

Desafíos de las políticas públicas contra la trata de personas en Argentina en el contexto de pandemia de COVID-19

María Eugenia Díaz¹

Resumen

A partir de la aprobación en el año 2000 del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (conocido como el Protocolo de Palermo), los países adherentes se comprometieron a diseñar leyes contra la trata de personas. En el año 2008, Argentina sancionó la Ley 26.364 sobre Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas que luego fuera modificada en el año 2012 por la Ley 26.842. A partir de entonces en Argentina se crearon organismos y políticas públicas con el objetivo de abordar esta problemática.

La trata de personas representa una seria violación a los derechos humanos y tiene como objetivo la obtención de ganancia por parte de redes delictivas que se aprovechan de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas. La pandemia generada por el COVID-19 que comenzó el año 2020 acentuó las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad de gran parte de la población, creando condiciones aún más propicias para la trata. Este hecho, junto con las disposiciones establecidas por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) planteó un nuevo escenario para el abordaje de esta problemática desde las políticas públicas.

El objetivo de esta investigación es indagar sobre las nuevas formas que adquirió la trata de personas a partir del comienzo de la pandemia en el año 2020 y las respuestas brindadas desde las políticas públicas con el fin de identificar los nuevos desafíos que enfrentan las capacidades estatales existentes en Argentina. La investigación se llevará a cabo a partir de la revisión de fuentes secundarias: investigaciones académicas, documentos de organismos internacionales, informes estatales y artículos periodísticos.

Palabras claves: trata de personas – pandemia – políticas públicas– capacidades estatales – COVID-19

¹ Licenciada en Sociología (FSOC-UBA), Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (FSOC-UBA) y Magister en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). Investigadora del Departamento de Estudios Sociológicos del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (CCC).

Introducción

La trayectoria de la trata como *cuestión social* encuentra un hito en la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, realizada en el año 2000. A partir su aprobación, la trata fue reconocida como una forma moderna de esclavitud y definida como una de las peores formas de vulneración de los derechos humanos. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños complementó dicha convención. Conocido como el Protocolo de Palermo, en su artículo 3 expone la definición de trata más reconocida mundialmente:

... 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. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

El proceso de constitución de la agenda de trata en Argentina involucró la participación de distintos actores pertenecientes a la sociedad civil, organismos internacionales, movimientos sociales y a una parte del sector político que, a través de sus acciones lograron visibilizar la trata sexual como un problema público. El reclamo de estas organizaciones se centró en la necesidad de respuesta por parte del Estado ante una problemática histórica.

Las demandas de estos actores ingresaron al sistema político a través de diversos proyectos de ley hasta que, en el año 2008, se sancionó la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley de trata). Esta normativa tipificó el delito de trata a partir de la definición del Protocolo de Palermo y lo incorporó al Código Penal de la Nación, estableciendo de este modo un marco preventivo, represivo y asistencial para hacer frente a la problemática con el fin de erradicarla. A partir de ello la Argentina se convirtió en responsable jurídico de asegurar su cumplimiento a través de la creación de acciones administrativas, legales y jurídicas que garanticen el efectivo cumplimiento de los derechos humanos para las víctimas de trata. La sanción en 2008 de la Ley de trata representó un acontecimiento de gran

relevancia al habilitar la creación de organismos gubernamentales que se ocuparan de la persecución del delito, asistencia y acompañamiento a las víctimas. Tras la absolución de los acusados por la desaparición de Marita Verón, en 2012 fue modificada la Ley de trata por la Ley 26.842².

El desarrollo del marco legal contra la trata fue consecuente a estos procesos de reclamos y reivindicaciones sociales, pero también se enmarcó en un conjunto de acciones que tuvieron lugar en el escenario internacional y que respondieron a lo establecido por declaraciones y tratados internacionales sobre los derechos humanos, específicamente por el Protocolo de Palermo, elaborado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Las políticas públicas hacia la trata fueron, entonces, el resultado de un proceso que se tradujo, por un lado, en la implementación de la capacidad política de tomar las demandas provenientes de la sociedad y en la recepción de los lineamientos provenientes de organismos internacionales. Por otro lado, este proceso se tradujo en el desarrollo de capacidades administrativas a través de las cuales se crearon organismos y se destinaron recursos para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley.

Una de las principales acciones llevadas adelante por nuestro país y que enmarca el accionar de las políticas públicas, es la elaboración cada dos años del Plan Nacional contra la Trata y Explotación de Personas. Este plan es elaborado por el Comité contra la trata y cuenta con la participación de diversos organismos de vinculación con la temática. La elaboración del “Plan Nacional contra la Trata y Explotación de Personas 2020-2022”³ fue debatido y puesto en vigencia por los representantes de todas las provincias del país, los tres poderes del Estado Nacional y representantes de la sociedad civil, en el marco del Consejo Federal contra la Trata realizado el 28 de diciembre de

² Con esta modificación se eliminó la necesidad de acreditar los medios comisivos para demostrar la existencia del delito aún en el caso de las víctimas mayores de 18 años, estableciendo de este modo que el consentimiento dado por la víctima no implica la quita de responsabilidad penal, civil o administrativa a los autores partícipes, cooperadores o instigadores del delito. Otro cambio de relevancia refirió al aumento de las penas.

³ El plan 2020-2022 está integrado por 100 acciones de prevención, asistencia, persecución y fortalecimiento institucional, coordina y articula iniciativas con 44 organismos del orden nacional, provincial y municipal y de los tres poderes del Estado, incluyendo organismos internacionales y la participación de organizaciones de la sociedad civil. En relación con los actores participantes, en el actual Plan Nacional se dio lugar a la participación y apertura a una mayor cantidad de organismos con el objetivo de tener en cuenta las distintas modalidades de trata de personas que la ley reconoce, pero que aún no han tenido un abordaje adecuado. En este sentido, por primera vez incluye acciones con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, necesarias a la luz del notable aumento de denuncias por trata de personas con fines de explotación laboral.

2020. Su elaboración se vio atravesado por la emergencia sanitaria desencadenada por la pandemia de COVID-19 que no sólo visibilizó, sino que profundizó ciertos déficits socioeconómicos y desigualdades estructurales previas con directa incidencia en los casos de trata de personas.

En este nuevo plan, se destaca el abordaje de la dimensión económica de la trata de personas, clave para desarticular la acumulación de ganancias ilícitas, lo que constituye el principal móvil del delito. Por un lado, el plan se enfoca en el seguimiento de la ruta del dinero en articulación con organismos como la Unidad de Información Financiera (UIF) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para avanzar en la detección del lavado de activos en los casos de trata de personas. Por otro lado, promueve el decomiso y conservación de los bienes, que son indispensables tanto para la desarticulación de las redes de trata como para la reparación económica de las víctimas y la reutilización social de los bienes. A su vez, prevé avanzar hacia una asistencia que les permita a las víctimas salir de la situación de explotación para desarrollar un proyecto de vida con autonomía, libertad y dignidad. En este sentido, el plan prevé el impulso de cupos de reinserción laboral, un estatuto especial de acceso a la vivienda, el fortalecimiento de los planes de apoyo, la extensión de los tratamientos psicológicos y/o psiquiátricos para cada víctima de acuerdo a su necesidad, la reparación económica mediante bienes incautados a las redes de trata ad referendum de la sentencia judicial definitiva y la puesta en marcha del funcionamiento del fondo fiduciario para disponer de los bienes embargados, entre otras acciones (Plan Nacional, 2020)⁴.

Ahora bien, muchas de las acciones previstas por el Plan Nacional 2020-2022 y las planificaciones propias de cada organismo, se vieron afectadas durante la pandemia ocurrida durante el año 2020 que no solo acentuó las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad de gran parte de la población, creando condiciones aún más propicias para la trata, sino que también planteó serios desafíos para el accionar el aparato estatal.

⁴ Esto tiene una correlación en la incorporación de Ministerios y agencias que no tienen como objetivo central el combate contra la trata de personas pero que brindarían soporte a dimensiones vinculadas a instancias de concientización y asistencia posterior al rescate y de reinserción social y laboral de las víctimas (por ejemplo, un papel más destacado del Ministerio de Salud a través de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Habitat, entre otros). También se incorporaron organismos como INCUCAI, ENACOM, INCAA, SEDRONAR, INTI, RENATRE, Congreso Nacional, Aysa, Aerolíneas Argentinas.

Como sostiene la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés)

al debilitarse las estructuras estatales y no estatales, y al recurrir las personas a estrategias de supervivencia negativas, aumenta no solo el riesgo de que se conviertan en víctimas de la trata, sino también el de que se dediquen activamente a esa actividad. Al mismo tiempo, los conflictos aumentan la demanda de los bienes y servicios que se obtienen de las personas explotadas y generan a su vez una nueva demanda de funciones de combate y apoyo en condiciones de explotación (2020:1).

La pandemia del COVID-19 llevó a que, en marzo de 2020 el gobierno nacional argentino dispusiera mediante el Decreto 297/2020 el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Esta medida implicó fundamentalmente la restricción de circulación de la población, y el cese de actividades que no fuesen consideradas esenciales. Tal como lo establece el Decreto 297/2020,

las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren y deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas. Quienes se encuentren cumpliendo el aislamiento (...), solo podrán realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos⁵.

Las disposiciones adoptadas por el Estado nacional plantearon serios desafíos para la continuidad de las políticas públicas que se venían llevando a cabo contra la trata de personas. Esto no solo sucedió en Argentina, sino que se trató de un fenómeno ante el cual la mayoría de los países del mundo se vieron afectados. Por un lado, la pandemia generó un impacto en la respuesta de las capacidades estatales ya establecidas. Por otro lado, dejó en evidencia cómo se acentuaron las condiciones de vulnerabilidad de un considerable sector de la población condicionando de este modo la posibilidad de que aumentara la posibilidad de ser captadas por redes de trata. Finalmente, las redes de trata readaptaron y modificaron los mecanismos tradicionales de captación ante el nuevo contexto. El COVID-19 se presentó como un escenario propicio para que las redes de trata pudieran seguir operando y hasta acentuando su funcionamiento.

⁵ Para más información ver: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>

EL COVID-19 impacto en la trata de personas a través de distintos factores: la pérdida de empleo en gran parte de la población durante la pandemia generó un aumento en el nivel de pobreza creando mayores condiciones de vulnerabilidad; aumento del uso de las tecnologías por parte de la población dejó al descubierto un espacio para que los tratantes se vincularan con las potenciales víctimas a través de las redes sociales, especialmente en el caso de niños, niñas y adolescentes que pasaron a estar conectados una mayor cantidad de tiempo; las formas de captación pasaron de la territorialidad a la virtualidad, lo que puso en evidencia la existencia de escasos dispositivos de prevención y persecución orientados a la virtualidad y ciberseguridad; el aislamiento, la disminución de la circulación dio lugar a un debilitamiento de los controles fronterizos tanto a nivel nacional como internacional; se vieron afectados los mecanismos de asistencia y protección a las víctimas; y el funcionamiento del sistema de seguridad y justicia se vieron limitados durante el ASPO lo que impactó en la identificación de las víctimas y persecución del delito.

En consecuencia, la trata de personas que históricamente representó un fenómeno multidimensional de complejo abordaje se ha visto aún más afectado. A más de un año del comienzo de la pandemia resulta fundamental conocer acerca de los modos en que las políticas públicas se implementaron en Argentina, el impacto que tuvieron en la prevención, protección y persecución de la trata y los desafíos a los que se enfrentaron como así también las buenas prácticas que se aplicaron en distintas partes del país. Por tal motivo, el objetivo de esta investigación es indagar sobre las nuevas formas que adquirió la trata de personas a partir del comienzo de la pandemia en el año 2020 y las respuestas brindadas desde las políticas públicas con el fin de identificar los nuevos desafíos que enfrentan las capacidades estatales existentes en Argentina.

La investigación se llevó a cabo a partir de la revisión de fuentes secundarias: investigaciones académicas, documentos de organismos internacionales, informes estatales y artículos periodísticos. La revisión de documentación de programas y políticas consistió en una búsqueda exhaustiva de fuentes secundarias que dieran cuenta de la instalación de la trata en Argentina como “cuestión social” y como problema a ser incorporado a la agenda pública y estatal. Esta información permitió elaborar un cuadro de situación general del accionar del Estado, tomando como variables sus capacidades estatales para la erradicación de la trata desde el comienzo de la pandemia.

Por otra parte, el uso de material periodístico permitió identificar los modos a partir de los cuales se aplicaron y funcionaron estas capacidades en territorio para abordar la trata ante un fenómeno inédito. A partir de la lectura y análisis de aproximadamente 100 artículos periodísticos de circulación provincial, se establecieron como descriptores cuatro conceptos frecuentemente utilizados en distintos ámbitos: trata de personas, COVID-19, pandemia, políticas públicas.

Finalmente, esta investigación buscó delinear un estado de situación sobre la trata de personas en Argentina durante la pandemia de COVID-19 con el fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales contra la trata de personas.

La trata de personas como cuestión social

En las siguientes páginas se plantean los lineamientos teóricos a partir de los cuales se desarrolla e interpreta la investigación. Se utilizan los términos “cuestión social”, “capacidades estatales”, “agenda pública” y “agenda estatal” como estructuradores del cuerpo teórico, relacionándolo con la posibilidad que tiene el Estado de incidir sobre una problemática histórica como lo es la trata de personas y en tanto herramienta de análisis de la gestión de las políticas públicas. El rol del Estado adquiere un papel central para reflexionar sobre esta problemática, en tanto que la trata representa una violación a los derechos humanos.

El ámbito de competencia y acción del Estado puede interpretarse como una arena de negociación y conflicto, donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes (Oszlak, 1997). De esta forma, el origen, expansión, diferenciación y especialización de las instituciones estatales resultan de intentos por resolver la creciente cantidad de cuestiones que va planteando el contradictorio desarrollo de la sociedad.

Kessler sostiene que “la responsabilidad sobre un problema es (...) parte de lo que se disputa en una época y en un ciclo político” (2014:22), y es a partir de su identificación como preocupación social con un sustento estructural que adquiere el carácter de un problema público. El caso de Marita Verón fue el que posicionó a la trata de personas dentro del campo de las responsabilidades del Estado y que merecían una pronta respuesta. El caso de María de los Ángeles Verón fue el que instaló con mayor fuerza

esta problemática tanto en los medios de comunicación como en las discusiones parlamentarias. También conocida como Marita Verón, la joven tucumana fue secuestrada y desaparecida en abril de 2002, en San Miguel de Tucumán. La búsqueda, a cargo de su madre, Susana Trimarco, puso al descubierto una gran red delictiva de trata en la Argentina. Con una lucha que sigue aún hoy, Trimarco logró visibilizar una problemática histórica a partir de su constante presencia en medios de comunicación. En articulación con organizaciones sociales que se comprometieron con la búsqueda, consiguió llamar la atención del público y del gobierno nacional. En este sentido, el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito) en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos 'merecedores' de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento" (Grassi, s/r, 4). La expansión del aparato estatal deriva, entonces, del creciente involucramiento de sus instituciones en áreas problemáticas (o "cuestiones") de la sociedad, frente a las que adoptan posiciones respaldadas por recursos de dominación. Por lo tanto, la política estatal es entendida como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto a cierta cuestión, en las que se ven influenciadas por distintos actores que intervienen tanto en la planificación como en los destinatarios de estas (Danani, 2009).

Para Oszlak y O'Donnell (1995), una cuestión es un asunto socialmente problematizado, generador de procesos sociales, que expresa necesidades y demandas. Su ciclo vital tiene origen al constituirse como tal y su resolución no necesariamente coincide con la solución del problema. En general, las cuestiones no son los problemas más importantes, necesarios o urgentes, sino aquellos capaces de constituirse como tales. De acuerdo a sus prácticas y discursos, los actores interesados instalan el tema en la agenda. La *agenda estatal* refleja para Oszlak y Gantman, "las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (Ejecutivo, Legislativo o Judicial)" (2007:79). De esta forma, las políticas se van a realizar en la medida en que aparezcan y existan cuestiones sociales a resolver.

A partir de estos lineamientos teóricos, la *agenda pública* 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 del público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de

las competencias de alguna unidad gubernamental” (Cobb y Ross, 1976: 127)⁶, y que finalmente pueden o no ser incorporados a la agenda estatal.

El proceso de constitución de la agenda de trata en Argentina involucró la participación de distintos actores pertenecientes a la sociedad civil, movimientos sociales, organismos internacionales y a una parte del sector político que, a través de sus acciones lograron visibilizar la trata sexual como un problema público. El reclamo de estas organizaciones se centró en la necesidad de respuesta por parte del Estado ante una problemática histórica. Las demandas de estos actores lograron finalmente ser recepcionadas por referentes políticos a través de diversos proyectos de ley. A su vez, la instalación de la agenda de trata permitió que se comience a hablar de esta problemática no sólo en su dimensión sexual, sino también para casos de explotación laboral, primeramente, para lo sucedido en talleres textiles clandestinos y finalmente para el sector agrario (Díaz, 2019).

Las políticas públicas implican una toma de posición que intenta resolver una cuestión. En esta investigación se considera a las políticas públicas como

el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento histórico los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario. Son estrategias intencionales, dirigidas a objetivos que se desean alcanzar, haciendo converger una visión y una acción de largo plazo, pero con efectos también en el corto y mediano plazo (Nirenberg, 2013:22).

Es decir, refieren a un conjunto articulado e interrelacionado de lineamientos e intervenciones que el Estado formula e implementa no sólo desde el gobierno, sino en conjunto con otros actores sociales y políticos. Se refiere, entonces, a un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (Meny y Surel, 1992).

Tamayo Sáez (1997) sostiene que para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, dada fundamentalmente por el reconocimiento de la misma por los actores, en tanto herramienta legal. De este modo, la legitimidad de las políticas públicas se asienta a partir de la articulación de los atributos del Estado junto con la sociedad, y son producto de la interacción de diversos

⁶ A partir del trabajo de Cobb y Ross (1976), Tamayo y Carrillo (2005) establecen una distinción analítica entre la agenda pública y la agenda formal: la agenda formal, refiere a la lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración.

actores. En este sentido, las políticas públicas “son más que el producto de la voluntad de gobernantes y funcionarios: constituyen una trama de interacciones sociopolíticas” (Ruffini y Salomón, 2013:9)

El papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado, pero también cristaliza la capacidad administrativa y la capacidad política (Repetto, 2003). La noción de capacidades estatales refiere entonces a los modos de hacer del Estado, a las posibilidades de acción que tiene el complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos que, en el marco de este trabajo, pretenden dar cuenta de la trata (Lattuada y Nogueira, 2011). Estas capacidades estatales son consideradas desde su dimensión técnica y administrativa y desde una perspectiva relacional, es decir, como el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política (Alonso, 2007).

Finalmente, estos conceptos permiten comprender la instalación de la trata de personas en Argentina primeramente como una cuestión social que logró ser interpretada como problema público hasta luego ser incorporada a la agenda estatal a través de leyes y políticas públicas.

Trata de personas y pandemia

La trata de personas es un fenómeno que se acentúa en contextos de crisis económicas, sociales, políticas, de guerra, sanitarias, entre otras. Se estima que la creciente vulnerabilidad social y económica creada y acentuada por la pandemia incrementará las tasas de trabajo infantil, matrimonio infantil y uniones tempranas, además del desplazamiento forzado, la migración, la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, y el reclutamiento por parte de grupos criminales. Por otra parte, la desigualdad de género preexistente hace que las mujeres y las niñas sean particularmente vulnerables en este contexto, lo que aumenta su exposición a múltiples formas de violencia de género (Iellimo, 2014; ECHO, 2020; OIT, 2020).

La pandemia además de acentuar las vulnerabilidades ya existentes también incrementó el riesgo de ser víctimas de trata y puso en peligro a muchas personas que previamente

no lo estaban ya que generó pérdidas de empleo, la interrupción de las rutas de migración regulares e irregulares (lo que resulta en métodos de movimiento más irregulares y peligrosos), dinámicas familiares cambiantes y una mayor presión sobre la unidad familiar, interrupción de las redes de contención (como el sistema educativo, las familias, vínculos sociales), bloqueos y cierres generalizados que aumentan la intensidad de la explotación para aquellos confinados en un entorno con su traficante, reducción de la capacidad de los responsables de identificar, derivar y brindar apoyo a las víctimas, limitaciones en la disponibilidad o acceso a servicios que incluyen mecanismos de salud, asistencia y protección social, y fundamentalmente el acceso a los sistemas de seguridad y justicia (IFRC, 2020).

Las medidas del COVID-19 pueden afectar de manera desproporcionada a ciertos grupos de personas en riesgo de explotación como las personas **migrantes irregulares y trabajadores temporales** (UNODC, 2020). La pandemia ha reforzado la importancia de analizar el rol de las fronteras y la movilidad de las personas. De acuerdo con la OIM-CEPAL (2020) el cierre de fronteras y la restricción comercial afectaron a la población migrante por la pérdida de medios de subsistencia y las dificultades para acceder a necesidades básicas de alimentación, vivienda y salud. Estas condiciones aumentan el riesgo a la trata y otros tipos de abuso y explotación, especialmente para mujeres y niñas. A esto se añade la falta de conocimiento de la cultura y los mecanismos de denuncia, la escasez de redes de apoyo y el miedo a la deportación para aquellas en situación administrativa irregular.

El **cierre de fronteras** reforzó la vulnerabilidad y exposición al riesgo de muchos migrantes. Liberona Concha plantea que

nos encontramos en un momento histórico en el que la movilidad humana ha demostrado su capacidad de traspasar fronteras a pesar de todas las medidas de control –incluyendo el sanitario– impuestas internacionalmente, y la dificultad de contener los flujos migratorios hacia adentro y hacia afuera constituye una alerta para los Estados (2020: 49-50).

Por un lado, la limitación en la circulación plantea serias dificultades para que los trabajadores migrantes en condición de contratación irregular retornen a sus hogares. Por otra parte, el cierre de las fronteras internacionales dificulta las acciones de repatriación de aquellas víctimas internacionales que deben retornar a sus países.

Asimismo, esta medida ha puesto de manifiesto la *porosidad de las fronteras* dejando al descubierto irregularidades en los controles y situaciones de complicidad policial dando lugar a la perpetuación de la trata de personas como también del tráfico ilícito de migrantes⁷. En este sentido, la OIT (2020) plantea que los controles más estrictos en las fronteras pueden aumentar el riesgo de trata de personas. De hecho, las víctimas con documentación confiscada pueden correr el riesgo de sufrir abusos, detención y revictimización por parte de agentes de seguridad/policía que aplican cuarentenas y gestionan puntos de control.

A partir de las medidas de restricción de circulación la actividad presencial se vio restringida tanto para los adultos como para los niños, niñas y adolescentes. Gran parte de las actividades consideradas como no esenciales comenzaron a desarrollarse de manera virtual. Esto generó una readecuación de las modalidades de trabajo y del **vínculo con las tecnologías** (Barmaliou, 2020). Durante la pandemia el uso de las tecnologías aumentó de forma considerable tanto sea como herramienta de trabajo, como plataforma educativa y/o como espacio de recreación/esparcimiento. En la era del COVID-19, muchas actividades delictivas que ya se están realizando en línea se acentuaron, aprovechando que las personas pasan más tiempo conectadas desde casa. Esto plantea como dificultad que la detección e investigación del crimen sea más compleja ya que las víctimas se volvieron menos visibles para las autoridades como consecuencia de estas transformaciones (UNODC, 2020).

La mayor exposición ante las tecnologías y principalmente el aumento del uso de las redes sociales como mecanismo de interacción expuso a una gran cantidad de personas ante situaciones de engaño y captación por parte de redes delictivas de trata. Los tratantes aprovecharon el aumento del uso de tecnologías y las débiles estructuras que los gobiernos de la región poseen (Della Penna, 2014). La vinculación de los **NNA con las tecnologías generó una nueva alerta** (UNODC, 2020). A los delitos ya conocidos

⁷ Resulta necesario establecer una distinción entre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Mientras la primera ya ha sido definida en este trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) establece que el término “tráfico ilícito de migrantes” se refiere a apoyar el traspaso ilegal de una frontera. La gran diferencia entre “tráfico” y “trata” radica en que el tráfico atenta contra las leyes del Estado al que se ingresa irregularmente, mientras que la trata atenta contra los derechos humanos de una persona. El delito de tráfico de migrantes se caracteriza por la facilitación de la entrada ilegal de una persona a otro país, la creación o suministro de un documento de identidad o pasaporte falso, y la habilitación, por medios ilegales, de la estada permanente de un no-nacional o no-residente. El tráfico y la trata, están a menudo relacionadas, pues el tráfico coloca a las personas en situaciones de vulnerabilidad que pueden desencadenar un proceso de trata de personas.

como el grooming⁸, la pornografía infantil se le debe agregar el riesgo a ser captados por redes de trata a través de distintas plataformas sociales (CEPAL, 2019; Nava Garcés, 2019).

Las acciones estatales implementadas contra la trata de personas se vieron limitadas en sus funciones ante la mutación de las formas tradicionales de actuación de las redes de trata, es decir, las redes de trata pasaron a operar de la territorialidad a la virtualidad que ya se venían implementando pero que se acentuaron durante la pandemia (Latonero, Wex y Dank, 2015; Voronova y Radjenovic, 2016). Estos aspectos pusieron en evidencia la necesidad de readecuar los mecanismos hasta entonces implementados de detección, investigación y persecución del delito de trata de personas. Los gobiernos se vieron ante la necesidad de avanzar en medidas vinculadas al **ciberdelito** poniendo en evidencia la limitada capacidad estatal instalada en relación a este aspecto y la investigación en torno a la ruta del dinero que genera la trata de personas a través de canales virtuales.

La pandemia global de COVID-19 ha destacado el papel vital y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la prestación de servicios esenciales y su profunda integración en nuestras sociedades (Urrutia, 2020). En la última década, los ataques cibernéticos han aumentado en frecuencia e ingenio por la facilidad que les representa el acceso a computadoras o dispositivos tecnológicos. El bajo costo y el riesgo mínimo que conllevan estos delitos han sido factores clave en su crecimiento. Las políticas de ciberseguridad son fundamentales para abordar estas cuestiones y para salvaguardar los derechos de los ciudadanos en el ámbito digital. Sin embargo, la región de América Latina y el Caribe aún no está suficientemente preparada para enfrentar los ataques que se producen en el ciberespacio. Esto limita la capacidad de identificar ataques y responder oportunamente a los mismos (Schwartz, 2020). Esto se ha puesto en evidencia durante la pandemia y la capacidad de respuesta ante la problemática de la trata de personas por parte de la mayoría de los Estados nacionales.

Por otra parte, de acuerdo con la OIT (2020) es probable que se agraven las causas fundamentales del **trabajo infantil y el trabajo forzoso**, entre ellas la pobreza, el

⁸ El delito de Grooming lo comete quien acosa a un Niño, Niña o Adolescente (menor de 18 años) mediante el uso de Internet con fines sexuales. En ocasiones puede estar relacionado con la pornografía infantil. Es un proceso que establece un vínculo de confianza previo con el menor y un control emocional basado en manipulaciones y engaños, incluso chantaje, con el objetivo de obtener material de contenido sexual del menor y en muchos casos puede derivar en la concreción de un encuentro.

acceso limitado a oportunidades de trabajo decente para las personas en edad legal de trabajar, la marginación social, la discriminación, la falta de una educación universal de calidad y la prevalencia de la economía informal y la debilidad del diálogo social. Por tal motivo, dicho organismo estima que, como consecuencia de la crisis económica generada por la pandemia, entre 42 y 66 millones de niños podrían caer en la pobreza extrema, lo que se suma a los 386 millones de niños que en 2019 ya se encontraban en situación de pobreza extrema.

Al mismo tiempo, el COVID-19 tiene un impacto en la capacidad de autoridades estatales y organizaciones (ONG) en la **provisión de servicios esenciales a las víctimas** (Bird, et al. 2020; UNODC, 2020). El Grupo Europeo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA) (2/4/2020), expresó que diferentes actores, como los trabajadores sociales, personal de salud y ONGs, enfrentan varios obstáculos para la identificación, protección y asistencia de las víctimas de trata en el contexto de pandemia, debido al cierre de oficinas, suspensión de servicios y recortes de presupuesto, entre otros (Cadario, Fantín y Jacques, 2021). Los mecanismos esenciales para la identificación y acceso de las víctimas de trata a los derechos se ven afectados por el retraso o no funcionamiento de las instituciones receptoras. El asesoramiento en persona, la representación y la ayuda, incluida la asistencia legal, son reducidas al mínimo o están sujetos a tiempos de espera y retrasos. Las consultas se ofrecen en línea, lo que puede implicar nuevas barreras para acceder a servicios de apoyo (UNODC, 2020).

El confinamiento invisibilizó aún más el delito y dificultó la **identificación de víctimas** y la **persecución del delito**. Las inspecciones policiales y laborales también se vieron afectadas. Esto se debió a que los gobiernos reasignaron recursos para combatir la pandemia y la policía comenzó a desempeñar nuevas tareas para hacer cumplir el confinamiento y el distanciamiento social. De acuerdo con la UNODC, este cambio en la prioridad y orientación de las políticas públicas impactan directamente en el abordaje de esta problemática ya que

bajo estas condiciones, existe un peligro inminente de que la investigación de trata de personas pase a tener menor prioridad y se reduzcan las inspecciones preventivas de sitios y casos sospechosos. Lo anterior puede influir en los arrestos, las investigaciones, los enjuiciamientos y las condenas, lo que da lugar a un clima de impunidad, en el que los tratantes pueden operar con un riesgo aún menor de detección y condena (UNODC, 2020:3).

Las fuerzas de seguridad no fueron las únicas que vieron afectado su funcionamiento. Los sistemas de justicia también se vieron interrumpidos en un primer momento y luego vieron limitadas sus acciones y servicios habituales. La falta de digitalización y modernización del sector de justicia acentuó el impacto de la pandemia en su correcto funcionamiento (ILAC, 2020). Entre los aspectos que se vieron alterados se puede mencionar la resolución de casos, incluidas las indemnizaciones, que se vieron interrumpidas generando considerables consecuencias para las víctimas. Los plazos de presentación ante los tribunales pueden incumplirse, o puede no ser posible la recolección de pruebas, lo que repercute en los procesos judiciales y de investigación. La capacidad de cumplir los plazos de prescripción también puede verse afectada y crear retos adicionales para quienes proporcionan servicios de asistencia legal. El acceso a la información o a los servicios de traducción e interpretación para las víctimas de trata se está convirtiendo en un desafío, pues los servicios están reducidos al mínimo (UNODC, 2020; Wagner y Hoang, 2020).

Ante este contexto cobra importancia dar cuenta de las particularidades que adquirió el fenómeno de trata de personas en Argentina y de la institucionalización de la política pública contra la trata en el contexto de pandemia de COVID-19 iniciado en el año 2020.

Capacidades estatales contra la trata de personas: las políticas públicas durante la pandemia en Argentina

En este apartado se explora la capacidad que tuvieron las instancias de gestión estatal (expresada en lo particular en el Poder Ejecutivo, pero asociada a sus vínculos con los otros poderes del Estado) para recepcionar, priorizar y responder a las demandas y necesidades (Repetto, 2003) que se expresan en torno a la trata de personas en el contexto de pandemia.

En el caso puntual de Argentina, nuestro país cuenta con distintas herramientas institucionales para combatir la trata de personas. Entre las principales se destacan: el Comité Ejecutivo de Lucha en contra de la Trata y Explotación de Personas y Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (Jefatura de Gabinete); Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, quien

tiene a su cargo el funcionamiento la línea 145 de denuncias, Oficina de Monitoreo de Publicación de Avisos de Oferta de Comercio Sexual (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos); Sistema Integrado de Información Criminal del Delito de Trata de Personas (SISTRATA), Dirección Nacional de Investigación Criminal, Sistema Federal de Búsqueda de Personas Extraviadas y Desaparecidas (SIFEBU), Programa “Alerta Sofía” (Ministerio de Seguridad)⁹; y la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) y la Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC) (Ministerio Público Fiscal).

Una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado argentino para la recepción de denuncias de trata de personas es la Línea 145. En Argentina desde que inició el período de ASPO, el número de denuncias por casos de trata de personas a la Línea 145 disminuyó considerablemente en comparación con el mismo período del año pasado. En el *“Reporte de casos ingresados en la Línea 145 durante el período de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio”*, la PROTEX informó que recibió 186 denuncias del 19 de marzo al 19 de mayo de 2020 (en relación a 333 denuncias ingresadas en el año 2019 durante ese mismo periodo de tiempo). Para la procuraduría a medida que se endureció el aislamiento, disminuyó la cantidad de denuncias recibidas, situación que puede obedecer a la menor capacidad de detección de casos producto de la menor circulación de personas en la vía pública y/o a la menor cantidad de hechos propiamente dichos producto de la misma circunstancia y de la prohibición de realizar determinadas actividades productivas (PROTEX, 2020)¹⁰.

En relación a la composición de las denuncias durante el primer mes de aislamiento, se detectó que en las denuncias vinculadas a domicilios donde se establecían los denominados “privados” o “prostíbulos”, se destacaba que habían dejado de funcionar como tales debido al aislamiento (PROTEX, 2020). Si bien la explotación sexual se pudo haber reducido en estos espacios, la explotación sexual adquirió nuevas modalidades de turnos en los domicilios particulares de las víctimas e inmuebles de los clientes. A su vez, se incrementaron las posibilidades de un mayor ingreso de mujeres,

⁹ Dentro del Ministerio de Seguridad se enmarca el funcionamiento de las fuerzas de seguridad (Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional Argentina) que tiene un papel fundamental en la identificación y persecución de la trata de personas. En los últimos años, estas instituciones han avanzado en la creación de unidades especializadas en trata de personas, como el Departamento Investigaciones de Trata de Personas de la Prefectura Naval Argentina y la Subdirección Antitrata de Personas de Gendarmería Nacional Argentina.

¹⁰ Para la PROTEX esta conclusión debe ser matizada ya que las distintas zonas del país no atravesaron las distintas fases del ASPO y el DSPO de manera uniforme.

niñas y disidencias en las redes del cibersexo, lo cual dificultó aún más su detección y denuncia (PROTEX, 2020; Cadario, Fantín y Jacques, 2021).

Con respecto a las denuncias recibidas de trata de personas con fines de explotación laboral, la mitad correspondieron a situaciones de explotación laboral en campos en las provincias de San Juan, Neuquén, Río Negro, Mendoza, Corrientes, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Asimismo, se recibieron denuncias por existencia de talleres “clandestinos” en la provincia de Buenos Aires, y situaciones de explotación laboral relacionadas con el funcionamiento de un supermercado, labores como trabajadora en casa particular y un caso de reducción a la servidumbre. Asimismo, en dicho informe se destaca el aumento en la recepción de las denuncias relacionadas con los casos de material de explotación o abuso sexual de niños, niñas y adolescentes (PROTEX, 2020).

El aumento de denuncias referido a víctimas de menores de edad debe analizarse en un contexto de vulnerabilidad estructural. De acuerdo con UNICEF, previo al inicio de la pandemia, en la Argentina el 53% de las niñas, niños y adolescentes se encontraba en situación de pobreza por ingresos. Si bien los niños, niñas y adolescentes no se encontraban ante un riesgo elevado de enfermedad y mortalidad por el COVID-19, la pandemia tuvo efectos como el aislamiento social, el cierre físico de escuelas y la convivencia en entornos poco seguros, entre otros. Todas estas situaciones afectaron a su educación, los expuso a la violencia e impacta en su salud mental, y al riesgo de sufrir grooming explotación sexual o uso de materiales privados para venta de pornografía infantil. Además, las medidas requeridas para evitar la propagación del virus impactaron en la situación económica de los hogares, en particular de aquellas familias en situación de pobreza (UNICEF, 2020).

Si bien la Línea 145 es la principal fuente de denuncias, durante el año 2020 otras instituciones también fueron receptoras de llamados y denuncias: la línea de denuncias nacional y gratuita 134 del Ministerio Seguridad de la Nación; denuncias derivadas por el Comité Ejecutivo de Lucha en contra de la Trata y Explotación de Personas y para la protección y asistencia a sus víctimas de la Jefatura de Gabinete de Ministro; denuncias particulares recibidas directamente por la Procuraduría; por oficio a partir de casos ventilados en programas o por medios de comunicación; casos derivados de la Dirección de Argentinos en el Exterior de la Cancillería Argentina; con motivo de una misión Consular (Consulado de Perú); por la Fiscalía General ante la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal; derivación del MPF de la Ciudad; derivación de

la Dirección Provincial de Trata; y a través de ONG. Desde la PROTEX advierten que ante este contexto de pandemia tuvo un incremento en el ingreso de denuncias por parte del Ministerio de Seguridad y el Comité, así como también de las formuladas directamente a la Procuraduría, lo que podría responder a la difusión de los distintos canales de comunicación al alcance de la ciudadanía. En estas denuncias se mantuvo también una preeminencia de los casos de explotación sexual por sobre los de explotación laboral.

Ante este escenario, se buscó indagar cómo se utilizaron las distintas capacidades estatales instaladas en el territorio y qué políticas se llevaron a cabo para la prevención, protección y persecución de la trata de personas durante la pandemia de COVID-19 en Argentina. A partir de la sistematización y análisis de fuentes periodísticas de las distintas provincias del país y de los documentos oficiales posibilitaron describir tres elementos: las acciones implementadas por distintos actores provinciales y nacionales abocados a la trata de personas durante la pandemia; las limitaciones que las capacidades técnicas y administrativas enfrentaron ante este escenario; y acciones consideradas *buenas prácticas* ya que lograron readaptar sus objetivos centrales a las nuevas necesidades. En este sentido, la UNESCO define que las buenas prácticas son iniciativas, proyectos y/o políticas que aportan ejemplos prácticos, generan ideas y contribuyen a la adopción de medidas políticas y el desarrollo de planes de acción. Una buena práctica “no alude a acciones perfectas, sin fallos, sino a iniciativas que cumplen una serie de requisitos que las convierten en experiencias valiosas por su capacidad de orientar el presente y el futuro” (Gradaille Pernas y Caballo Villa, 2017:77). Cabe destacar que para la selección de estas acciones se tuvieron en cuenta los lineamientos establecidos en el Plan Nacional 2020-2022 y fundamentalmente aquellos que tuvieron una incidencia directa en la respuesta ante el contexto de emergencia.

En relación al **eje de prevención**, la mayoría de las actividades realizadas por las provincias se centraron en capacitaciones a funcionarios públicos (la pandemia obligó a que estas acciones se realizaran de forma virtual) y en instancias de visibilización y concientización de la comunidad. En relación a este último punto, la mayoría de las acciones se realizaron en el marco del Día Mundial contra la Trata de Personas el 30 de Julio de 2020 y 2021 a través de la entrega de material informativo en las calles y estaciones de micros.

Ahora bien, con el ASPO el grooming se vio incrementado y fue identificado como una problemática en diversas provincias. Cabe resaltar que el Plan Bienal 2020 - 2022 establece entre sus contenidos que “en materia de investigación y propuestas de políticas de prevención, se asume el desafío de estudiar pormenorizadamente la relación entre grooming y trata y como las redes delictivas se valen de los medios virtuales crecientemente tanto para el reclutamiento como la explotación”. Este punto será complementado más adelante desde la perspectiva de la persecución y el rol de la investigación. En este sentido, se pueden mencionar las acciones implementadas por la provincia de Entre Ríos que a través del Consejo Provincial de Prevención, Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de Trata y Tráfico de Personas y en articulación con la División de Trata de Personas, la División de Minoridad y Violencia Familiar, la División de Cibercrimitos de la Policía de Entre Ríos y el Poder Judicial avanzaron en un conjunto de capacitaciones que se adecuaron a la nueva realidad y necesidades específicas que planteaba el contexto de pandemia. Desde el Consejo formaron parte de plataformas virtuales en escuelas de diversos niveles educativos “Modos de Enseñar, Aprender y Prevenir”, en cuarentena; continuaron con las Campañas “La Trata Existe”, “En Internet No Todo es lo que Parece”; recomendaciones “Si Vas A Viajar”, ante el período estival, en el marco de Verano Seguro y recomendaciones ante la Desaparición o Extravío de Personas, y Líneas de Denuncias. A su vez, en la misma provincia implementaron convenios para becas a hijos e hijas de víctimas de Trata y Tráfico de Personas, refugios, capacitaciones y convenios de integración interjurisdiccional¹¹ en consonancia con lo establecido en el Plan Nacional 2020-2022 con las acciones para brindar asistencia y reinserción socioeconómica.

Por otra parte, y en consonancia con lo establecido en el Plan, la Provincia de Neuquén a través de la Comisión Interinstitucional de Intervención contra la Trata de Personas, avanzó en la conformación de subcomisiones con integrantes de las localidades neuquinas que conforman la Ruta del petróleo para prevenir la trata sexual y laboral. Si bien se trata de una medida incipiente presenta un potencial para intervenir en distintas modalidades de explotación ya que la provincia presenta un elevado número de víctimas no solo con fines de explotación sexual (vinculada a la extracción del petróleo en la región) sino también de trabajadores rurales víctimas del delito en temporada de cosecha de frutas (Neuquén Informa, 13 de mayo de 2021).

¹¹ Fuente: <https://www.eldiario.com.ar/117018-la-trata-de-personas-un-delito-que-se-vio-potenciado-por-la-pandemia/>

Se observó también una tendencia en las provincias de la Patagonia argentina a realizar acciones de prevención del delito de trata cuya población objetivo es la migrante. Se destaca en esta región el trabajo de articulación interinstitucional para poder continuar con las tareas correspondientes. En el caso de Río Gallegos se destaca e trabajo interinstitucional para llevar acciones de prevención entre la Dirección Nacional de Migraciones, el Ministerio de Trabajo, la Secretaria de la Mujer, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, y otras unidades policiales como ser Interpol, fueron desplegando acciones en la Terminal de Ómnibus, y en diversos puntos de control (Tiempo Sur, 28 de marzo de 2021).

En cuanto al **eje de protección** las acciones de protección y asistencia implementadas por los organismos provinciales se tradujeron en la utilización de los dispositivos provinciales con los que cuentan las instituciones nacionales. En este sentido, se observó que para la protección de las víctimas se recurrió a las oficinas provinciales del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata, a los Puntos Focales Provinciales de la SENAF del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y a las oficinas locales del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Sin embargo, durante la pandemia el accionar de muchas de estas instituciones se vio interrumpido por las medidas dispuestas por el ASPO.

A partir del análisis de las fuentes, se identificó que la mayoría de las denuncias de casos de trata correspondían a explotación laboral agraria. Ante esto la mayoría de las provincias que se encontraron con este escenario abordaron los casos de forma articulada con las delegaciones provinciales del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) y la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) y los Ministerios de Trabajo provinciales. A su vez, resulta necesario destacar que el abordaje del trabajo infantil se realizó a través de la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) de cada provincia y en articulación con dichas instituciones. Todas estas intervenciones se dieron ante denuncias y no por acciones de oficio.

Como buena práctica para este eje se puede mencionar el caso de la Provincia de Buenos Aires a través de Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) creó el Beneficio para Empleadores de Personas con Discapacidad, Tutelados o Liberados y Víctimas del Delito de Tratas. A través de este trámite el empleador que incluya en su nómina de empleados personas víctimas de trata de personas podrá

deducir el equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las remuneraciones nominales que perciban, como pago a cuenta del impuesto (no pudiendo ser nunca mayor al impuesto determinado ni generar saldos a favor). Esta medida resalta la importancia de articular con distintos actores y, en especial, con el sector privado para el combate contra la trata de personas. Resulta necesario avanzar en acciones que posibiliten la reinserción de las víctimas para que no vuelvan encontrarse en condiciones de vulnerabilidad que las exponen a situaciones como la trata de personas. Por otra parte, la articulación con el sector privado contribuye a concientizar al sector empleador sobre esta problemática y comenzar a abordar la problemática de la trata laboral en toda la cadena de suministros.

Finalmente, para el **eje de persecución** se observan variaciones de acuerdo al funcionamiento habitual de las instituciones. Como se ha mencionado previamente, la identificación de víctimas y persecución de los tratantes fueron uno de los puntos que más se vieron afectados desde el desarrollo de las políticas públicas por las medidas implementadas durante el ASPO ya que las fuerzas de seguridad vieron alterado sus funciones que pasaron a ser desempeñadas en el marco de asistencia en la campaña contra la pandemia. A su vez, el funcionamiento del sistema judicial en un principio se vio limitado y luego retomó sus funciones con ciertas complicaciones producto de la falta de adecuación tecnológica/informática para operar de forma remota y virtual.

La trata de personas se caracteriza por ser un delito en permanente transformación en cuanto a los mecanismos utilizados por las redes de trata. Este aspecto se ha visto acentuado durante el contexto de pandemia de COVID-19 donde las redes sociales y la tecnología adquirieron un papel central en la captación de víctimas, principalmente en los niños, niñas y adolescentes. Como ya se ha mencionado en este trabajo, el ASPO tuvo un impacto en el número y la forma de denuncias de presuntos casos de trata de personas. Esto, a su vez, tuvo consecuencia en la persecución del delito ya que se presentaron serias dificultades para identificar a las víctimas y a partir de ello activar los dispositivos estatales de asistencia y protección. A su vez, se puso en evidencia la falta de conocimiento por parte de las fuerzas de seguridad de otros mecanismos de detección de las redes de trata que operan a través de medios virtuales.

Sin embargo, en aquellas provincias en las que ya se contaba con una capacidad instalada -técnica y de conocimiento- la tecnología también ha sido utilizada por las fuerzas de seguridad para llevar a cabo investigaciones sobre trata y por la comunidad

para realizar denuncias. Por tal motivo se destaca, por un lado, la Provincia de Salta que incorporó en sus investigaciones la figura procesal del “agente revelador” establecido en la Ley 27.319 de Investigación, Prevención y Lucha de los delitos complejos. Se trata de un seguimiento virtual por redes sociales por parte de un miembro de una fuerza de seguridad que, de incógnito, muestra interés y/o ejecuta las conductas desplegadas por la organización ilícita con el objeto de identificar a sus miembros- en el comienzo de la investigación del caso. De acuerdo con la Ley 27.319

será considerado agente revelador todo aquel agente de las fuerzas de seguridad o policiales designado a fin de simular interés y/o ejecutar el transporte, compra o consumo, para sí o para terceros de dinero, bienes, personas, servicios, armas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o participar de cualquier otra actividad de un grupo criminal, con la finalidad de identificar a las personas implicadas en un delito, detenerlas, incautar los bienes, liberar a las víctimas o de recolectar material probatorio que sirva para el esclarecimiento de los hechos ilícitos. En tal sentido, el accionar del agente revelador no es de ejecución continuada ni se perpetúa en el tiempo, por lo tanto, no está destinado a infiltrarse dentro de las organizaciones criminales como parte de ellas”.

Resulta de importancia la labor de esta figura no solo para la realización de allanamientos y la captura de los tratantes sino también para la obtención de pruebas para las instancias judiciales posteriores¹².

Por otro lado, la Provincia de Buenos Aires cuenta con el Departamento de Delitos Conexos a la Trata de Personas, Pornografía Infantil y Grooming dependiente del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Dentro de las funciones del área se encuentra la de brindar apoyo institucional y coordinar esfuerzos con los equipos departamentales abocados a la investigación de estas problemáticas y asistencia a las víctimas. Por otra parte, recaba y analiza la información estadística generada a nivel departamental y provincial, a los fines de informar a los organismos pertinentes. De este modo se busca proponer estrategias de intervención, advertir nuevas modalidades delictivas, consensuar criterios de actuación, así como adoptar parámetros de gestión que permitan establecer prioridades de atención que tiendan a mejorar la calidad de respuesta del servicio de justicia. Este departamento ha articulado acciones con la División Delitos Cibernéticos Contra la Niñez y Adolescencia de la PFA. El trabajo

¹² Para más información ver: <https://www.fiscales.gob.ar/trata/salta-rescataron-a-siete-jovenes-explotadas-sexualmente-y-detuvieron-a-dos-mujeres-imputadas-por-trata-de-personas/>

conjunto permitió identificar distintos hechos de contacto entre personas adultas con menores de edad con la intención de explotarlos sexualmente.

A su vez, la Ciudad de Buenos Aires creó el Buzón Virtual de Denuncia de Trata. A través de este buzón el Área Trata de Personas de la Dirección General de la Mujer recibe denuncias de carácter anónimo sobre posibles casos de trata en el ámbito de la Ciudad. El objetivo de esta herramienta es que cualquier persona que vea situaciones dudosas de trata pueda desde su teléfono o computadora dar aviso de manera inmediata y que un equipo especializado pueda analizarla y derivar a la PROTEX. Se puede hacer la denuncia ingresando en a la web de la Ciudad o en los 15 buzones de las Comunas.

La existencia de instituciones abocadas a los delitos cibernéticos representa en el actual contexto una herramienta fundamental para prevenir delitos y avanzar en la persecución cuando ya se han cometido. Las tecnologías como medio para denunciar presentan un gran potencial por la facilidad de acceder a dispositivos digitales.

Este marco institucional permite entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos, a la vez que facilita la comprensión de aquellos canales de acceso por donde se canalizan las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. Es decir, “las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo” (Subirats y Gomà, 1999 en Repetto, 2003:8). Las disposiciones adoptadas por el Estado nacional plantearon serios desafíos para la continuidad de las políticas públicas que se venían llevando a cabo contra la trata de personas. En primer lugar, se observó que durante el año 2020 fueron escasas las acciones llevadas a cabo. Aquellas provincias que contaban con una capacidad estatal más fortalecida lograron continuar y readecuar con sus agendas de prevención y brindar respuestas – en la medida de lo posible por las disposiciones gubernamentales- a las víctimas de trata como también continuar con acciones de persecución del delito, fundamentalmente en el segundo semestre de 2020 y primero del 2021. Se observó, además, que la mayoría de las acciones implementadas respondieron a acciones de prevención. Estas acciones requirieron de una menor cantidad de recursos y dispositivos que aquellos que requieren los ejes de protección y persecución. Si bien las acciones de prevención resultan de gran valor, la persecución del delito permite la identificación de las víctimas y avanzar en la restitución de los derechos de las víctimas al mismo tiempo que desarmar las redes de trata y comenzar con los procesos de judicialización. Estas acciones fueron débiles

durante la pandemia poniendo en una situación aun mayor de vulnerabilidad a las víctimas de trata.

No se debe perder de vista que, aunque el contexto de pandemia haya obstaculizado el funcionamiento de las instituciones, el abordaje y lucha contra la trata de personas requiere de un fuerte involucramiento del conjunto de la sociedad y fundamentalmente de la voluntad política de poner fin a este delito.

Conclusión

Esta investigación se propuso analizar las nuevas formas que adquirió la trata de personas a partir del comienzo de la pandemia en el año 2020 y las respuestas brindadas desde las políticas públicas con el fin de identificar los nuevos desafíos que enfrentan las capacidades estatales existentes en Argentina. La pandemia generada por el COVID-19 acentuó las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad de gran parte de la población, creando condiciones aún más propicias para la trata. Este hecho, junto con las disposiciones establecidas por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) planteó un nuevo escenario para el abordaje de esta problemática.

Las disposiciones adoptadas por el Estado nacional plantearon serios desafíos para la continuidad de las políticas públicas que se venían llevando a cabo contra la trata de personas. Por un lado, la pandemia generó un impacto en la respuesta de las capacidades estatales ya establecidas. Por otro lado, dejó en evidencia cómo se acentuaron las condiciones de vulnerabilidad de un considerable sector de la población condicionando de este modo la posibilidad de que aumentara la posibilidad de ser captadas por redes de trata. Finalmente, las redes de trata readaptaron y modificaron los mecanismos tradicionales de captación ante el nuevo contexto.

A modo de síntesis, se puede decir que las capacidades estatales implementadas por el Estado argentino vieron afectado su normal funcionamiento. Sin embargo, se puede destacar que las provincias utilizaron las capacidades instaladas en el territorio a través de los distintos organismos vinculados de forma directa e indirecta con el abordaje de la trata de personas. Es de destacar el trabajo de articulación interinstitucional con el que actuaron para poder brindar algún tipo de respuesta ante tan inédita situación. Pocas de ellas lograron implementar acciones específicas ante tan particular escenario. En este sentido, no debe perderse de vista la multicausalidad que caracteriza al fenómeno de la

trata de personas y la permanente mutabilidad de las formas de acción de los actores que comenten este delito, lo que ha generado aún más desafíos a las capacidades estatales ya existentes.

La prevención de la trata de personas continuó las mismas líneas de acción que se venían desarrollando hasta el momento, viendo únicamente alteradas las formas en las que estas se implementan, es decir, pasar de la presencialidad a la virtualidad. Esto se debe a que fundamentalmente estas acciones se centran en actos conmemorativos y capacitaciones a actores estatales y no estatales. La protección y asistencia a las víctimas fue uno de los ejes más afectados por la pandemia. Esto se observa no solo en Argentina, sino que también ha sido identificado como un grave problema en otras regiones del mundo, principalmente en América Latina y el Caribe. Las medidas establecidas por el Decreto que establecía el ASPO limitó notoriamente el funcionamiento de las instituciones de protección no solo estatales sino también de aquellas ONGs que colaboran en la lucha contra la trata. Es quizá esta una de las dimensiones más sensibles y que merecen ser reevaluadas en caso de continuar con medidas de restricción. Finalmente, la existencia de instituciones abocadas a los delitos cibernéticos representa en el actual contexto una herramienta fundamental para prevenir delitos y avanzar en la persecución cuando ya se han cometido. Las tecnologías como medio para denunciar presentan un gran potencial por la facilidad de acceder a dispositivos digitales.

Bibliografía

Acuña, C. (2005). “Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político- institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina”, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

Alonso, G. V. (Ed.) (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires: Prometeo libros.

Barpaliou, N. (2020). “Amenazas emergentes en ciberseguridad: implicaciones para América Latina y el Caribe”. En Ciberseguridad. Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe. Reporte de Ciberseguridad BID-OEA. Disponible en: <https://usecim.net/2020/08/05/amenazas-emergentes-en-ciberseguridad-implicaciones-para-america-latina-y-el-caribe/>

Berg, L.; Farbenblum, B. y Kintominas, A. (2020). Addressing Exploitation in Supply Chains: Is technology a game changer for worker voice?. En *Anti-Trafficking Review*, issue 14, 2020, pp. 47-66.

Bird, L.; Hoang, T.; Stanyard, J.; Walker, S y Haysom, S. (2020). Transformative technologies. How digital is changing the landscape of organized crime. En *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/06/Transformative-Technologies-WEB.pdf>

Cadario, F; Fantín, F. y Jacques, M. (2021). La Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en el contexto de Pandemia Un análisis institucional desde el Mercosur y la Argentina. Frente al huracán: reconfiguraciones político-sociales en tiempos pandémicos. Análisis y sentipensares desde los géneros - Centro de Estudios en Género (s) y Relaciones Internacionales – CEGRI. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/118179/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cobb, R., J-K. Ross y M.H. Ross (1976). “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, pp. 126-138.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). Observatorio Covid-19 América Latina y el caribe impactos económico y social, “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los impactos del COVID-19”. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45938/S2000550_es.pdf

Danani, C. (2009). “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”, en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp): *Manual de Gestión de Política Social*. UNGS.

Della Penna, C. (2014). Aspectos fundamentales sobre la trata de personas. Algunas particularidades del caso argentino. En *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 14. Quito, junio 2014 - pp. 28-47.

Díaz, M.E. (2019). “Trata laboral agraria en Argentina: La implementación de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas en el sector agrario (2008-2015)”. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

European Commission's Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO) (2020). Riesgos de protección asociados a violencia en el marco de la pandemia de COVID-19. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/riesgos-de-proteccion-asociados-violencia-en-el-marco-de-la-pandemia-de-covid-19>

Evans, P. (1996). “El Estado como problema y como solución”, en Acuña, C. (comp.) (2008). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Gradaille Pernas, R. y Caballo Villar, M.B. (2017). Las buenas prácticas como recurso para la acción comunitaria: Criterios de identificación y búsqueda. En Revista Contextos Educativos, 19 (2016), 75-88. Disponible en: <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/15905>

Grassi, E. (s/r). “Cuestión Social, cuestión de Estado: lo político de la política social”. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Iazzetta, O. (2007). Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Iellino, M. (2014). “La trata de personas: un análisis desde la perspectiva de género y los derechos humanos”. En Revista Voces en el Fenix N°32 Magnolias de Acero. Disponible en: <https://www.vocesenelfenix.com/content/la-trata-de-personas-un-an%C3%A1lisis-desde-la-perspectiva-de-g%C3%A9nero-y-los-derechos-humanos>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2020). Impacto de COVID-19 en la Trata de Personas -Ficha informativa sobre protección, género e inclusión (PGI). Disponible en: https://trafficking-response.org/wp-content/uploads/2020/05/Ficha-Informativa-Covid-19-TiP-PGI-FINAL_ES.pdf

International Legal Assistance Consortium (ILAC) (2020). Justicia en el tiempo de COVID-19 – Desafíos del poder judicial en América Latina y el Caribe”, 2020. Disponible en: <https://ilacnet.org/publications/justicia-en-el-tiempo-de-covid-19-america-latina/>

Kessler, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Latonero, M., Wex, B. and Dank, M. (2015). Technology and Labor Trafficking in a Network Society: General Overview, Emerging Innovations, and Philippines Case Study (March 6, 2015). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2574676> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2574676>

Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”, en Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1 N° 1, 2011.

Liberona Concha, N. (2020). Fronteras y movilidad humana en América Latina. En *Revista Nueva Sociedad* No 289, septiembre-octubre de 2020. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/fronteras-y-movilidad-humana-en-america-latina/>

Nava Garces, A. E. (2019). Las víctimas de trata y las redes sociales. En Revista Penal México, Nro 14, marzo 2018-febrero 2019. Disponible en: https://www.dijuris.com/libro/revista-penal-mexico-num-14-y-15_37146

Nirenberg, O. (2013). Formulación y evaluación de intervenciones sociales. Editorial Noveduc, Buenos Aires.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2020). Impacto de la pandemia COVID-19 en la trata de personas. Hallazgos preliminares y mensajes basados en un análisis rápido. Disponible en:

[https://www.unodc.org/documents/ropan/2020/Impacto del Covid 19 en la trata de personas.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/2020/Impacto_del_Covid_19_en_la_trata_de_personas.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) Sobre la lucha contra la trata de personas en situaciones de conflicto. Nota informativa. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2018/17-08548 Briefing Note TIP S ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2018/17-08548_Briefing_Note_TIP_S_ebook.pdf)

Oszlak, O. (1997 [1982]). “Lineamientos conceptuales e históricos”, en La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Editorial Planeta, Buenos Aires.

Oszlak, O. y Cantman, E. (2005). “La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”, en Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, vol. XXXVII: 1 2007, pp. 79-110

Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1995 [1981]) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Revista Redes, vol. 2, N° 4, Universidad Nacional de Quilmes.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). El impacto del COVID-19 en el trabajo infantil y el trabajo forzoso: La respuesta del Programa de referencia IPEC+. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_747230.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). Covid-19: desafíos para América del Sur. N° 11 - Mujeres migrantes en el contexto de la pandemia. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/n-11-mujeres_migrantes_en_el_contexto_de_la_pandemia.pdf

Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Ruffini, M. y Salomón, A. (comps.) (2013). Estado, políticas públicas y ciudadanía en el mundo rural. Editorial Imago Mundi.

Plan Nacional contra la Trata y Explotación de Personas 2020-2022. Comité Ejecutivo Contra la Trata de Personas. Jefatura de Gabinete. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-aprobo-el-plan-bienal-2020-2022-elaborado-por-el-comite-ejecutivo>

Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) (2020). Reporte de casos ingresados en la Línea 145 durante el período de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio. Ministerio Público Fiscal. Disponible en: [https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2020/08/Protex-informe-impacto Covid.pdf](https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2020/08/Protex-informe-impacto_Covid.pdf)

Schwartz, M. (2020) Mensaje institucional. En Ciberseguridad. Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe. Reporte de Ciberseguridad BID-OEA. Disponible en: <https://usecim.net/2020/08/05/amenazas-emergentes-en-ciberseguridad-implicaciones-para-america-latina-y-el-caribe/>

Subirats, J. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tamayo Sáez, M. (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y Carrillo, C. (Comp.) La nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad (Capítulo XI).

UNICEF (2020). La pobreza y la desigualdad de niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Efectos del COVID-19. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/8096/file/COVID-19:%20La%20pobreza%20y%20la%20desigualdad%20de%20ni%C3%B1as,%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes%20en%20la%20Argentina..pdf>

Urrutia, F. (2020). Mensaje institucional. En Ciberseguridad. Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe. Reporte de Ciberseguridad BID-OEA. Disponible en: <https://usecim.net/2020/08/05/amenazas-emergentes-en-ciberseguridad-implicaciones-para-america-latina-y-el-caribe/>

Voronova, S. y Radjenovic, A. (2016). “The gender dimension of human trafficking”, reunión informativa del Parlamento Europeo, 2016. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577950/EPRS_BRI\(2016\)577950_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577950/EPRS_BRI(2016)577950_EN.pdf)

Wagner, L. y Hoang, T. (2020). Aggravating circumstances. How coronavirus impacts human trafficking. En Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2020/06/Aggravating-circumstances-How-coronavirus-impacts-human-trafficking-GITOC-1.pdf>

Páginas web consultadas

www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/noticias/dia-mundial-de-la-lucha-contra-la-trata-de-personas-la-ciudad

www.servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-69999/268004/norma.htm

www.arba.gov.ar/ManualAtencion_Presencial/informacionTramite.asp?idT=352&idG=34

www.neuqueninforma.gob.ar/avances-para-la-creacion-de-subcomisiones-contra-la-trata-de-personas/

www.tiemposur.com.ar/policiales/salvar-a-victima-de-trata

www.mpba.gov.ar/delitosconexos