de discriminación de la mujer, invocándose como sustento jurídico las leyes 26.364, *sobre Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas*, y 26.485, *de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* en los ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, pero también sirve de base a un debate sobre el tema que impacta en otra de las claves para el cumplimiento de los lineamientos internacionales, la penalización.

### **3-El Derecho Penal Argentino.**

#### **Antes de la Ley de Trata**

La Trata de Personas en general, y de niños, niñas y adolescentes en particular, no es un fenómeno nuevo, pero sí tiene un tratamiento jurídico penal reciente ya que no existía como delito concreto debido a que no estaba claramente definida su caracterización. Así, en algunas normativas se tipificaba bajo la denominación “*trata de blancas*” o el “*tráfico de personas*”.

El delito de Trata de Personas puede ser cometido por pocas o muchas personas, organizaciones e intermediarios. Normalmente intervienen de manera directa los traficantes, los propietarios y propietarias o administradores de los centros de explotación laboral o sexual y una serie de personas intermediarias o facilitadoras; responde a una estructura de criminalidad organizada pero también se produce intra-fronteras y en modalidades de autores individuales o bandas criminales que no cumplen con los presupuestos de un grupo criminal organizado. No obstante esta situación, es el vínculo que existe entre la Trata de Personas con la delincuencia organizada internacional lo que lo eleva a la naturaleza de un delito de tramitación compleja y por lo tanto, de competencia federal.

Previo a las reformas introducidas por la ley 26.364 en el mes de marzo de 2008, existían visiones parciales sobre el delito de la Trata, no obstante que el delito se hallaba aunque muy limitadamente ya tipificado en el código penal.

Por un lado en el Título Delitos contra la Integridad Sexual, donde el bien jurídico protegido es el desarrollo normal de la sexualidad; también se reprime al que introduce o mantiene en la prostitución a mayores de 18 años por medio de engaño, violencia u otro medio de coerción. El delito de facilitar o promover la prostitución es de acción pública. En cambio, el ejercicio de la prostitución por la mujer en forma individual e independiente no constituye delito. En sus artículos solo se refiere a una de las etapas del proceso de trata interna y solo a una de las formas posibles de explotación: la sexual. Se prevé también el supuesto de que alguien explotare comercialmente el ejercicio de la prostitución de otra persona mediante medios coercitivos, procurando obtener algún beneficio económico.

En el Título Delitos contra la Libertad se penalizaba a quien creara una situación de hecho que contenga la esencia de la esclavitud, o sea, la reducción de una persona a otra someténdola a su dominio.

Este tipo penal se refiere a una relación de sometimiento y enajenación de la voluntad y el libre albedrío de la persona y se configura ante la efectiva existencia del dominio psíquico de los imputados sobre las víctimas para servirse de éstas. Asimismo, es sancionado el acto de compeler a alguien a hacer algo en contra de su voluntad, aquello que la víctima no está obligada a hacer o a soportar, o también, si está obligada a hacer, no hacer o tolerar. Cabe acotar que la configuración del tipo penal exige una situación subjetiva particular, excediendo la figura básica de la privación ilegítima.

Estas son las figuras que contemplaban conductas que involucraban a la Trata de Personas, y por tanto las que lo subsumían. No alcanzaba a contener otras formas de explotación y tampoco a contemplar las acciones que luego fueron previstas en el Protocolo de Palermo que hacen a la configuración del delito mismo de Trata, cómo ser la captación, el transporte, el traslado, la acogida y la recepción de personas para su posterior explotación. Por otra parte, se establece pena a quien produjere o publicase pornografía infantil, modalidad de explotación sexual comercial de niños y niñas en aumento, principalmente debido a la red de Internet.

Además, las situaciones podrían ser alcanzados por preceptos de orden penal que sancionan a quien pone en peligro la vida o la salud de otro sea colocándolo en una situación de desamparo sea abandonando a su suerte, y contiene además mandatos que sancionan la supresión y suposición del estado civil alcanzando aquellos caso en los que las víctimas son despojadas de su documento de identidad a cambio de una documentación adulterada, circunstancias que están siempre presente en los primeros momentos de la trata en particular de víctimas en tránsito o con destino en países del extranjero.

#### **4-La Jurisdicción Federal.**

La particularidad que tiene el delito de Trata de Personas de ser un delito organizado transnacional comprende la posibilidad de realización de actividades delictivas en más de un estado, esto exige mecanismos internos y externos de cooperación para la protección, prevención y sanción, por lo que la Argentina resolvió que sea de competencia federal.

La federalización del delito de trata, pretende eliminar cualquier obstáculo que pueda presentarse a los operadores judiciales a la hora de perseguir o investigar el ilícito, concediendo herramientas procesales a tal fin.

## *CAPITULO IV*

### *a).LA TRATA COMO PROBLEMA PÚBLICO*

#### **I).-El Estado del problema hacia fines del 90 en Chaco.**

Al tener que determinar cómo y cuándo penetra esta problemática en la provincia del Chaco el primer paso fue ir con la exploración -documental y recolección testimonial- en el tiempo lo más atrás posible, de modo tal de poder situarme en aquellos primeros momentos en los cuales irrumpe la problemática en la provincia del Chaco; resultaba ser extraño a la realidad chaqueña en los albores del año 1990.

Los hechos que comenzaban a manifestarse y a movilizar tanto a las instituciones públicas como a la sociedad en su conjunto eran caratulados y/o titulados y/o difundidos en los ámbitos judiciales, policiales y en los medios de comunicación<sup>31</sup> como: tráfico de bebés, robo de bebés, tráfico de niños, sustracción de menores, fuga de hogares, desaparición de personas, es decir comienza a identificarse un conjunto de situaciones relacionadas al problema, que van recibiendo distintas denominaciones pero el desafío está en establecer cuáles son los verdaderos motivos que las originan .

En los estudios sobre efectividad de las políticas públicas claramente se describe cual es la importancia de una cabal definición del problema como inicio del proceso sobre elaboración de políticas, en la provincia del Chaco el inicio de una serie de casos de desaparición de niñas, niños y jóvenes adolescentes que ocurrían en ese momento eran entendidos e investigados desde la esfera policial y desde la justicia como casos de desaparición de personas y tráfico de niños.

---

<sup>31</sup> Datos extraídos de la exploración de Publicaciones en diarios de tirada local: Diario Norte, El Diario, Primera Línea; material examinado periodo tomado desde el año 1990 a 2014-

A la luz de como describe el proceso de definición de problemas **David Dery (1984)**<sup>32</sup>, estas circunstancias que comenzaba a padecer la provincia constituían *sensaciones de insatisfacción* identificadas a partir de estos hechos, pero en este estadio se puede decir, a partir de la investigación, que la manera en que eran identificadas las situaciones no se correspondían con los motivos que originaban estas insatisfacciones, y como consecuencia de ello las respuestas no atacaban las variables correctas del problema para obtener resultados en términos de eficacia en su combate.

Paralelamente a esto las estadísticas que comenzaban a conocerse sobre Trata de Personas en la Argentina realizadas, en el marco de recomendaciones de los pactos internacionales refrendados<sup>33</sup>, no registraban al Chaco en el ranking de provincias que lo padecían, - como luego sí ocurre en el año 2000 a partir de un relevamiento llevado a cabo por el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia- y esto iba poniendo en jaque las definiciones que se fueron dando frente a estos hechos en los estadios iniciales operando entonces sucesivas redefiniciones y ajustes que de a poco y progresivamente fueron bajando al Chaco.

Es a partir de que se multiplican estos casos de desaparición de personas - reflejados en los periódicos chaqueños- cuando comienza a generarse preocupación especialmente en localidades del interior (Juan José Castelli, Presidencia Roque Sáenz Peña) y el hecho de que sean estos investigados como casos de desaparición de personas -ante la ausencia de dispositivos normativos-institucionales sobre la Trata de Personas- generaba resultados negativos en estas investigaciones -lo que agravaba la situación debido a que se trataba

<sup>32</sup> **David Dery**, Problem Definition in Policy Analysis. Kansas University Press of Kansas, 1984- Informe s del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social. "Principios y Directrices

<sup>33</sup> recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas". Mayo 2002

mayormente de casos de “trata dura”<sup>34</sup>- y la demora en actuar por parte de las autoridades in-viabilizaba la posibilidad de una rápida intervención debido a que desde la legislación vigente debía esperarse un mínimo de 24 hs. para disponer medidas efectivas.

Así se ve como identificadas las situaciones indeseables: tráfico de bebés- robo de bebés-tráfico de niños-sustracción de menores-desaparición de personas, esto inmediatamente era acompañado de una definición rápida, fácil: “problema ético-moral”- pero provocando una propuesta de solución ineficaz al no atacar la verdadera causal del fenómeno.

Esta situación fue generando un temor creciente en las comunidades a medida que iban produciéndose reiterados casos y la sociedad comienza a unirse y a organizarse en diferentes manifestaciones reclamando que las autoridades tomen cartas en el asunto y dispongan medidas conducentes a la efectiva detección del paradero de las víctimas, no visualizándose solución alguna en ese momento en terreno, por lo que desde la perspectiva del modelo de definición de problemas esbozado por **David Dery (1984)** se puede concluir que de las causas y consecuencias del problema de la Trata de Personas que operaba en los años 90 en Chaco no se correspondían con los verdaderos motivos e inconvenientes que originaban la insatisfacción social .

## **II).-Transformaciones.**

A nivel mundial. Con miras a la realización de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* que se celebró en Nueva York el 15 de diciembre de 2000 oportunidad en la que se firmó -como complemento del mismo- *el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños*, conocido como *Protocolo de Palermo* en el año 2000, una comisión de las Naciones Unidas desembarca en el

<sup>34</sup> Trata Dura: introducidos por la fuerza, amenaza, toda fuerza de coacción y/o rapto; Trata Blanda: introducidos con abuso de poder, posición de vulnerabilidad de la víctima, concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona sobre otra. Hugo Bauché-Trata de Personas-Ediciones Jurídicas-Bs. As. 2010.



interior del Chaco a los efectos de realizar un relevamiento de estas desapariciones en el marco de una investigación que se hallaban. El relevamiento determinó que el Chaco no contaba en ese momento con estructuras, legislación ni recursos humanos acordes para enfrentar un fenómeno creciente en casos y en estrategias y que requería un enfoque en perspectiva de derechos humanos.

Dicho Protocolo sin dudas marca un punto fundamental en la transformación del paradigma de lucha contra la trata de personas y el crimen organizado.

A nivel Nacional. A partir del caso Marita Verón ocurrido en el mes de abril de 2002 en la provincia de Tucumán se abre una herida en la sociedad y comienzan a multiplicarse las manifestaciones de repudio en todo el país, el caso produce un clivaje en el entendimiento de la problemática y también en el Chaco, que si bien no aparece “*renqueada*” como aquellas provincias en las que tienen mayor número de denuncias de desaparición de personas en esa época, se vinculan los hechos ocurridos con este fenómeno y comienza a quedar expuesto ante la ciudadanía la ausencia de instrumentos institucionales y normativos para enfrentar las nuevas manifestaciones del delito organizado.

Luego de la definición que baja desde los organismos internacionales, específicamente el Protocolo de Palermo del año 2000, el fenómeno de la trata de personas se visualiza como identificado y resuelto en términos de su descripción, sus causas y consecuencias, por lo tanto- y en automático- pareciera que el camino de las soluciones, situación que no resulta así en virtud de las especiales aristas del fenómeno que está en constante proceso y que hasta el día de la fecha concita debates por cuanto quedan variables del mismo irresolubles.

Entonces al momento de volcar los resultados de la investigación ha sido valioso recurrir a la noción de “proceso” explicada por **Juan Samaja**<sup>35</sup> ( 1999)

---

<sup>35</sup> Samaja, Juan –“El proceso de la Ciencia”. Serie Difusión. Edición Dirección de Investigaciones-Secretaría de Investigación y Posgrado. Facultad de Ciencias Sociales UBA.1999-

puesto que se ha producido en la provincia del Chaco -desde el estado inicial del problema-una serie de transformaciones en cómo se aborda y que se entiende por Trata de Personas; esta tesis se sitúa en la primer dimensión de análisis, la génesis- y se aplica la noción de proceso para estudiar el *proceso de decisión* y el contexto de creencias al momento de su definición.

### III.)-Trata, su Definición y la construcción del problema.

La correcta lectura de un problema supone el conocimiento exhaustivo de sus causas, las alternativas para su abordaje y cursos de acción definidos y en ese campo las definiciones son puntos de referencia para los hacedores de política, si bien no bastan por sí solas para elaborarlas, el momento de la definición del problema les presenta un primer escenario de conflicto y en el terreno chaqueño esto tiene varias fases.

En la presente tesis resultó pertinente, explorar la importancia vital de la definición del problema como correlato de lo que se sustenta en el capítulo inicial, por ello se confrontó el resultado de las entrevistas llevados a cabo, a la luz de las consideraciones de **Janet Weiss<sup>36</sup> (1989)** quien refiere tres papeles distintivos e interrelacionados que cumplen las definiciones en materia de políticas públicas, en tanto apertura del debate y guía; en tanto parte integral del proceso de elaboración de las políticas porque la definición abre un interjuego con las acciones que recaen en ellas; y como proceso dinámico en el cual el pensamiento intelectual y conducta institucional se guían mutuamente.

<sup>36</sup> pp.639-662.-Weiss Janet “The powers of problem definition: the case of government paperwork” en policy Sciences, vol 22, USA, 1989.-

A la vez, la definición del problema para lograr consenso debe penetrar las principales redes de la arena política y finalmente, la definición de un problema en tanto producto político, crea un discurso, localiza responsabilidades y moviliza la participación política en torno a determinados símbolos “iluminados” por esa definición. **(Janet Weiss 1989)**

En el marco de la generación de políticas públicas sobre la Trata de Personas, en la definición del problema sopesan el número de actores, los objetivos de la política y del gobierno, lo que repercute a la hora del **planteo de la cuestión** y en la formulación de las **estrategias de abordaje** de la problemática y delinea el **procedimiento del combate** ya que precisamente es la dimensión normativo-ideológica de la cuestión a regular la que orienta todo el proceso posterior y es lo que marca las distintas alternativas en el diseño de las políticas públicas<sup>37</sup>.

Desde la perspectiva de **David Dery (1984)** la definición de un problema específico para ser tratado desde un enfoque de políticas públicas, consiste en seleccionar que metas o valores perseguir, que valores es posible sacrificar en nombre del interés público, que es lo relevante como solución y que tipo de instrumentos (técnicas) considerar.

Por ello resultó muy útil para éste objetivo de la investigación (no así para saber causas, alternativas o acciones ya que sería insuficiente) empezar por conocer cuáles son las definiciones que se promovieron en Chaco en los distintos estadios y para ello realice una sistematización pormenorizada de los distintos programas, planes, políticas y protocolos de actuación en relación a la Trata de Personas en la provincia del Chaco.

---

<sup>37</sup> “La idea de cómo de se plantea la cuestión y las posibles alternativas para su resolución tiene que ver con componentes normativo-ideológicos” Pablo Bulcourf y Nelson D. Cardozo Por qué comparar políticas públicas”-octubre 2008-

#### **IV)-Evolución de las denominaciones del fenómeno en el Chaco.**

En la investigación fueron explorados los matutinos locales desde fines de los años 80 hasta 2013 y se detecta que los casos eran definidos: “*como tráfico de la vida humana*” y entendido como “*un problema ético-moral*” por algunos; “*como una patología psicosocial*” atribuyéndose las causas a “*factores socioculturales*” por otros; inclusive se encuentran testimonios que aseguran que “se entrega conscientemente a cambio de dinero y con promesas de un mejor futuro a mujeres niñas y bebés recién nacidos”, como así también se asumía que voluntariamente mujeres jóvenes optaban por emigrar a lo que creían era una oportunidad mejor”<sup>38</sup>

Claramente se visualiza la definición y redefinición que operaba en una primera etapa en materia de Trata en los ámbitos institucionales chaqueños (al decir de **Janet Weiss(1989)** la construcción se lleva a cabo en un proceso de interacción entre los actores, sus estrategias e intereses; se aborda el fenómeno expresamente como una cuestión social, producto de vulnerabilidades en contexto de carencias, por lo tanto se pone énfasis en la inclusión como remedio haciendo incipiente en la protección y prevención de las víctimas y en consecuencia quien interviene es el ministerio de Desarrollo Social de la provincia (leyes de Ministerios N° 6075- 2009-2011), es decir se definía el problema y su solución.

**Eugene Bardach ( 1998)**<sup>39</sup> para quien saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de políticas públicas, explica que al hablar de un problema como *cuestión*, - *en el caso social*-, se establecen fragmentos de definición del problema, teorizaciones y propuestas de remedios y que estos son elementos del compuesto retórico llamado asunto o cuestión (issue) y sostiene que en general una “cuestión” denota discrepancia de opinión sobre

<sup>38</sup>-Testimonio entrevista a Lucia Scaglione titular de Grupo Autoayuda Mujeres-

<sup>39</sup> L.Aguilar Villanueva-Problema de la Definición de Problemas en análisis de Políticas Públicas (Bardach E. )

cuáles son los remedios apropiados para el problema y cuáles son los factores causales en la raíz del problema.

En el caso chaqueño, y a la luz de los elementos recolectados, se puede asegurar que son las discrepancias en la manera de entender el problema y la necesidad de dar respuestas a la sociedad chaqueña lo que daba como resultado la *suboptimización*<sup>40</sup> de las herramientas con las que se ataca en inicio el problema.

Hacia mediados de los 90 se observa un cambio en la denominación de los casos en el ámbito público chaqueño y se abre una segunda etapa por el modo en que son receptadas las denuncias a partir de allí, y esto aparece claramente también en los titulares de los medios gráficos chaqueños explorados<sup>41</sup> y son los siguientes: “*tráfico sexual infantil*”, “*explotación*”, “*sometimiento*” y “*violación de menores*”, comenzando a tomar estado público los casos y a tener presencia y a organizarse los movimientos chaqueños defensores de derechos humanos poniéndose a disposición de la comunidad.

Se denominaron estas prácticas como oprobiosas y comienzan a ser reconocidas como una actividad criminal. Se reclama entonces una intervención directa y diligente por parte de los organismos públicos, un ajuste normativo en consonancia y en el que se entiende que la solución pasa por penalizar determinadas conductas.

A esta altura el camino de la definición se tiñe de todo lo afectivo que el fenómeno tiene, en contextualización por el rechazo que causa en la comunidad chaqueña. La literatura de la mano de **(Bárbara Nelson 1993)**<sup>42</sup> cuando plantea en las políticas públicas como elemento, a los asuntos de valencia (asuntos de gran consenso afectivo) – elemento que estuvo presente en las organizaciones y actores del espacio público chaqueño- por lo que las respuestas de la sociedad en

---

<sup>40</sup> Eugene Bardach. Ocho pasos para el análisis de Políticas. Berkeley Academic Press 1996, 126. Version en castellano

<sup>41</sup> Matutinos locales explorados desde 1985 hasta 2012-Dirección Hemeroteca, Cámara de Diputados Provincia del Chaco.  
<sup>42</sup> Por asuntos de valencia (valence issues) entendemos aquellos asuntos o cuestiones que despiertan respuestas afectivas fuertes bastante unánimes, por lo que no se caracterizan como conflictivas o controversiales” NELSON, Bárbara “La Formación de Agenda. El caso del maltrato a los niños”, op, México, 1993.-

ese momento eran unánimes y no conflictivas, con un fuerte componente expresivo, esto se refleja en las imágenes publicadas en los medios de prensa chaqueños explorados donde se observa en las movilizaciones familias completas, ciudadanos de todas las edades en clara manifestación pidiendo respuestas institucionales.

**Bardach E. (1998)**, al considerar que *encontrar la solución plausible es la parte más difícil de la tarea de definir problema*, se extiende en decir que se cae en las trampas de la suboptimización porque los problemas forman parte de por lo menos tres o cuatro sistemas de acción más amplios y más importantes y que esto además lleva mucho tiempo y esfuerzo.

Se detecta precisamente en como se desarrollo el proceso de interacción de factores, y al momento de atribuir las causas y consecuencias de las situaciones indeseables que se manifestaban en territorio chaqueño, las distintas denominaciones y referencias que se fueron forjando entorno a la problemática hasta llegar a lo que a posteriori se entiende por Trata de Personas, debido a la complejidad del asunto vinculado además a los sentimientos y aflicciones que por los hechos se genera en la ciudadanía .

**Bardach E. (1998)**, enumera los principales obstáculos a la hora de definir: 1-acotar los límites de problema, 2- evaluar el carácter e intensidad de los sentimientos del ciudadano, 3-desempacar el problema de cuestiones meramente retóricas y 4-evaluar críticamente los componentes factuales o causales, que conllevan ciertas definiciones basadas en sentimientos que vayan en contra de intereses públicos<sup>43</sup> y en el proceso de definición chaqueños el componente emocional se origina desde la base social para llegar mucho después al sistema judicial y a las políticas públicas visualizadas con sus componentes sociológicos, criminológicos y de violencia de género.

---

<sup>43</sup> L.Aguilar Villanueva, 1993,pp.231-232- Eugene Bardach-Problema de Definición de Problemas en Análisis de Políticas Públicas.

En el año 2000 el Diario La Nación<sup>44</sup> publica una investigación llevada a cabo por el *Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia* que reveló que la provincia del Chaco era considerada una “zona caliente” por el número de casos que presentaban en relación a este tipo de prácticas; tal informe distingue entre provincias proveedoras y distribuidoras para la explotación sexual y específicamente Resistencia y Las Palmas eran citadas como distribuidoras de chicos, se habla de rutas de redes en la Argentina y de zonas de tránsito y de destino, visualizándose una mayor claridad en cuanto al fenómeno que se había instalado en el mundo como uno de los negocios más lucrativos conjuntamente con la venta de armas y el narcotráfico.

En una tercera etapa la cuestión es visualizada y definida como un delito y ya abordada claramente con eje en derechos humanos, poniendo énfasis en la penalización por lo que la estrategia pasa por realizar los ajustes normativos e institucionales necesarios en la provincia del Chaco (ley de Ministerios N° 6906/2011), etapa que ya está signada por un mayor conocimiento de la problemática sus características particulares, generando esto un consenso social respecto de su denominación y los caminos de solución punto en el que Eugene Bardach coloca al mayor reto de las políticas públicas.

Por ello corresponde decir, que al momento de cumplir con los objetivos de esta tesis, es: 1-esta evolución en la denominación; 2-el contexto en el cual se lleva a cabo el proceso y 3-el debate en torno a cómo fue construyéndose la definición de Trata de Personas en la provincia del Chaco, lo que nutre las conclusiones arribadas.

---

<sup>44</sup> Diario La Nación, 8 de noviembre de 2004.-

Cuadro N°1

EVOLUCION DE LAS DENOMINACIONES DEL FENOMENO EN LA PROVINCIA DEL CHACO <sup>45</sup>		
1985-1990	1990-2000	2000-2014
<p>TRAFICO DE BEBES</p> <p>ROBO DE BEBES</p> <p>TRAFICO DE NIÑOS</p> <p>SUSTRACCION DE MENORES</p> <p>DESAPARICION DE PERS.</p>	<p>TRAFICO SEXUAL INFANTIL</p> <p>EXPLOTACION</p> <p>VIOLACION DE MENORES</p>	<p>TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACION SEXUAL O LABORAL</p> <p>EXPLOTACION DE PERSONAS</p> <p>TRATA DE NIÑOS PARA TRAFICO DE ORGANOS</p>
<p>PROBLEMA ETICO-MORAL</p> <p>PATOLOGIA PSICOSOCIAL</p>	<p>ACTIVIDAD CRIMINAL</p>	<p>VIOLACION DE DERECHOS HUMANOS</p>

<sup>45</sup> Datos extraídos de los Diarios de tirada local de la Provincia del Chaco, Años 1985 hasta 2014-Dirección de Hemeroteca de la Cámara de Diputados provincia del Chaco.



## V-.Discusiones Teóricas Entorno a la Definición de la Trata de personas.

No obstante y siendo que en la provincia del Chaco después de superar etapas de identificación del problema se arribó a un certero diagnóstico del mismo, las discusiones giran en torno a las posturas frente al problema, tanto de los responsables de las políticas y los operadores judiciales como de los distintos actores sociales que intervienen asistiendo a las víctimas y reclamando acciones en el combate de la Trata.

Al respecto y a partir de que es bajada desde los organismos internacionales una definición de Trata de Personas cabe oportuno precisar lo remarcado por **Eugene Bardach (1998)** que asegura que por más que una situación problemática aparezca como “lingüísticamente” definida es positivo que se formulen permanentemente preguntas que sostengan o pongan en dudas su validez, por lo que se fija en este punto de la investigación una mirada atenta.

En Chaco, las definiciones se fueron forjando tanto por quienes construían el problema desde el lugar de las **víctimas**, línea de definición de la problemática que de alguna manera marcó los primeros senderos de las políticas públicas chaqueñas; siguiendo hacia la mirada de las concepciones de La Trata vista como **delito**; hasta llegar al momento en que claramente todo el andamiaje de abordaje en la provincia adquiere la perspectiva de **derechos humanos**.

De allí la importancia a los fines de este trabajo de tesis de la recopilación cronológica de las distintas denominaciones que del flagelo se efectúa en la provincia, con sus respectivas discusiones, que aporta a los ejes de mi investigación una rica experiencia.

En suma, si bien existe una definición de orden universal desde el año 2000 receptada vía pactos internacionales sobre la Trata de Personas -entendida como un derecho humano- la multidimensionalidad de los factores que exacerbaban el problema sumado a las distintas manifestaciones de la misma, hizo que en la provincia del Chaco las políticas públicas sobre Trata de Personas superen las

herramientas con eje en derechos humanos y encontremos programas que promueven el desarrollo humano, el capital social, las redes sociales, y las nuevas masculinidades receptando así las líneas de trabajo propuestas para el combate por representantes entre otras de la *Red Nacional Alto al Tráfico y la Trata (RATT)*<sup>46</sup>.

El desafío de una correcta lectura del problema radica entonces, en que a partir de su definición, se establecen sus límites y de ello dependerá una adecuada búsqueda de la solución en función de sus componentes.

Por ello, fue central en esta investigación – a la luz de sus objetivos-, identificar en la situación problemática: *qué lugar tiene la víctima, que entienden por Trata de Personas y cuáles son los elementos centrales de la definición* que enumeran los decisores de política y los operadores del derecho, - marcando sus límites-. Igualmente, ver al momento de la construcción del problema que actitud han tenido las instituciones en la provincia del Chaco y si ha habido alguna barrera al momento de la definición; pasando todo esto por el tamiz de lo que sostiene **David Dery (1984)**, quien dice que es más importante en este momento del proceso de las políticas, - el origen- mirar el real problema y no definir desde el lugar de las soluciones en contraposición a lo que sostiene **Eugene Bardach (1998)**.

### **A)-DEFINICION, Y PERSPECTIVAS DE POLITICAS.-**

Los numerosos enfoques que los hacedores de política pública encuentran en disputa a la hora de operacionalizar el curso de las acciones en combate a la Trata tienen que ver con enfrentarse a la hora de su definición con una tarea doblemente compleja a delinear, por el fenómeno en sí mismo como así también por su abordaje.

---

<sup>46</sup> La Red Nacional Alto al Tráfico, la Trata y la Explotación Sexual Comercial de Niños Niñas y Adolescentes (ratt).se funda en septiembre de 2006

La multicausalidad que esta ínsita en el fenómeno, inmediatamente después de la definición, genera en los decisores la necesidad de coordinar y potenciar acciones de política pública de protección, prevención y penalización con organizaciones del tercer sector locales y en red por lo sensible de las cuestiones que involucra; por ello resulta ilustrativo para los fines de esta tesis visualizar como se construyeron los espacios de debate y definición del problema en el Chaco y la identificación de los actores que también es parte de esta tesis y que se desarrolla dentro de este mismo capítulo.

A partir de la sistematización de todo el material periodístico-documental recopilado para el cumplimiento de los objetivos de tesis, en el período que va desde el año 1990 hasta 2012, se estableció una línea de evolución respecto a la denominación del fenómeno en Chaco y en segundo término se valió de la recolección y exploración de las políticas, programas y normativa chaqueñas detectando las definiciones de Trata y las herramientas de política propuestas en ellas.

Se detectó un común denominador en las diferentes perspectivas en sus marcos conceptuales -ya sea que se trate de abordajes de prevención/ protección de las víctimas y/o en la penalización a los clientes- un claro ataque a los dos niveles de vulnerabilidad interior y exterior.

Esto está presente y se detecta porque concuerdan en considerar en sus definiciones y abordajes -en “el origen” de las políticas- por una parte a las mujeres como vulnerables y en situación de desvalimiento; y por otra parte una insistente búsqueda de penalización de los clientes por parte de quienes trabajan administrando justicia en la provincia del Chaco<sup>47</sup> reclamando leyes que contemplen lo que se define como *vulnerabilidad social*<sup>48</sup>; situación que si bien

<sup>47</sup> Jueza federal de Sáenz Peña, Chaco, Zunilda Nirempenger.

<sup>48</sup> “La vulnerabilidad admite dos niveles de análisis: la ostensible vulnerabilidad de las mujeres que debido a la pobreza extrema son víctimas de trata por carecer de recursos para integrar redes sociales, como también la vulnerabilidad que remite al fenómeno social de hechos dañinos externos que se desatan sobre quienes no pueden defenderse, por lo que denunciar a los clientes de trata responsables de la existencia de la trata hará que la sociedad no alcance a defenderse de la toxicidad de esos sujetos que impregnan la convivencia social”. La Trata de Personas una Perspectiva Bioética-Eva Giberti. 2005-III-Doctrina.pag.1225.

desde cierto punto de vista aparece como integral en cuanto al ataque del problema, merece reparos, desde la óptica de la investigación, en cuanto a que esto deja afuera casos de Trata de Personas no vinculadas a la modalidad explotación sexual, situación a la que me referiré en el tópico pertinente .

Hay una gran diferencia entre el enfoque prohibicionista, que penaliza a todos los actores del sistema de prostitución, incluidas las personas prostituidas, y el enfoque abolicionista que quiere penalizar a los clientes, los proxenetas y los traficantes (es decir a todos los que tienen capacidad de elegir) por una parte y como así también los reglamentaristas y regulacionistas que pugnan por reglamentar para garantizar el orden público u obtener un reconocimiento de la prostitución invocando sus derechos, por otra .

Corresponde entonces aseverar que es transversal a todas las definiciones e interpretaciones que dan base a las políticas públicas chaqueñas - el ataque a las vulnerabilidades que la sociedad del siglo XXI expone al ser humano por su condición de tal y por ser parte de una sociedad; pero se advierte como, no obstante existir una definición universalmente establecida, determinados atributos del problema no son correctamente considerados y abiertamente las soluciones consideradas en las políticas públicas diseñadas deja afuera parte del paquete de causas, consecuencias y modalidades de Trata.-

#### **A)-1).LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.-**

La normativa internacional relativa a los derechos humanos de las mujeres, que aborda la discriminación y la violencia de género, incluye disposiciones respecto a la Trata de Personas.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ONU, 1979) en su artículo 6° establece que *“los Estados Partes tomarán 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”*.

A nivel regional, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994), entiende por violencia contra la mujer *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*.

En este sentido son claros los testimonios recogidos en Chaco:

***“...En el Chaco luchamos contra la falta de sensibilidad y con la naturalización de los fenómenos de violencia que entorpecen el combate a la Trata, esto está muy ligado a las prácticas de violencia de género y eso genera muy poca conciencia sobre este tema...”***<sup>49</sup>

A partir de entrevistas llevadas a cabo en -el marco de la tesis- con referentes de ONG´s, que asisten a víctimas de Trata, se ha podido en la presente investigación detectar que muchas de ellas han sido reclutadas en escenarios de falta recursos económicos, carencias emocionales, contextos de violencia<sup>50</sup>. Desde ese lugar este enfoque reclama que sean tenidos en cuenta al momento del diseño de políticas que las mujeres se han convertido en la víctima más vulnerable de los tratantes, y que se ensaña fundamentalmente contra las mujeres por sus condiciones históricas de vulnerabilidad, discriminación:

***... “La discriminación por el sexo se encuentra arraigada especialmente en la estructura del mercado laboral y en las oportunidades de empleo a las que pueden acceder las mujeres, pero también en nuestras sociedades patriarcales en general”***

<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> - Scaglione ,Lucia Grupo- Autoayuda Mujeres (2010)

<sup>50</sup> Específicamente la titular del Grupo de Autoayuda de Mujeres Lucia Scaglione, cuya lucha por lograr la concreción de una “Casa Refugio” es reconocida, ha intervenido en varios de los operativos de rescate de víctimas y ha acompañado al equipo de asistencia, antes y después de la creación de la División Trata de Personas dependiente de la Policía del Chaco (2010).

<sup>51</sup>-Scaglione Lucía, Grupo Autoayuda Mujeres- (2010)

Manual Derechos Humanos y Trata de Personas. Alianza Global contra trata de mujeres. Bogotá, Colombia 2001 pp. 57

Si bien no se habla de género en la enunciación universal del problema de la trata de personas, -el que es adoptado por la provincia del Chaco en su legislación específica-, desde las instituciones, las asociaciones y ONG's intervienen exigiendo al hacedor de política, incorporar esta perspectiva en las políticas públicas al momento de delinear las acciones de combate, como así también en la justicia<sup>52</sup> reclamando compromisos por parte de las instituciones, específicamente los pedidos tuvieron que ver con que se establezcan mecanismos de inclusión que permitan a las víctimas no caer en alguna de las situaciones de vulnerabilidad que las han llevado a ser presas de esclavitud<sup>53</sup>.“

Surge claramente de las entrevistas realizadas, que con el mismo nivel de importancia que llevan a cabo su tarea comunitaria, estas organizaciones reclamaban que a la hora de la definición del problema en los marcos específicos chaqueños y su posterior combate a la explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas, se tenga presente la perspectiva de género, posibilitando la inclusión de jóvenes, mujeres y comunidades aborígenes.

El material colectado en terrero da sustento al análisis de esta postura cotejado con el campo de análisis de la definición de problemas de política pública, me ha llevado a arribar a conclusiones que me permitieron profundizar es esta perspectiva de la denominación.

Esta posición que hace pié en el combate desde la *prevención* y *protección* de las víctimas, ha tenido mucha recepción por parte tanto de las instituciones como desde las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil y han logrado que se incorporen numerosas herramientas en este sentido a lo largo del período 2000-2013. Es más, el crecimiento y desarrollo de muchas de éstas

---

<sup>52</sup> Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OM) y la Unidad de Fiscal de Asistencia en Secuestros extorsivos y Trata de personas (UFASE) del Ministerio Público Fiscal, que firmaron un convenio el 2-11-2011, entre la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público para la incorporación de la perspectiva de género en la Justicia.

<sup>53</sup> El varón precisa de la trata, que es la exasperación de las diversas formas de opresión sexual que ejercen los hombres sobre niñas y mujeres. Hoy en día el género masculino ya no podría ser encarado por sí mismo como todopoderoso si no contase con la cantera de poder que la trata le provee. De modo que avanzar sobre el género mujer donde puedan garantizar un circuito de poder que les permita mantener viva esa necesidad de dominio y el disfrute que de ella deriva”. La Trata de Personas una Perspectiva Bioética-Eva Giberti. 2005-. IV -El Género en la Significación Sociopolítica del Poder.pag.1225-.

asociaciones y ONG's ha sido al amparo del permanente reclamo de que sea incorporada tal perspectiva en políticas y programas de combate a la Trata en el Chaco y en las denominadas, asociaciones en red de combate.-

La necesidad y el reclamo surgen ante las dificultades y resistencias que en los primeros tiempos existía en el Chaco, por falta de capacidad en los recursos humanos que intervenían en los casos de Trata. Si bien se trata de situaciones que iban presentándose más vinculadas al momento de implementación de los programas puestos en marcha –punto ajeno a este tesis-, su análisis denota la importancia de una cabal comprensión del problema, definición que en sus inicios –antes del *Protocolo de Palermo* (2000)<sup>54</sup>- aparecía como débil por cuanto se hallaban más centrados en las soluciones que en el problema mismo.

Esta manera de hacer centro en las soluciones estimadas, se observa en Chaco en el hecho de visualizar como, en sus inicios, esta problemática al ser denominada como “*una cuestión social*”, es atendida institucionalmente desde áreas del Ministerio de Desarrollo Social y por recursos humanos pertenecientes a áreas de atención a la vulnerabilidad, siendo este uno de los atributos del problema pero no el único.

La situación de hacer centro en las soluciones corre con el peso de poder dejar afuera muchos de los atributos del problema, en tal sentido tiene dicho la literatura consultada para el análisis de las posturas sobre el tema de esta tesis, específicamente **Mark H. Moore(1976)** que :” *la definición de un problema de políticas públicas tiene más importancia que la simple definición conceptual*”...y por otra parte **Eugene Bardach (1979)** sostiene que...” *definir un problema intermedio como “el problema” o dejar escapar atributos puede controlar otro problemas que el fenómeno provoca pero se corre también con el riesgo de empeorar las cosas*”...

---

<sup>54</sup> Protocolo de Palermo, (2000)- 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, suscrito en la ciudad de Palermo en el año 2000.

Es este punto el que abona la realidad detectada en el terreno, ya que resulta ineludible a la hora de la construcción de las definiciones tener claro esto, en orden a dejar abierta la posibilidad de contemplar todas las variables posibles por cuanto otro desafío se abre en el momento del diseño de las políticas públicas, en esto aporta **Mark Moore (1976)** afirmando que el momento de la definición del problema es crítico porque se debe tener siempre en cuenta alternativas e implicancias de modo tal de limitar las insatisfacciones de la sociedad.

### **A-2).PROSTITUCION Y TRATA. El debate.**

En virtud de todo el abanico de posiciones detectadas a partir de la investigación considere oportuno en esta tesis poner en relieve las distintas posturas frente a la prostitución que generan tensiones al momento de encuadrar y definir políticas no obstante cabe señalar que la prostitución y todas las formas de explotación sexual de la mujer, han sido reconocidas por UNESCO como formas contemporáneas de esclavitud. También la *Coalición Contra el Tráfico de Mujeres*<sup>55</sup> plantea que la prostitución no es voluntaria, es forzada ya que esclaviza a la mujer a través de ella, porque la misma no puede modificar las condiciones inmediatas de su existencia.

Claramente así lo ha expresado una reconocida operadora del derecho local a la hora de dar testimonio a los fines de esta tesis:

***..“No se puede separar la prostitución de trata, el 70 u 80 por ciento de trata es para explotación sexual”<sup>56</sup>.***

Es este un parámetro que convoca serios debates en la comunidad mundial organizada contra la Trata de personas vinculado a una de las 3 patas de lucha como lo es la penalización.

---

<sup>55</sup> Coalición Contra el Tráfico de Mujeres-CATWLAC-

<sup>56</sup> Dra.Zunilda Nirempenger (2011)



Para analizar las diferentes posturas –detectadas y en debate aún en la provincia del Chaco, específicamente en la zona del NEA, sobre cuales serían los atributos del problema de la Trata de Personas en la modalidad explotación sexual, una vez descriptas, me he valido de la lógica establecida por **Mark H. Moore (Anatomía del Problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas)(1976)**.

Los países ricos son grandes consumidores de prostitución, los pobres, los proveedores de mujeres y niñas para ese consumo. Corresponde entonces analizar el fenómeno y para ello preguntarse ¿cuánto tiene que ver la Trata con la explotación sexual? ¿Cómo compatibilizar la protección de los derechos humanos con la no victimización de quienes se reivindican "trabajadoras" del sexo? El modelo abolicionista vigente en el país no retroalimentó la clandestinidad propiciando aún más la explotación? Un gran error a la hora de la definición de una política pública destinada a alguna de las patas del combate sería limitarlo o centrarse únicamente en la prostitución si lo que se pretende es combatir la Trata en eso no caben dudas.

Si bien la Trata es una actividad que busca beneficios y tiene una relación directa con el crimen organizado y el mercado de la prostitución, donde la demanda alimenta la oferta, bueno es cuestionarse independientemente de la estructura de género, las causas profundas de la prostitución. Claramente no se trata solo de un debate teórico, también hay una realidad que exige un profundo debate entorno a la sexualidad y la propiedad de los cuerpos, realidad que subyace a la problemática, lo que trae a colación aquella suboptimización, sentimientos ciudadanos y factores causales y factuales que menciona como principales obstáculos a la hora de la definición **Eugene Bardach (1996)** en los pasos para el Análisis de Políticas, pág.126-Versión en castellano.

## **A)-2-1-La Libertad sexual:**

### **a)-Los operadores del derecho. .**

Reconocida Doctrina y jurisprudencia<sup>57</sup> - ponen en duda que con la sanción del decreto 936 (que limita el ejercicio de ciertos derechos constitucionales como ser el de la libre expresión, publicar ideas, publicación de ofertas, inclusive la de tipo sexual) se esté frente al mejor camino para construir el problema de la Trata de Personas, diseñar sus soluciones, y con ello combatir fenómenos como éste; y aseguran que lo que está en juego, fundamentalmente, es el derecho de toda persona adulta (hombre o mujer) a ejercer libremente su opción sexual, asegurando que de eso se trata cuando hablamos de “libertad sexual” e invocamos una normativa infra constitucional que la reconoce y garantiza su ejercicio a todos los ciudadanos.

Consideran además que la libertad sexual que garantiza a todos los individuos la Constitución y los Tratados sobre Derechos Humanos, confiriéndole categoría de derecho fundamental, no es más que la expresión de la autorrealización o autodeterminación personal en el ámbito de la sexualidad; y en consecuencia repudian las políticas públicas que en sus marcos conceptuales, definiciones y denominaciones asimilan su “trabajo” a la Trata de Personas y estaría enrolada de alguna manera dentro de la postura *regulacionista* de la prostitución por cuanto no asimila prostitución a trata de personas.

En el orden local existen opiniones reconocidas a nivel nacional e internacional<sup>58</sup>, sobre la vinculación de la Trata de Personas y la prostitución<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Dr. Jorge Eduardo Buompadre. (2009)-Trata de Personas Migración ilegal y Derecho Penal.

<sup>58</sup> Por: Dr. Jorge Eduardo Buompadre .Prof. de Derecho Penal, Facultad de Derecho, UNNE.” Rubro 59. La prohibición de la oferta sexual, prostitución y Derecho (I)”.Lunes 25 de julio de 2011-Hoy Corrientes.com.

<sup>59</sup> Su opinión es clara y se puede observar cuando al referirse al Decreto 936 sostiene que :” pareciera que confunde la lucha contra la trata de personas (actividad ilícita) con el ejercicio de la prostitución entre adultos (actividad lícita), circunstancia que podría derivar en la criminalización de la prostituta, alejándola del control y de la legalidad para introducirla en el oscuro mundo de la clandestinidad, lo cual implicaría, como es de suponer, una inaceptable discriminación, precisamente lo contrario de lo que la nueva normativa dice perseguir. Si se empieza con prohibiciones como las que establece el Decreto 936, se seguirá, seguramente, con el castigo de aquel que lucra con la prostitución ajena, aún con consentimiento de la prostituta –como ocurrió durante la vigencia de la Leyes de facto 17.567/68 y 21.338/76- y con la criminalización del cliente.

Quienes sostienen esta postura reflexionan sobre si la vía adecuada para limitar derechos constitucionales –como por ejemplo la libertad de imprenta– lo es un decreto, o si por el contrario debe recurrirse a una ley del congreso (art. 32CN) y si la prohibición de oferta sexual por los medios gráficos no lesiona el derecho a la intimidad o reserva del que habla el art. 19 de la Constitución Nacional; pero sobre lo que no le quedan dudas es que: “... **si bien este es un tema que, seguramente tendrá dispares opiniones en los ámbitos judiciales lo que no le parece aceptable es que se pretenda prevenir el delito de trata de personas a través del castigo del trabajo sexual**”<sup>60</sup>.

Esto, vuelve a poner en el tapete viejas cuestiones relacionadas con la prostitución, sus modelos de regulación en el mundo y en la Argentina, el derecho de la mujer (o del hombre) a realizar una actividad lícita en el marco de un ámbito laboral, a la necesidad de reconocer tal derecho como trabajadoras sexuales, a verificar –una vez más– si el modelo *abolicionista* de regulación de la prostitución (que rige actualmente en Argentina) ha cumplido sus objetivos, a evaluar si la prohibición de la oferta sexual a través de los medios masivos de comunicación social no conlleva el peligro de empujar a la mujer (o al hombre) a la clandestinidad, a buscar otras opciones menos racionales, como por ej. someterse al gerenciamiento de un proxeneta, con el riesgo de caer en manos de mafias o redes criminales que operan en este rubro, como única opción, ya que se les impide publicitar sus ofertas en forma autónoma e independiente.

Otros operadores reflexionan y se dedican a investigar si la Ley de Profilaxis Antivenérea N° 12.331, vigente desde 1936, cuyo artículo 15 prohíbe en todo el territorio de la República el establecimiento de casas de tolerancia en donde se ejerza la prostitución, ha servido o no para algo en la lucha contra el proxenetismo o el tráfico de personas con fines de explotación sexual y, por último, si la prohibición del Decreto 936 no implica otra cosa que una invasión del

---

<sup>60</sup> Dr. Jorge Eduardo Buompadre .Prof. de Derecho Penal, Facultad de Derecho, UNNE

Estado en la vida privada de los individuos, en una suerte de intervencionismo o paternalismo que pretende imponer una única moral, contrariamente a la letra y al espíritu del art. 19 de la CN <sup>61</sup>.

Lo cierto es que rechazan la construcción del problema de la Trata y mucho más el diseño de políticas públicas para su combate con eje en la prostitución específicamente.-

### **b)-Las Trabajadoras sexuales.**

El debate sobre la libertad de las “trabajadoras sexuales” es todavía más complejo y las posturas se enrolan en las denominadas *regulacionistas*. Las mismas centran su debate en la libertad de elección y la libertad sexual y postulan el trabajo sexual autónomo, considerado así como una opción laboral más que requiere condiciones justas y favorables. La libertad de elección debe entenderse en base a dos elementos: la toma de decisión, y la igualdad de oportunidades.

Esta línea de expresión detectada en la investigación surge tibia en Chaco pero va creciendo y es sostenida por quienes se autodenominan trabajadores sexuales (nucleados en el Sindicato de Meretrices de la Argentina), reclaman lo que ellos denominan “sus derechos a la libre determinación”, y han participado en Resistencia, Chaco en manifestaciones en favor de su libertad de opción en ocasión de marchar en favor de la libertad sexual e identidad, exigen desde ese lugar no ser vinculado a la Trata de Personas y expresan que es precisamente la clandestinidad a la que se ven obligados y el no blanqueo de su actividad lo que favorece la Trata de Personas con fines de explotación sexual; requiriendo ser reconocidas como trabajadoras y abonar sus impuestos y tener derecho a una cobertura social en blanco, que las aleje de la clandestinidad y de los tratantes. En oportunidad de entrevistarlos a los fines de esta tesis han manifestado:

---

<sup>61</sup> Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe. Art.19. C.N.

**”... Nos identificamos como sujetos con derecho a ser oídos y respetados en nuestras libertades, el nuestro es un trabajo elegido libremente por lo que queremos organizarnos, pagar impuestos y no ser presa de explotadores...”<sup>62</sup>**

Esta postura se encuentra dentro de las que exige que no se construya el problema de la Trata de Personas a partir del ejercicio de lo que ellos denominan trabajo sexual; se han manifestado en contra de quienes peticionan no sea tenido en cuenta el consentimiento de aquellos que ejercen esta actividad y exigen se distingan perfectamente los casos, ya que equiparando prostitución a Trata se está lejos de diseñar una política pública efectiva de ataque al fenómeno, muy por el contrario, se favorece la modalidad Trata de Personas para explotación sexual producto de la clandestinidad de su “trabajo”.-

**... “Hay toda una arquitectura que debe tenerse en cuenta para generar un debate mucho mas amplio sobre la sexualidad, la propiedad de los cuerpos y sobre que significa prostitución”<sup>63</sup>...**

Igualmente sostener que dotando a una prostituta de estatus de trabajadora se elimina su clandestinidad y estigma, es exactamente igual de irreal. Lo que sí es cierto y a la luz de lo expresado por **Mark Moore(1976)**, -y que recepta esta tesis, es imposible no tener en cuenta esta posición en el plano de las definiciones de políticas públicas, especialmente cuando hay un grupo de personas que reivindican su derecho a tener esa opción, reafirmando que **“si una política pública establece de manera muy estrecha sus objetivos es posible ignorar o subvaluar varios efectos importantes de su propuesta de acción”<sup>64</sup>.**

---

<sup>62</sup> Testimonio brindado por A.L. en oportunidad de manifestarse referentes chaqueños integrantes del AMMAR

<sup>63</sup> Loana Berkins. Asociación de Lucha por la identidad Travesti y Transexual (ALITT) 2015

<sup>64</sup> Mark Moore: “Anatomía del Problema de la Heroína: un ejercicio de la definición de problemas”.

Investigaciones sociales llevadas a cabo en Resistencia Chaco<sup>65</sup> sondeadas a los fines de esta tesis, basadas en numerosos casos estudiados en la ciudad, revelan la manera de entender su actividad por parte de estos sujetos y por donde transita su reclamo:

***...“Para referirse al servicio sexual hablan de "trabajo" y por ello, tanto varones como mujeres, adolescentes y adultos se identifican como "trabajadores sexuales". A riesgo de contradecir la voz de estos sujetos, llamaré prostituidos a los prestadores de servicios sexuales, en tanto son personas...”***

Ejercer la prostitución es una opción dentro de las posibilidades que la sociedad ofrece y donde Chaco no queda afuera. Y, ya sea no considerando a las prostitutas como explotadas sexuales, concibiéndolas como mujeres capaces de alcanzar una libertad sexual que las otras no son capaces de concebir, o entendiendo que no se encuentran en un estado apto para expresar su voluntad libremente – inmersas en una situación de vulnerabilidad que no las hace libres- lo cierto es que no considerar al menos programas o planes que den cierta contención a esta realidad, restringe el tratamiento de las raíces de las causas de esta situación.

***....Esta propuesta empodera a un sector social a partir de su visibilización, de su reconocimiento, de su regulación protectora que disputa terreno a la vulnerabilidad, la cual, de lo contrario, puede ser aprovechada por el crimen organizado”<sup>66</sup>...***

Las autodenominadas trabajadoras sexuales defienden el derecho a la autodeterminación sexual, que incluye el derecho a practicar el sexo comercial, y a tener los mismos beneficios que el resto de trabajadores. Invocan en su solicitud del reconocimiento social de su actividad (como trabajo/ empleo) y que ello será la

<sup>65</sup> Ana Rosa Pratessi<sup>65</sup>- La Práctica de la Prostitución, Un estudio relacional, en la Provincia del Chaco. Año 2001-.

<sup>66</sup> Lopez Osvaldo.Espacio Democrático para la Victoria. Proyecto AMMAR Nacional.

salida automática de la marginación y, por tanto, la mejora de la calidad de vida y de su salud tanto psicológica como física. Abogan por la reglamentación autónoma de la prostitución, ofrecer y/o prestar Servicios de índole sexual a cambio de un pago a beneficio propio.

Las razones teóricas del colectivo de mujeres prostitutas no son sólidas pero sí sus razones prácticas y el apoyo a cualquier reivindicación de derechos, justa. A nivel teórico son más consistentes los planteamientos *abolicionistas* porque dan con la clave del por qué existe y se mantiene la prostitución.

### **c)-El consentimiento viciado.**

Cuál es el grado de decisión personal <sup>67</sup>que tiene quien se ve involucrado en la prostitución? hay verdaderamente consentimiento? se trata verdaderamente de una opción por la prostitución? en la Trata de Personas está bien claro que el consentimiento de la víctima no existe o cuando menos se encuentra viciado, disminuido. Ilustra esta posición el testimonio de algunos de sus sostenedores de la misma que al momento de ser consultados a los fines de esta tesis hicieron hincapié en que:

***“...existen fundamentos sociológicos y jurídicos de porque no existe el consentimiento de las víctimas aun siendo mayores, la Trata es un delito que afecta la naturaleza misma de la persona humana en su calidad de tal y conculca el sustrato de todo su derecho, lesiona su dignidad, y la dignidad es eso que le da a la persona valor en sí mismo”.***

---

<sup>67</sup>- Nirempenger sostiene que:” El análisis acerca de la validez del consentimiento de la víctima debe estar precedido de un minucioso análisis acerca de la concurrencia o no de alguno de los vicios catalogados específicamente en la norma. Los medios comisivos deben ser entendidos, entonces, como indicios certeros de la invalidez del consentimiento de la víctima. Estos hechos se presentarán en forma de situaciones muy ambiguas que no consisten necesariamente en la privación corporal de la libertad ambulatoria, y entonces podrá parecer dudoso si es que el sujeto presta su consentimiento para discriminar un delito realmente existente e inexcusable, o si real y libremente quiere hacer lo que hace”.

Resulta claro a la luz del método de captación, reclutamiento y el período de “ablande” al que son sometidas las víctimas de Trata, el criterio doctrinal esbozado por reconocidos juristas de la Argentina en el que se destaca quien sostiene que “el consentimiento libre de la víctima capaz de comprender el significado del hecho, excluye la ‘reducción’ ( Dr. Ricardo Núñez )<sup>68</sup> y agrega que “ese consentimiento, dado por la víctima, no puede existir frente a la persuasión, a la violencia o al fraude. La aceptación de su condición por el individuo ya adaptado no constituye ese consentimiento, ya que su situación psíquica vicia su asentimiento”.

Resulta una variable a tener en cuenta en esta situación, el estado de vulnerabilidad social en el que se encuentran las personas reclutadas, así como la edad, ya que la gran mayoría ingresa a la prostitución a los 13-15 años y un 70% de quienes ejercen la prostitución regenteadas por proxenetas son reclutadas desde la calle, desde allí se puede decir que desde esta mirada el fenómeno se halla atravesado por las vulnerabilidades e incertidumbres a que se hallan expuestas las víctimas. Esa por ello que, tal como dice **Mark Moore (1976)**, *“contemplar los atributos del problema es esencial para luego señalar los objetivos que el gobierno debe proponer en sus políticas”*.

Claro está que existe un estrecho vínculo entre la Trata y la explotación sexual, el desafío pasa entonces por tener en cuenta todas las visiones y alternativas del conjunto de decisiones que se adoptan en los planes, programas y políticas públicas chaqueñas y profundizar en aquellas externalidades positivas y negativas que puedan ser consecuencia de las decisiones, de modo tal de no dejar afuera ningún rango de combate, no descartando ni los “síntomas” ni las “causas” del problema de la Trata y de la explotación sexual; para de este modo abarcar un amplio espectro, al decir de **Mark Moore (1976)** *“las políticas que*

---

<sup>68</sup> -Prof.Dr.Ricardo Núñez. Nacido en Córdoba- Penalista. Juez. Asesor. Escritor de obras jurídicas del derecho penal.



*atacan las causas tienen ámbitos mas amplios y modifican mayores aspectos de las conductas.”*

### **A-3)- Los Derechos Humanos**

Los Derechos Humanos son derechos universales, inalienables, irrevocables, interrelacionados, no discriminatorios y se basan en los principios fundamentales de la dignidad y el respeto humano<sup>69</sup>.

En la trata se viola: el derecho a la vida, a la libertad, la igualdad, a la dignidad, seguridad, salud, educación, derecho a condiciones justas de trabajo y a ser reconocido como persona ante la ley.

En las prácticas que involucran la Trata de Personas los seres humanos son considerados como objetos sobre los cuales se ejercen atributos inherentes a la propiedad como la compra-venta, trueque, alquiler o transferencia de cualquier índole.

Se entiende que Trata y explotación son prácticas que se asientan en la discriminación, superioridad o inferioridad de unos respecto de otros. En un estado de derecho y desde una perspectiva de derechos humanos los estados son responsables de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales y universales, la dignidad humana.

En torno a delimitar como se fue construyendo el tema de la Trata de Personas Chaco como una cuestión de derechos humanos, en paralelo a su evolución internacional -para esta tesis- se realizó un exhaustivo examen de numerosas publicaciones en los medios gráficos de la provincia del Chaco desde el año 1985 en adelante y se pudo observar que es promediando los años 90, cuando comienza a aludirse al fenómeno del *tráfico de niños y sustracción de personas* como configurativos de una violación de derechos humanos, antes se alude a *tráfico de vida humana*, a *comercialización* (todavía no se instala la

---

<sup>69</sup>Carta de las Naciones Unidas y Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR, 1948)-

denominación Trata de Personas para el fenómeno ni en los medios ni en la sociedad), ya que hasta ahí era mayoritariamente presentado como:

**... “un grave problema ético moral que altera los valores de la sociedad que viola las normas morales y el derecho natural”- El Diario-17-03-1997; “existe una problemática considerada patología psicosocial” El Diario 25-10-1998; “ amarga realidad, a nivel nacional se sitúa al Chaco como una de las provincias involucradas en la cruel metodología de comerciar con la vida de seres inocentes” Diario Norte, 1-9-1997.-**

Es en los últimos años de los 90 cuando se declara internacionalmente con neto corte en derechos humanos la problemática y es con la firma del *Protocolo de Palermo en el año 2000* donde comienza en el mundo la lucha contra este fenómeno universal definido claramente en este sentido y los países firmantes de los Tratados Internacionales están obligados a incluir en sus legislaciones y políticas pautas para su combate, tomando como base la definición universal.

Los Estados y sociedad civil deben actuar de acuerdo a los 17 Principios Generales relacionados con la *prevención, protección y asistencia, penalización, sanción y reparación* de la Trata de Personas y las 11 Directrices presentadas a la comunidad internacional propuestas desde la oficina del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos(2002)*,<sup>70</sup> siendo el mayor propósito de las directrices el de promover y facilitar la integración de una perspectiva de derechos humanos en las leyes, políticas e intervenciones contra la Trata a nivel nacional, regional e internacional, por lo que podemos decir que la perspectiva en derechos humanos es transversal a todos los enfoques y modelos de combate y protección<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, presentados a la comunidad internacional por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el período sustantivo de sesiones del Consejo Económico y Social (ECOSOC), en julio del 2002

<sup>71</sup> La trata es igualmente un delito dinámico y complejo, en el cual se degrada a las personas a la condición de objetos, privándoseles de su autonomía y menoscabando su libertad individual, se las negocia en cadenas mercantiles para

En la investigación, se llevó a cabo un exhaustivo análisis de los planes, programas y políticas públicas referidas a la Trata encontrándose la presencia de un fuerte núcleo de combate con neto eje en derechos humanos; situación que queda claramente expuesta en el capítulo que alude a los ajustes institucionales en la provincia del Chaco con miras a dar cumplimiento a los nuevos recaudos exigidos en la normativa de orden internacional en la materia y que impregna no solo las estructuras institucionales administrativas propiamente dichas sino que también alcanza a los ámbitos y estructuras judiciales.

---

#### **VI)-A Modo de Síntesis.**

**Mark H. Moore (1976)** en *“la Anatomía del Problema de la Heroína”*<sup>72</sup> distingue la simple definición conceptual de una definición de política pública y considera que una política no debe estrechar mucho sus objetivos porque esto puede llevar a ignorar o subvaluar varios efectos importantes de su propuesta de acción.

Transpolado este análisis a la Trata de Personas resulta interesante pensarlo a la luz del debate en torno a la trata en modalidad explotación sexual, donde se produce una constante fricción por cuanto la discusión se origina a la hora de establecer la naturaleza del combate, discrepancias en el análisis de los atributos del problema, esto es las causas y consecuencias.

---

satisfacer diferentes demandas, se las traslada dentro o fuera de un país con el fin de someterlas en el destino final a condiciones de explotación u otros fines ilícitos Fundación ESPERANZA. Metamorfosis de la Esclavitud. Manual jurídico sobre trata de personas, 2005

<sup>72</sup> Anatomy of the Heroin Problem, Mark H. Moore: an exercise in problema definition, Policy Analysis, núm. 2 1976, pp. 639-662.

El hecho de que exista una definición universal sobre la Trata de Personas, y que constituya una franca violación de los derechos humanos, ello no evita que continúen las discusiones y reclamos desde diversos sectores de la sociedad. No obstante estar frente a lo que describe **David Dery (1984)** como *una definición depurada*, que no contempla en su definición ninguna referencia a por donde pasarían las soluciones, situación que el describe como “preferible”, las discusiones surgen acerca de cuáles serían los enfoques a atender desde una política pública y aparecen grietas que cuanto menos obligan a reflexionar sobre la cuestión.

Esto nos muestra el rol de las definiciones, y, en el caso de la Trata se detecta un abanico de interrogantes: -cuál es la fórmula correcta para la denominación del fenómeno? -que posición es más acorde con la definición universal, en cuanto se vincula con la Prostitución?, como encuadrar el reclamo de la Libertad Sexual?, según una denominación estrecha se ataca la raíz del problema o se atacan los síntomas?Cuál será la mejor definición del problema de modo tal que permitan objetivos de máxima y viables en una política pública dirigida a atacar la Trata de Personas?

Este tipo de cuestionamientos dan pie a que en la sociedad aparezcan varias controversias acerca de si las políticas públicas sobre Trata de Personas solo deberían atacar los “efectos externos” de la problemática y no avanzar sobre la esfera privada de los individuos, postura que no hace mucho se manifestaba soterrada, pero que hoy recibe adhesiones; debates que afloran en la sociedad chaqueña y que sin duda me llevan a concluir que -en materia de Trata de personas- no se puede decir que definir el problema es igual a encontrar la solución, como lo manifiesta **Eugene Bardach (1979)**, debido a la naturaleza y por lo complejo de este fenómeno que se inscribe como uno de los más fuertes del crimen organizado .

Entonces, la permanente reconfiguración y discusión entorno a cuales serían los verdaderos atributos de la definición del problema de la Trata, que permita el establecimiento de una política pública que ataque las verdaderas causas y que abarque la mayoría de los aspectos que involucran el fenómeno, esta hoy mas vigente que nunca, y, si bien el desarrollo de estos interrogantes son ajenos a los objetivos de esta tesis sin duda alimenta un horizonte a explorar.

## ***b)- EL ROL DE LOS ACTORES.-***

### **I)-Los Actores:**

En el segundo eje del presente capítulo se describirá el especial y relevante rol de los actores presentes en Chaco, ante la secuencia de hechos vinculados a la Trata 1990-2013. El capítulo está orientado a examinar desde donde parten las iniciativas que a la postre se plasmaron en políticas públicas chaqueñas sobre Trata de Personas, esto es identificar a quienes movilaron el inicio del proceso de construcción de estas políticas, aquello que **Manuel Tamayo Sáez** recomienda como primer paso esencial al investigar políticas públicas: “ **una de las primeras tareas al analizar una política pública es precisamente identifica a los actores con algún tipo de interés en el problema**”<sup>73</sup> ...

La tarea consistió en identificar grupos y actores sociales interesados en el problema y las estrategias con las que trabajan, intentando contener todo el abanico es decir la mayor cantidad de interesados posibles ya sea con interés en la propuesta de ataques, los que tienen información, los cercanos a los afectados con el problema –víctimas- para luego hacer una revisión de toda la información.

---

<sup>73</sup> Manuel Tamayo Saez- El Análisis de La Políticas Públicas (1997) en Bañón Rafael y Carrillo, Ernesto. La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza.

Una vez que se contó con este material siguió distinguir los actores gubernamentales, los privados, las organizaciones de la sociedad civil y los comunitarios.-

Se evaluó escrutando las distintas entrevistas y exploración de publicaciones periodísticas y notas de prensa llevados a cabo que actores fueron movilizados y el grado de participación en la definición del problema, a cuyo fin se elaboró un Mapeo de Actores, técnica que sirvió para identificar a las personas y organizaciones relevantes, las que cobraron estado público y las estrategias desplegadas en busca de apoyo

En este punto el propósito de esta tesis es –del mismo modo en que se procedió con relación a las definiciones sobre “la Trata”- identificar las iniciativas desplegadas desde la sociedad a partir de que irrumpe en la década del 90 este fenómeno de la Trata de Personas y para su combate, a lo largo y ancho de la provincia del Chaco.

***“Para llevar adelante el análisis, debe comenzarse desde el período previo al surgimiento. Dar cuenta de las causas, de los actores involucrados”. Ozlack y O’Donnell (1984).***

Detectar el momento en el que se producen los cambios en la sociedad y el de la percepción de estos cambios por parte de quienes a la postre serían actores protagonistas, es una etapa determinante en la descripción del problema, tanto es así que desde la sociología de los problemas públicos se dice que como primer paso para que algo sea considerado un problema público es que ciertos actores reconozcan su existencia<sup>74</sup>, que se movilicen para mostrar que tal es el caso y que sus definiciones sean aceptadas por un público amplio.

---

<sup>74</sup> La Sociología de los Problemas Públicos. Federico Lorenc Valcarce. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas|12 (2005)

Entorno al fenómeno de la Trata de Personas en la provincia del Chaco en la década del 90 han surgido y se han desarrollado actores diversos que se han ido multiplicando al amparo de la búsqueda de efectividad ante la carencia e insuficiencia de instituciones; el creciente mercado y la ausencia de un régimen legal específico y resultará ilustrativo para el presente trabajo visualizar cuales son esos actores y como han gravitado en el momento de ingreso del problema a la agenda pública y entender el origen de su abordaje.

**Anthony Downs (1972)** al describir el ciclo de atención a las cuestiones públicas y sus cinco etapas, refiere a la primer etapa como aquella donde si bien se producen situaciones indeseables aún no suscitan todavía demasiada atención pública pero los grupos interesados ya manifiestan su preocupación. Y explica que es en esta etapa donde casi siempre las condiciones objetivas del problema son las peores, etapa que precede al momento en el que el público empieza a interesarse por el problema.

## **II)-Actores Sociales y Complejidad del fenómeno.**

Con el devenir de una serie de acontecimientos y al tomar estado los ribetes dañinos de la problemática en Chaco, se inician los reclamos de solución, a manera ejercer presión del colectivo, que es desde donde surgen actores puntuales.

*“El actor social se define ciertamente por su posición en la estructura social (o “espacio social”, como dice **Bourdieu**); participa de las normas, reglas y funciones de los procesos sociales; toma parte en los dramas de la historia, así como también en la producción y dirección de la sociedad<sup>75</sup>”*

---

<sup>75</sup> - Bourdieu, Pierre, 1985. “Dialogue à propos de l’histoire culturelle”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 59, pp. 86-93. Para una Teoría del Actor en las Ciencias Sociales. Problemática de la Relación entre Estructura y “Agency”-Gilberto Jiménez-Investigador del Instituto de Investigaciones de la U. N. A. de México.

Se entiende por actores sociales<sup>76</sup> a los sujetos organizados en función de objetivos comunes (y a menudo en representación de una parte de la población), y pueden ser pensados en tanto fuerzas sociales, como una mediación entre población e instituciones, asumiendo un sentido de cohesión e instrumentalidad colectiva (**Matus, 1987**).

Esta tesis -al aludir a los actores sociales cuya presencia se ha detectado en terreno chaqueño en la investigación- parte de lo que ha señalado **Matus (1987)**, quien al referirse a los actores sociales los menciona como motores de cambio, como productores de eventos sociales, y protagonistas del cambio situacional. Entre la construcción del problema de la Trata y la necesidad de las políticas públicas en la provincia del Chaco destinadas a su lucha entre los años 2007 a 2011, opera un proceso en el que se conjugan relaciones, capacidades, intereses, demandas diferentes en permanente cambio, lo que exige una articulación desde los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial, la que se intenta y promueve en estos estamentos chaqueños con un papel significativo de actores varios.

El problema de la Trata de Personas, por sus características y complejidad, significó la emergencia de numerosos actores con sus respectivas visiones del problema por lo que de inmediato se encuentran definiciones y redefiniciones a partir de las diferentes aportaciones que van recogiendo desde distintas áreas de la sociedad. Definida que fuera la cuestión como de derechos humanos y específicamente en la modalidad explotación sexual, es donde crece y se producen diferentes visiones sobre *de que hablamos cuando hablamos de Trata de Personas* y se detecta también en terreno chaqueño -al igual que en el orden nacional e internacional- un profundo proceso de interacción entre diversos

---

<sup>76</sup> Individuo, grupo, organización o institución que actúa en representación de sus intereses con el propósito de realizarlos. Cada actor es un espacio local, cuenta con cierta posición, cantidad de poder y capacidad de oportunidad para obtener sus objetivos, dentro de un contexto de relaciones y sistemas complejos de interacciones. Para realizar sus intereses deberá formular propuestas y negociarlas. Diccionario....



actores y colectivos tratando de que, no obstante la definición universal, se atienda su punto de vista específico.

### **III)-Los Actores y la Construcción del Problema.**

Puede decirse que de la investigación llevada a cabo en esta tesis surgió claramente en terreno -tanto en el recorrido efectuado a las asociaciones y ong's que trabajan la temática, como de la exploración de medios gráficos chaqueños- el proceso de crecimiento de los actores sociales y estatales, el que se vio potenciado con el accionar en red, a través del cual gana una fuerte presencia en los medios y en los espacios públicos, no solo en el Chaco sino además en el orden nacional e internacional, todo lo cual hace que con distintas visiones y posturas desde sus inicios hayan intentado tener algún grado de participación en la mesa de discusión – buscando tener injerencia en quien define y decide sobre política pública de Trata de Personas esto es ser parte a la hora de construcción del problema en Chaco.

El rol de los actores y su comportamiento, en el proceso de definición del problema es decisivo, su presencia marca un sendero por donde se puede detectar operación de intereses, intenciones y fines divergentes y - en el caso- fenómenos como el de la Trata de Personas que involucran en numerosos eslabones de poder y económicos, y cooptan en sus redes eslabones institucionales, puntualmente los actores sociales forman parte de lo que desde la literatura se designa como *“proceso colectivo de producción del problema mismo”*<sup>77</sup>

En materia de Trata de Personas en el Chaco se ha producido una expansión de actores sociales y éstos llevan a cabo una intensa tarea de

---

<sup>77</sup> Herbert Blumer: “un problema social existe principalmente en los términos en que es definido y concebido en la sociedad” (1971; 300)

capacitación para la asistencia y contención de las víctimas y de difusión de la problemática.

*“El proceso de materialización de la política afecta a actores de la sociedad civil cuyo comportamiento va condicionando a su vez, la naturaleza y los alcances de la acción en los diferentes niveles de implementación, esto significa que la “relación estado-sociedad” se concreta a través de sucesivas “tomas de posición” (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. (Lindblom 1992)”.*

Testimonio recabados de referentes entrevistados a los fines de esta tesis, han asegurado que trabajan fortalecidos al amparo de algunas de las redes de orden nacional ( sumado a temáticas de violencia de género), dato que se corrobora con la simple lectura de contenidos de las jornadas y talleres que llevan a cabo en los centros barriales y comunitarios –que han sido visitados- que siempre prevén la presencia de integrantes de estas redes nacionales de las que son parte y con los cuales no solo se nutren de información y capacitación en relación a este delito y los avances en el combate, sino que adquieren fuerza y respaldo pidiendo penas más fuertes contra el delito de Trata y mayor apoyo económico para subsistir y acoger a las víctimas y además debaten sobre aquellas dimensiones no contempladas ni previstas en los anteriores modelos en busca de cimentar una mejor política pública.

***...”en materia de Trata estamos en la mitad de la rueda, tenemos que formular no tanto la práctica sino las herramientas tanto del campo laboral, campo educativo, salud pública, falta la dinámica, la estructura está”<sup>78</sup>...***

La posición asumida por los distintos actores, al mencionar las características objetivas del problema, esto es en que consiste la Trata, son

---

<sup>78</sup> Dra Silvina Canteros. Subsecretaría de la Mujer. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia del Chaco.-

pacíficas, son universales, la condenan por unanimidad; no obstante es en orden a los mecanismos de combate de la misma donde ciertos actores construyen el problema desde otro lugar de lucha, exigen límites, reclaman derechos, y por allí se abre el debate distinguiendo por un lado las condiciones objetivas del problema y por otro lado el tema en tanto que objeto de políticas públicas y las herramientas dispuestas para su combate.

Por todo lo hallado en el campo de la investigación es que surge claro, que las tomas de posición que llevan a cabo los distintos actores alrededor de una misma problemática son el resultado de un proceso de interacción donde cada uno “interpreta” en función de sus intereses, sus convicciones, sus realidades, incluso sus visiones del mundo, todo lo cual constituye la arena que nutre la elaboración de las políticas públicas sobre Trata en suelo chaqueño.

#### **IV)-Actores Sociales en el Espacio Público.**

A partir de las entrevistas realizadas pudo determinarse que las manifestaciones en el espacio público lo son a manera de reclamo, pedido de respuesta urgente a las instituciones públicas y tienen como búsqueda secundaria la lucha contra la *invisibilidad* del fenómeno, y consistieron en marchas silenciosas con pancartas y reparto de volantes.

Estas movilizaciones tienen importancia en la medida que le aporta todo un valor simbólico a la lucha, muestran como la acción colectiva propiamente dicha se presenta e irrumpe de imprevisto desde la sociedad y que de alguna manera luego moviliza a los actores gubernamentales y las estructuras chaqueñas.

A partir del **caso “Marita Verón”** ocurrido en abril de 2002 en la provincia de Tucumán, comienzan a multiplicarse las manifestaciones de repudio en todo el país y también en el Chaco, en esa época en nuestra provincia ya se vinculaban los hechos de desaparición que ocurrían en su territorio con este fenómeno y comienza a quedar expuesta ante la ciudadanía la ausencia de instrumentos

institucionales y normativos para enfrentar las nuevas manifestaciones del delito organizado.

El caso “**Marita Verón**” impactó: a)-en la visibilidad de la problemática; b)-fue el disparador de un debate rico entorno a la Trata y el vínculo con la prostitución; c)-en la reformulación legal del combate; y d)-en como la sociedad Argentina reconoce legitimidad a la problemática a partir de la lucha de **Susana Trimarco**. Las organizaciones locales salieron fortalecidas al amparo de asociaciones nacionales que funcionan como paraguas brindando todo tipo de apoyo.

Su lucha fue efectiva, motivó en casi todas las provincias un plan de acción que lo toman los actores sociales locales, crean nuevas organizaciones y promueven su tratamiento legislativo naturalizando además a numerosos actores que surgen en luchas concretas de prevención, protección y penalización, tratamiento del que no es ajeno la provincia del Chaco.-

A modo de visualizar en terreno como se efectivizan las actividades que se bajan desde estas asociaciones nacionales, y como parte de la investigación a los fines de la tesis, he podido participar de espacios en donde se vinculan actores provenientes de todo el país y hacen lo propio distintas organizaciones chaqueñas especialmente del interior, (la mayoría trabajando entorno a los municipios del interior), por medio de este encuentro y diálogo a través del cual se intercambian posturas generalmente con visiones distintas entre la capital y el interior, lazos que transitan por unificar agendas de trabajo y líneas de reclamo de acción a los distintos niveles del estado y se han concretado en Jornadas, Simposios, Congresos tanto en la capital chaqueña como en el interior.

---

De alguna manera puede concluirse en que las actividades desplegadas por **Susana Trimarco**<sup>79</sup> dotaron a los distintos actores -que a partir del caso Marita se movilizaron- también en el espacio público chaqueño; de experiencias, y conocimientos. La lucha de Susana operó como un mapa de situación de la problemática; dejó claro por donde pasaba el marco de injusticia de la “*explotación*”, de la “*cosificación*” del hombre por el hombre, los vínculos con la corrupción y el rol institucional; por lo que de los testimonios recogidos en la investigación queda claro que en ese momento esto le dio un marco de identidad al problema.

La mayor comprensión y despliegue de los actores luego vino a ser reforzado por la dimensión normativa de la Trata de Personas, incorporándose a las legislaciones nacionales y luego la chaqueña el combate del flagelo.

#### **V)-Actores y Red.**

Es así como en el terreno de la investigación surge claramente que los actores sociales locales que trabajan la temática de la Trata de Personas en la provincia del Chaco, están relacionadas y /o adheridas a algunas de estas del orden nacional, tanto a través de los espacios virtuales actuales, como por vía de participación de convocatorias presenciales, y las manifestaciones colectivas en el espacio público - ya desde los inicios aproximadamente hacia fines de los años 90- eran numerosas en busca de una respuesta institucional.

Puede acotarse -además de cómo se conforma la estructura de estas organizaciones- un dato referido a la dinámica que las mueve, que fue explícito en la entrevista con referentes del Grupo Autoayuda Mujeres<sup>80</sup> y es –

---

<sup>79</sup> Susana Trimarco, (Tucumán1954) es la madre de María de los Ángeles Verón quien fuera secuestrada y que fuera obligada a prostituirse según el testimonio de testigos.

<sup>80</sup> Lucia Scaglione- Titular Grupo Autoayuda Mujeres. ONG´Resistencia Chaco.

independientemente de la lucha contra el problema de fondo- su sentido de pertenencia a los grupos que conforma, a la comunidad, y un convencimiento de estar ocupando un espacio propio, de estar movilizándolo un cambio social, de ser algo más que un movimiento que se expresa en el espacio público, de haber conquistado un lugar definitivamente.

***...”Las unidades de acción que son los actores individuales y colectivos en interacción dentro del sistema de relaciones sociales disponen de un margen de posibilidad de acción, es decir disponen de un cierto grado de autonomía, lo que a su vez implica una identidad.”***

***“..Tanto la identidad como los proyectos son construidos por el actor (en interacción con otros actores) y esta construcción que se inscribe en el ámbito de las representaciones, genera a su vez diferentes prácticas en la medida que el actor pueda lograr beneficios.***

***”... Bourdieu: el mundo social es también la representación y voluntad, y existir socialmente equivale también a ser percibido, y por cierto a ser percibido como distinto<sup>81</sup>”.-***

---

<sup>81</sup> Bourdieu, Pierre, 1985. “Dialogue à propos de l'histoire culturelle”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 59, pp. 86-93.-Para una Teoría del Actor en las Ciencias Sociales. Problemática de la Relación entre Estructura y “Agency”-Gilberto Jiménez-Investigador del Instituto de Investigaciones de la U. N. A. de México.

**-Cuadro 2-**

**Mapa de Actores Sociales Chaco 1997-2011**

<b>Asociación Civil Grupo Autoayuda-</b>	<b>Resistencia-Chaco-1997</b>
<b>Ong- La Emprendedora-</b>	<b>Fontana-Chaco-2001</b>
<b>Foro por los Derechos de los Niños Víctimas de ESCL-</b>	<b>Resistencia-Chaco-2003</b>
<b>Grupo San Francisco de Asís-</b>	<b>Chaco</b>
<b>Agrupación Machaca Güemes-Partido Frente para el Cambio-</b>	<b>Resistencia 2011</b>
<b>Agrupación Las Juanas MUMALA-</b>	<b>Resistencia-Chaco-2011</b>
<b>Ateneo Juana Azurduy -</b>	<b>Resistencia-Chaco-2010</b>
<b>MEDIOS DE PRENSA</b>	
<b>ANUA (Asociación Pro-Naciones Unidas en Argentina)</b>	
<b>Asociaciones Civiles y Ong's, de lucha contra La Trata de Personas. -1990-2011</b>	<b>San Bernardo- Samuhú- Hermoso Campo- Roque Sáenz Peña- Avia Terai- Villa Berthet. Corzuela. Enrique Uriem. Tres Isletas- Gral. Pinedo- Puerto Bermejo-</b>

Fuente: Entrevistas referentes de Ong's y exploración medios de prensa escritos y páginas webs de

Las redes: [redrattargentina.blogspot.com.ar](http://redrattargentina.blogspot.com.ar) y [asociacionvinculosenred.com](http://asociacionvinculosenred.com)

Al amparo de intereses y en función de apoyos irrumpen en la Provincia del Chaco actores nuevos y otros ya existentes adhieren a las iniciativas sobre Trata, se fortalecen y manifiestan su preocupación.

Como ilustra la **Tabla 1**, en la Provincia del Chaco ha habido un crecimiento importante de actores sociales desde el año 2000 hasta la fecha, la complejidad del fenómeno en sus distintas modalidades y su carácter social y colectivo, logra que cada día más hombres y mujeres se asuman como portavoces y junten voluntades en movimientos, se concretan foros, ONG's, fundaciones y asociaciones de todo tipo tras el objetivo común de luchar por la dignidad del ser humano y el reclamo de políticas públicas contundentes que ataquen la raíz del problema.

Por medio de la técnica del mapeo se identificó a estos actores, personas, grupos, organizaciones con interés en la problemática y que son parte del proceso que se llevo a cabo en el escenario chaqueño, de acuerdo a su protagonismo, visualizando que la mayoría de los actores sociales locales crecen y se desarrollan al amparo de organizaciones de segundo grado del orden nacional, con vínculos a nivel latinoamericano.

También se visualiza que estos actores van construyendo sus plataformas en los distintos puntos de combate, *prevención, protección o penalización* de la Trata de Personas y mirando esto a la luz del *Ciclo de atención a las cuestiones políticas*<sup>82</sup> puede decirse que desde el momento anterior al reconocimiento del problema buscan la consideración de los responsables de política pública.

El avance de los acontecimientos, las percepciones de las soluciones fue moldeando también las fases de crecimiento de estos actores, que fueron nucleándose en organizaciones y asociaciones de primer grado, segundo grado, hasta llegar a formar parte inclusive de los equipos institucionales que intervienen el momento del rescate de víctimas.

---

82



Los Actores sociales locales que se manifiestan en contra de la Trata provienen del seno de organizaciones que se han formado al amparo de movilizaciones que en la década del 90 eran muy habituales en el espacio público y que concentraron distintos reclamos en la provincia del Chaco, cuestiones de violencia de género, trata de personas; constituidas por quienes son referentes barriales que se inician prácticamente con poca información sobre el tema de la trata de personas, pero que luego van desarrollando sus capacidades involucrándose en asistir a las víctimas, brindando contención, reclamando acciones de prevención y de castigo.

No obstante ello, las organizaciones y asociaciones que surgen en el Chaco mayoritariamente lo hacen como enlaces, como eslabones de asociaciones y organizaciones nacionales que bajan a las provincias y constituyen grupos a quienes brindan asesoramiento, acompañamiento e información que les permite consolidarse .

#### **VI)-En el orden local:**

- **El Grupo Autoayuda Mujeres** de Resistencia Chaco liderado por su titular Lucía Scaglione –quien dio su testimonio para esta tesis- es uno de los actores sociales que participa activamente desde el año 1998 con mucha experiencia y capacitación permanente que lo colocan como un referente local, con estabilidad y orgánico en cuanto a la lucha contra la Trata de Personas y la violencia en todas sus formas, indicó que en ocasiones fue convocada para acompañar los procedimientos de rescate y contención en los primeros momentos de rescate de víctimas.
  
- **ONG la Emprendedora** : organización no gubernamental Chaqueña, iniciativa de la localidad de Fontana, mayoritariamente conformada por mujeres, que nacen en la sociedad chaqueña hacia 2009 y la base de su

lucha lo es contra la discriminación de la mujer, la violencia de género, cierre de prostíbulos y cese el crimen organizado que han tenido presencia en el espacio público, han participado de una gran movilización convocada por la Fundación La Alameda, refrendando un documento peticionando ante la procuración general de la nación el cese de estas actividades y un avance en la lucha contra la Trata y la explotación de la prostitución por cuenta ajena.

- **Foro por los derechos del Niño y víctimas de ESCL.** Llevados a cabo desde el año 2008 con la presencia de numerosas organizaciones de todo el interior, específicamente de municipios de casi todas las localidades chaqueñas y que han adherido, se conformaban en el marco de este foro grupos de trabajo en distintos puntos de la provincia a los que se bajaban líneas de asesoramiento, capacitación, fortalecimiento familiar para contextos de vulnerabilidad y se dejaba grupos armados y en vías de fortalecimiento para lo cual realizaban un seguimiento y orientación.
- Arriba al Chaco para llevarse a cabo en articulación con la Subsecretaría de Género y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia del Chaco<sup>83</sup>, - el **Programa Anual de Voluntariado denominado Esclavitud Cero**<sup>84</sup>, que se viene desarrollando desde 2008 dirigido tanto a organizaciones sociales como a organismo oficiales de todo el país, en una tarea constante de preparación de recursos humanos calificados para la lucha, las que se lleva a cabo a partir de solicitudes que envían los

---

<sup>83</sup>Testimonio recogido para esta tesis de la titular de la Secretaría de la Mujer, dependiente de la Subsecretaría de la Mujer Dra. Silvina Canteros

<sup>84</sup>Inició actividades en Junio de 2007, como respuesta a la rápida expansión de la trata de personas en Argentina y se propone brindar una respuesta integral al fenómeno de la esclavitud en todas sus formas; su misión: con una perspectiva de derechos humanos y -entendiendo que hay una responsabilidad compartida entre el estado y la sociedad civil, abordar integralmente la trata de personas a fin de llevarla a su mínima expresión y asistir a las víctimas, garantizando sus derechos.

voluntarios para esclavitud cero y que consiste en una formación integral para la trata, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de ONG's u organismos que trabajen o deseen trabajar en la temática de la Trata de Personas.

### **VII)-En el orden nacional:**

- Hacen pié en la provincia del Chaco los dos grandes brazos que nuclean a organizaciones de todo el país nacidas para la lucha contra este fenómeno: la primera de ellas es la **Asociación Civil Vínculos en Red** desde el año 1999, es una de las más reconocidas organizaciones anti Trata de Personas de nuestro país, situada en la provincia de Córdoba, pensada para diseñar y poner en práctica acciones para combatir la Trata y el tráfico de migrantes entre otros vinculados a la construcción de ciudadanía. Poseen una gran estructura interna y articulan con más de 100 organizaciones de todo el país llevando a cabo una intensa labor, y en Chaco han trabajado en materia de difusión y prevención en las localidades de Sáenz Peña y Castelli.<sup>85</sup>
  
- La segunda de ellas viene trabajando desde 2008 y es la **Red Alto al Tráfico y la Trata (RATT)** desde donde sostienen que las acciones que tienen incidencia sobre el flagelo de la trata de personas se dan a partir del trabajo en red, y no con las organizaciones por un lado y el Estado por otro<sup>86</sup>; y abrigan a un grupo numeroso de organizaciones no gubernamentales del interior del Chaco<sup>87</sup> específicamente de gran cantidad

<sup>85</sup> [www.redattagentina.blogspot.com.ar](http://www.redattagentina.blogspot.com.ar).

<sup>86</sup> Fernando Mao, coordinador nacional de la Red Nacional Alto al Tráfico y la Trata (RATT), en el seminario Argentina contra la trata y el tráfico de personas y Primer Encuentro de Redes Sociales contra la Trata.

<sup>87</sup> [www.redrattargentina.blogspot.com.ar](http://www.redrattargentina.blogspot.com.ar) \_Listado miembros adherentes y activos, República Argentina-

de Municipios chaqueños: San Bernardo; Samuhú; Hermoso Campo; Isla del Cerrito; Fontana; Presidencia Roque Sáenz Peña; Villa Berthet; Corzuela; Enrique Uriem; Tres Isletas; General Pinedo; Avia Terai; Puerto Bermejo.

Bajan líneas de prevención en terreno chaqueño y sobre todo en relación al tema de la visibilidad del fenómeno, intentando incorporar en la legislación chaqueña protocolos de intervención en el momento de rescate a las víctimas, algo que por los años 2008-2009 ya habían concretado a nivel nacional.

- Coexisten en la provincia del Chaco eslabones de lucha de la **Agrupación Las Juanas-MUMALA<sup>88</sup>-Chaco y del Ateneo Juana Azurduy** las que trabajan articuladamente no solo en materia de Trata de Personas sino además en otras temáticas, cuestiones de género y violencia familiar generando lazos que se manifiestan en una gran tarea tanto en difusión de alternativas de socorro y asistencia, como en las que tienen que ver con la contención de víctimas, y de las que reciben cooperación en programas, proyectos y asistencia técnica<sup>89</sup>.
- **La Fundación La Alameda<sup>90</sup>** es una ONG que nació en Avellaneda en la provincia de Buenos Aires como una asamblea barrial en el medio de la crisis del año 2001 primero como un centro comunitario, luego como un emprendimiento textil y más tarde resguardando derechos sindicales y para luego convertirse en una Fundación en el año 2008 que busca combatir el trabajo esclavo y es un actor del orden nacional, convocante de actores de

---

<sup>88</sup>. Las Juanas, así llamadas en reconocimiento a la heroína latinoamericana Juana Azurduy, son un colectivo de mujeres que provienen de diversas experiencias de militancia social mixta, política, de derechos humanos y de gestión estatal que pretende hacer un aporte a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria para hombres y mujeres, abordando temas que tienen a la mujer como protagonista sociales y política.

<sup>89</sup> -Datos aportados en las entrevistas realizadas en la agrupación Las Juanas y el Ateneo Juana Azurduy.

<sup>90</sup> Según Gustavo Vera, presidente de la cooperativa La Alameda (que agrupa y defiende a trabajadores textiles) hay 3.000 talleres clandestinos en la Capital Federal y 15.000 talleres clandestinos en el primer cordón del conurbano bonaerense y varios miles más en el Gran Buenos Aires, Rosario, Mendoza y Córdoba.

la sociedad civil organizada, con fuerte presencia en todo el país y tiene la particularidad de encargarse de asesorar sobre trabajo esclavo y establecer alianzas con otros movimientos con el mismo fin de todo el planeta.

- Es en esta tarea que la Fundación inició en 2008 docencia en el territorio chaqueño, brindando herramientas contra la Trata de Personas específicamente la explotación laboral a través de jornadas de capacitación llevadas a cabo a través de la secretaria de la mujer del ministerio de desarrollo social de la provincia del chaco<sup>91</sup>.

El rol de esta RED se asienta en que asume el reclamo de justicia por todos los niños, niñas y adolescentes víctimas de Trata, tráfico y explotación sexual comercial, a nivel nacional, articulando múltiples redes locales, provinciales e internacionales y en esto el Grupo Autoayuda Mujeres de Resistencia Chaco es uno de los actores más reconocidos ya que participa activamente tomando experiencias y capacitaciones que lo colocan como un referente local que a su vez es convocado a nivel nacional, dato que a la hora de la entrevista llevado a cabo en la investigación es repetido insistentemente por la titular a manera de satisfacción y motor de su lucha.

La importancia que van adquiriendo en el combate estas redes del orden nacional queda demostrado con hechos como la firma del convenio que se produjo en el mes de julio de 2012 en el Salón Manuel Belgrano -del Senado de la Nación- por medio del cual se dio inicio a la elaboración de una plataforma de comunicación y seguimiento de los tratados internacionales sobre la Trata de Personas en todos los países del Mercosur y otros como Colombia y Costa Rica y la Argentina fue instituida sede central de la plataforma.

---

<sup>91</sup> Jornadas sobre trata de personas "La Ley de Trata de personas - N° 26.364 -. La Esclavitud Moderna", llevadas a cabo los días 14 y 15 de octubre de 2008, en la ciudad de Roque Sáenz Peña, Provincia de Chaco.(Datos Ufase)

A modo de oficialización del pacto, la Cancillería Nacional fue una de las entidades encargadas de sellar el acuerdo internacional<sup>92</sup>. Esto demuestra el grado de consolidación que poseen las organizaciones de combate a la Trata a en nuestro país.

El postulado que marca la acción de estas asociaciones y organizaciones nacionales y provinciales tiene que ver con el trabajo en red, el que se despliega desde la nación a las provincias y desde éstas hacia el interior provincial, lo que en materia de Trata, -donde ocurre el desplazamiento territorial de las bandas y víctimas-, es de suma importancia y no es menos relevante destacar la competencia federal que recae sobre este tipo de hechos.

Paralelamente la articulación de las organizaciones del ámbito civil con segmentos estatales va forjando un núcleo de lazos que en el caso de la provincia del Chaco ha llegado a configurar un grado de confianza tal que en no pocas ocasiones el Estado ha recurrido -para asistencia a las víctimas- a la experiencia capitalizada por alguna de éstas con víctimas de violencia, lográndose un potencial a partir de los vínculos generados y las capacidades que se van adquiriendo y esto redundo en beneficios para las organizaciones permitiéndoles recibir algún sostén económico que si bien no es significativo les permite avanzar y fortalecerse y lograr presencia nacional en eventos, congresos y jornadas de capacitación, como es el caso de la Asociación Civil Grupo Autoayuda.

Toda esta articulación local y nacional ha permitido que se conformen equipos dentro de las organizaciones que se han fortalecido muchas veces en el trabajo conjunto con lo institucional con incumbencia en la prevención, protección y penalización; no obstante el inmenso camino aun por recorrer en la lucha contra la vulneración de los derechos de mujeres, niñas y niños.

---

<sup>92</sup>-Red Nacional Alto al Tráfico y la Trata.-Bs. As. Julio 2009-

**“...en materia de trata siempre estamos en el día después, donde nos falta apuntar a la prevención, en educación, en la no violencia, educar y formar hombres y mujeres que salgan de esos estereotipos y que nos hace víctimas y victimarios, replantearnos como somos como hombres y como mujeres, y que en los extremos de violencia genera la explotación y se es objeto de abusos”<sup>93</sup> ...**

## **CAPITULO V**

### **TRATA, INGRESO A LA AGENDA PÚBLICA Y AJUSTES INSTITUCIONALES**

#### **A)- TRATA Y FORMACION DE LAS AGENDAS.**

En este momento de la Tesis, se explora la relación entre los distintos grupos interesados en la problemática que intervienen en la provincia del Chaco en la década del 90 y hasta 2012, llamando la atención y presionando ante un problema como la Trata de Personas que preocupa a la sociedad, agenda Sistémica y se pretende conocer los factores que tienen mayor peso en la agenda social y que facilitan el ingreso del tema a la agenda política chaqueña, con posibilidades de ser objeto de políticas públicas.

**“En general, las cuestiones no son los problemas más importantes, necesarios o urgentes sino aquellos capaces de constituirse en tales. De acuerdo a sus prácticas y discursos, los actores interesados instalan el tema en la agenda. A partir de lo cual aparece la herramienta (de la) política Ozlack y O´Donnel (1984)”**

---

<sup>93</sup> Laura Enciso. Asistente Social-Testimonios, Subsecretaría de Promoción de los Derechos Humanos.

Por agenda de gobierno se entiende al conjunto de problemas, demandas, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y establecido como objeto de su acción y consideran prioritarios **(Manuel Tamayo Sáez 1997)** y el proceso de elaboración de la agenda es el momento en el cual el gobierno decide si actuará o no sobre una determinada cuestión.

No obstante que el curso de las políticas públicas empieza con la definición de un problema, el momento de la formación de la agenda es un proceso que implica elecciones importantes, donde compiten diferentes grupos que pretenden la modificación de un estado de hecho en el sentido deseado por ellos, que encabezan iniciativas de organizaciones sociales y en el que se suceden instancias gubernamentales.

A partir del marco teórico tomado en este trabajo para visualizar la formación de agendas, decimos que: *“se llama propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas”* **(Cobb, Ross 1976:126)**.

La influencia de los medios de prensa en las agendas social y pública es también parte de lo que se pretendió detectar en esta tesis por lo que se consultó el material periodístico a la luz del marco teórico señalado más arriba, **Teoría del Establecimiento Periodístico de Temas- Agenda Setting (Mc. Combs, D. Shaw)(1972)** y se detecta cómo adquiere notoriedad el tema a partir de instalarse intensamente en los periódicos locales y como describen crudamente este fenómeno que generaba temor en los ciudadanos. La opinión pública importaba y mucho más en épocas electorales es así como el énfasis que se le imprimía por parte de los medios informativos no dejaba acallar la preocupación por la



situación, allí el efecto de la agenda social adquiere más fuerza y adquiere un sentido constructivo en relación a la agenda de gobierno.

Corresponde acotar que el ingreso de un problema determinado a la agenda pública no se produce por casualidad o azar, sino en un momento tal en el que se conjugan personas, problemas, soluciones y oportunidades; en el caso chaqueño la construcción del problema de la trata se ha dado entorno al *cómo* ha sido construido socialmente, como una prioridad, ya que en las distintas maneras en las que fue evolucionando en la sociedad chaqueña la denominación del fenómeno (*problema ético moral; patología social, actividad criminal- hasta ser atravesado por los principios y directrices con eje en derechos humanos*) ofrecía un impacto que movilizaba obstáculos y que fue crucial para canalizar el ingreso de la cuestión a la agenda de gobierno.

Es de destacar también que la fuerza que han desarrollado los actores organizados vino de la mano de la interacción que establecen con organizaciones del orden nacional, las que fortalecieron a estos actores y brindaron capacitación e información sobre la problemática.

A fin de poder establecer una cronología de cómo se llevó a cabo el proceso de ingreso del problema de la Trata de Personas en la agenda sistémica de la provincia del Chaco, su posterior recepción institucional y su tratamiento en las políticas públicas se elaboró la **Tabla 3** para facilitar el cotejo y su descripción.

**-Cuadro 3-  
Agenda Social y Agenda Estatal**

Ingreso a la Agenda Social	Ingreso a la Agenda Estatal
REVISION DE PUBLICACIONES PERIODISTICAS EN MEDIOS GRAFICOS CHAQUEÑOS A PARTIR DEL AÑO 1990-.	ANALISIS DE LAS LEYES DE MINISTERIOS n° 2093, 6075, 6906 Y 6796
ENTREVISTAS CON REFERENTES DE ASOCIACIONES, ONG'S, FUNDACIONES CHAQUEÑAS QUE TRABAJAN "LA TRATA".	RECOPIACION Y ANALISIS DE PROTOCOLOS DE ASISTENCIA A LAS VICTIMAS DE TRATA DE PERSONAS. AÑO 2008-
EXPLORACION DE PAGINAS WEB DE ASOCIACIONES, FUNDACIONES, ONGS Y FOROS NACIONALES A LAS QUE ADHIEREN LAS CHAQUEÑAS.	RECOPIACION Y ANALISIS DE PROGRAMAS, PLANES Y POLITICAS RELATIVOS A LA PROMOCION Y PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS, PERIODO 2000 EN ADELANTE.
	ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS PUBLICOS DEL MINISTERIO DE GOBIERNO, FUERZAS DE SEGURIDAD Y DIVISION TRATA DE PERSONAS.

### ***D)- AGENDA SOCIAL***

El reclamo de atención pública, de acción pública por parte de la sociedad chaqueña en materia de Trata de Personas -aunque no con esa denominación para la problemática- irrumpió a finales de los años 90. La sociedad

comienza a unirse y a organizarse en diferentes manifestaciones reclamando que las autoridades tomen cartas en el asunto y dispongan medidas conducentes a la efectiva detección del paradero de las víctimas y una acción más eficiente de las autoridades.

Se realizó una exploración de la totalidad de las publicaciones periódicas en los medios gráficos chaqueños<sup>94</sup> desde finales de la década del 90 en adelante, y se pudieron encontrar registros de las movilizaciones que se llevan a cabo con motivo de casos de desaparición de personas, como método de dar a conocer lo que está ocurriendo, sobre todo en localidades del interior como Juan José Castelli y presidencia Roque Sáenz Peña.

Es decir, que a partir de la investigación llevada a cabo, en el marco de la *Teoría de las Agendas*<sup>95</sup> y a tenor del material periodístico colectado, se visualiza claramente y por como diariamente esta el tema en los periódicos, que este fenómeno ingresa como tema primero en la agenda social de la provincia del Chaco, generando tensiones y en esto resulta central el rol de los medios de comunicación al jerarquizar el problema, poniendo en primer plano la cuestión y con ellos los reclamos de la ciudadanía chaqueña, promediando los años 90 prácticamente existía un desconocimiento sobre la problemática y un desajuste institucional y legal para el momento del abordaje, ante la ausencia de estructuras institucionales adecuadas y leyes que contemplaran el fenómeno, esto claro está en línea con lo que ocurría en todo el país, donde se sucedían los casos y se trataba conforme los recursos, estructuras y normativa existente en ese momento, lo que resultaba ineficaz.

Testimonios recabados dan cuenta de cómo el interés y comprensión de la Trata arriba primero a la agenda social:

---

<sup>94</sup> -Diario Norte-El Diario, .Diario Primera Línea- Publicaciones desde el año 1985 hasta 2012-

<sup>95</sup> Plantea que los medios de comunicación escogen los temas sobre los que se habla y discute, su importancia, su orden y la manera de transmitirlos.- Teoría de la Fijación de la Agenda Setting

**“...desde las organizaciones luchamos contra la falta de sensibilidad y con la naturalización de los fenómenos de violencia que entorpece el combate, esto está muy ligado a las prácticas de violencia de género y eso genera muy poca conciencia sobre el tema”<sup>96</sup>...**

**“...en Trata, estamos a mitad de camino, hace falta enlazar, como que depende de que todo se haga a pulmón, y que pasa si ese alma sensible no aparece; ese es el tema”<sup>97</sup>...**

La significación social que adquirió el fenómeno suscita una reprobación intensa por parte de los ciudadanos chaqueños y ante los casos que se suceden el reclamo fuerte proviene de localidades del interior chaqueño -como se corrobora en los periódicos-, donde se instala un temor que alteró radicalmente la vida de muchas localidades, y si bien se construye el problema desde distintas perspectivas, todas ellas captan el repudio social, y promediando los años 2000 cuando el fenómeno es construido como “*explotación*” definitivamente es notorio el desarrollo de distintos grupos de interés en la problemática y la carga emocional que le imprimen a la lucha contra el flagelo.

Entonces, claramente, examinados que fueron cronológicamente y haciendo un registro día por día los periódicos desde el año 1985 -donde aparecen por primera vez noticias respecto a la desaparición de personas- hasta 2014, se puede mencionar que en Chaco, la Trata de Personas como situación problemática a atender fue instalándose sin dudas en primer término en la agenda social, con el detalle de que en el interregno entre su irrupción en escena hasta su recepción en las políticas públicas y normativas aparece en los reclamos un elemento que es central hasta estos días, y que generó un intenso malestar por parte de la ciudadanía, y es que los acontecimientos ya en sus inicios se veían

<sup>96</sup> Subsecretaría de la Mujer. Ministerio de Desarrollo Social, Provincia del Chaco. Año 2006

<sup>97</sup> Subsecretaría de la Mujer. Ministerio de Desarrollo Social, Provincia del Chaco.

favorecidos no solo por la debilidad en los marcos regulatorios, estructuras institucionales y las sospechas de corrupción en las fuerzas de seguridad.

El conjunto de circunstancias que rodearon la problemática con hechos muy poco claros, mezclado con valores y con lecturas tan diferentes, hizo que en la sociedad chaqueña se fuera construyendo el problema a la par de que iban fluyendo decisiones de ataque.

Los ámbitos vinculados a las políticas públicas en la provincia, a tenor de lo particular del fenómeno, inician a su vez paulatinamente un esquema de análisis y tratamiento del tema (etapa que podríamos señalar como de “construcción del problema”) a partir de visualizar y debatir sobre cada una de las aristas que componen esta cuestión.

Jornadas, Talleres, Seminarios- se suceden, hecho que también impacta en la difusión y en la mayor toma de estado público del tema y por medio del cual se logra una comprensión mucho más acabada, se desarrolla una especie de lenguaje común entre los diferentes grupos que se interesan por la problemática en el Chaco y se logra un mayor debate sobre sus perspectivas.

La problemática entendida y descripta de diversas maneras, se hizo ostensible en el Chaco y fue exhibida por distintos actores en el momento de comenzar a vislumbrarse la posibilidad de ingreso del tema a la agenda de gobierno y su posterior abordaje desde las políticas públicas chaqueñas; puede decirse entonces que parte del problema de los casos -con esa especificidad- que comenzaban a multiplicarse era precisamente la ausencia de normas y las respuestas simples e insuficientes previstas desde los mecanismos de ataque hasta ese momento para enfrentar un fenómeno multicausal y complejo; hecho que se presenta como caldo de cultivo del crimen organizado .

En esa línea se inicia un trabajo por parte de asociaciones, ONG's Y diferentes grupos del tercer sector en toda la provincia donde la desinformación social sobre cómo operaba la problemática era un común denominador. La Trata estaba *invisibilizada* por la naturalización de ciertos mecanismos de captación y

reclutamiento todo lo cual recreaba un contexto de posibilidad para este negocio amparado por la ausencia de normas y los casos que se sucedían movilizaban reclamos que iban desde como definir el problema, desde es el esquema de vulnerabilidades y en cómo resguardar los contextos que rodeaban el tema; para poder desarticular aquellas situaciones que daban marco propicio a la *explotación*.

En el escenario chaqueño los casos producidos calaron hondo al tratarse de desaparición de niños y de niñas muy jóvenes, testimonios recogidos y numerosas notas y entrevistas difundidas en los periódicos locales dan cuenta de esta situación, es decir que el alto impacto que promueven estos hechos explican la explosión de la acción colectiva y determinan el ingreso a la agenda social con suma fuerza.

Por eso sostengo en esta tesis que la Trata de Personas irrumpió antes en la agenda social y que los actores sociales chaqueños han sido capaces a partir de su presencia en el escenario público, de instaurar y posicionar el tema, reclamando acciones.

Entonces y tal como lo sostiene la bibliografía a cuyo prisma se cotejan los datos obtenidos en terreno, estos elementos detectados en la investigación constituirían: **...los “factores de contexto” que establecen el acceso a la agenda y estabilizan las corrientes de problemas, demandas, grupos y decisiones que fluyen ininterrumpidamente entre sociedad y gobierno (Cobb, Ross, 1976).-**

Tal como lo señala la literatura consultada, en el Chaco hubo una agenda de los ciudadanos que precedió la agenda de gobierno, inducida por las preocupaciones y disparó una modalidad de reclamo en el escenario público, desconocida hasta ese momento y que puede decirse que es la génesis de muchos de los colectivos sociales que han crecido en red.

## *II)- AGENDA DE GOBIERNO*

Puede decirse que la Trata de Personas una vez instalada en la agenda social tuvo un rápido ingreso a la agenda de gobierno, más allá de la evolución en su denominación y que es a partir de cómo se construye la definición del fenómeno y el repudio chaqueño generalizado, donde en las esferas decisionales chaqueñas ingresa con un rol protagónico.

Esto sumado al contexto nacional e internacional, preocupados por su abordaje y castigo, que fueron claves. Lo aseverado surge de la exploración de notas periodísticas y posteriores entrevistas- es decir que los hechos y su interpretación han impulsado su acceso a la agenda de gobierno.-

El papel de los medios de prensa del Chaco, en la promoción de los casos de Trata de Personas, fue relevante ya que del cotejo de los matutinos locales<sup>98</sup> puede detectarse que las noticias y reclamos que generaban organizaciones desde la sociedad civil aparecen sistemáticamente en todos los periódicos una vez cada quince días aproximadamente, tanto con los reclamos como así también comunicando los avances y tratativas de legislación y de búsqueda de más y mejores políticas públicas; y desde que se instaló como tema no desapareció de los medios de prensa, esto es un claro indicador del papel que les cupo a los medios de prensa.

A partir de allí la ciudadanía toma posición respecto de este fenómeno que recibe el repudio generalizado y se inscribe en la arena pública de problemas que integran la agenda de gobierno.

La preocupación a raíz del ingreso a la agenda social de la problemática de la Trata de Personas a pasos firmes en todo el país, más la suscripción por parte de Argentina de los Convenios Internacionales para la Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el consiguiente compromiso de ajustar

---

<sup>98</sup> Diario Primera Línea, Diario Norte, El Diario-(1985-2012)

la legislación nacional a los preceptos de orden internacional operó el nacimiento de la *Ley N° 26.364 de Prevención, Sanción y Asistencia a las Víctimas de Trata*. Sancionada y promulgada en el mes de abril de 2008, se constituye en la primera herramienta que aparece -motivada claro está -por los férreos reclamos de la sociedad civil organizada (donde el tema ya estaba instalado) que al unísono peticionaban una ley que permita abordar el flagelo con las características específicas que la naturaleza del delito exigía.

En esa dirección se ubica la provincia del Chaco y en el mes de agosto de 2008 -por iniciativa de una Diputada Provincial<sup>99</sup> - se sanciona la **ley 6189** por la que: a)-se establecen medidas de prevención, protección y asistencia para garantizar la vigencia de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la Trata de Personas, b)-se crea la Oficina de Coordinación Provincial para la Lucha contra la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas, y c)-el Programa Provincial para la Lucha contra la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas.

Con este marco y por impulso de los dos ejes señalados en la ley **6189** se puede decir que se instala en la agenda estatal de la provincia el combate a la Trata de Personas y, remarca como relevante en el momento de dar su testimonio para esta tesis la -titular del área Secretaría de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia- que como punto de partida se comienza con capacitación sobre el tema con el fin de profundizar las incumbencias de los recursos humanos y una de las primeras acciones que se llevó a cabo en Resistencia, Chaco -en el ámbito de Desarrollo Social- fue en convenio con ANUA (Asociación pro Naciones Unidas en Argentina)<sup>100</sup> quienes han sido los primeros que capacitaron al personal del área en seminarios donde se ha instruido sobre las etapas, modos y medios de captación y las distintas modalidades de la Trata

<sup>99</sup> Clelia Avila. Diputada del Bloque de la Alianza Frente de Todos.

<sup>100</sup> La Asociación pro Naciones Unidas de Argentina (ANUA), fundada en 1946. Dirige su a accionar en torno a la promoción de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, trabaja con y para la comunidad en la defensa de los Derechos humanos,



de Personas. Puntualmente se ha traído a capacitadores especialistas en explotación sexual y en explotación laboral.

Es decir que empujado por el creciente reclamo de la ciudadanía ingresa en la agenda pública prácticamente promediando el año 2007 la Trata de Personas como uno de los mayores flagelos a combatir por el Gobernador Jorge Milton Capitanich, mencionándolo como uno de los ejes de su política de estado en materia de seguridad, junto con el narcotráfico.

En el año 2008 las decisiones de forma se instrumentan por medio de la Ley N°6189 donde por medio de su art. 1° *“se establecen medidas de prevención, protección y asistencia para garantizar la vigencia de los derechos humanos de las víctimas de Trata”*, y en el art. 15° *se crea el Programa Provincial para la lucha contra la Trata, poniendo como principio rector la protección de los derechos humanos”*....disponiéndose recursos humanos y económicos en beneficio de la sociedad chaqueña, y se detecta claramente en la presente investigación que se da paso a lineamientos de ataque con eje en derechos humanos con políticas de estado activas y se puede decir que se abre una bisagra en Chaco desde el paradigma de la sanción criminal hacia la promoción de los derechos humanos. .

Esta ley se dicta en Chaco en forma inmediata a la ley nacional **26.364** y no obstante que se consagra en paralelo y en el orden nacional la jurisdicción federal para combatir el delito de Trata este marco provincial viene a irrumpir en la provincia con fuerza, incorporando a Chaco como una pionera en dar cumplimiento a las convenciones internacionales creadas para combatir la Trata.

### ***III)-INTERACCION DE AGENDAS.***

Sin dudas las nuevas conflictividades de la sociedad y las nuevas modalidades que ha asumido el delito en el mundo entero ha disparado en los

últimos 10 años procesos sostenidos de interacción entre organizaciones de la sociedad civil y distintos estamentos gubernamentales, en busca de batallar contra las grandes redes que adquieren cada vez más fuerza y complejidad.

Especialistas ratifican que: “los nexos y las inconexiones entre las dos agendas son propios de las dinámicas de las relaciones entre sociedad y estado **Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984).**

En el Chaco está claro el sendero en las agendas social y pública en cuanto a tener presente en forma permanente el tratamiento de la problemática de la Trata de Personas y la cooperación entre el sector público y los demás actores colectivos.

Como resultado de la investigación llevada a cabo puede decirse, luego del trabajo de campo, e intentando ver cómo llega a la agenda social, que los medios de comunicación en el momento de definición de la Trata de Personas como problema público han moldeado la relación entre todo aquello que fue ocurriendo en torno al fenómeno y su relación con la comunidad.

Aquí se inscribe el análisis en términos de encontrar que las determinaciones en el espacio público que nacen de los contenidos de los medios **(Mac Combs y Shaw-1972)** aquello que llaman “**Agenda Setting**” o la **Teoría de la Agenda Setting (1993)**<sup>101</sup> se refiere a como los medios influyen en el público directa o indirectamente, no en las opiniones o dictámenes que estos enuncian; sino procurando la relevancia o el espacio informativo a temas o cuestiones que los medios eligen.

De allí en más esto moldea e influye en los actores, les da argumentos de debate y también han ido construyendo su plataforma de lucha en Chaco.

Desde lo político se ha asignado fondos, específicamente en el presupuesto, se ha creado un área específica para los derechos humanos; desde

---

<sup>101</sup> 4 Mc Combs, Maxwell E. y Donald L. SHAW: «The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas». *Journal of Communication*, Primavera 1993, 43, 2, Pp. 58-67.

la Nueva Ley de Seguridad N° 6976<sup>102</sup>, no solo se dotó de una estructura orgánica nueva sino que se propone dotar de experticia, de capacidad operatoria a los recursos humanos para las nuevas manifestaciones del delito organizado.

A partir de las entrevistas llevadas a cabo con referentes de las ONG's y funcionarios públicos, los datos escrutados reflejan que está presente un intercambio de experiencias y de propuestas sobre Trata de Personas desde éstas instituciones del tercer sector y las áreas de los ministerios pertinentes, y esto se extrae de lo expresado por la titular del Grupo Autoayuda Mujeres- y el Subsecretario de Seguridad<sup>103</sup> - a partir de la convocatoria a mesas de debate propuestas desde ámbitos gubernamentales en las que mencionan haber participado junto a actores sociales del medio en reiteradas ocasiones.

***....” Es a partir de capacitaciones destinadas a grupos integrados por asistentes sociales, abogados, psicólogos, estudiantes de filosofía, en el marco del Programa de Asistencia a las Víctimas del delito de Trata, que se conforma un equipo que más tarde cuando se conforma la estructura de la Dirección de la Mujer, se derivan las víctimas de trata para su asistencia una vez que son rescatadas”<sup>104</sup>...***

Entre 1998 y 1999, UNICEF-Argentina realizó una investigación<sup>105</sup> sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en diferentes regiones del país en las que está incluida la provincia del Chaco. Esta investigación proporcionó un diagnóstico general a partir de estudios desarrollados en distintas provincias que confirmaron la existencia de niñas y niños en circuitos de explotación sexual.

---

<sup>102</sup> Nueva Ley de Seguridad N° 6976, Provincia del Chaco. Sancionada el 9/05/2012 y promulgada por el Decreto 943/12

<sup>103</sup> Javier Oteo- Secretario de Seguridad de la Provincia del Chaco.2011-

<sup>104</sup> Subsecretaría de Promoción-Secretaría de derechos humanos-

<sup>105</sup> Tercer sector (2001) Explotación sexual en Argentina. En: Servicio periódico del martes 27 de noviembre del 2001. Online: [www.auno.org.ar/agencia/tercersector/archivo/27\\_11\\_01/nota7.htm](http://www.auno.org.ar/agencia/tercersector/archivo/27_11_01/nota7.htm)

Este mismo informe reporta que:

**...“en la Argentina la explotación que padecen muchos niños de la calle, asume la modalidad de explotación sexual; durante la década de los 90, se incrementó de manera dramática y en forma creciente, la cantidad y visibilidad de los niños de la calle en el país. Los niños de la calle están en una situación de desprotección y vulnerabilidad, por lo que pueden ser víctimas de conductas adictivas como la drogadicción, o bien ser cooptados para ingresar a circuitos de micro comercialización de la droga, y de explotación sexual de circuitos comandados por mafias organizadas”.**

Posteriormente en el año 2007 el Centro de Estadísticas y Censos en la Provincia del Chaco<sup>106</sup>, reveló que entre 1997 y 2007 el Chaco pasa de no estar en la nómina de provincias con este fenómeno a ubicarse en los primeros lugares y que esto no tenía correlato ni se reflejaba en la agenda pública.

En la investigación que en ese sentido desde el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia en los años 2003 a 2007 se realizó un intenso trabajo en materia de información, difusión, asistencia a las víctimas y prevención<sup>107</sup>.

Asimismo, el rol de las redes fue determinante en el mantenimiento del tema de la Trata de Personas en los medios y en la capacitación y formación de recursos, con un protagonismo en el escenario público y en los grupos de influencia, con una dinámica que va mucho más allá de las organizaciones, peticionando el avance desde las esferas gubernamentales en las iniciativas de combate.

---

<sup>106</sup> Centro de Estadísticas y Censo-Provincia del Chaco-2008

<sup>107</sup> Entrevista Dra. Silvana Canteros-Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia del Chaco-

## ***B)- AJUSTES INSTITUCIONALES***

### ***I)- TRATA Y DERECHOS HUMANOS.***

En la provincia del Chaco a partir de 2007 el combate a la Trata de Personas se instala en la agenda de gobierno como un eje fundamental de política pública, en franca perspectiva de derechos humanos y se modifican las estructuras institucionales a tal fin, con decisiones de fondo -por vía de sendas adecuaciones de las Leyes de Ministerio N ° 6075/2007, incorporando el Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos; y la Ley de Ministerios N° 6906/2011 creando la Secretaría de Derechos Humanos.

A los efectos de dar cumplimiento a los propósitos de investigación fijados en el punto dos del segundo eje temático, elaboré un marco teórico a partir de sistematizar las distintas iniciativas desplegadas sobre Trata de Personas desde el Poder Ejecutivo desde el año 2007, confeccionando una tabla comparativa de las leyes de ministerios del Chaco: N° 2093/83, N° 6075/07 y 6906/11 y 6976 del Chaco, porque se pretende describir cómo se produce el ingreso de la Trata de Personas a la agenda de gobierno en forma concomitante a las modificaciones que operaron en las estructuras institucionales y que grado de relación e impacto existe entre la evolución en la denominación y la modificación de las estructuras institucionales y áreas específicas que a tal efecto se crean.

Por lo tanto es parte de este segmento del trabajo de tesis delimitar de qué manera la construcción de la Trata como violación de derechos humanos se tradujo en un proceso de restructuración institucional, entendiendo esto como adecuación de las estructuras ministeriales de la provincia con neto corte en derechos humanos y en cumplimiento del paradigma del combate internacional con eje en las 3 p.

---

En línea con lo manifestado en la introducción de este trabajo de tesis y la definición de **Ozlak y O’Donell (1982)** : “*las políticas públicas son el conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que conciba la atención, interés o movilización*”, lo que sigue a continuación es describir las adecuaciones en términos de modificaciones ministeriales, creación de nuevas dependencias, calificación de recursos humanos y jerarquización de equipos técnicos a los fines de capacitación por la complejidad del delito de Trata, y protección a las víctimas; que operan en tal sentido en la provincia del Chaco.

El Chaco figura, junto a Misiones, Neuquén, Córdoba y Capital Federal, como una de las provincias argentinas donde con más facilidad se captan niños, niñas y jóvenes que ingresan al oscuro círculo de la trata de personas y en el año 2000 UNICEF difundió el *Primer Informe a fondo sobre Prostitución Infantil en la Argentina*<sup>108</sup> con relevamientos efectuados en varias provincias entre ellas la provincia del Chaco. Según este informe en la Argentina, las provincias no tenían en ese momento una política seria sobre el tema, “*No hay acciones específicas de la justicia ni de la policía*” -precisaba el informe-; y en las provincias que fueron relevadas “*No hay estadísticas, y actualmente no es un asunto en debate*” – agregaba-. En Junio de 2010 desde el Gobierno de la Provincia del Chaco se señala que la lucha contra la Trata es uno de los ejes fundamentales de trabajo en su gestión-

El avance que ha tenido la Provincia del Chaco en cuanto a lo institucional, ha sido más que significativo, se han producido modificaciones a nivel institucional importantes las que involucran al Ministerio de Gobierno; Ministerio Social y de

---

<sup>108</sup> Primer Informe UNICEF- sobre la Prostitución Infantil, encomendado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, dado a conocer en Mayo de 2010-

Derechos Humanos como así también al de Trabajo, y a partir de allí ha derramado hacia distintos organismos tanto públicos como privados.

La realidad presente amerita una intervención seria, ante un escenario complejo y debe necesariamente involucrar un proceso de construcción intenso ya que factores como la pobreza, el analfabetismo, las desigualdades económicas y sociales, las faltas de expectativas, de futuro y la violencia contra las mujeres y los niños, atraviesan la problemática.

## *II)- AGENDA INSTITUCIONAL.-*

La visualización de las modificaciones que han ido experimentado las áreas ministeriales de la provincia del Chaco, en relación a los nuevos mandatos internacionales - en perspectiva de derechos humanos- es objeto de este capítulo de la tesis, específicamente y visualizar como desde lo institucional se pone acento en la participación ciudadana, al preverse una cada vez mayor presencia de las organizaciones sociales en las mesas de tratamiento de las políticas públicas.

Con la realización de un cuadro comparativo de las Leyes de Ministerios - período 2007 al 2012. – **Tabla 4-** se ha podido visualizar ajustes con neto impacto en derechos humanos y con un rol estratégico asignado a actores de la sociedad civil organizada que se fue configurando paulatinamente.

**-Cuadro 4-**

**La Trata y la Agenda Estatal 2007-2011**

<b>Ley N° 2903-1983</b>	<b>Ley N° 6075-2007</b>	<b>Ley N° 6906-2011</b>	<b>Ley N°</b>
1-Coordinación de Gabinete.	1.-Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo	1.-Gobierno, Justicia y Seguridad. (Subs. DDHH)	Sistema de
2-Gobierno, Justicia y Trabajo-	2.-Educación, Cultura, Ciencia Y Tecnología.	2.-Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología-	
3-Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.	3.-Producción Y Ambiente.	3.-Infraestructura y Servicios Públicos.	
4.-Economía, Obra Y Servicios Públicos.	4.-Economía, Industria y Empleo.	4.-Desarrollo Social.	
5.-De la Producción.	5.-Salud Pública.-	5.-Producción.	
6.-Salud Pública.	6.-Desarrollo Social y Derechos Humanos.	6.-Salud Pública.	
	7.-Infraestructura y Servicios Públicos.	7.-Hacienda y Finanzas Públicas.	
		8.-Industria, Empleo y Trabajo.	
		9.-Desarrollo Urbano Y Territorial.	



		<b>10.-Planificación y Ambiente.</b>	
--	--	--------------------------------------	--

Como consecuencia de la irrupción de organizaciones de la sociedad civil sólidamente constituidas, se instala la Seguridad Pública como un tema de agenda de los gobiernos locales y esto en materia de Trata de Personas ha venido a revestir de institucionalidad y legalidad específica a un fenómeno que requiere protocolos de prevención, asistencia y sanción adecuadas a una lógica de delito en red de la cual el Chaco no es ajeno.

Aparecen en las definiciones de las políticas públicas producto de la aplicación de la ley nacional N° **26.364** y provinciales N° **6189**, programas y protocolos las distintas variantes entorno a su lectura, las que surgen de las características mismas del problema estudiado el que por su naturaleza, a su vez, facilita la convergencia de otros delitos y situaciones que son vectores que moldearon la génesis de la política sobre Trata. Las variantes y su complejidad quedaron plasmadas en la versión taquigráfica del debate parlamentario que motivó la sanción de la ley chaqueña en agosto de 2008.

Están presentes además otros factores asociados que van complejizando esta problemática y ampliando su impacto a otras víctimas con diferentes modalidades, y esto va forjando un nuevo lenguaje comprensivo de un proceso con eslabones necesarios de detectar al momento de abordar la temática ya entendida y definida como una violación de los derechos humanos: trata blanda, trata dura, explotación, crimen organizado redes y “cosificación”<sup>109</sup>.

**-La Ley de Ministerios de la Provincia del Chaco N° 6075** en el ámbito de Justicia y Seguridad, ítem b, incº 9. Plantea..”*la participación de las organizaciones representativas de la sociedad en la evaluación y adopción de medidas*

<sup>109</sup> Bauché, Hugo Daniel-“*Trata de Personas*” Cosificación y negación de la persona como Sujeto de Derecho.2010

*preventivas en materia de seguridad y emergencia, incorporando a los grupos vecinales, asociaciones, organizaciones, a través de jornadas de propuestas e intercambio de información con mecanismos de diálogos”...que a la postre se plasmará en uno de los institutos centrales de la Nueva ley de seguridad implementada en la provincia en 2012.*

Dicha **Ley N° 6075** incorpora la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados con la tarea de *...”intervenir en el diseño de planes y programas en concordancia con los objetivos de política provincial, y se ejerce desde él una articulación y coordinación interministerial”,* e incluye desde lo propositivo la participación de la ciudadanía organizada cuando dice específicamente en el art. 24, inc 1º: *“promover la participación de las distintas jurisdicciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil que en cada caso corresponda”.*

En el marco de la Nueva Gestión Pública<sup>110</sup>, que el Gobernador Jorge Capitanich expuso claramente como propósito de gestión en la provincia del Chaco, se apunta a una mejor definición de los objetivos de las políticas públicas en busca de que se logren modificaciones sustantivas en la realidad social es decir obtener mejores soluciones a los problemas, en los que la Trata de Personas no queda afuera. Uno de los pilares de la gestión estratégica<sup>111</sup> para enfrentar las nuevas formas de criminalidad es la articulación de esfuerzos entre los sistemas penal, policial y social y la Participación Ciudadana a través de un rol protagónico de diversos actores de la comunidad en la construcción y planificación de acciones.

---

<sup>110</sup> Si bien puede considerarse a la reforma administrativa como “un subconjunto de todo el desempeño político, no una serie de esfuerzos técnicos separados de ella”(Ingraham, 1997: 326), el denominado “modelo convencional” de la NGP reconoce básicamente a la reforma de la gestión pública como “una serie de cambios intencionales de las estructuras y procesos de organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor -en algún sentido-” (Pollit y Bouckaert, 2000).

<sup>111</sup> las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del «cliente-ciudadano», para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas (Lawrence R. y Thompson, 1999). La Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje-Instituto Nacional de Administración Pública. INAP-

**...” Uno de los ejes a trabajar en la provincia del Chaco es la articulación entre organismos”<sup>112</sup> ..**

La ciudadanía reclama más Estado, pero a la vez mejor Estado y la conformación de nuevos espacios de participación comunitaria pretende de alguna manera actuar como canal de construcción cívico-institucional de las nuevas políticas públicas específicamente en la trata de personas la Participación Ciudadana juega un rol verdaderamente singular y en ese sentido en las articulaciones previstas en la ley **6075** se establece que *“desde el Ministerio de Desarrollo Social se pueda contribuir al desarrollo de políticas públicas que garanticen una respuesta eficiente del Estado Provincial a las demandas de protección integral de Derechos Humanos y que brinde solución legítima a los conflictos sociales, ampliando las capacidades de la ciudadanía en el manejo de las herramientas y mecanismos de acceso a la justicia y resolución alternativa de los problemas”*.

La formulación de una estrategia de seguridad implica el desarrollo de un proceso que no es lineal y en el que intervienen numerosas organizaciones y asociaciones algunas formales y otras no tanto que lo hacen con el objeto de influir y ser parte en el análisis y debate de variables a la hora de construir y definir políticas públicas.

**...”estamos a mitad de camino, hace falta enlazar, como que depende de que todo se haga a pulmón, y que pasa si ese alma sensible no aparece?, hace falta esa puerta que cuando uno dice TRATA las acciones sean URGENTES, los organismos están falta la SENSIBILIDAD ...”**

En el mes de septiembre del año 2009 se crea en el ámbito de la Policía de la provincia del Chaco, por medio de la Disposición 1805/9 el **Departamento**

---

<sup>112</sup> Subsecretaría de Promoción. Laura Enciso. Secretaría de Derechos Humanos. Entrevista en el marco de esta tesis.

**Trata de Personas**, con la misión de intervenir en estos casos, construir capacidad técnica y formación de recursos humanos en la materia; División que interviene tanto de oficio como a partir de denuncias; expresamente define en el momento de su creación a la trata de personas como: *“una forma de esclavitud; el comercio ilegal de personas con propósitos de esclavitud reproductiva, explotación sexual, trabajos forzados, extracción de órganos; es un delito internacional de lesa humanidad; es una violación a los derechos humanos que atenta contra la libertad y la dignidad de las víctimas”*. Esta sección es un claro ajuste de las estructuras policiales al nuevo paradigma de derechos humanos que exigen los tratados internacionales y en el que la provincia resulta pionera.-

Con el análisis de **La ley de Ministerios vigente N° 6906** surge como ésta pone como atribuciones del Ministerio de Desarrollo Social aquellas que tienen que ver con *...“promover a las organizaciones sociales y asistirles en materia organizacional, jurídica y contable, técnica y financiera, privilegiando su carácter asociativo; y en el área de la Secretaría de Derechos Humanos las que tienen por fin coordinar acciones vinculadas a la promoción y protección de los derechos humanos con los organismos del Estado Provincial y con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos”*, es decir se incrementa la apuesta a la articulación que otorgaba la **6075** promoviendo la coordinación de tareas con ámbitos de atención y gestión con la comunidad, al decir del art. 28, inc. 4º que prevé: ***“planificar, coordinar y supervisar la ejecución de las actividades de formación y fortalecimiento institucional en materia de derechos humanos, tanto en el ámbito estatal como en la sociedad civil”***.

Por el tipo de accionar que posee la delincuencia organizada, las etapas por las que transita en su proceso de instalación y crecimiento y el sistema de red con la que se desarrollan, el rol que desempeña la participación ciudadana posee una significativa importancia desde que precisamente por la vinculación de la

problemática con las dinámicas de inclusión y exclusión social, la *accountability* de la ciudadanía resulta un componente crucial y de alguna manera se inscribe tanto en la línea de las *“corrientes sociológicas y criminológicas que sostienen que el sistema penal es solo efectivo en tanto y en cuanto tenga cooperación pública”* (Jock Young. **Cooperación Internacional. Pág.107**), como con el concepto de *“integralidad”* que en materia de políticas públicas de seguridad pretende una mirada holística de estos fenómenos que considere todas las dimensiones que abarca.<sup>113</sup>

Si bien, desde el punto de vista del cual se parte en la presente investigación – el momento primigenio de una política pública- el análisis de datos colectados solo llega a visualizar cuales son los mecanismos y herramientas contemplados como fondo para el combate a la trata – sin poder hacer otro tipo de evaluaciones o alcances que requieren otro tipo de indagación empírica, puede si rescatarse que la apertura de canales participativos es siempre valiosa para establecer vínculos más horizontales en los procesos de toma de decisiones públicas y especialmente cuando se trata de materia de seguridad cuyos paradigmas en este tiempo incluyen una efectiva participación ciudadana en su lucha; *“...asumiendo esta perspectiva, es válido aclarar que el desafío de superar el enfoque meramente instrumental de la participación social no deberían llevar a subestimar aquellos elementos sustantivos de la ciudadanía (derechos y garantías) cuyos logros, avances y retrocesos ponen de manifiesto el modo en que se estructuran y evolucionan, a lo largo del tiempo, los intereses y peticiones de la sociedad en su relación con el Estado (Caminotti y otros, 2002)”*.

De hecho, en esta tesis, podemos decir que el combate a la Trata de Personas está en la agenda política de la provincia del Chaco a partir de la adopción de un conjunto de decisiones que así lo reafirma consistente en la

---

<sup>113</sup> Jock Young. Por lo tanto, el control del delito está en las manos del público y de las distintas instituciones de la sociedad civil, o sea, que el mismo sistema penal necesita el apoyo del público. Jock Young (pág. 107) Repensando el Rol del Estado en la prevención del delito.

puesta en práctica de una serie de políticas con eje en derechos humanos que permiten ver claramente cómo se cristaliza institucionalmente el combate.

Es decir que empujado por el creciente reclamo de la ciudadanía ingresa en la agenda pública prácticamente promediando el año 2007 la Trata de Personas como uno de los mayores flagelos a combatir por el Gobernador Jorge Milton Capitanich, mencionándolo como uno de los ejes de su política de estado en materia de seguridad, iniciándose un proceso de ajustes entre otros la creación de la Dirección Trata de Personas en el ámbito de la Policía de la provincia; una Nueva **Ley de Ministerios N° 6906**, que establece una nueva estructura para Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Gobierno, separándolo del Ministerio de Desarrollo Social, con una Subsecretaría de Promoción de DDHH y una Subsecretaría de Promoción de los DDHH, que ya prevé equipos específicos para la problemática; que se complementan en plenitud en el año 2012 con la sanción de la Nueva **Ley N° 6976** - Sistema Provincial de Seguridad (Chaco), que avanza exigiendo la formación de recursos humanos especialistas en estas nuevas modalidades del delito.

A su vez \* **La Nueva Ley de Seguridad N° 6976** sancionada en 2012, prevé un papel activo para el ciudadano tanto individualmente considerado como en los planos asociativos, esto se contempla en dos grandes presupuestos : 1)-cuando dispone **la conformación del Consejo Provincial de Seguridad Pública como ámbito de debate y coordinación entre organismos públicos y actores sociales**, con una importante participación de representantes de los foros vecinales de seguridad preventiva y la inclusión además de aquellas personas físicas o jurídicas que revistan interés para el análisis pertinente de temas que involucren la seguridad, y 2)- **al promover la participación comunitaria a través de los foros vecinales** es sin duda el eje más importante a trabajar en la lucha que se pretende contra el delito con la implementación de una nueva ley de seguridad, porque es mucho más que una ley, exige un cambio de actitud y un compromiso e involucramiento de cada uno de los vecinos de nuestra provincia,

entender que esto depende de todos, que así como nos afecta a todos, requiere de todos, los nuevos tiempos demandan un compromiso maduro y responsable para combatir este flagelo y es necesario buscar mecanismos de generación de capital social y de mayor participación social por todas las vías posibles, hecho que redundara en un abordaje mucho mas integral de este fenómeno multicausal.-

No quedan dudas luego de explorar todo el marco que rodea al fenómeno de la Trata, en perspectiva de su abordaje desde las políticas públicas, que en el intervienen directamente actores activos (por comisión) y actores pasivos ( por omisión) que forman un todo en este delito, clara razón por la cual la problemática de la Trata de Personas no puede ser: “... *entendida ni analizada por afuera de los elementos que lo configuran a saber: connivencia; local, policial, judicial.*”<sup>114</sup>.

Entonces, esto rotundamente marca el sendero de lucha que debe necesariamente sumar a organismos públicos, privados, recursos y esfuerzos; pero que independientemente de la necesidad de adecuar los sistemas penales y procesales; debe incluir como actor central al ciudadano, debido al rol que la complejidad del flagelo le asigna.

**...” *hace falta educar sobre el sentido de la prostitución; desnaturalizar la violencia; el consumo de la prostitución; las nuevas masculinidades; ¿Por qué ejercer la fuerza y la violencia para ser hombre?, ¿Por qué no un hombre sensible?*”...**

Luego de todo lo señalado, surge de la investigación, que el tema de la Trata de Personas estuvo antes en la agenda social, que en la pública, y fueron ajustándose las estructuras institucionales a partir de la dinámica adquirida por las organizaciones, lo que de alguna manera ha empujado el ajuste, y categóricamente puede hablarse de que la sociedad chaqueña en su conjunto tiene desarrollado un interesante capital social entorno a la Trata de Personas.

---

<sup>114</sup> (La Trata Sexual, Argentina y Paraguay en perspectiva comparada. INECIP-Argentina y Paraguay-Edición 2013).

Además, la transfiguración que ha operado en la manera de delinquir donde la red es la vedet, marca un clivaje en el diseño de las políticas públicas y delinea un nuevo paradigma de formulación de éstas pues sitúa a la participación ciudadana en el centro de la escena con fuerte presencia en el espacio público, lugar desde donde peticiona y también porque no, pone en jaque muchas veces ciertos mecanismos de representación.

### *III)- A MODO DE SINTESIS.*

Del análisis de las políticas públicas llevadas adelante en la provincia del Chaco en el período que va desde 2007 a 2012 se observa como baja una línea firme, en orden a los principios que se delinear desde los instrumentos internacionales en los que se concibe la violación de los derechos humanos desde un doble punto de vista, el de los traficantes de seres humanos y a la luz de las omisiones de los estados en cuanto a responder a la *protección, prevención y penalización* de los actores.

Los avances en la agenda política de la provincia -contra la Trata- también se reflejan claramente en el desarrollo legislativo.

En efecto, el Chaco poniéndose a tono con las mandas de la legislación nacional ha sancionado protocolos fundamentales en la lucha contra este delito incorporándolos como legislación interna. Este hecho sin duda ha creado un ambiente favorable combatir el delito de una forma integral. El desafío para el Estado es continuar implementando cada vez más la protección a las víctimas y el combate al flagelo, incorporando más presencia en el presupuesto y en capacidades humanas.



### **El Paradigma del Combate y Origen de las Políticas Públicas.**

Como síntesis del trabajo investigativo y luego de recorrer el origen de las distintas definiciones sobre Trata y la construcción de ellas como punto de partida en las políticas públicas en la Provincia del Chaco –en la gestión 2007-2012, considero oportuno y -a modo de disparadores de futuras investigaciones- manifestar que he verificado la presencia de indicadores que revelan que juegan un papel importante en esa instancia del ciclo de política, las recomendaciones, principios y directrices señalados desde los organismos internacionales que establecen marcos específicos y principios rectores con perspectiva ajustada a los derechos humanos para el combate del flagelo.

A partir de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>115</sup> existe consenso en el mundo respecto a que se deben penalizar todas y cada una de las acciones vinculadas a la Trata de Personas y sobre cuáles son los estándares mínimos para eliminarla y de que la respuesta de los gobiernos debe incluir políticas implementadas conforme los lineamientos de aquello que se conoce como el paradigma de las 3 P: **p**rocesamiento judicial, **p**rotección y **p**revención.

Resulta enriquecedor entonces para la presente tesis, -y reitero como disparador de nuevas investigaciones- mencionar la presencia en los orígenes y al momento del diseño de las políticas públicas chaqueñas de los cuidados exigidos por los Organismos Internacionales y Tratados refrendados por la Argentina y que consisten en prevención, capacitación, concientización, difusión, coordinación institucional; protección; asistencia a las víctimas, reinserción; asistencia; alojamiento; asesoramiento jurídico, judicialización y penalización, prisma que se utiliza además por quienes intervienen en la evaluación de resultados de las políticas como tabla de medida que permite no solo establecer el nivel de

---

<sup>115</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Palermo – Italia (2000).

cumplimiento de los objetivos sino como insumo de retroalimentación para los ajustes posteriores.

Estas son las dimensiones consideradas desde el paradigma del combate a La Trata -que se promueve desde los Organismos Internacionales- que apunta a un ataque integral donde se contemple el conocimiento y abordaje de la mayor cantidad de variables y que debe ser tenidos en cuenta al momento de la planificación de una política pública porque redundará en una mayor gobernabilidad del tema, **“cuanto más ambiciosa es una política, se necesitará mayor control de variables, mayor capacidad y experticia, objetivos-agenda y capacidad de gobierno.”**<sup>116</sup> ( Carlos Matus, “El Triángulo de Gobierno”1990.)

## -Prevención-

Uno de los puntos clave en materia de Trata tiene que ver con la prevención, allí se inserta el mayor desafío de las políticas públicas y en tal sentido desde los organismos internacionales se exige promover múltiples acciones. Todo lo que se refiere a prevención, concientización y educación requiere de un proceso y por lo tanto requiere de un tiempo y de articulación.

Puede decirse luego de la investigación llevada a cabo que la provincia del Chaco en el período examinado en esta tesis sostuvo acciones de prevención y por lo tanto es un eje que se contempla en las políticas públicas chaqueñas.

Se han adecuado institucionalmente sus estructuras peticionando en las respectivas modificaciones llevadas a cabo por medio de las leyes de Ministerios N° 6075/2007 y N° 6079/2011 un ajuste con ejes de trabajo sobre la prevención. Esto surge de la exploración de las políticas y normativas del Chaco llevado a cabo en la investigación base para esta tesis.

<sup>116</sup> Matus , Carlos-“El Triángulo de Gobierno” .Política, Planificación y Gobierno-CEPAL- ILPES-Naciones Unidas (1990) págs.73/75

Se constata la presencia de líneas que deben contemplar la prevención en materia de derechos humanos en el momento de diseño de las políticas públicas en la **Ley de Ministerios 6075-del año 2007** donde en el Título X, art. 21, inc. 5º y 6º se estipula que desde el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social se *“entienda en la elaboración ejecución y seguimiento de las políticas, planes y programas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos”*, y donde deberá *“coordinar todo lo relativo a la observancia de la normativa que reconozca y reglamente los derechos humanos y promover la difusión de su conocimiento”*; se prevé la coordinación de acciones mancomunadas con otras áreas, con una visión integradora de los diversos sectores, y se avanza en el inc. 15º en cuanto a *“entender en la elaboración ejecución y seguimiento de las políticas, planes y programas relativos a la promoción y protección de los derechos humanos”* y *“en las acciones de prevención de eventuales violaciones a los derechos humanos y formular las denuncias pertinentes”*.

Por su parte **la Ley de Ministerios 6906 de 2011**, concentra en manos de la Secretaría de Derechos Humanos todas las acciones que la 6075 distribuía entre los Ministerios de Gobierno, Justicia, Seguridad, de Trabajo y Desarrollo Social. Por medio de su art. 28 reúne: *“la prevención, la protección de los derechos humanos; la elaboración, ejecución y seguimiento de éstas políticas; la coordinación de las acciones de protección y prevención con organismos del estado y con organizaciones no gubernamentales; la planificación y supervisión de las actividades de formación y fortalecimiento institucional en materia de derechos humanos; seguimiento y denuncia de casos relativos a derechos humanos conjuntamente con organismos provinciales, nacionales y municipales y organizaciones de la sociedad civil”*.

Claramente se plantea a la prevención como una línea a contemplar desde el origen de las políticas públicas y a través de la participación en jornadas y talleres llevados a cabo se pudo observar que está presente una dinámica de

coordinación entre organizaciones no gubernamentales y áreas gubernamentales abocadas al tema: Ministerio de Gobierno; de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y se observa una permanencia en agenda de tareas de difusión.

También se visualiza el contacto que establece la provincia del Chaco con organismos internacionales en la puesta en marcha en terreno de programas de concientización que vienen desarrollándose en materia de capacitación, elemento que es examinado por la *Oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de Personas de la ONU*, a la hora de clasificar a los gobiernos según las acciones llevadas a cabo para el combate.

Un ejemplo claro de ello es el Seminario sobre Trata de Personas que se llevó a cabo en el mes de abril del 2011<sup>117</sup> en el Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos, a través la Subsecretaría de Gestión y Articulación Interinstitucional, acciones tendientes a eliminar la violencia contra el género y a contribuir en la tarea para combatir el delito de trata de personas. Se pretendió por medio de estas acciones el fortalecimiento de todos los dispositivos provinciales para trabajar en la prevención mediante encuentros de capacitación.

***....”los componentes fundamentales del programa incluyeron el retorno de la víctima a su lugar de origen, dada que las características del delito en la mayoría de las veces tiene una fase de captación o secuestro y envió a otros países, para luego avanzar en la reintegración social”<sup>118</sup>...***

Una gran tarea en este aspecto se llevó a cabo desde el Ministerio de Gobierno en el año 2008/9 donde en varias localidades del interior por ejemplo Villa Ángela han trabajado sobre prevención y difusión en coordinación con la *Red*

---

<sup>117</sup> Programa impulsado por UNICEF y que se realizó a través de la Subsecretaría de Gestión y Articulación Interinstitucional del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos de la Provincia del Chaco.

<sup>118</sup> Entrevista realizada en el marco de la presente Tesis, a la Dra. Silvina Canteros, Dirección Provincial de la Mujer, Provincia del Chaco.

*Argentina Alto a la trata y al Tráfico de Personas*<sup>119</sup>, junto con equipos de 9 municipios del Interior de la provincia de la Unidad de Desarrollo Territorial. Este tipo de foros, tal como es ratificado por miembros de las asociaciones integrantes se reúne periódicamente incrementando sus vínculos y potenciando sus recursos humanos, llevándose a cabo pre-encuentros en el año 2012, con vista al *Encuentro Nacional de Redes previsto para el año 2013*, lo que revela el modelo de trabajo en red que va creciendo y que labora la prevención como eje esencial de combate<sup>120</sup>.

El Chaco también fue en 2012 en la localidad de Sáenz Peña escenario de un encuentro provincial de lucha contra la Trata de Personas, llevado a cabo en la Universidad del Chaco Austral, el que contó con la presencia de integrantes de la Fundación María de los Ángeles y de su titular *Susana Trimarco*, contando su experiencia en el trabajo de prevención del delito de Trata y en armar equipos de abogados, psicólogos y trabajadores sociales en colegios y centros barriales y comunitarios y en el que participaron el subsecretario de Derechos Humanos, autoridades de Ministerio de Gobierno, de la División Policial de Lucha contra la Trata, la jueza Federal de Sáenz Peña, Zunilda Niremperger y numerosos representantes de la sociedad civil que luchan contra este flagelo. Esto denota no solo el trabajo multidimensional e inter-fuerzas que se lleva a cabo en la provincia, sino que en el origen de las líneas de políticas y combate se generan mecanismos permanentes de prevención.

Se observó en la exploración de los medios de prensa gráficos chaqueños que las acciones se complementan con talleres de sensibilización en el marco de la Ley N° 7182 / 2012, por la que se establece el 23 de septiembre como día provincial de Concienciación y Sensibilización sobre la problemática de la Trata de Personas y donde el equipo interdisciplinario de la Dirección de la Mujer de la Subsecretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia expone talleres en las

---

119

<sup>120</sup> 19-09-2012. Diario Norte, Chaco Adentro; Fortalecimiento de Redes contra el tráfico y la Trata de Personas, pág. 14

escuelas secundarias<sup>121</sup>. Se busca lograr una cada vez mayor concientización pública e involucrar a los jóvenes por medio de la participación en las jornadas y talleres tanto en el área metropolitana como en el interior de la provincia con el objetivo de otorgar información y conocimiento acerca del flagelo.

### -Protección.-

Exploradas que fueron las decisiones de política delineadas para el combate de la Trata, una de las primeras detectadas en cuanto a protección se produce en el mes de agosto del año 2008, -ya aprobada la ley nacional N° 21.864- se da cuando la provincia del Chaco sanciona la ley N° 6.189 de Lucha contra la Trata de personas, protección y asistencia a las víctimas y desembarca en Chaco toda la protección que ella contempla.

Por esta ley se crea la *Oficina de Coordinación Provincial* para esta lucha y se la define como ámbito permanente de acción y coordinación interinstitucional e interdisciplinaria, y se establece su funcionamiento bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo.

Esta oficina crea además, el *Programa Provincial para la lucha contra la Trata de Personas para la Protección y Asistencia de las Víctimas*, cuya ejecución estará a cargo de la Oficina de Coordinación Provincial, se constituye en la autoridad de aplicación del programa, y está facultada para suscribir convenios con el poder ejecutivo nacional y con otras provincias, municipios, organismos públicos o privados, personas físicas o jurídicas para la aplicación de medidas destinadas a monitorear, prevenir y erradicar la trata.

Establece que el estado provincial debe proteger, asistir en la recuperación física, psicológica y social de las víctimas, resguardando su intimidad e identidad.

<sup>121</sup> 04-04-2013. Diario Primera línea; Se Realizaron Talleres de Sensibilización sobre Trata de Personas, pág.3.

Sus objetivos principales son participar en el diseño de políticas públicas; promover la coordinación intersectorial y actuación interinstitucional; organizar y desarrollar actividades de capacitación y profesionalización de funcionarios públicos en contacto con víctimas de trata de personas con base en derechos humanos; conocer las formas en que opera el crimen organizado nacional y transnacional, lo que en conjunto revela que en origen se delinear acciones de protección.

En la provincia del Chaco el Ministerio de Desarrollo Social, desde la Dirección de la Mujer, coordinó jornadas de articulación realizada en la Universidad Popular de Resistencia, para definir detalles de la implementación en la provincia del *Programa de Asistencia para la Reintegración de la Víctima de la Trata*, una iniciativa que implementa la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) conjuntamente con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)<sup>122</sup>, con el apoyo de UNICEF Argentina, por lo que se puede decir que se encuentran presente -en el momento de gestar las políticas públicas-, acciones con vista a proteger a las víctimas de trata, específicamente en este encuentro el programa articuló tres líneas, apoyo psicológico, acompañamiento educativo y orientación laboral a la víctima.

En este encuentro participaron la subsecretaria de Gestión y Articulación Interinstitucional,<sup>123</sup> miembros de la SENNAF; de la OIM, representantes de UNICEF en el Chaco, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía Federal, la División Mujer de la Policía provincial, Consulado de Paraguay, División de Trata de Personas de Resistencia, Castelli y El Espinillo. Concurrieron además miembros de juzgados de Faltas de la ciudad de Barranqueras y magistrados del Juzgado Federal con asiento en Sáenz Peña, por lo que se

---

<sup>122</sup> Gloria Bonatto- miembro de la SENNAF- disertante en las jornadas de capacitación, destacó las acciones que se realizan en la provincia para el combate de este delito, que tienen que ver con la articulación de varios estamentos del Estado.

<sup>123</sup> “La provincia del Chaco cumplió con el compromiso asumido en diciembre del año pasado, referente a obtener un protocolo provincial de asistencia a las víctimas de trata, donde queden establecidas las competencias de cada uno de los organismos que integran la red de prevención”, Gloria Bonatto. SENNAF-2012-

advierte la presencia de un mecanismo de coordinación interinstitucional en las etapas que tienen que ver con el momento de gestación de los programas de asistencia a las víctimas de trata.

### -Penalización.

La provincia del Chaco, ha incrementado las acciones dirigidas a penalizar a las conductas de todo el proceso de Trata de Personas visualizándose en la normativa dictada en consecuencia las directrices que emanan del plexo normativo internacional con el fin de castigar al tratante.

Tratante es la persona que interviene en algún momento del proceso de trata de personas y puede estar vinculada a una red. Si una persona participa en el reclutamiento, traslado, recepción y/o alojamiento de la víctima o en la privación o limitación de la libertad, o la explotación es un tratante<sup>124</sup>.

En el curso de la investigación llevada a cabo para esta tesis quedo expuesto de qué manera la Seguridad Pública en la provincia del Chaco en el período 2007/2011 en materia de Trata de Personas inicia un tránsito difícil pero firme y pasa de estar en manos del sistema policial y judicial exclusivamente<sup>125</sup>, a una intervención pluridimensional, interdisciplinaria e interinstitucional, es así como se realizan modificaciones tanto en el orden interno de la policía de la provincia como en los ministerios de Trabajo y Desarrollo Social (2007) y Secretaría de Derechos Humanos (2011).

La Provincia del Chaco inicia una serie de acciones que involucran tanto a actores estatales como privados, se entrecruzan decisiones del gobierno político por un lado con estrategias de gestión por otro, este proceso se inscribe en circunstancias donde irrumpen nuevas modalidades delictivas, se diversifican

<sup>124</sup> Organización Internacional para las migraciones -OIM- de acuerdo con la definición del Protocolo de Palermo de 2000

<sup>125</sup> Período denominado policialización de la seguridad pública en :“Condiciones Institucionales de la Seguridad Pública”, pág.248.



los factores determinantes y condicionantes de modo que invaden el escenario público requiriendo abordajes complejos y novedosos que motivan la participación privada y esto se refleja en reuniones que desde distintas esferas estatales se llevan a cabo con actores del sector privado como lo es la Cámara de Comercio, articulando acciones conjuntas que van desde la prevención a la protección de éstas .

El Chaco en el 2011 adecuó en su jurisdicción el juzgado Federal de la localidad de Sáenz Peña lo que era una necesidad desde hace años y que aguardaba su puesta en marcha. Las zonas más afectadas son las de Tres Isletas, Castelli y el Impenetrable, se recibieron en seis años 20 denuncias por Trata de Personas, de las cuales dos tuvieron condena y cuatro fueron elevadas a juicio, aclarando que en muchas se han declarado incompetentes cuando la mayor parte del delito se cometió en otras provincias<sup>126</sup>.

***...”muchas de las causas judiciales terminan en nada por deficiencias en las investigaciones judiciales y policiales o por falta de conocimiento en los operadores jurídicos y de seguridad para abordar los casos, poniendo en cabeza de la víctima la investigación del caso...***

Los Ministerios de Gobierno de Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes, acordaron estrategias tendientes a robustecer las acciones en materia de seguridad, quedando los ministros de la cartera de gobierno del NEA en permanente contacto en cuestiones relacionadas a la seguridad, aspecto que tiene su anclaje institucional en la policía, siendo uno de los ejes de acuerdo, profundizar las relaciones que mantienen las policías provinciales a fin de robustecer las acciones en materia de seguridad pública.

---

<sup>126</sup> Entrevista realizada en el mes de junio de 2013, para el Diario Primera Línea a la titular del Juzgado Federal de la localidad de Sáenz Peña, Dra. Zunilda Niremperger.

Se crea en el año 2009 el *Departamento de Lucha contra la Trata de Personas* de la Policía Provincial<sup>127</sup>, unidad preparada y capacitada para combatir este flagelo de La Trata tanto con fines sexuales o en la modalidad explotación laboral.

Se observa la realización de esfuerzos para la aplicación y cumplimiento de la ley para combatir la Trata de Personas y que se busca permanentemente adoptar los parámetros indicados desde los organismos internacionales pertinentes, no obstante el reclamo de mayores herramientas y denuncias de complicidades formulado por quienes operan en el Chaco, tratando de penalizar a los tratantes y sus redes, hay resultados que se logran a tenor de los avances en materia de legislación en la Argentina con las modificatorias a la Ley N° 26.364. Y es dable destacar que en el Tribunal Oral Federal del Chaco a la hora de penalizar a los tratantes echó mano a la legislación internacional en el momento de fundar su voto condenatorio, puntualmente el Dr. Alfredo García Wenk<sup>128</sup> expreso:

***“ para interpretar la norma jurídica que nos ocupa debe hacerse a través de una interpretación sistemática que tenga en cuenta la totalidad del orden jurídico aplicable al caso, debiendo tenerse en cuenta el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final ya que el mismo tiene jerarquía superior a la ley interna”***

Otro indicador de las acciones de política llevadas a cabo por la provincia del Chaco y que revela el permanente ajuste y adecuación en materia de Trata de Personas lo constituye la firma del *Convenio de Cooperación con el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a la Persona Damnificada con*

---

<sup>127</sup> Departamento de Lucha contra la Trata de Personas, creada en el ámbito de la Policía de la Provincia del Chaco en el Año 2009, Disposición N° 1805/09, Jefatura de Policía.

<sup>128</sup> -18-09-2011, La Ineficacia del consentimiento de la víctima en la trata de personas- Diario Norte. Por Zunilda Nirempenger, Jueza Federal de Sáenz Peña, pág-28.-

*el Delito de Trata*, suscripto por el gobierno provincial<sup>129</sup> y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, convenio mediante el cual la provincia recibirá capacitación técnica e materia de prevención e investigación del delito de Trata de Personas.

En consecuencia, puede afirmarse que en el Chaco, en el momento de gestarse las políticas públicas sobre trata de personas, es tomado en cuenta el paradigma de las tres p.-

**ELBA DEL PILAR CANTEROS**

## BIBLIOGRAFIA

### *BIBILOGRAFIA CONSULTADA:*

- Bauché, Hugo Daniel *“Trata de Personas-Cosificación y Negación de la Persona como sujeto de derecho”*- Ediciones Jurídicas-Buenos Aires.(2010)
- Ozlack, O. y O’Donnell, G. : *“Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*. Revista Venezolana de desarrollo Administrativo, Nº 1, Caracas.(1982)

<sup>129</sup> En representación de la provincia del Chaco el titular de la Dirección de Defensa de la Democracia y el Ciudadano Dr. Julio García y Romina Diurno del Programa Nacional. Mayo de 2012, pág.23 Diario Primera Línea.

-O'Donnell, Guillermo y Ozlack, Oscar; Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, Documentos del CEDES, núm. 4, Buenos Aires, 1976.

-Bardach, Eugene; “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, op. Cit, 1993.

-Dery, David; Problem definition in policy analysis, University Press of Kansas, USA, 1984.

-Downs, A )-The Issue Attention Cycle ( El ciclo de Atención de los problemas sociales) Public Interest, vol 28 pp. 38-50- (1972)

-Mc Combs, Maxwell E. y Donald L. SHAW: «The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas». Journal of Communication, Primavera (1993), 43, 2, Pp. 58-67

-Mark H. Moore. Anatomy of the Heroin Problem: an exercise in problema definition, Policy Analysis, núm. 2 , pp. 639-662 ( 1976).

-Subirats, J. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP. Ministerio para las administraciones públicas.(1989)

-Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C., y Varone, F. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.(2008)

-Tamayo Sáez, M. : “*El análisis de las Políticas Públicas*”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza.(1997)

-Aguilar Villanueva, Luis; “Estudio introductorio” en el Estudio de las Políticas Públicas, Ed. Porrúa, México 1994.

-Aguilar Villanueva, Luis; “Estudio Introdutoria” en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, ed. Porrúa, México 1993.

-Weiss, Janet; “The powers of problem definition; the case of government paperwork”, en Policy Sciences, vol, 22, USA, 1989

-Bulcourf, Pablo A. y Cardozo, Nelson D: *¿Por Qué Comparar Políticas Públicas?* Documento de Trabajo N° 3- (Octubre 2008).

-Aspiazu, D; Bascólo E; Bertranou J; Bohmer M; Cheresky I; Galano J; Kostzer D; Morduchowicz A; Sain M; Sersale J. L; “Las Capacidades del Estado y las Demandas Ciudadanas”. (2008).

-Jock Young; “Cooperación Internacional- Cuadernos de Seguridad-Repensando el Rol del Estado en la prevención del Delito” En: Revista Cuadernos de Seguridad, N° 9, 04/2009, Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. pág. 101-24-.(2009)

-Tokatlián Juan Gabriel: “Globalización, narcotráfico y Violencia” .Grupo Editorial Norma. (2000)

-Buompadre, Jorge. *“Trata de personas, migración ilegal y derecho penal”*. (2009)

-Nirempenger, Zunilda. *“Mercaderes de la Vida”* (2010)

-Sánchez, Sonia. , *“Ninguna Mujer Nace para Puta”*(2011)

-Laurenzo, Patricia; Maqueda, Maria Luisa; Rubio Ana. *“Genero, Violencia y Derecho”*, Tercera Parte: Mujeres, Migraciones y Prostitución -4-Trafico y Prostitución. Editores Del Puerto. (2009)

-Saín, Marcelo . “Los Gobiernos Municipales Argentinos ante la Seguridad Pública (1990-2005). (2008)

-Raffin, Marcelo . *“La Experiencia del Horror”*. 5 (Colección tesis Doctoral)-Capitulo 1- Edición.(2006)

- Parenti, Pablo; Filippini, Leonardo; Folgueiro, Hernan. *“Los Crímenes contra la Humanidad y el Genocidio en el Derecho Internacional”*. ADHOC.(2007)
- Binder, Alberto; “El Control de la Criminalidad en una Sociedad Democrática”- Ideas para una discusión conceptual-(2009)
- Giberti, Eva. *“\_La Trata de Niñas: Una Perspectiva Bioética”*. ( Lexis Nexos- On Line).
- Pearson, Elaine.”*Manual de Derechos Humanos y Trata de Personas*”, Alianza Global contra la Trata de Mujeres. Edición GAATW. Bogotá, Colombia.(2003)
- Cilleruelo, Alejandro Rodolfo. *“Trata de Personas para su Explotación”*. ( La Ley Online).
- Pandolfi, Oscar.”*Delitos contra la Integridad Sexual*”. Ley N 25.087. Capítulo VI. Prostitución. Rufianismo. Trata de Personas. Ediciones. La Rocca. (1999)
- Gallego, Juan Pablo. *“La Desaparición Forzada de Personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”*. ADHOC. Edición 20-(2009)
- Máximo Sozzo. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana N° 6. Quito, Enero 2009.pp58-73-FLACSO, sede Ecuador. *“Gobierno Local y Prevención del Delito en la Argentina”*. (2009)
- Convención para la Represión de la Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena (1949)
- Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer (1979);
- Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (1999) Ratificado por ley 11925.

*-Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños- Protocolo de Palermo. RATIFICADO POR LA Ley 25632.*

-Ley de Ministerios de la Provincia del Chaco N° 2903, (1983).

-Ley de Ministerios de la Provincia del Chaco N° 6075, (2007).

-Ley de Ministerios de la Provincia del Chaco N° 6906, (2011).

-Ley de Seguridad de la Provincia del Chaco N° 6976, (2012).

Informe de la Trata de personas (2011), “*Informe TP- de las Naciones Unidas*” .

-Informe de la Trata de personas (2012), “*Informe TP- de las Naciones Unidas*”.

-U.S. Department Of State (2012). “*Informe 2012 sobre Trata de Personas para la Argentina, oficina para el Monitoreo y Combate de la Trata de personas*”.

-Ministerio Público de la Nación- Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas- “*Informe Sobre Primera Etapa Del Relevamiento De Casos Judicializados de Trata de personas.*”

-Huberman, Hugo, Tufro Lucila, “*Masculinidades Plurales y Modelo para Armar*” (2011)

-La Trata Sexual, Argentina y Paraguay en Perspectiva Comparada, Un análisis del marco normativo y la dinámica del delito. INECIP Argentina, INECIP Paraguay. (2013)

-Informe UNICEF- sobre la Prostitución Infantil, encomendado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, dado a conocer en Mayo de 2010-

-Nelson, Bárbara, “La Formación de una agenda. El caso del Maltrato de niños”, en Aguilar Villanueva, op.cit, 1993.-

-Giberti, Eva. Los Clientes y la Vulnerabilidad Social. (2014)  
[www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-43391-2004-11](http://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-43391-2004-11)

-GAMBA, Susana.2008. “¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de Género?”

### **PAGINAS WEB CONSULTADAS**

[www.revistafusion.com](http://www.revistafusion.com)

[www.otromundoespsible.net](http://www.otromundoespsible.net) (Revista Iberoamericana de Sostenibilidad)

[www.state.gov](http://www.state.gov) Informe del Departamento de Estado sobre trata 2010.  
Portal Planeta Senda. “Prostitución, Esclavitud y Tráfico”

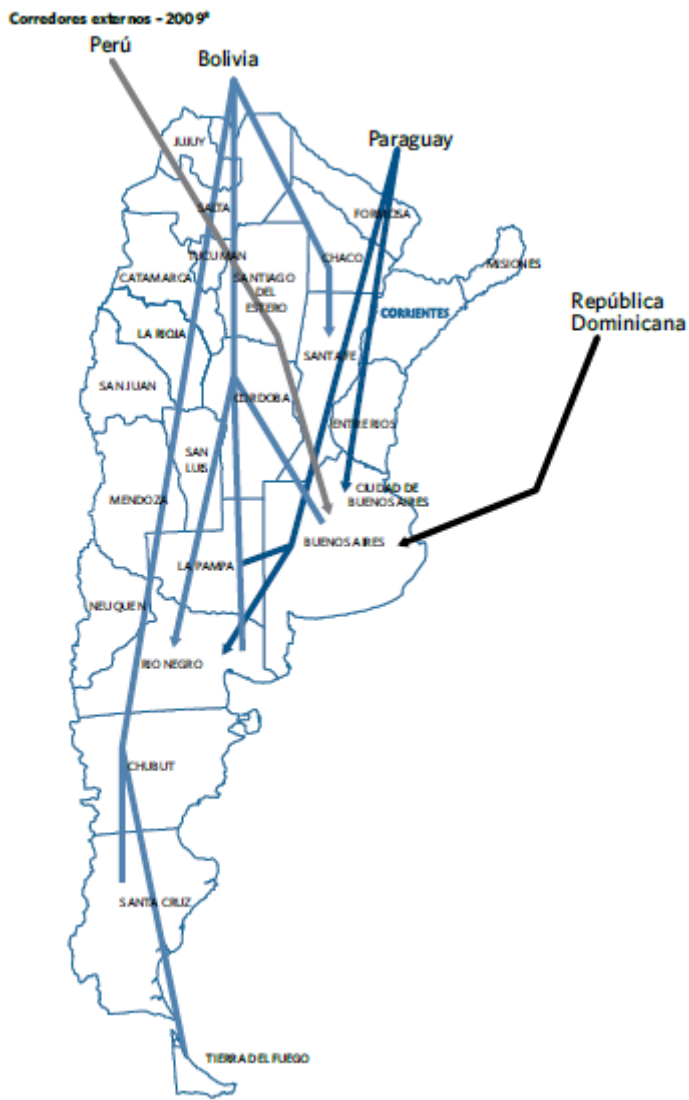
[www.infosur.com](http://www.infosur.com) Hoy-Latinoamérica lucha contra la trata de personas29/06/2012-  
Por Abigaíl Hernández (29/06/2012).

## **ANEXOS**

- Publicaciones Periodísticas -años 1985-2015- Sub-Dirección de Hemeroteca de la Biblioteca del Poder Legislativo de la Provincia del Chaco.-

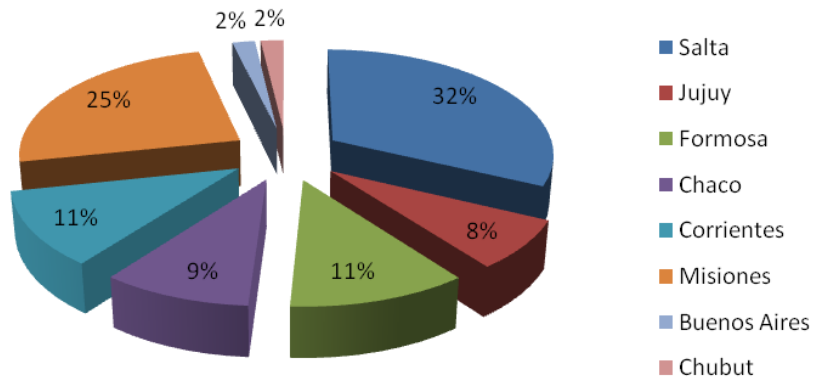
-Organigramas , Decretos N°474/09; Decreto N°1329/12; Decreto N°988/12;  
Decreto N° 1255/12, Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco.-





8 Informe SENAF - Área de Explotación Sexual y Trata de Personas.

**Provincias Argentinas en la que se produjo maniobras de reclutamiento.-**



**Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas.-**

