

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN



***Tráfico ilícito de migrantes y Trata de personas en
Argentina, Brasil y Paraguay: normas, instituciones y
seguridad humana.***

Luciana Leiva

RIN 190

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Septiembre, 2008

ÍNDICE

ÍNDICE	2
ABSTRACT	4
RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	6
INTRODUCCIÓN	6
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN	7
OBJETIVOS	10
HIPÓTESIS	11
METODOLOGÍA	11
FUNDAMENTACION TEORICA	15
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	26
CAPÍTULO I. DESCRIPCIÓN, ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DE LA TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS.	28
INTRODUCCIÓN	28
I.1. ÁMBITO INTERNACIONAL	29
I.1.a. CIFRAS Y ESTADÍSTICAS TENTATIVAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL MUNDO	32
I.2. ÁMBITO REGIONAL	34
I.2.a. SEGURIDAD REGIONAL	35
I.2.b. ESFUERZOS REGIONALES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA TRATA DE PERSONAS	39
I.3. CARACTERÍSTICAS SOCIALES EN EL ÁMBITO DOMÉSTICO DE ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY	41
I.3.a. ARGENTINA	41
I.3.b. BRASIL	42
I.3.c. PARAGUAY	44
I.4. CONCLUSIÓN PARCIAL DEL CAPÍTULO	46
CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL SOBRE EL TRÁFICO ILÍCITO Y LA TRATA DE PERSONAS	49
INTRODUCCIÓN	49
II.1. ARGENTINA	50
II.1.a. INSTITUCIONES Y MEDIDAS	53
II.2. BRASIL	58
II.2.a. INSTITUCIONES Y MEDIDAS	60
II.3. PARAGUAY	63

II.3.a. INSTITUCIONES Y MEDIDAS _____	66
II.4. LA INICIATIVA DEL MERCOSUR _____	68
II.5. CONCLUSIÓN PARCIAL DEL CAPÍTULO _____	71
CAPÍTULO III. SEGURIDAD HUMANA _____	74
INTRODUCCIÓN _____	74
III.1. SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA _____	74
III.1.a. INICIOS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA: INFORME DEL PNUD _____	77
III.2. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LA SEGURIDAD HUMANA _____	78
III.3. INICIATIVAS EN LA REGIÓN _____	81
III.4. MIGRACIONES Y SEGURIDAD HUMANA _____	83
III.5. TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS _____	85
III.6. CONCLUSION PARCIAL DEL CAPÍTULO _____	88
CAPÍTULO IV. COMPARACIÓN _____	90
CONCLUSIONES _____	100
SUGERENCIAS _____	105
BIBLIOGRAFÍA _____	106

ABSTRACT

This investigation, on the base to know and to analyze human trafficking and illicit traffic migrants in Argentina, Brazil and Paraguay - with the concepts and characteristics of the constructivist and neoliberal theories - shows the empirical, normative and institutional aspects from the contribution of the concept of human security.

The international, regional and national jurisprudence is exposed as well on the subject, offering a compared perspective of the three units of analysis in individual and cooperative terms considering that the subject involves the regional security altogether.

This investigation analyses specific institutions related to human trafficking in each units of analysis, using the neoliberal theory.

The persistence of the analyzed practice in the three countries is identified on the one hand in the social-political and economic characteristics of the region, that operates like a fundamental factor on the problematic analyzed, on the other hand, the dilemma if the international, regional and national valid legislation is insufficient or if the states cannot guarantee the norms actually, generating with it the insecurity of their citizens and all the population that lives in their territories.

RESUMEN

El trabajo de investigación abordado, sobre la base de conocer y analizar la Trata de personas y Tráfico ilícito de migrantes en Argentina, Brasil y Paraguay -a partir de los conceptos y lineamientos de las teorías constructivista y neoliberal- expone los aspectos empíricos, normativos e institucionales junto con el aporte del concepto de seguridad humana.

Se presenta la jurisprudencia internacional, regional y nacional sobre el tema, ofreciendo a su vez una perspectiva comparada de las tres unidades de análisis en términos individuales y cooperativos teniendo en cuenta que el tema involucra a la seguridad regional en conjunto.

Se analizan las instituciones específicas de la Trata de personas en cada una de las unidades de análisis, utilizando para ello la teoría neoliberal.

La persistencia de la práctica analizada en los tres países se identifica por un lado en las características socio-políticas y económicas de la región, que operan como un factor fundamental sobre la problemática analizada, chocando por el otro con el dilema de si la legislación internacional, regional y nacional vigente es insuficiente o si los Estados no pueden garantizar en la práctica las normativas, generando con ello la inseguridad de sus ciudadanos y de toda la población que habita en sus territorios.

INTRODUCCIÓN

En el presente estudio, se pretende conocer la problemática de la Trata de personas. Nos interesa en particular subrayar el incumplimiento de las normativas y las instituciones adoptadas por los Estados en sus niveles domésticos, además de la falta de adecuación de las legislaciones a los instrumentos internacionales.

La debilidad estatal en la región producto de las políticas neoliberales de los años noventa permitió que se tejan nuevos tipos y redes de ilegalidad, entre las que se encuentra el tema que nos ocupa.

La gravedad y urgencia que este viejo –y, a la vez, nuevo- sistema de explotación tiene en la actualidad, no implica sólo todo un aparato ilegítimo e ilegal de funcionamiento, sino también el apoyo de la omisión de los Estados, que las más de las veces prefieren mirar para otro lado a la hora de defender los derechos de sus ciudadanos. Esto provoca la violación de los derechos humanos, la cual se refuerza más aún con la falta de legislación específica sobre la Trata y Tráfico ilícito de personas.

Por lo tanto, asistimos a una era en la que los Estados que no pueden garantizar el derecho a la vida de sus ciudadanos, tampoco pueden hacerlo con la seguridad personal, provocando de este modo la violación de los derechos humanos consignados en la comunidad internacional.

En las unidades de análisis, Argentina, Brasil y Paraguay, se pudieron encontrar datos empíricos que dan cuenta de que el fenómeno de Trata se encuentra en vigencia. En los tres Estados, los medios de comunicación afirman la presencia del flagelo, sus características, casos concretos e incluso las inacciones por parte de los gobiernos.

Con este trabajo se pretende conocer las características de la Trata y tráfico ilícito, las normativas internacionales establecidas para ser proyectadas al plano doméstico y las acciones de las instituciones encargadas de la temática, como así también la actuación y concepto de la seguridad humana en el flagelo.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Si bien podemos rastrear la existencia del fenómeno de Trata y Tráfico de personas varias décadas atrás, recién ha comenzado a ser un tema de la agenda internacional actual a partir del año 2000, con la creación de un instrumento normativo específico del fenómeno que tiene alcance mundial y sirve como pilar para la construcción de la figura de la Trata de personas en las dimensiones que en este trabajo se aborden.

En noviembre de 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y como complemento de dicho instrumento se encuentra el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente de mujeres y niños. Ambos documentos apuntan a la realización de un amplio programa de prevención y persecución de la delincuencia organizada transnacional, fomentando la cooperación internacional en la materia, siendo el Protocolo un instrumento para abordar la problemática en cuestión.

Dichos documentos han sido aprobados por las tres unidades de análisis: la República Argentina mediante la ley n° 25.632, sancionada por el Congreso de la Nación el 1 de agosto de 2002 y promulgada el 29 del mismo mes y año; la República Federativa de Brasil mediante el decreto n° 5015, sancionado el 12 de marzo del año 2004; y por último, la República de Paraguay, quien aprobó los documentos mediante la ley n° 2298, sancionada el 25 de noviembre del año 2003.

Es menester tener en cuenta que para la aplicación de dicho instrumento específico se debía comprobar la existencia de la problemática, quedando confirmada a partir de diferentes documentos oficiales de Estados y organizaciones internacionales, los cuales en su conjunto demuestran que dicho fenómeno aparece en la agenda internacional.

El Informe del año 2005 sobre Trata de personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos estima que entre 600.000 y 800.000 personas -hombres, mujeres y niños- son víctimas de la Trata internacional cada año. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma en su informe del año 2005 que unas 12.300.000 personas en el mundo son esclavizadas. En el año 2003 el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para Emergencias de la Infancia (UNICEF) estimaba que más de 1.000.000 de niños son víctimas de Trata anualmente. Indudablemente en la actualidad el número de víctimas va en crecimiento, no obstante se carece de datos oficiales al respecto.

La actualidad y actualización de dicho flagelo, y la restricción de la libertad que supone, es una de las tantas violaciones a los derechos humanos que se relaciona a su vez con otros como: el derecho a la integridad sexual, a la seguridad, a la salud, a la educación y a la familia; en definitiva: a no ser sometido a tratos inhumanos.

Teniendo en cuenta que el Estado es tanto el garante como el único que puede violar los Derechos Humanos, surge la necesidad de comprender su estructura y funcionamiento, para así entender que el concepto de la Trata involucra violaciones a derechos fundamentales que afectan a la integridad misma de las personas tanto física como moralmente.

De esta manera, para iniciar el análisis de esta temática debemos recordar que la Trata damnifica una serie de derechos reconocidos por la comunidad internacional diseminados a lo largo de distintos documentos internacionales. Unos de los más importantes, sancionados en el sistema internacional son: la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

Ciertas estipulaciones de algunos de los instrumentos de Derechos Humanos son particularmente pertinentes para la situación de las personas víctimas de Trata. Ello es así aún cuando los documentos no mencionan específicamente dicha problemática. Las violaciones a los Derechos Humanos que padecen las víctimas de este fenómeno son tan extensas que se hace necesario referirse a los principales instrumentos internacionales en la materia.

Entre ellos contamos con:

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
2. Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre.
3. Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.
4. Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles.
5. Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo. Este último relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.
6. Convenio Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
7. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las Mujeres.
8. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
9. Convención sobre la Esclavitud y Convención Complementaria sobre la abolición de la Esclavitud.
10. Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Este conjunto de instrumentos internacionales sirven de base para comprender el grado de cumplimiento de éstos, los cuales no son específicos de la Trata y el Tráfico ilícito, pero ayudan a identificar el impacto del sector normativo sobre el fenómeno en Argentina, Brasil y Paraguay.

A nivel regional se puede observar que la Trata de personas es una preocupación creciente dentro del Mercosur, de allí que a partir del año 2003 se planteó la necesidad de realizar un trabajo coordinado en esta materia por parte de los presidentes, quienes previeron la falta de instituciones y de cooperación en el sector de seguridad. A partir de allí se logró un avance en el tema en el año 2005, cuando los Estados acordaron un lineamiento general a nivel región para prevenir la intensificación de este flagelo. Esto ocurrió en la IV Cumbre de Las Américas celebrada en Mar del Plata. Finalmente, en el año 2006 se realizaron recomendaciones por parte de autoridades nacionales en materia de Trata de personas, para

enfatar la cooperación regional e internacional en cuanto a dicho delito.¹ Si bien son avances que merecen destacarse, lo cierto es que se plasman como meras recomendaciones, sin considerarse vinculantes para los Estados partes.

Teniendo en cuenta entonces la importancia que la integridad humana aparenta tener para el ámbito internacional y regional, surge la necesidad de evaluar si las legislaciones nacionales vigentes de los Estados se condicen con la realidad; lo observable en medios masivos de comunicación demuestra que se precisa urgente un análisis del estado de cosas actual respecto a las migraciones internas y externas de los tres países mencionados para así poder avanzar en su estudio y comprensión.

La selección de estas tres unidades de análisis se puede explicar mediante el crecimiento del flujo de capitales provenientes de la Trata de personas. Hace mucho tiempo existe dicho flagelo. El mismo se localizó geográficamente, en un principio, en la Triple Frontera, zona considerada una suerte de paraíso de las organizaciones criminales que se dedican al tráfico y explotación sexual de mujeres y menores, como así también al comercio de personas con fines lucrativos. Se estima que en la zona de la Triple Frontera y en sus alrededores, hay más de 3.500 menores de 18 años que sufren algún tipo de violencia sexual. Sin duda que para analizar las instituciones y normativas, se tiene que ampliar la zona a investigar, por lo que se seleccionó la totalidad de los países que componen la zona de la Triple Frontera. Asimismo, se reconoce una vinculación general en el tema entre Argentina, Brasil y Paraguay, por ser cada uno de ellos lugares de destino u origen de las víctimas de Trata a nivel internacional. Ejemplos de ello lo encontramos en el caso de Argentina, el cual es un país de tránsito y destino para la Trata con fines de explotación sexual. Las víctimas en su mayoría proceden de Paraguay y Brasil.

Teniendo en cuenta el panorama desarrollado, pasaremos a mencionar cómo se toman en consideración los tratados internacionales sobre los derechos humanos en las unidades de análisis dentro del ámbito doméstico.

Argentina desde la reforma constitucional del año 1994 situó a los tratados internacionales sobre derechos humanos en la cima de la pirámide jurídica, obteniendo así la máxima jerarquía dentro del ordenamiento jurídico del Estado argentino.²

En cuanto al caso de Brasil, el tema de los derechos humanos ya se considera fundamental en la misma Constitución Nacional, en el artículo 1º afirma que "*la República Federativa de Brasil es un Estado democrático de Derecho y tienen por fundamento*", en su tercer capítulo, "*la dignidad de las personas humanas*". En el artículo 4º de la Constitución de Brasil se señala como uno de los principios que rigen para sus relaciones internacionales, "*la prevalencia de los derechos humanos*" y en el artículo 5º, que otorga derechos y garantías, se da validez a los tratados internacionales firmados por Brasil.³

¹ MERCOSUR, CMC, decisión N° 12/06, *Campaña de información y prevención del delito de la trata de personas*, Córdoba, Julio de 2006.

² CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Argentina, Espartaco Córdoba, 38 págs.

³ COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA, *La protección de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de Brasil*, sine data, sine loco, (en línea), URL Http, fecha de consulta 26/09/07, http://www.cidh.org/countryrep/Brasesp97/capitulo_1.htm#B.%20ORDENAMIENTO%20CONSTITUCIONAL

Por último, la República del Paraguay es un país de democracia representativa, participativa y pluralista, y se funda en el reconocimiento de la dignidad humana. Los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos se encuentran dentro del ordenamiento legal interno, según la jerarquía constitucional de la ley suprema paraguaya, la cual tiene como prioridad dichos tratados.⁴

Así vemos como las políticas internas de los Estados analizados a partir de sus cartas magnas categorizaron los tratados internacionales. Podemos observar entonces que los instrumentos relacionados con los derechos humanos en general se encuentran como un elemento primordial para los Estados en cuestión, pero en cuanto a las violaciones de dichos derechos, particularmente el delito de Trata de personas, definido como el Protocolo de Palermo, en las legislaciones en Argentina, Brasil y Paraguay, presentan una escasa efectividad debido a la carencia de tipificación específica de dicho fenómeno.

Se puede afirmar que la problemática a desarrollar es importante para la agenda internacional, principalmente por el involucramiento de los derechos humanos, los cuales han adquirido creciente relevancia en los últimos tiempos, producto de los medios de comunicación globalizados.

A partir de la identificación del problema de la Trata de personas y el Tráfico de migrantes se propone la aplicación interpretativa de la teoría Constructivista, la teoría Institucionalista Neoliberal y el nuevo concepto de seguridad humana para el análisis de la cuestión. Dentro del campo delimitado por dicho marco teórico y conceptual de la disciplina de las Relaciones Internacionales, se desprende una problemática de muy escaso estudio pero de enorme importancia en la agenda internacional actual. Esta problemática, disparador y eje rector de la presente investigación, se articula bajo la siguiente pregunta:

¿Las normas e instituciones existentes vinculadas a la Trata de personas son adoptadas e implementadas en la realidad de forma eficiente?

Con respecto a **los objetivos** de este trabajo se centra en uno general, el cual se refiere a analizar la adopción e implementación de políticas contra la Trata y el Tráfico ilícito de personas en la Argentina, Brasil y Paraguay.

Y por otra parte tenemos **cuatro objetivos específicos**, los cuales se definen a continuación:

- Describir las características principales del Tráfico ilícito y la Trata de personas
- Examinar la seguridad cooperativa regional respecto a la Trata y el Tráfico de personas.
- Analizar el sector normativo e institucional del Tráfico y la Trata de personas dentro del ámbito internacional, regional y doméstico, aplicando la teoría del constructivismo y el neoliberalismo.

⁴ Base de datos políticos de las Américas, *República de Paraguay Constitución política de 1992*, sine data, noviembre 2005, (en línea), URL Http, fecha de consulta 27/09/07 <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>

- Reconocer el concepto de seguridad humana en relación al fenómeno del Tráfico y la Trata
- Comparar lo que sucede con el Tráfico y la Trata de personas en los diferentes niveles analizados.

La hipótesis sirve como nexo entre la teoría y la investigación. “Una hipótesis es una suposición sobre el funcionamiento de las principales variables que hemos seleccionado. Es una oración afirmativa que contiene una expresión conjetural respecto a la relación entre dos o más variables”⁵.

La hipótesis de este trabajo se refiere a la adopción e implementación de políticas contra el Tráfico y la Trata de personas:

❖ Según la teoría constructivista, la cual analiza el impacto de las normas y las ideas para la construcción de las identidades y comportamientos, se produce un proceso de socialización de normas cuando las normas creadas en el ámbito internacional, se adoptan en el ámbito doméstico: Es decir, a mayor presencia de un proceso de socialización internacional de normas, más elevada será la expectativa sobre la eficacia de las políticas contra el Tráfico y la Trata de personas.

✓ Variable a analizar: Presencia de procesos de socialización en el sector normativo de la Trata y el Tráfico ilícito de personas.

❖ Según el institucionalismo neoliberal, deben existir 2 condiciones para el logro de una cooperación exitosa: intereses mutuos y las variaciones en el grado de institucionalización. Cuanto más fuerte son las instituciones implicadas en la lucha contra la Trata y el Tráfico en las unidades de análisis, aún mas se incrementará imposibilidades de cooperación en la temática entre los Estados.

✓ Variable a analizar: nivel de institucionalización en las unidades de análisis sobre el Tráfico y la Trata de personas.

❖ El concepto de seguridad humana es un elemento clave para comenzar una acción conjunta y así sensibilizar a los actores más afectados por las nuevas amenazas del sistema internacional. En una de las dimensiones de la seguridad humana, la seguridad personal, se encuentra la Trata y el Tráfico de personas. La existencia de una percepción compartida de que la Trata y el Tráfico constituyen un problema de seguridad humana, provocará una lucha más eficiente contra el fenómeno a analizar.

✓ Variable a analizar: Presencia de la amenaza sobre seguridad personal en el fenómeno de Trata y Tráfico ilícito de personas.

El enfoque metodológico que utilizaremos para la siguiente investigación será de corte cualitativo y con una impronta teórico-exploratoria. Resulta evidente a la hora de enmarcar los propósitos que buscamos desarrollar con este análisis, una investigación cuantitativa no resultaría provechosa para nuestras pretensiones; requerimos la flexibilidad

⁵ SCRIBANO, Adrián, “Hipótesis”, *Introducción al Proceso de Investigación en Ciencias Sociales*, Ed. Copiar, Córdoba, 2002, pág 63.

propia de la metodología mencionada, justamente porque nuestra tarea pretende cruzar ciertos datos y análisis situados con ciertas teorías que en su origen, se pensaron para otro contexto socio-político. También, vale aclarar que toda la investigación se enmarca en el contexto de ciertas teorías (desarrolladas en el apartado siguiente) que poseen una permeabilidad empírica que nos permite manejarnos en el campo de la especulación teórica sin establecer un trabajo de campo. Es por ello que los datos que manejaremos estarán vinculados con fuentes estadísticas, históricas, periodísticas e investigativas. Cada una de las mismas se introducirá jerárquicamente a los fines de los objetivos del trabajo.

En lo dicho, se plantea un tipo de investigación exploratoria, donde se buscará avanzar y profundizar en el estudio de las interrelaciones de la aplicación de la teoría Constructivista, la teoría Institucionalista Neoliberal y el concepto de Seguridad Humana con el fenómeno de Trata y Tráfico ilícito de personas en Argentina, Brasil y Paraguay. Esta es una investigación de tipo exploratoria, de acuerdo a su diseño y objetivos, y cualitativa, según la estrategia teórica-metodológica. Básicamente, en el recorrido conceptual de la misma se aplicará un análisis crítico e interpretativo de las fuentes a analizar. En los apartados siguientes se describirá, brevemente, en que consisten cada uno de los elementos metodológicos que están en juego.

La investigación cualitativa es un vocablo comprensivo que se refiere a diferentes enfoques y orientaciones. Estas diferentes tradiciones con métodos, prácticas y concepciones acerca de la realidad y de cómo conocerla establecen la dificultad de que haya una sola forma legítima de hacer investigación cualitativa.

No obstante lo dicho, es posible establecer coordenadas básicas y diferenciales de lo que significa hacer una investigación cualitativa. Por ejemplo para Mason,

*“La investigación cualitativa no puede ser reducida a un conjunto simple y prescriptivo de principios, ya que está: a) fundada en una posición filosófica que es ampliamente interpretativa en el sentido de que se interesa en las formas en las que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido, b) basado en métodos de generación de datos flexibles y sensibles al contexto social en el que se producen, y c) sostenida por métodos de análisis y explicación que abarcan la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto.”*⁶

Esta autora nos permite visualizar que la validez de la investigación cualitativa reside en el conocimiento que nos admite obtener sobre la dinámica de procesos sociales, de sus cambios y del contexto social en el cual se insertan. Dándonos, en suma, la posibilidad de responder a las preguntas ¿cómo? y ¿por qué? de cada uno de los fenómenos a estudiar.

La investigación cualitativa es considerada por muchos autores como “una forma de pensar” más que como una colección de estrategias técnicas”. Pero para que una investigación cualitativa constituya un aporte, es necesario agregar a las palabras de los actores, algo direccional; sea una síntesis, sea una interpretación, sea el desarrollo de un concepto, un modelo, una teoría. *“Es, precisamente, su relación con la teoría, con su extensión, con su modificación, con su creación lo que hace a la investigación cualitativa significativa”*

Ahora bien, según Strauss y Corbin, los componentes más importantes de una investigación cualitativa son: los datos, los diferentes procedimientos analíticos e interpretativos de esos datos para arribar a resultado o teorías y, por último, los informes

⁶ MASON, J. *Qualitative Researching*, Londres: Sage, 1996. Página 9.

⁷ MORSE, J., *Fostering qualitative research*. En *Qualitative Health Research*, 15 (3). Páginas 287-288.

escritos o verbales. En esta clave, se considera que la investigación cualitativa debe dar cuenta de la vida de las personas, de historias y de comportamientos pero, además, del funcionamiento organizacional, de los movimientos sociales o de las relaciones internacionales.⁸

La investigación exploratoria permite conocer las características constantes de un objeto, sus dimensiones y funcionamiento. Es clave considerar que este diseño de investigación no supone las variables del objeto a investigar sino que trata de generar las variables a partir del mismo objeto dado. Este tipo de estudios pretende entre otras cosas: formular hipótesis, reconocer problemas y aclarar conceptos y se utiliza prioritariamente en aquellas investigaciones en las cuales los problemas respectivos no están lo suficientemente desarrollados. Para A. Scribano, el estudio exploratorio abarca dos aspectos:

- a- *Estudio de la documentación: la apelación a fuentes históricas, a estadísticas oficiales, a la prensa, a los archivos, estudios y a todo tipo de documentación, constituyen la base para el logro de los objetivos. Antes de realizar una indagación deberá realizarse un minucioso examen de las fuentes documentales.*
- b- *Contacto directo con la problemática a estudiar: es decir constatarse directamente con las personas que se hallan en condiciones de informar sobre el tema estudiado.”⁹*

El trabajo se centrará en tres niveles de análisis. En los niveles internacional y regional se utilizará una **investigación descriptiva**, la cual

*“consiste en describir un fenómeno o una situación, mediante el estudio del mismo, en una circunstancia temporal y espacial determinada”.*¹⁰

En cuanto al ámbito doméstico, se realizará un **análisis crítico**, el cual partirá del análisis de los documentos oficiales y los periódicos locales de las unidades de análisis.

Dentro de cada uno de los ámbitos se examinan dos sectores: normativo e institucional y el de seguridad humana. En el primero, se indagará el impacto del tipo de instituciones implicadas en la lucha contra la Trata de personas y el Tráfico ilícito en cada uno de los países, como así también las acciones que realizan las instituciones del Mercosur sobre el fenómeno. También se analiza el grado de efectividad de la legislación nacional sobre la Trata en Argentina, Brasil y Paraguay, y por último el grado de cumplimiento de los instrumentos internacionales para la lucha contra la Trata de personas. En el segundo sector, se analiza el impacto del concepto de seguridad humana en la temática, y el nivel de seguridad cooperativa regional.

Este diseño de investigación nos permite especificar la estrategia general que adopta un investigador para responder al problema planteado. Este trabajo corresponde a un **diseño documental**, el cual es un proceso basado en la búsqueda, análisis, crítica e interpretación de datos secundarios; su objetivo principal es aportar nuevos conocimientos.

⁸ STRAUSS, A. Y CORBIN, J. *Basics of Qualitative Research*. Newbury Park, California, Sage, 1990. Página 17.

⁹ SCRIBANO, Adrián, “Metodología, Proceso y Diseño de Investigación”, *Introducción al Proceso de Investigación en Ciencias Sociales*, Ed. Copiar, Córdoba, 2002. Página 23.

¹⁰ SCRIBANO, Adrián, op. cit.

Las hipótesis de este trabajo se centrarán en la indagación de la presencia del proceso de socialización en el sector normativo de la Trata y el Tráfico ilícito de personas, mediante la aplicación de la teoría constructivista; se analizará la presencia de institucionalización en las unidades de análisis sobre el Tráfico y la Trata de personas (teoría Institucionalista Neoliberal); y por último se examinará la presencia de una amenaza para la seguridad personal denominada Trata y Tráfico ilícito de personas, por lo que dicho fenómeno es parte del concepto de seguridad humana.

En base a ello se plantea un tipo de investigación exploratoria, donde se buscará avanzar y profundizar en el estudio de las interrelaciones de la aplicación de la teoría de Constructivista, la teoría Institucionalista Neoliberal y el concepto de Seguridad Humana con el fenómeno de Trata y Tráfico ilícito de personas en Argentina, Brasil y Paraguay.

En los estudios exploratorios como el que se proyecta, es central la búsqueda de conceptos clave y su tratamiento minucioso para exponer el debate en torno a ellos y aclarar su significado. Los mismos se encuentran desarrollados en el apartado siguiente y serán analizados y relacionados a lo largo de la investigación.

FUNDAMENTACION TEORICA

Debido a la complejidad e incertidumbre que presenta el fenómeno a estudiar, es imposible explicarlo desde un único cuerpo teórico y conceptual. Por lo tanto, resulta válido tomar de diversas teorías de las relaciones internacionales aquellos conceptos que logran dar cuenta de la importancia de la Trata y el Tráfico ilícito de personas.

El trabajo comienza entonces con la explicación de los conceptos específicos de la problemática de la Trata de personas y el Tráfico ilícito. La Trata de personas, en todas sus manifestaciones, es un delito que somete anualmente a nivel mundial a millones de personas a condiciones de esclavitud y lo que provoca beneficios económicos de 36 mil millones de dólares aproximadamente, de los cuales más del 85% emana del comercio sexual.

Debemos entonces primeramente diferenciar los dos términos centrales de la temática, precisamente las diferencias básicas entre Tráfico Ilícito de migrantes y Trata de personas, así como también profundizar los aspectos específicos de esta última en tanto objeto de estudio.

Los documentos específicos sobre el fenómeno son la “Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, y sus respectivos Protocolos: “Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire” y el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños” (Protocolo de Palermo). Antes de puntualizar acerca de la Trata de Personas, es imprescindible hacer referencia al Tráfico Ilícito de Migrantes. Hay situaciones en que estos delitos son semejantes, sin embargo no se deben confundir ya que son actividades delictivas diferentes. El Protocolo señala que se entenderá como Tráfico ilícito de migrantes:

“...la facilitación de la entrada ilegal de una persona de un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material...”¹¹

Por lo tanto, el Tráfico ilícito es una actividad lucrativa que consiste en el traslado o facilitación de entrada de migrantes al país de forma ilegal. El ingreso se podrá realizar por pasos no habilitados o por pasos fronterizos oficiales, solicitando documentos de viaje o identidad falsos. Esta es una conducta que atenta contra la seguridad y soberanía del Estado.

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, define la Trata de Personas en el tercer artículo:

“Por trata de personas se entenderá 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.”¹²

La Trata de Personas, descrita en el Protocolo de Palermo, es fundamentalmente incomparable al Tráfico Ilícito de migrantes, puesto que implica el traslado de personas con el

¹¹ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, Palermo, Italia, 2000, 10 págs.

¹² Ibidem

fin de someterlas a condiciones de explotación. El delito de Trata, a diferencia del Tráfico ilícito de migrantes, no precisa del cruce de una frontera internacional para ser considerado delito. Por lo que la Trata puede darse tanto al interior de una Nación como en el ámbito internacional. En ambos delitos el sujeto activo es un grupo delictivo organizado. En cuanto al Tráfico ilícito el sujeto pasivo es el Estado mediante la violación de su soberanía, y en el caso de Trata, el sujeto pasivo y objeto material del delito es la víctima.

La definición de Trata se compone de tres elementos que constituyen el tipo penal: la acción típica; el manejo de medios coercitivos para cometerla; y los fines de explotación. Por lo que la dinámica de la Trata está formada por tres etapas: la captación de migrantes en sus lugares de origen; el transporte y los servicios conexos necesarios para el tránsito y la inserción e integración en los lugares de destino (en el propio país o en un tercero si es Trata internacional).

Como se comprenderá, uno de los mayores obstáculos en lo referente a esta problemática es que en términos prácticos, los Estados (en nuestro caso las unidades analizadas) no cumplen con la normativa de rango constitucional a la que han suscripto; y por lo tanto, no se ha adecuado la legislación a los instrumentos respectivos. Tampoco se cuenta con un marco teórico que lo avale.

La designada “laguna del derecho” se refiere a la ausencia de una norma convencional o consuetudinaria aplicable a un determinado caso¹³. Dicha falencia en relación a la temática propicia la violación de los derechos humanos de las víctimas, y se transforma así la problemática en la forma de esclavitud postmoderna. Sólo los Estados pueden violar los derechos humanos, y los particulares lo hacen cuando actúan como agentes estatales, dicha violación puede ocurrir por omisión, por acción o cuando el Estado no puede proteger o garantizar un derecho. Los derechos violados por la Trata son la integridad personal y la esclavitud, la prohibición de la protección de la familia, la violación a los derechos del niño, nacionalidad, derecho al nombre, derechos políticos, circulación y residencia, libertad personal y empleo.

Para la aplicación de **la teoría constructivista** a la Trata y el Tráfico ilícito es preciso entender los lineamientos de dicha teoría. El enfoque constructivista asume una perspectiva sociológica a nivel sistémico ya que le interesa la construcción de identidades e intereses. Esta teoría pone en escena la dimensión social, lo cultural.

La etiqueta de “constructivismo” para designar una teoría en relaciones internacionales alternativa a los existentes hasta ese momento fue acuñada en 1989 por primera vez por Nicholas Onuf, en su obra *World of Our Making*.

No obstante, el autor más representativo de esta corriente ha sido –y continúa siendo– Alexander Wendt, quien en 1987 ya había planteado el tema central de la problemática constructivista: una relación dialéctica entre las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales (fórmula demostrativa de su visión holista).

La primera exposición del proyecto constructivista la hizo Alexander Wendt en su influyente artículo de 1992¹⁴ en el que presentó al constructivismo como una perspectiva capaz de contribuir al diálogo entre el neorrealismo y el neoliberalismo -reforzando los argumentos neoliberales- y a la vez capaz de acercar las posiciones reflectivistas a las racionalistas.

¹³ BARBOZA, Julio, “Principios generales del derecho. Fuentes auxiliares. Otras fuentes”, *Derecho internacional público*, Ed. Zavalia, Buenos Aires, 1999, pág 144.

¹⁴ WENDT, Alexander. "Anarchy is what States make of It : the social construction of power politics" En : *International Organization* No 46, 1992 Pág. 391 - 425.

Para este autor, el diálogo entre neorrealistas-neoliberales giraría en torno a en qué medida la acción estatal está condicionada por la “estructura” (anarquía y distribución de poder) o por el “proceso” (interacción y aprendizaje) o por las instituciones. El diálogo entre ambas teorías era posible a partir de una base común: el compromiso “racionalista” de ambas partes y, más importante, su empleo de la teoría de los juegos y de los modelos económicos.

El problema que encontraba Wendt en especulación basada en la teoría de los juegos es que no concede especial atención a las identidades y a los intereses de los participantes, sino que los trata como factores exógenos fijos, poniendo su atención sólo en la forma en que los actores se comportan y en los resultados de sus acciones.

Para Wendt las posiciones neoliberales –según las cuales los procesos e instituciones pueden dar lugar a un comportamiento cooperativo a pesar de la anarquía- podrían fortalecerse con una teoría sistemática que explique la mutación de las identidades e intereses de los actores por parte de los regímenes e instituciones.

El constructivismo parte de que en la política internacional hay estructuras, las cuales se constituyen como sociales en el sistema (idealismo), por lo tanto es una teoría sistémica que pretende estudiar el todo, y cómo el todo afecta a las partes.

Para echar luz sobre las ventajas de una teoría sistemática que de cuenta sobre la formación de identidades e intereses de los actores y el papel de las instituciones en las dinámicas de cooperación y conflicto del sistema internacional, Wendt analizó exhaustivamente el significado de la noción de anarquía y sus implicancias.

Para la teoría neorrealista, la anarquía se identifica necesariamente con el conflicto, a partir de una concepción de la seguridad basada en la necesidad de la autotutela (*self-help*).

Wendt se propuso cuestionar y problematizar esta relación, a partir de la idea de que la vinculación entre anarquía y política de autotutela podría ser no necesaria sino contingente. Así, la autotutela no es ya un rasgo constitutivo de la anarquía sino una “institución”, definida como “*un conjunto o una estructura relativamente estable de identidades e intereses*”¹⁵. Por lo que esas estructuras pueden estar codificadas a través de reglas y normas formales, pero son “*unas entidades fundamentalmente cognitivas que no existen aparte de las ideas de los actores sobre cómo funciona el mundo*”¹⁶.

El proceso de institucionalización entonces consiste en la internalización de nuevas identidades e intereses. La autotutela es una institución, una estructura particular de identidades e intereses, pero no es la única posible en una situación de anarquía, ya que podrían existir otras.

De allí nace la posibilidad de una estructura opuesta a la de la política de autotutela: la de un sistema de seguridad basado en una estructura cooperativa, en la que los Estados se identifiquen positivamente entre sí y perciban la seguridad de cada uno como la responsabilidad de todos (seguridad colectiva).

A los fines de resumir en algunos puntos principales de la teoría constructivista, consideramos las premisas de Wendt según las cuales¹⁷:

- Los Estados son las unidades principales de análisis de la teoría política internacional.

¹⁵ WENDT, Alexander. op. cit.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 449 págs

- Las estructuras claves dentro del sistema son intersubjetivas.
- Los intereses e identidades estatales son construidos por las estructuras sociales.

El constructivismo estudia ontologías sociales que incluyen diversos fenómenos como normas, reglas, instituciones, cultura de seguridad nacional, formación de identidad colectiva, etc.

Esta teoría se enfoca en una naturaleza socialmente construida de la política internacional, le interesa el impacto de las prácticas culturales, las normas de comportamiento, y los valores sociales de la vida política y afirma que las preferencias al igual que la formación de los actores son influenciadas por estas normas, creencias, etc. Todos estos elementos ayudan a la construcción de identidades y comportamientos¹⁸.

Dichas identidades son las variables centrales de las estructuras, las cuales ayudan a construir los intereses de los Estados en materia de política exterior. Para Wendt la identidad de los Estados se construye en su relación con otros Estados, por lo tanto es intersubjetiva.

Hay cuatro categorías para pensar la identidad según Wendt:¹⁹

- ✓ Identidad personal o corpórea: se refiere a tener cuerpo y conciencia del “yo”. Esta identidad no es social. Para un Estado es la soberanía, sobre el territorio y el pueblo, la conciencia del yo remite a la historia, tradiciones, y a todo aquello que se refiere a la idea de nación.
- ✓ Tipos de identidad: los Estados pueden tener diferentes tipos de identidad al mismo tiempo: tipo de régimen, sistema económico, origen étnico. Esta categoría tampoco es intersubjetiva.
- ✓ Identidad de roles: hace referencia al rol que cumplen los Estados unos con otros. Esta categoría es social ya que da forma a los intereses. La estructura social da sentido a la material. Los roles podrían ser enemigos, rivales y amigos.
- ✓ Identidad colectiva: lleva la relación yo-otro a su conclusión lógica. Esta identificación es por temas.

El elemento teórico elegido para este trabajo de investigación se basará en el concepto de **socialización**, el cual se refiere a un proceso de inducir a los actores en las normas y reglamentos de una comunidad dada. Esta dimensión de la teoría es importante para analizar las transformaciones del sistema internacional. El cambio para el constructivismo es considerado cuando hay una nueva conformación de identidades, lo que conlleva a una nueva distribución de ideas. Sin embargo las estructuras se reproducen y mantienen por el poder de la práctica, por lo que el cambio no se da de un modo simple.

¹⁸ FINNEMORE, Martha, SIKKINK, Kathryn, *International Norms Dynamics and Political Change*, Jstor, sine loco, URL Http, (en línea), fecha de consulta 18/09/07, <http://links.jstor.org/sici?sici=00208183%28199823%2952%3A4%3C887%3AINDAPC%3E2.0.CO%3B2-M>

¹⁹ WENDT Alexander, op. cit, 1999

El proceso de socialización de normas se puede identificar dentro del fenómeno de la Trata y el Tráfico ilícito de personas ya que las unidades a analizar adoptan normas provenientes del ámbito internacional para utilizarlas en el sector doméstico; sin embargo dichas normas, no se implementan efectivamente. La teoría constructivista nos permite analizar a una sociedad como grupo, que va adquiriendo las mismas pautas, independientemente de nuestros deseos como individuos; así, llegamos a conductas que no son nuestras sino que son originadas por el contexto o estructura.

Salvador Giner definía a la socialización como: “*el proceso mediante el cual el individuo es absorbido por la cultura de su sociedad*”²⁰, es decir, como un proceso educativo en el que el individuo aprende valores, actitudes, normas y pautas de conducta que cada sociedad considera apropiadas de comportamiento, así, el individuo incorpora y perpetúa la cultura dominante en la sociedad, con las particularidades que el desarrollo histórico de la formación económica y social le imponen a través del cambio cultural.

Este proceso de socialización es constante, ya que el desarrollo de la base económica y los procesos técnicos de producción, transforman constantemente el tejido social y con ello los patrones considerados como las maneras apropiadas de comportamiento.

El proceso de socialización primario se da dentro de la familia nuclear y se continúa con la escuela y el resto de instituciones con las que la persona se relaciona.

La sociedad necesita reproducirse en valores, actitudes, normas, etc. necesarios para una convivencia pacífica. Cada uno de los miembros de la sociedad se convierte en agente socializador, y en general lo que Gramsci denomina la sociedad civil, entendida como “*el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados.... y que corresponde a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad*”²¹.

La familia es el primer agente socializador, luego, en la medida que el individuo se va insertando en los grupos sociales, sean de amigos, religiosos, políticos, culturales, instituciones económicas, etcétera; comienza a adoptar los valores, creencias, actitudes, normas y pautas sociales, que corresponden a la cultura dominante.

Dentro de dicho proceso de socialización las normas juegan un papel fundamental, y su integración requiere que la estructura institucional se encuentre lo suficientemente integrada para que la incorporación de las mismas sea exitosa en todos los casos.

El Constructivismo está interesado en el impacto de las normas en la seguridad internacional, donde las mismas pueden ser definidas como “*... intersubjective beliefs about the social and natural world that define actors, their situations, and the possibilities*” (*creencias intersubjetivas sobre el mundo social y natural que definen actores, sus situaciones y las posibilidades*)²²

Las normas pueden ser internalizadas en una cultura. Ésta es definida “*como las ideas y conocimientos compartidos que permiten establecer patrones regulares de comportamiento*”²³. Para el constructivismo hay tres culturas de la anarquía, de acuerdo a los roles dominantes en la sociedad. A su vez, cada una tiene un modo diferente de internalización de las normas:

²⁰ GINER, Salvador, “La cultura y el proceso de socialización”, *Sociología*, Ed. Península, Barcelona, 1996, 352 págs.

²¹ GRAMSCI, Antonio, *Cuadernos de la cárcel*, Einaudi, Italia, 1975, 2848 págs.

²² CHECKEL, Jeffrey T, *International Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 826 págs.

²³ WENDT Alexander, op.cit, 1999.

- ✓ Rol de enemigo, cultura hobbesiana. Modo de internalización por la fuerza, coerción. Aquí se encuentra la teoría realista.
- ✓ Rol de rival, cultura lockeana. Modo de internalización por autointerés. Aquí se encuentra la teoría neoliberalista.
- ✓ Rol de amigos, cultura kantiana. Modo de internalización por su legitimidad. Aquí está el constructivismo.

En cualquiera de las culturas pueden utilizarse cualquiera de estos tres modos de internalización. Cuando se dan por legitimidad las normas son más estables y la cultura en este marco difícilmente puede cambiar.

Los mecanismos de internalización de normas son diferentes en el nivel doméstico, por lo que primero es preciso entender dicho nivel para luego proyectarlo al internacional, y así podremos entender los efectos políticos de las estructuras sociales globales.

Para el impacto de normas en la seguridad internacional, es menester resaltar que si bien es muy difícil predecir qué normas son las más influyentes, es posible medir la fuerza de las normas a partir de algunos criterios²⁴:

- La claridad con la cual la norma ha sido codificada (especificidad)
- La duración y efectividad de la norma frente a los desafíos
- La amplitud con la que ha sido aceptada en el discurso (concordancia)

Bajo estos criterios analizaremos la fuerza de las normas en las unidades de análisis en el sector normativo.

Adentrándonos ahora en los conceptos propuestos por **la teoría Institucionalista Neoliberal** describiremos sus lineamientos básicos.

Primero detallaremos las características principales del institucionalismo liberal, el cual hace una revisión del Realismo para dar una respuesta a los realistas. El institucionalismo afirma que las instituciones pueden alterar las preferencias de los Estados y el cambio de su comportamiento. Consideran a las instituciones como variables independientes debido a que tienen la capacidad de alejar a los Estados de las guerras.²⁵

El institucionalismo liberal se centra en la cooperación, donde los intereses de los estados no son opuestos. La teoría presupone que la política internacional puede dividirse en dos campos: seguridad y política económica.

En cuanto al neoliberalismo es una respuesta al neorealismo, el debate entre ambos se conformo en las décadas del 80 y 90. La variable más importante del neoliberalismo es la institucionalización del sistema internacional.

²⁴ FARRELL, T. "Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program", *International Studies Review* Vol. 4, N° 1: pp. 49-72, 2000

²⁵ MEARSHEIMER, John, *The False Promise of International Institutions*, *International Security*, Vol. 19, No. 3, (Winter 1994/1995), pp. 5-49. Reprinted in Michael E. Brown et al., eds.

La institucionalización puede medirse en tres dimensiones²⁶:

- ✓ Comunidad: el grado en el cual las expectativas sobre un comportamiento adecuado y los entendimientos acerca de cómo interpretar las acciones son compartidos por los participantes en el sistema.
- ✓ Especificidad: grado en el cual las expectativas están claramente especificadas en forma de reglas.
- ✓ Autonomía: el nivel en el cual la institución puede alterar sus propias reglas más que confiar enteramente en agentes exteriores para que lo hagan.

Es por el énfasis del papel de las instituciones en la cooperación internacional que Keohane nombró al programa “institucionalismo liberal” en su obra *Alter Hegemony*²⁷. El prefijo “neo” que modificó el nombre del programa en “institucionalismo neoliberal” o “neoliberalismo” proviene de un artículo de Joseph Grieco²⁸, quien lo acuñó no sólo para referirse a la novedad del enfoque sino también para diferenciarlo del “institucionalismo liberal clásico”.²⁹

En el “programa de investigación estructural modificado” propuesto por Keohane se asumían algunas de las premisas del (neo)realismo, aunque con algunos matices:

- Los Estados son los principales actores internacionales, pero no los únicos.
- Los Estados actúan racionalmente, aunque no a partir de una información completa ni con preferencias incambiables.
- Los Estados buscan poder e influencia, aunque no siempre en los mismos términos (en diferentes condiciones sistémicas, los Estados definen sus intereses de manera diferente)³⁰.

Sin embargo, la motivación principal del “programa de investigación estructural modificado” ha sido el análisis de las reglas e instituciones internacionales. Es aquí donde encontramos el componente “liberal” del programa de Keohane: el interés de estudiar las instituciones internacionales, un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales y en la premisa de que la cooperación es

²⁶ KEOHANE, Robert O., *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Ed. GEL, 1989. 352 págs

²⁷ KEOHANE Robert, *Alter Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*. Princeton University Press, Princeton, 1984

²⁸ GRIECO; Joseph, “Anarchy and the Limits: a realist Critique of the newest liberal Institutionalism”, en BALDWIN, R., *Neorealism and Neoliberalism*, 1997

²⁹ KEOHANE, op. cit, 1984.

³⁰ KEOHANE, Robert O., *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Ed. GEL, 1989. 352 págs

posible y que las instituciones pueden modificar la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, dando lugar con ello a la cooperación.

En esta teoría que pone énfasis al papel de las instituciones en la cooperación internacional, vemos que la misma comparte algunos supuestos con el realismo y con el liberalismo. Del primero toma la premisa del rol central de las unidades estatales en situación de anarquía, que actúan motivadas por la búsqueda de sus propios intereses; y del segundo, la posibilidad de cooperación. La pregunta principal que formulan los institucionalistas es, entonces, cuál es el efecto de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados, en una situación de anarquía internacional.³¹

Keohane se basó en la teoría de los juegos para explicar la compatibilidad de las premisas realistas – es decir, que los Estados se encuentran en situación de anarquía y están motivados, ante todo, por la búsqueda de poder- con las liberales – la posibilidad de cooperación-, tomando un poco de distancia del optimismo del liberalismo clásico.

Otra vertiente teórica en la que Keohane se apoyó para explicar la compatibilidad entre la estructura anárquica del sistema internacional y la cooperación viene de la microeconomía, del concepto de “fallos del mercado”.

Dicho concepto hace alusión a la incapacidad de un mercado perfecto -no regulado- de proporcionar apropiadamente bienes públicos a una sociedad, y también a la posibilidad de que un mercado no regulado pueda dar lugar a “males públicos”.

Es entonces a partir de la identificación de la sociedad internacional anárquica con un mercado imperfecto que Keohane y los neoliberales en general se han inspirado en los modelos elaborados por los economistas sobre la regulación de los mercados para defender las posibilidades de cooperación internacional.

En afinidad con el realismo -y teniendo en cuenta que se lo suele designar como “neorrealismo”- la teoría institucionalista sostiene que los Estados son los principales actores en la política mundial y que se comportan en base a sus propios intereses.

Si bien las capacidades relativas -la “distribución de poder” del realismo- siguen siendo importantes, y los Estados se ven obligados a depender de sí mismos para obtener ganancias de la cooperación, la teoría institucionalista pone también énfasis en el papel de las instituciones internacionales en el cambio de las concepciones del propio interés. De ahí que se apoye en las ideas liberales sobre la formación de intereses.

“(…) es crucial recordar que [el neoliberalismo institucional] tiene tantos elementos del realismo como del liberalismo: no puede ser encasillada simplemente como una teoría “liberal” opuesta en todos sus elementos al realismo. Es sin duda tan erróneo referirse a ella como liberal como darle el nombre de neorrealismo”³².

Desde esta óptica, Keohane define a las instituciones como

“conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas.”³³

Y establece tres posibles categorías de instituciones internacionales:

1- **Organizaciones internacionales:** gubernamentales o no, con burocracias y reglas explícitas.

³¹ Ibidem

³² Ibidem

³³ Ibidem

2- **Convenciones:** son informales e implícitas.

Para el tema de este trabajo, lo importante es destacar la definición de la tercera categoría, el **régimen internacional**, entendido como:

*"principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas."*³⁴

En tanto considerado institución, el Tratado de Palermo enumera una serie de principios que enmarcan la vinculación entre los países objeto de análisis, como el de la promoción de la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, proteger y ayudar a las víctimas, respetando sus derechos humanos. Además, establece normas para que las legislaciones internas de los Estados partes sean coherentes con las necesidades nacionales, y coherente con los acuerdos bilaterales o multilaterales. También el Tratado pauta reglas y procedimientos que gobiernan la respuesta individual y colectiva de las partes, entre los que se destacan: la protección y asistencia de las víctimas, proporcionar a las víctimas información sobre procedimientos judiciales y administrativos, entre otros.

Se puede afirmar que el Tratado de Palermo habilita una instancia propicia de cooperación regional. Y siendo innegable la importancia de la cooperación, independientemente de las asimetrías presentes en las relaciones entre los actores de un sistema, y dados los altos niveles de incertidumbre mundial, los Estados asumen la necesidad de recurrir a dicho tratado, no sólo de los objetivos comunes como miembros de una comunidad internacional, sino de sus objetivos nacionales.

Las acciones estatales dependen de los acuerdos institucionales prevalecientes que afectan³⁵:

- ✓ El flujo de información y las oportunidades de negociar.
- ✓ La capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos.
- ✓ Las expectativas sobre la solidez de los acuerdos internacionales.

En el enfoque institucional existen dos condiciones para una cooperación exitosa:

- ✓ Los agentes deben tener intereses mutuos (tener beneficios potenciales de su cooperación)
- ✓ Las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado.

³⁴ SALOMÓN GONZALEZ, Mónica; *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*. Universidad Autónoma de Barcelona, sine loco, , URL Http, (en línea), fecha de consulta 14/10/2007, <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/56salomon.html>

³⁵ KEOHANE, Robert O., op.cit, 1984.

Los neoliberales ponen énfasis en las ganancias absolutas de la cooperación internacional.³⁶ Lo que supone que cooperando todos vamos a recibir algo.

La cooperación es posible y depende en parte de los acuerdos institucionales. Una teoría de la cooperación debe considerar los efectos de las instituciones. Así, la cooperación es el resultado de un proceso político que involucra el ejercicio de influencia y recursos. El principal inhibidor de la cooperación según la teoría es la posibilidad del engaño o la trampa, lo que conlleva a que se incumplan los compromisos. La trampa se explica mediante el dilema del prisionero, el cual demuestra que la mejor opción para las partes es la cooperación mutua; y la peor opción sería el engaño mutuo.

Sin embargo, las instituciones deben resolver este problema ya que impulsan a las partes a lograr una colaboración; si los Estados son considerados tramposos serán atrapados, castigados y pondrán en peligro los esfuerzos de acuerdos de cooperación futura.

Se puede conseguir una cooperación efectiva con la ayuda de instituciones y estrategias de reciprocidad.

Es importante destacar la efectividad de las instituciones, más que su grado de institucionalización. La efectividad se refiere a promover la calidad de las instituciones y su impacto en las decisiones políticas.

El neoliberalismo considera a la estructura como la distribución de capacidades e instituciones, la cual está conformada por fuerzas materiales. En cuanto al impacto de las estructuras, la explicación de la realidad social debe reducirse a las interacciones y propiedades de la unidad. La estructura constriñe el comportamiento de los Estados. Aquí el interés es siempre el mismo (sobrevivir) y la identidad también (Estados egoístas que luchan por sus intereses, racionales, unitarios). Miran el sistema y determinan su interés.

El sistema internacional es considerado anárquico para los neoliberales ya que tiene importancia la supervivencia como motivación del comportamiento de los Estados. Así es como la anarquía permite patrones de interacción entre los Estados, que pueden alterar sus preferencias. Esta ausencia de gobierno es suavizada por las instituciones.

Para finalizar, hay que determinar el concepto de **seguridad y seguridad humana**, definiendo el contexto cambiante para la aparición de dicho término.

Tradicionalmente, se ha relacionado el concepto de seguridad con el uso de la fuerza militar. Más actualmente, otros factores –económicos, políticos, y aquellos relacionados con el bienestar- son de gran importancia para la elaboración de un nuevo concepto de seguridad.

El problema principal en el estudio de la seguridad en el mundo de la posguerra fría es una carencia de consenso respecto a su definición. Es por ello que el entendimiento y la explicación de las cuestiones relacionadas con la seguridad se encuentran referidas y dependientes del tipo de definición que se utilice.

Dentro de los nuevos asuntos que incumben a la seguridad se incluyen la relevancia de la competitividad económica, el aumento de los inmigrantes y refugiados que “ponen a prueba las capacidades políticas de los Estados”³⁷, la degradación medioambiental que afecta al bienestar nacional y el aumento de asuntos relacionados con la identidad cultural –normas- en política internacional como los derechos humanos.

³⁶ BALWIN, David, *Neoliberalism, Neorealism, and World Politics*, en David Baldwin, ed. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press: pp. 3-25

³⁷ KATZEINSTEIN, P.J. “The culture of national security: norms and identity in world politics”, New York, Columbia University Press, 1996.

Hoy nos encontramos en un mundo donde se mejora notablemente el desarrollo humano mundial; la mayoría de las personas viven en sistemas pluralistas y democráticos. Pero también es cierto que un número relevante de la sociedad mundial vive en extrema pobreza, hay desigualdad de ingresos, hay problemas de inseguridad a nivel interno en las sociedades. Este contexto ha llevado a la elaboración del concepto de seguridad humana, en el cual se percibe un cambio de enfoque, desde el ámbito territorial, hacia el de las personas, y desde el ámbito armamentístico, hacia el desarrollo humano. Por lo que se puede afirmar que es una preocupación por la vida humana y la dignidad humana.

Las características centrales del concepto se refieren a que es una preocupación a nivel universal, sus componentes son interdependientes y se centra en el ser humano. Asimismo es un concepto multidimensional, ya que se basa en siete amenazas que afectan la seguridad humana, éstas son: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad de la comunidad, seguridad política y seguridad personal. En esta última se ubica el fenómeno de la Trata y el Tráfico ilícito de personas ya que es una amenaza dirigida a aquellos que la padecen.

En cuanto a la consideración de la seguridad humana a nivel regional, se puede observar que la Organización de Estados Americanos, en el año 2003 hizo consideraciones relevantes al respecto, principalmente se identificaron cuáles eran las amenazas tradicionales y cuáles son las amenazas actuales, entre las que se estableció como amenaza la Trata y el Tráfico ilícito de personas. Es importante resaltar que el fenómeno no sólo es un problema en los Estados de análisis, sino que es considerado un problema a nivel hemisférico.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

En la introducción del trabajo se presenta el tema del mismo, identificado como Tráfico ilícito de migrantes y Trata de personas en Argentina, Brasil y Paraguay: normas, instituciones y seguridad humana. Se exponen el problema que ha impulsado la investigación, así como los objetivos que persigue la misma, la hipótesis de trabajo, la fundamentación teórica y la metodología utilizada para el mismo.

Luego, en el primer capítulo, se realiza una descripción detallada de las características generales de la Trata y el Tráfico de personas. Así, se define, dentro del ámbito internacional, los conceptos de Trata de personas según lo que establece la Convención Internacional contra el Crimen Organizado en sus Protocolos y qué se entiende por Tráfico ilícito de migrantes. Se exponen a su vez las cifras y estadísticas de la Trata de personas en el mundo. Luego, para el ámbito regional, se exponen las realidades respecto a la seguridad en América Latina; se menciona como relevante los esfuerzos regionales para prevenir y combatir la Trata de personas; así como las características sociales en el ámbito doméstico de Argentina, Brasil y Paraguay, luego se utilizarán estos datos empíricos para analizar cada una de las situaciones sociales de los Estados.

En el segundo capítulo se describen las características principales del Tráfico ilícito y la Trata de personas, examinando los esfuerzos cooperativos regionales respecto a la temática en el ámbito regional, donde se hace hincapié en los regímenes internacionales que ayudan a lograr una cooperación en dicho nivel. Se analiza el marco normativo e institucional sobre el Tráfico ilícito y la Trata de personas para los casos de Argentina, Brasil y Paraguay. Asimismo, se revisan las medidas adoptadas por los distintos gobiernos y se realiza una reseña de la Iniciativa Niñ@Sur, la alternativa implementada por el Mercosur en el 2006, con el objetivo de combatir la Trata de personas en los países de la región, analizando brevemente sus objetivos y atribuciones.

En el tercer capítulo se aborda el tema de la seguridad humana, consolidado en 2001 por la Comisión de Seguridad Humana, ante la iniciativa del Secretario General de las Naciones Unidas. Se analizan los orígenes de este concepto, encontrándolo en el informe del PNUD, para pasar a considerar el rol de las organizaciones internacionales en lo que hace a la seguridad humana. Luego, se exponen las iniciativas llevadas a cabo en la región, entre las que se destacan el debate en torno a la elaboración de un concepto compartido de seguridad para la región, impulsado por la OEA; o el análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, impulsado por la Segunda Cumbre de las Américas en 1998 en Chile; así como otras iniciativas desarrolladas en el ámbito internacional. Se analizan asimismo, los procesos migratorios internacionales, en relación a la temática abordada.

En el cuarto capítulo se presenta -a partir del enfoque constructivista propuesto- la comparación entre las tres unidades de análisis respecto a la Trata de personas; analizando las normas de comportamiento, y los valores sociales de la vida política, teniendo en cuenta las particularidades propias y compartidas por Argentina, Brasil y Paraguay, signatarios del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas. Se compara la institucionalización y medidas adoptadas por los tres Estados; y de qué manera se manifiesta la seguridad personal en éstas unidades. Se expone la normativa comparada de los tres países

respecto a la legislación internacional, persiguiendo el fin de analizar el sector normativo y el funcionamiento de las instituciones y el concepto de seguridad humana al respecto del Tráfico y la Trata de personas.

Finalmente, se exponen las conclusiones y las sugerencias surgidas de la investigación a partir de los datos empíricos, teóricos y normativos analizados.

CAPÍTULO I. DESCRIPCIÓN, ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DE LA TRATA Y TRÁFICO DE PERSONAS.

INTRODUCCIÓN

Tanto la esclavitud como la Trata de personas han permanecido en la historia de la humanidad de diferentes formas en consonancia con las diferentes épocas en todos los países del mundo. El término "Trata" se remonta a la época medieval, en el ámbito de la lucha entre las civilizaciones cristiana y musulmana, época en la cual las personas comenzaron por primera vez a adoptar el carácter de mercancía y como tales a ser trasladadas para su compra o venta.

Es a partir del siglo XIX que Occidente comienza a desarrollar una serie de valores culturales contrarios a las prácticas de esclavitud y Trata de personas. A fines de ese mismo siglo aparece la noción de "Trata de blancas" que hace referencia al comercio de mujeres europeas que eran vendidas a países árabes y orientales. Con el ascenso de las burguesías a los estratos de poder más altos, se comenzaron a desarrollar los aspectos de concientización ciudadana y el discurso de los derechos humanos.

Así, los Estados europeos comenzaron a ver con malos ojos primero y luego a proscribir la práctica del comercio con seres humanos, bajo la perspectiva de proteger a sus ciudadanos. Es entonces a comienzos del siglo XX, justamente en 1904, que se establece el primer "Acuerdo Internacional para Suprimir la Trata de Blancas"; una primera legislación que manifestaba los valores moralizantes de aquellos años y cuyo fin era prohibir el tránsito de mujeres europeas con fines de prostitución.

Cinco años más tarde, en 1910, se reconoce que la Trata de personas también puede efectuarse dentro de las fronteras de un país y comienza a asociarse la noción de esclavitud a la de la explotación en prostitución, a partir de la "Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Blancas". Dicha Convención fue sucedida por otras, la "Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños" de 1921 y la "Convención sobre la Esclavitud" de 1926.

El Artículo 1 de dicha Convención establece:

"La esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos. La trata de esclavos comprende todo acto de captura, adquisición o cesión de cualquier individuo para venderle o cambiarle y en general todo acto de comercio o de transporte de esclavos".

Luego de la disolución de la Sociedad de Naciones, finalizada la Segunda Guerra Mundial que dio lugar a la creación de las Naciones Unidas, surgió una noción más universalista de los seres humanos y de sus derechos. Es así que en 1948 se establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos cuyo Artículo 4 establece:

"Nadie será sometido a esclavitud o servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas".³⁸

Un año después la "Convención para la Supresión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena", establecía una mirada de criminalización de la prostitución declarándola *incompatible con la dignidad y el valor de la persona.*

³⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 4

Ya a finales del siglo XX el concepto de Trata continuaba siendo difuso y carente de una definición oficial. Es por ello que en el año 2000 la "Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado" y el "Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños", han sido dos ámbitos de discusión normativos para dar fin a dicho estado. Hasta el momento, 147 países han firmado la Convención y 116 la han ratificado; mientras que 117 países han ratificado el Protocolo.

Presentadas brevemente la historia de los conceptos y los antecedentes históricos que guían nuestra investigación, resulta necesario introducirnos en la actualidad del tema y, específicamente, en el plano internacional. Ello es evidente si tomamos como hilo conductor de nuestra investigación lo que propusimos en el marco teórico: la funcionalidad de la investigación consistirá en traducir la teoría en los datos empíricos específicos. Tanto el neoliberalismo, que guiará un análisis centrado en las preferencias de las instituciones y que afirma que las instituciones pueden alterar las preferencias de los Estados y el cambio de su comportamiento; como el Constructivismo, que está interesado en el impacto de las normas en la seguridad internacional y los mecanismos de internalización de normas en el nivel doméstico; se verán proyectados en datos referentes a los mecanismos legales nacionales e internacionales referidos a la Trata de personas en la zona geográfica delimitada.

1.1. ÁMBITO INTERNACIONAL

Comenzaremos analizando los conceptos establecidos en la Convención Internacional contra el Crimen Organizado y sus Protocolos: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños y el Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. Estos conceptos sirven para establecer las definiciones oficiales de ambos delitos y para poder comprender como operan estos delitos en diferentes ámbitos.

En la definición de Trata encontramos tres elementos fundamentales para distinguir “Trata” de “Tráfico”:

- a. Una actividad: la captación, reclutamiento y traslado de una persona por parte de unos agentes
- b. Unos medios: a los cuales recurren los agentes para captar, reclutar y trasladar a la personas. Esos medios, son el fraude, al engaño, a la coacción, la coerción, la utilización de fuerza, violencia o amenaza física o psicológica
- c. Una finalidad o propósito, que distingue a la Trata, y que es la explotación (económica o de otro tipo) de la persona captada o reclutada mediante medios engañosos o coactivos.

Por su parte, la definición de Tráfico ilícito de migrantes se basa en un servicio de cruce clandestino de fronteras. Dicho servicio es ofrecido por los llamados “coyotes”,

“polleros” o “pasadores”, y pagado por el migrante. El cruce de fronteras puede ser irregular o clandestino porque se realiza por un paso no habilitado, burlando los controles migratorios; o porque la persona ingresa con documentos ajenos o falsificados. De allí que el Tráfico se identifica con una violación a la ley migratoria.

Así, observamos la diferencia entre los dos fenómenos. Mientras que en la Trata hay captación forzosa (o reclutamiento) y traslado mediante engaños o coacción con una finalidad de explotación; en el Tráfico hay simplemente traslado: un cruce de fronteras, acordado entre dos partes –sin coacción– y organizado de forma ilegal para obtener una ganancia (a través del pago del servicio de cruce).

Teniendo entonces esta diferencia clara, es menester ahora detenernos en la violación de los derechos humanos. Es claro que en la Trata hay violación de los derechos de la persona desde el primer momento por el engaño, hasta el último momento por la coacción, la violencia física y psicológica.

Es preciso señalar que la Trata de personas no sólo es un delito, sino también una grave violación a los derechos humanos. Es un delito en la medida en que el engaño, el fraude y la explotación ocurren entre particulares. Y es una violación a los derechos humanos en la medida en que las condiciones hacen posible la explotación: si un particular está en condiciones de coaccionar, amenazar, y restringir parcial o totalmente la libertad de otra persona para explotarla; esto es posible ya sea porque hay omisión del Estado mediante sus agentes, o porque existen grupos que actúan con la autorización o acuerdo del Estado, conculcándose así los derechos de los particulares.

Aquí se puede mencionar el proceso de socialización implícito en el hecho de inducir a los actores a llevar a cabo determinadas normas y reglamentos propios de una comunidad específica. En esta temática, se debe incitar a la comunidad a considerar la Trata y el Tráfico ilícito como delito y violación de los derechos humanos.

Gracias a las definiciones oficiales de la Convención se nos permite diferenciar los delitos de otros de características similares. Nos detendremos brevemente en la denominada migración irregular, ya que si se confunde a las víctimas de la Trata con migrantes irregulares, (“ilegales”), se simplifica peligrosamente el problema. Es cierto que la situación de Trata puede iniciarse en un proceso de migración irregular, por ejemplo cuando una mujer o un hombre ingresan al país de destino con una visa de turista, esta visa se le vence, y además trabaja, en infracción a lo que permite la visa de turista.

En esta situación, el hecho que la persona sea un migrante en situación irregular sirve como amenaza y coacción: el tratante puede obligar a esa persona a trabajar para él amenazándola con denunciar su situación migratoria y la posterior deportación que eso puede implicar.

Es menester señalar que la Trata también puede suceder dentro de las fronteras de un mismo país: el Protocolo contra la Trata no habla de cruce de fronteras. Este caso particular se denomina Trata interna. Cuando la Trata es internacional, el cruce de fronteras puede ser legal (las potenciales víctimas saben que van a trasladarse a otro país, y lo hacen con su propia documentación) o irregular. Cuando hay cruce de fronteras internacionales, la Trata puede convertirse en o estar asociada a un proceso migratorio irregular; en tanto que el Tráfico se inicia y termina como un proceso de migración irregular.

El trabajo en negro es considerado el patrimonio del Tráfico: un migrante irregular será necesariamente un trabajador en negro, ya que al no tener la autorización para residir en el país, difícilmente podrá cumplir las exigencias de la ley laboral.

En el caso de la Trata, el panorama es aún más complejo: la víctima de Trata puede ser explotada para realizar una actividad ilegal (como la prostitución); o puede realizar una

actividad legal (como el trabajo agrícola, o fabril) pero en condiciones de coacción y servidumbre y sin cumplimentar los requisitos de la ley laboral. En los casos de Trata internacional, esto además está asociado a la condición migratoria, es decir si el ingreso fue clandestino o regular.

Para diferenciar aun más los conceptos establecidos en los instrumentos internacionales, se precisa que cada comunidad reconozca el flagelo como una creencia intersubjetiva. El proceso de socialización es un proceso que resulta de aceptar las pautas de comportamiento social y de adaptarse a ellas. La socialización se puede analizar desde dos puntos de vista: objetivamente, según la influencia que la sociedad realiza en el individuo, si la sociedad concientiza al individuo por la existencia del flagelo dentro de la comunidad, como un proceso que forma al sujeto y lo adapta a las condiciones de una sociedad determinada. Subjetivamente, se refiere a la respuesta o reacción del individuo a la sociedad, si el individuo reacciona positivamente ante las normas y la lucha contra la Trata de personas existente dentro de su sociedad.

Si se produce este proceso de socialización, en cuanto a la Trata de personas, es posible que se logre la institucionalización del flagelo, la cual se refiere a la internalización de nuevas identidades e intereses de una comunidad.

Si estas normas referidas a la Trata de personas son internalizadas por una cultura, esto quiere decir que se comenzaría a compartir ideas e intereses relativos a la temática, los cuales regularan el comportamiento conjunto de los individuos; y estas preferencias permanecerían más estables si se utiliza la legitimidad como modo de internalización de una cultura.

Ahora analizaremos las etapas del proceso de la Trata de personas: la captación o reclutamiento, el traslado (nacional o internacional) y la posterior explotación en el lugar de destino.

El reclutamiento o la captación puede ocurrir de dos formas: mediante engaños, o mediante el secuestro. Esta última modalidad tiende a ocurrir en países o regiones donde hay graves crisis sociales, políticas o humanitarias, y una omisión del Estado y sus instituciones.

Cuando el reclutamiento acontece mediante engaños, alguien –un conocido, un pariente, o un reclutador profesional- se acerca a la víctima potencial, ofreciendo un empleo en otra ciudad, o en otro país. La oferta falsa de empleo suele ser como mesera, en servicio doméstico, niñera, bailarina, etc.

En cuanto a la segunda etapa, el traslado, se gestiona por el mismo reclutador quien ofrece el empleo y a partir de esta etapa la víctima queda endeudada ya que tiene que pagar los honorarios para que el reclutador consiga el supuesto empleo.

Dicha deuda es uno de los pilares de la coacción para la tercera etapa del proceso, la explotación, y que es fundamental para que la persona permanezca en el destino final. En esta parte del proceso también se utilizan diferentes medios engañosos, con utilización de la fuerza o amenazas psicológicas para cumplir con el objetivo principal, la explotación de la víctima.

La totalidad de este proceso (reclutamiento, traslado, lugares de explotación) involucra una diversificación de las tareas de la Trata por parte de diferentes actores: hay reclutadores, transportadores nacionales o internacionales, hay proxenetes, dueños de locales, de comercios, etc. Dentro del sistema de explotación se encuentran los funcionarios públicos corruptos en las fronteras (agentes migratorios y de policía) y en la fiscalización de los lugares de destino.

La Trata de personas es una actividad rentable que permite multiplicar el dinero mucho más rápido que el resto de las actividades. Hasta hace poco tiempo, para los tratantes de personas no había castigo porque no había legislación específica; sólo la víctima iba a ser detenida y deportada por violar la ley migratoria (en el caso de trata internacional) o por practicar la prostitución, según los países.

Ahora se han logrado algunos cambios: tenemos instrumentos internacionales, y los países están comenzando a adecuar sus legislaciones nacionales.

Es evidente la manera en como el recorrido conceptual genérico que hemos venido desarrollando se encuentra proyectado en la zona específica seleccionada para la investigación. Tanto en Argentina, Paraguay como Brasil, la Trata de personas y el Tráfico ilícito de migrantes es una realidad cotidiana y poco regulada desde los parámetros establecidos por las convenciones internacionales. A la vez es llamativa la ausencia de investigaciones y datos cuantitativos al respecto; es decir, faltan estadísticas precisas que nos permitan abordar el fenómeno desde la complejidad que amerita. No obstante, en el recorrido de nuestro trabajo veremos, teniendo en cuenta fuentes teóricas y documentos periodísticos, que la situación en torno a la aplicación de las legislaciones en el plano doméstico se encuentra todavía muy poco desarrollada, asumiendo la complejidad e inminencia del asunto. En el apartado siguiente veremos como la Trata de personas se cristaliza en el plano de los datos empíricos, para luego profundizar en el plano doméstico de cada uno de los Estados involucrados en el campo de nuestra problemática.

1.1.a. CIFRAS Y ESTADÍSTICAS TENTATIVAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN EL MUNDO

Si bien no hay una cifra exacta que nos permita saber cuántas personas son víctimas de la Trata en el mundo disponemos de estimaciones aproximadas³⁹:

- Según cifras del Programa de Población de las Naciones Unidas, cerca de 4.000.000 de personas son víctimas de Trata cada año.
- La mayor parte de las víctimas son mujeres, niñas y niños.
- Entre el 10 y el 30% de mujeres tratadas son menores de edad.
- Según la OIT, más de 12.3 millones de personas padecen situaciones laborales similares a la esclavitud.
- Se estima que anualmente la Trata mueve 12.000 millones de dólares, con bajos riesgos y grandes ganancias para las redes de tratantes.
- Se calcula que una mujer víctima de Trata para la explotación sexual en Europa, cualquiera sea su origen, produce aproximadamente, y como mínimo mil dólares al día al explotador, que rara vez ha invertido más de dos mil dólares.

³⁹ OIM - Proyecto FOINTRA “La trata de personas: una introducción a la problemática” a partir de una conferencia del Dr. Marco Antonio Gramegna (Jefe del Servicio de Lucha contra la Trata de la OIM Ginebra) pronunciada en Buenos Aires, el 20 de marzo de 2003, en el marco de Primera Jornada Interdisciplinaria sobre Trata de Mujeres, organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM - OEA).

- En América Latina, 2 millones de niños, niñas y adolescentes son víctimas de la explotación sexual comercial o laboral.

Los últimos estudios de la Organización de las Naciones Unidas informan que⁴⁰:

- ❖ Cada año, aproximadamente cuatro millones de mujeres y niñas son compradas y vendidas mundialmente, con el objeto de forzarlas a prostitución, la esclavitud o el matrimonio.

- ❖ Entre 45.000 y 50.000 mujeres son objeto de la Trata de personas anualmente y llevadas a los Estados Unidos.

- ❖ Aproximadamente 200.000 mujeres bengalíes han sido objeto de Trata y llevadas a Pakistán.

- ❖ De 5.000 a 7.000 niñas nepalesas ingresan cada año a la India como parte de actividades de Trata. La mayoría terminan de prostitutas.

- ❖ Tan solo en Europa Occidental, unas 500.000 mujeres y niñas procedentes de países en desarrollo y de países con economías en transición se ven atrapadas en la Trata con fines de esclavitud anualmente.

- ❖ Algunas niñas de tan solo 13 años (principalmente de Asia y Europa Oriental) son objeto de la Trata como “novias en venta por correo”. En la mayoría de los casos, estas niñas y mujeres se encuentran en situaciones de impotencia y aislamiento, y corren un alto riesgo de ser víctimas de la violencia.

- ❖ Gran número de menores son objeto de la Trata de personas en África Occidental y Central, principalmente con la finalidad de realizar trabajo doméstico, pero también para ser explotados sexualmente, para trabajar en tiendas o fincas o para ser traperos o vender baratijas en la calle. Casi el 90% de dichas víctimas son niñas.

- ❖ UNICEF calcula que cada año de 1.000 a 1.500 bebés y niños guatemaltecos son objeto de Tráfico, con la finalidad de ser adoptados por parejas en Norteamérica y Europa.

Estas estadísticas permiten vislumbrar la existencia de Trata como un problema internacional ya que involucra a millones de personas como víctimas. La construcción de un instrumento internacional como el Protocolo de Palermo permite a los Estados no sólo combatir el delito y castigar a sus agentes sino también prevenirlo, dar protección a sus víctimas y asistirles en su reintegración a la sociedad.

⁴⁰ Naciones Unidas. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo 1994; The World's Women 2000: Trends and Statistics. New York 2000; UNICEF. Child Protection: Trafficking of Children, New York, 2001; FNUAP. Violence against women and girls: A public health priority. New York, 1999

I.2. ÁMBITO REGIONAL

La región de Latinoamérica y el Caribe experimenta importantes flujos migratorios⁴¹. *“Los movimientos migratorios están causados por movimientos tanto políticos como económicos”*⁴²

Se estima que aproximadamente 20 millones de nacionales de Latinoamérica y el Caribe están fuera de su país de origen. Los flujos a través del continente de emigrantes desde el sur, Centroamérica y el Caribe hacia el norte, Estados Unidos y Canadá, constituyen la emigración tradicional de mayor importancia.

*“Históricamente esto ha sido aceptado por sus gobiernos, por tres causas principales: la reducción del desempleo interno, el envío de divisas a la familia que quedó en la tierra natal por parte del emigrado y la posibilidad de que este último retorne en un futuro con mayor calificación laboral. Si bien durante un corto lapso estos flujos fueron aceptados por los Estados desarrollados debido a su necesidad de mano de obra barata, el desempleo que actualmente se registra en los mismos convierte al inmigrante en un elemento indeseado, objeto de marginación, blanco usual de la violencia xenófoba y causa de fricciones interestatales”*⁴³

Importantes son también los flujos de sudamericanos hacia países fronterizos, este movimiento migratorio no posee una estadística específica debido a la clandestinidad creciente entre las fronteras. Es precisamente dentro de este contexto migratorio donde toma lugar una de las formas más crueles de abuso de derechos humanos: la Trata de personas, especialmente de mujeres y personas menores de edad, se convierte así en una forma de esclavitud moderna.

Por el aumento en su incidencia, por la severidad de las consecuencias en sus víctimas, por la complejidad con que las redes criminales transnacionales se organizan, por las nuevas tendencias y variaciones que presenta, la Trata de personas se constituye en un tema central de debate en las agendas nacionales, regionales e internacionales. De hecho el tema ha sido tomado en cuenta por las últimas reuniones de las Cumbres de las Américas. La Asamblea general de la OEA, señala a su vez lo alarmante de la problemática y la urgente necesidad de tomar acciones para su prevención y erradicación.

El incremento de esta “lucrativa actividad criminal” es alarmante, a pesar de que se desconocen cifras específicas de la Región, la OIM consigna que entre 700.000 y 2 millones de mujeres y niños son traficados anualmente entre fronteras. OIT expone en su boletín (mayo, 2002) que 550 mil niños/as han sido traficados/as con distintos fines (venta órganos, adopción, otros); 30 mil son obligados a participar en conflictos armados y 750 mil son utilizados en prostitución y pornografía.

En Colombia, casi cuatro millones de ciudadanos residen en el exterior, y se estima que entre dos y diez salen diariamente del país como potenciales víctimas de Trata, según el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el servicio secreto colombiano, y la Interpol (Policía Internacional). Este país, más que cualquier otra nación latinoamericana,

⁴¹ Para el análisis de este sector nos basamos en LEVAGGI, Virginio, “Panorama de las migraciones laborales en la región”, OIT, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2006, URL <http://www.sedi.oas.org/ddse/migrantes/contenidos/Presentaciones/OIT%20Levaggi%20material%20apoyo%20ESP.doc> (en línea), fecha de consulta 29/08/07,

⁴² BARTOLOMÉ, Mariano, “Las Amenazas Transnacionales”, *La Seguridad Internacional en el año 10 D. G.*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1998, pág. 130

⁴³ BELLERS, Jürgen & DEMUTH, Andreas, Sistema internacional y migración, mimeo, IPSA, XV World Congreso, Buenos Aires, 1991.

permite una visión más amplia de la Trata siendo el caso más complejo en la región porque reúne todas las características que la propician: conflicto armado, crisis económica, desplazamiento y reclutamiento forzado, narcotráfico y otras. Además, como único país en guerra, es más endeble porque los tratantes se sustentan de las crisis humanitarias.

México, se ubica quinto en la lista de la Trata y en donde proliferan como en Colombia los carteles de la droga, es un país de origen, tránsito y destino final de personas con fines de explotación sexual y laboral, según el informe del Departamento de Estado. Allí el fenómeno está estrechamente vinculado con redes y pandillas delictivas organizadas a nivel transnacional. Muchos inmigrantes ilegales se convierten en víctimas de los traficantes y son explotados durante su trayecto desde la frontera sur con Guatemala hasta la frontera norte vecino con Estados Unidos.

Observando el contexto migratorio en nuestra región, podremos destacar a continuación la efectividad de la implementación de diferentes instituciones relativas a la temática de nuestro trabajo.

1.2.a. SEGURIDAD REGIONAL

Al hablar de seguridad regional lo primero que debemos tener en cuenta es el marco global dentro del cual se desarrollan las relaciones internacionales y particularmente las regionales.⁴⁴

La política internacional se encuentra bajo la hegemonía de un régimen internacional dirigido por los Estados Unidos, asociado con La Unión Europea y a partir del cual se ubican el resto de los actores internacionales.

El orden mundial promovido por los Estados Unidos se articula sobre una serie de valores comunes; como la promoción de la democracia considerada el mejor de los regímenes políticos, los estándares internacionales altos en la protección de los derechos humanos fundamentales, una economía internacional cada vez más desregulada, y una predilección por regímenes internacionales cooperativos en tanto instrumentos políticos institucionales más funcionales para el establecimiento de una agenda temática global y transnacional.

En este estado de cosas, el régimen ha estructurado un marco de seguridad internacional en el que las alianzas –tanto bilaterales como multilaterales- siguen siendo esenciales, pero que al mismo tiempo ha establecido una “paz democrática” entre sus actores principales -Estados Unidos y Europa - y una tendencia a limitar e inhibir el uso de la fuerza para la resolución de conflictos al interior de aquellas áreas geográficas en que su hegemonía es mayor.

América Latina está dentro del ámbito de influencia de este régimen internacional. No obstante, la región converge con el centro hegemónico al compartir los principales valores que sustentan el régimen de gobernabilidad global. Esto, limita la posibilidad del uso de la

⁴⁴ Para el análisis de este sector nos basamos en BALLELET Jeria, Michelle, “Balance y Reflexiones sobre políticas de seguridad regional”, Discurso inaugural del seminario “Las Relaciones Internacionales de Chile en el contexto de la seguridad hemisférica”, Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2002, URL <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40eec4af99b1c.pdf> (en línea), fecha de consulta 30/09/07,

fuerza al interior de la región y explica el hecho de que la preservación de las democracias y la defensa de los derechos humanos hayan adquirido una dimensión estratégica sin precedentes.

En lo que respecta específicamente a los temas de seguridad regional –a pesar de las diferencias- todos los estudios comparados señalan con claridad que este continente, y en particular América Latina es, la región con mayor estabilidad estratégica en el mundo y que dicha estabilidad se ha visto acrecentada en gran medida a partir de la última mitad de los años 80, y más aún durante la década de los 90.

Sin embargo, junto con esta mirada estratégica regional positiva, también América Latina presenta simultáneamente graves problemas de seguridad. Por un lado, la conflictividad interestatal no ha desaparecido del todo. Aún persisten numerosos focos de conflicto hipotético en todo el continente, teniendo en cuenta además que algunos simplemente pueden ser inventados artificialmente bajo ciertas condiciones y manipulados por ambiciones políticas, así como el hecho de que otros conflictos inter-estatales pueden originarse a partir del crecimiento de las relaciones de interdependencia.

Por otro lado, otros problemas de seguridad están en relación con lo que a principios de la década de los 90 se conceptualizó como “nuevas amenazas”, es decir, problemas que pueden obligar a uno o varios Estados a hacer uso de su fuerza policial o militar, pero que tienen un carácter societal no estatal y que generalmente presentan un alcance transnacional. Estos problemas son aquellos vinculados con el terrorismo, el narcotráfico, las crisis migratorias y el desarrollo del crimen organizado.

“Actualmente, las amenazas que acechan a Latinoamérica están cada vez menos relacionadas con las antiguas agendas militaristas propias de la guerra fría y se encuentran más cerca de las realidades socioeconómicas, de las vulnerabilidades vinculadas con el medio ambiente y, en el caso de algunos países, de su localización geográfica, con las asimetrías económicas que generan infinidad de problemas fronterizos, con la fragilidad institucional de algunos gobiernos y con el surgimiento de actores no estatales ilegales, cada vez más contestatarios a la autoridad de los estados.”⁴⁵

Por último, a causa de la creciente inestabilidad político-institucional y social en varios de los países más importantes de la región se ha comenzado a generar preocupación por el impacto multiplicador que esto puede tener no sólo en la agenda tradicional de conflictos, sino también como generador de nuevas amenazas para la región.

Es menester mencionar que algunas de las instituciones de seguridad más relevantes del Sistema Interamericano -en particular el sistema de seguridad colectiva- no han sido eficaces en la resolución de los problemas de seguridad que han afectado a la región.

Esto porque el sistema de seguridad colectiva se ha transformado en una pequeña parte de una red mayor, creciente e interrelacionada de regímenes de seguridad cooperativos, desarrollados en su mayor parte a partir de la década de los 90, y que han conformado un nuevo tipo que otorga un grado relativo de gobernabilidad a la región en el ámbito de la seguridad.

Estas instituciones de seguridad de tipo cooperativo resultan más prácticas que el sistema de seguridad colectivo para encarar los problemas de seguridad que enfrenta nuestra región, aquellos vinculados a la percepción tradicional de amenazas, y aquellos relacionados

⁴⁵ RODRIGUEZ SANCHEZ LARA, Gerardo, “Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad en América Latina”, Fundación Preciado, 2000, URL http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodriguez.pdf

con la nueva agenda de amenazas o problemas de seguridad, típicamente de carácter no estatal y transnacional.

Respecto a la forma en que se ha construido esta nueva arquitectura o régimen regional de gobernabilidad para asuntos de seguridad, podemos diferenciar dos categorías: el tipo de problema de seguridad a que responde - tradicional o nuevo- y los niveles en que se desarrollan estos regímenes.

De este modo, por ejemplo, en el nivel internacional, durante los años 90 una gran parte de los países de la región adhirió a los regímenes internacionales más relevantes en materia de no proliferación y limitación de armamentos de destrucción masiva del sistema de Naciones Unidas (siendo éste un problema de seguridad tradicional) como el Tratado de No Proliferación Nuclear, el Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares, la Convención de Armas Químicas, y la Convención de Armas Biológicas. Dentro de este nivel en cuanto a problemas de seguridad nuevos, se encuentra la Trata de personas que recién fue creado su instrumento internacional en el año 2000, dicho régimen se ha construido ya que es considerado un problema actual, visible para institucionalizar.

A nivel hemisférico, la región experimentó un aumento de la participación de los países en los regímenes regionales de no proliferación, siendo Tlatelolco el más importante. También fue testigo del inicio del proceso de Cumbres de las Américas, en las cuales los jefes de Estado o de Gobierno llegaron a un conjunto de acuerdos, que incluyen aspectos fundamentales de seguridad en el nivel hemisférico, organizados a partir de principios comunes y políticas específicas que han quedado plasmados en las declaraciones y planes de acción de cada una de las Cumbres.

También a nivel hemisférico, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha estructurado varios regímenes de alcance continental, en relación con la agenda tradicional y la de nuevas amenazas a la seguridad.

En relación a la agenda tradicional de seguridad, la OEA organizó, dos conferencias regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza Mutua en 1995 y 1999, a partir de las cuales se estableció un mecanismo germinal de seguimiento, que se suma a las instituciones de prevención de conflictos establecidas en el Sistema Interamericano y en el de Naciones Unidas.

Respecto al tratamiento de las nuevas amenazas, entre otros avances y por mandato del proceso de Cumbres, la OEA ha logrado importantes acuerdos sobre control del narcotráfico, en particular el mecanismo multilateral de certificación, y el conjunto de acuerdos cuya supervisión fue radicada en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD, tras la Cumbre de Santiago.

En el ámbito hemisférico la OEA, y también la Comisión de Seguridad Hemisférica, realiza una contribución importante para impulsar una reflexión y una agenda organizada en torno al concepto de seguridad humana; dando cuenta de algunas transformaciones importantes que han operado en el escenario internacional, tales como el papel central que ha adquirido la persona humana como sujeto del desarrollo para disminuir algunas deficiencias que existían en las concepciones de seguridad exclusivamente estado-céntricas.

Sin embargo, como veremos más adelante en la tercera parte de este trabajo, la agenda de seguridad humana debe ser entendida como complementaria con la agenda de seguridad estatal ya que una aproximación idónea a este respecto permitirá enriquecer el espectro de respuestas a los problemas de seguridad. Esta complementariedad ayuda a nuestro objeto de estudio, la Trata de personas, la cual es una amenaza de una de las dimensiones del nuevo concepto de seguridad, la seguridad personal, por lo tanto se puede efectivizar la lucha contra la Trata mediante la implementación de la seguridad humana.

Por último, existe un nivel subregional. La experiencia desarrollada durante el último tiempo que las políticas de seguridad deben tener en cuenta la diversidad y las lógicas específicas del Caribe, de América Central, de la Zona Andina y del Cono Sur. Teniendo en cuenta que las subregiones presentan dinámicas con características propias, se han desarrollado en el ámbito de la seguridad algunas políticas que han demostrado ser particularmente eficaces para resolver conflictos o desarrollar cooperación a escala subregional. En este nivel subregional en cuanto a los problemas nuevos de la región definidos en amenazas transnacionales, se puede observar las acciones del Mercosur para controlar la Trata de personas en los Estados partes de este Mercado Común. Se han realizado recomendaciones e iniciativas para fomentar la cooperación entre los Estados y mediante ella se pretende fortalecer la institucionalización establecida.

Recordemos en este punto los postulados ofrecidos por el institucionalismo neoliberal -teniendo en cuenta la situación regional expuesta- según el cual deben existir dos condiciones para el logro de una cooperación exitosa: intereses mutuos y las variaciones en el grado de institucionalización⁴⁶. Así, cuanto más fuerte son las instituciones implicadas en la lucha contra la Trata y el Tráfico en las unidades de análisis, aún más se incrementará el logro de una cooperación del fenómeno en cuanto a la seguridad de las unidades de análisis.

Precisamente, gran parte de los regímenes de diferente nivel y temática que componen esta emergente estructura de seguridad regional ha sido resultado de una práctica de concertación política internacional como modalidad político institucional para la búsqueda de acuerdos que beneficien a la región en materia de seguridad.

La institucionalización del sistema internacional según el neoliberalismo se puede medir en tres dimensiones, las cuales se mencionaron en el marco teórico⁴⁷. Una de ellas es la comunidad, medir si los participantes comparten las expectativas y acciones sobre un comportamiento adecuado; en los diferentes niveles mencionados de la seguridad regional se puede observar como los diferentes Estados cooperan para que sus acciones y expectativas referidas a temas tradicionales o nuevos en sus agendas nacionales, sean efectivas. Otra dimensión se refiere a la especificidad de las reglas; aquí se presenta la institucionalización de problemas tradicionales o nuevos de la seguridad regional, con respecto a nuestro tema se podría mencionar primordialmente al Protocolo de Palermo, seguido de recomendaciones del Mercosur, como así también políticas nacionales desde los Estados de la región destinadas a combatir el flagelo. Por último se encuentra la dimensión denominada autonomía, que las instituciones puedan alterar sus propias reglas; para que esta dimensión se cumpla, los Estados deben plasmar en sus instituciones sus preferencias.

La posibilidad de analizar un régimen internacional en términos de una teoría Institucionalista neoliberal se encuentra signada por las preferencias de Estados Unidos, país que sienta las condiciones de posibilidad de seguridad en términos de política internacional. Recordemos que el régimen internacional se veía constituido por los "*principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales*"⁴⁸. Ahora bien, el problema que presenta el marco de preferencias que confecciona Estados Unidos se vincula con que el sistema de necesidades de términos de seguridad que presenta dicho país es diferente de aquél presentado en el contexto

⁴⁶ KEOHANE, Robert, op. cit, 1989.

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ Ibidem

de los países que conforman La Triple Frontera. Es por ello que podemos dar cuenta de una inadecuación de la aplicación de criterios normativos al plano regional.

En el siguiente apartado analizaremos los esfuerzos regionales que se han establecido (la puesta en práctica de estrategias preventivas) para profundizar el fenómeno que aquí investigamos. Luego de esa presentación general se abordarán los casos particulares de cada uno de los países en cuestión.

1.2.b. ESFUERZOS REGIONALES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA TRATA DE PERSONAS

La teoría institucionalista neoliberal destaca tres posibles categorías de instituciones internacionales: las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, los regímenes internacionales y las convenciones. Recordemos la definición propuesta para régimen internacional, según la cual este se identifica con:

*"principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas."*⁴⁹

Así, los elementos de esta teoría, y la importancia que la misma otorga a las instituciones en la cooperación entre los Estados pueden ser identificados en el contexto del Tratado de Palermo que propicia la cooperación entre los Estados, independientemente de las asimetrías presentes en las relaciones entre los actores de un sistema.

Debido a los altos niveles de incertidumbre mundial, los Estados asumen la necesidad de recurrir a dicho tratado, no sólo por los objetivos comunes como miembros de una comunidad internacional, sino por sus objetivos nacionales. Para favorecer a la institucionalización de la Trata de personas es preciso tener en cuenta los principios, reglas y procedimientos del Protocolo de Palermo como así también otras instituciones en el marco de las dos categorías restantes en general que pueden ayudar a que los esfuerzos regionales sean más eficientes.

En esta línea de análisis, el tema se ha abordado desde diferentes espacios tanto por instituciones de gobierno, como por organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

1. Los organismos internacionales como UNICEF o OIT/IPEC y las organizaciones no gubernamentales como ECPAT, Save the Children, Defensa de Niños Internacional y Casa Alianza en Centroamérica, han tenido un papel relevante hacia la prevención y el combate de la Trata de personas.

⁴⁹ SALOMÓN GONZALEZ, Mónica; "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones." Universidad Autónoma de Barcelona, sine loco, , URL [Http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/56salomon.html](http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/56salomon.html) (en línea), fecha de consulta 14/10/2007,

2. Con relación al tema migratorio, existen en el continente tres importantes espacios de diálogo y debate permanente sobre el tema migratorio:

- La Conferencia Sudamericana sobre Migración que en su Plan de Acción firmado por los Gobiernos del sur del continente en la III Conferencia realizada en Quito señala como una de sus prioridades intensificar el combate a la Trata de personas en el marco de la promoción de los derechos humanos de las personas migrantes.

- La Conferencia Regional sobre Migración, mejor conocida como Proceso Puebla. Fue en Puebla donde se celebró la primera reunión en 1996 y desde entonces los Gobiernos de Centroamérica, México, Estados Unidos, Canadá y República Dominicana se han venido reuniendo para discutir temas migratorios y buscar la cooperación multilateral para enfrentar el fenómeno. El Proceso Puebla aprobó un Plan de Trabajo Regional para Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Varias iniciativas han tomado forma: medidas de intercambio de información para interceptar a tratantes, aprobación de proyectos de capacitación a funcionarios de migración y de consulados, y campañas de información para alertar a las personas sobre los peligros de la Trata y el Tráfico, entre otros importantes esfuerzos. Como proceso paralelo existe la Red Regional de Organizaciones Civiles sobre Migración que realiza también acciones para visualizar la problemática.

- La Comisión Centroamericana de Directores de Migración conduce acciones sumamente relevantes para la prevención y combate con iniciativas de intercambio de información y protección de personas menores de edad que cruzan las fronteras.

3. La OIM actúa también en estos espacios ofreciendo apoyo técnico sobre el tema en el marco de respeto de los derechos humanos de los y las migrantes, asociado a otros proyectos tanto nacionales como regionales, tales como los proyectos de asistencia en Colombia, las acciones de prevención y fortalecimiento de las mujeres en República Dominicana, una investigación sobre Trata en Belice, esfuerzos en El Salvador para proveer albergue a las víctimas, entre muchos otros.

Todos estos ejemplos demuestran la importancia de las instituciones para llevar a cabo los objetivos provistos en cada una de ellas, en los cuales se encuentra un objetivo global que es combatir la Trata de personas.

Para la teoría institucional los Estados son actores importantes pero no los únicos que se encuentran en el sistema internacional, es por ello que las instituciones adquieren una importancia relevante y justamente su construcción se realiza en base a los propios intereses de los Estados, cuando unen sus preferencias optan por la cooperación mediante la creación de instituciones que cubren sus ganancias absolutas, o sea que todos ganen.

Esto es lo que pretendemos explicar en este trabajo, no importa que tipo de instituciones se utilice para combatir el flagelo, lo primordial es que las instituciones funcionen y sean efectivas reflejando las decisiones políticas de los Estados.

I.3. CARACTERÍSTICAS SOCIALES EN EL ÁMBITO DOMÉSTICO DE ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY

En este sector describiremos las características sociales de cada una de las unidades de análisis para poder estudiar el contexto en el que sucede el flagelo de la Trata, esta descripción nos permite integrar estos datos con el proceso de socialización de normas en el siguiente capítulo, en el cual por un lado induce a los Estados a incorporar las normas designadas en los instrumentos internacionales, y por el otro permite indagar objetiva y subjetivamente la situación de la sociedad y los individuos respectivamente.

Asimismo se mencionaran los esfuerzos domésticos de las instituciones para combatir la Trata y el Tráfico ilícito de personas.

Solamente se describirán estas características para luego retomarlas en el análisis de la normativa de cada uno de los Estados a estudiar.

I.3.a. ARGENTINA

La crisis política y económica por la que atravesó Argentina, aún se manifiesta en las altas tasas de desempleo, la pobreza y la falta de oportunidades. Ello ha ayudado a un importante desarrollo de este negocio en los últimos cinco años. En efecto, una población por debajo del límite de pobreza es una presa fácil para las redes de tratantes.

En el país no existen, por el momento, estudios e investigaciones que den cuenta de la magnitud del fenómeno de la Trata de personas. En base a los casos que salen a la luz pública y a partir de la información recogida por la OIM en la Argentina y los países limítrofes, se puede afirmar que ha habido un aumento significativo de investigaciones y estudios en los últimos años⁵⁰.

Se evidencia un elevado nivel de Trata interna -víctimas trasladadas de una provincia a otra- y existen redes de tratantes con operatoria en un gran número de provincias simultáneamente. Argentina, a su vez, “importa” mujeres y niños de Paraguay, Bolivia, Brasil y Perú, entre otros y “exporta” mujeres hacia distintos destinos en Estados Unidos, Europa y Asia.

En gran parte de los casos de Trata internacional con Argentina como país de destino, las personas ingresan legalmente al país con visa de turista.

En el caso del vecino país Paraguay, según datos de la OIM, el 62% de los casos de Trata reportados en el país son hacia la Argentina, convirtiéndolo en el destino con mayor número de víctimas de origen paraguayo.

⁵⁰Para el análisis de este país nos basamos en OIM, Organización Internacional para las Migraciones, *Estudio exploratorio sobre Trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*, sine data, OIM Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur, Diciembre 2005, 328 págs

Se registran también casos de Trata para trabajo esclavo o servil, particularmente en las provincias del norte y en talleres textiles en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano; casos de matrimonio servil y servidumbre por deudas. La Trata con fines de explotación sexual y pornografía representa el 80% de los casos que se reportan.

Argentina ratificó mediante la Ley 25.632 en el año 2002 la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo.

A pesar del compromiso internacional adquirido, aún no ha tipificado este delito ni se ha elaborado o puesto en funcionamiento un Plan Nacional de Acción para la lucha contra este flagelo. Este Plan debería incluir, de acuerdo al Protocolo de Palermo: la prevención de la Trata, la asistencia a las víctimas, la asistencia para el retorno y la reinserción de las víctimas; medidas para tornar efectiva la investigación de los casos y el procesamiento de los perpetradores; la capacitación y la difusión.

El país ha designado una figura a nivel nacional para ocuparse de la Trata: El Director General de la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito, que depende de la Procuración General de la Nación. El Ministerio Público ha elaborado un proyecto de ley de tipificación del delito de Trata, que incluye también la creación de un programa nacional de acción.

La Secretaria de Gestión y Articulación Institucional, mediante el Área de Emergencia y Catástrofe ha comenzado a brindar asistencia a las víctimas de Trata, proporcionando asistencia médica, psicológica, acompañamiento terapéutico, apoyo económico, etc. La OIM trabaja en algunos casos en coordinación con la Secretaría.

El Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONAF) ha desarrollado acciones de capacitación en temas de Trata de personas. También ha desarrollado una importante investigación sobre la explotación sexual infantil y ha desarrollado campañas contra la explotación de menores y Tráfico de bebés así como investigación y denuncias sobre pornografía infantil por Internet.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, está luchando activamente contra la Trata de personas, tanto con fin de explotación laboral como con fin de explotación sexual.

En Argentina podemos observar que existen esfuerzos nacionales para combatir la Trata mediante la creación de instituciones, sin embargo queda mucho por realizar ya que sin una tipificación específica no se puede sancionar correctamente el delito de Trata.

Aun faltan incentivos provenientes de la comunidad para que el proceso de socialización relacionado con la Trata de personas logre una nueva conformación de identidades.

1.3.c. BRASIL

La inmensidad del territorio de Brasil (que representa el 60% del subcontinente sudamericano) y sus niveles de pobreza y desigualdad social requieren un aumento igualmente importante de las acciones judiciales contra la Trata de personas y la explotación sexual, lo cual

hace aún más difícil luchar contra la Trata de personas.⁵¹

El primer estudio sobre el tema en Brasil fue la Investigación sobre Trata de Mujeres, Niñas y Adolescentes para Fines de Explotación Sexual Comercial (Pestraf), de 2002. Dicho estudio identificó 241 rutas del tráfico, de las cuales 141 son internacionales.

Para combatir el problema, el gobierno federal planea lanzar el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, que proyectará estrategias de prevención, represión y atención a las víctimas. Luego de dos años, el plan deberá ser revisado. Mientras tanto, la línea de actuación del gobierno se despliega en la llamada Cartilla de la Política Nacional sobre el Enfrentamiento de la Trata de Personas.

El gobierno cuenta con acciones integradas de diferentes ministerios – 13 órganos federales involucrados en el diseño del plan – así como de organismos internacionales y organizaciones sociales.

En la primera fase del proyecto de la Oficina Contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (UNODC) con el Ministerio de la Justicia, entre 2003 y 2005, se efectuaron capacitaciones y campañas en Río de Janeiro, registrándose un gran número de investigaciones y condenas por Trata de personas, según la Policía Federal y el Sistema Federal de Justicia.

Además de los 13 ministerios involucrados en el proyecto gubernamental, 12 ONGs y dos organismos internacionales participan de una red enfocada en el enfrentamiento de la Trata de seres humanos.

Así vemos cómo en Brasil estarían dadas las condiciones de posibilidad para que se logre una cooperación efectiva ya que las instituciones parecen funcionar coordinadamente. Sin embargo, averiguaciones policiales, denuncias de organizaciones no gubernamentales (ONGs), registros en órganos gubernamentales, entrevistas con víctimas y noticias divulgadas en los medios de comunicación indican, que la Trata interna es practicada en Brasil con la misma fuerza de la Trata internacional. Muchos de estos casos quedan ocultados bajo otras violaciones de la ley, como secuestro o lenocinio -crimen mediante el cual una persona fomenta, favorece o facilita la práctica de la prostitución-.⁵²

La Organización Internacional del Trabajo calcula que entre 25 y 40 mil brasileños son sometidos a trabajo forzado. A su vez, Brasil también es un país receptor de víctimas de la Trata. Vienen principalmente de otras naciones de América del Sur (Bolivia y Perú), de África (Nigeria) y Asia (China y Corea). La mayoría acaba sometida a regímenes de esclavitud en las grandes ciudades brasileras, como São Paulo, y quedan esclavizadas en los lugares de trabajo.

La Pestraf identificó que las víctimas brasileñas de las redes internacionales salen especialmente de ciudades con costa (Rio de Janeiro, Vitoria, Salvador, Recife y Fortaleza). Los principales destinos son Europa (sobre todo España, Holanda, Italia y Portugal) y países de América Latina (como Venezuela, Paraguay y Surinam)

El informe que sigue el estudio recalca que las mujeres adultas son en la mayoría de los casos enviadas para otros países (España, Holanda, Venezuela, Italia, Portugal, Paraguay, Suiza, Estados Unidos, Alemania y Surinam), mientras que las adolescentes son traficadas a través de rutas internas, entre municipios y entre estados, con conexiones para las fronteras de América del Sur (Venezuela, Guyana Francesa, Paraguay, Bolivia, Perú, Argentina y Surinam).

⁵¹ LEMLE, Marina, *Aquí pobre, allá esclavas*, Comunidad Segura, 2007, URL [http](http://www.comunidadsegura.org/?q=es/node/36528) (en línea), fecha de consulta 30/11/07, <http://www.comunidadsegura.org/?q=es/node/36528>

⁵² OIT, *Trata de personas para fines de explotación sexual*, Brasilia, 2006, URL [Http](http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=254), (en línea), fecha de consulta 23/09/07, <http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=254>

En este contexto se puede observar que la Trata de personas en Brasil requiere que la estructura institucional incorpore a los individuos de la comunidad para luchar contra este flagelo. Así se lograría un óptimo proceso de socialización en esta comunidad específica.

1.3.b. PARAGUAY

En Paraguay, la situación de creciente desigualdad y pobreza que caracteriza desde hace años al país, con una población con muy escasas oportunidades de empleo, una fuerte cultura machista y de violencia de género, altos índices de explotación sexual comercial de niñas y adolescentes; opera retroalimentando un círculo vicioso de problemas estructurales que impiden el desarrollo del país y la garantía de los derechos humanos fundamentales de sus ciudadanos.

Al no haber casi posibilidades de mantener o elevar la calidad de vida dentro del país, impulsa a sus ciudadanos a emigrar hacia las ciudades principales del país y destinos internacionales como Argentina y España. Al primer país se dirigen sobre todo mujeres de escasos recursos y baja formación, mientras que el segundo registra una mayor entrada de mujeres con mayor preparación y recursos económicos.

Así, el contexto de desigualdad socio-económica, violencia y explotación que sufre la mayoría de la población, la migración surge como salida o respuesta mayormente para las mujeres de todas las edades. Sumado a las políticas restrictivas migratorias de los países de destino, el desarrollo y globalización de la industria del sexo, se desarrollan las redes de Trata con fines de explotación sexual.

En Paraguay actualmente no existen datos ni estadísticas o estudios sobre el tema, impidiendo así el dimensionamiento cabal del alcance que tiene.

Un estudio de la OIM revela que *“los integrantes de las redes de Trata se distribuyen en funciones de contacto, reclutamiento, gestión y falsificación de documentos, traslados y recepción; mientras que el vínculo entre el origen y el destino se da por relaciones familiares”*⁵³.

Un factor que es menester tener en consideración es que la democracia en Paraguay es nueva, luego de décadas de dictadura signada con males como la corrupción, la impunidad, el clientelismo, el autoritarismo y una debilidad intrínseca de las instituciones.

Esta característica de la República del Paraguay pone sobre el tapete la cuestión de la debilidad de sus instituciones y con ello a que no se logre la cooperación, cristalizándose ello en una ineffectividad en la política de Trata y Tráfico no sólo al interior del país sino también desestabilizando a la región.

Actualmente el país no cuenta con una política pública ni estrategia de lucha contra la Trata, ni una asignación presupuestaria de asistencia social que resuelva las desigualdades y detenga el flujo emigratorio de sus ciudadanos.

Según el mismo informe de la OIM señala que las instituciones encargadas de las políticas públicas de niñez, infancia y mujer no tienen capacidad ya que si bien poseen muchas atribuciones, carecen de herramientas y personal idóneo y recursos financieros. Hasta el

⁵³ OIM, Organización Internacional para las Migraciones, *La Trata de Personas en el Paraguay*, Asunción, OIM Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur, 2005, 262 págs.

momento, dichas instituciones han realizado acciones aisladas de casos completos ante denuncias de los medios de comunicación.

En relación al control de fronteras, es débil y en algunos casos nulo. La policía nacional realiza el control del tránsito de los nacionales, lo que no corresponde a su competencia y diluye responsabilidades entre el departamento y Migraciones. Además, la corrupción estructural que afecta a las fuerzas de seguridad en general provoca desconfianza por parte de la ciudadanía.

El país no cuenta con un presupuesto asignado para la repatriación de víctimas, no hay coordinación entre las distintas direcciones del Ministerio de Exteriores y sus representaciones en el extranjero. Tampoco existe dentro de este ministerio una figura de referencia que canalice pedidos e informaciones para las investigaciones.

Sólo existen dos organizaciones no gubernamentales en el campo de la niñez y adolescencia afectada por la explotación sexual que atienden este problema sin el apoyo del Estado, Luna Nueva y Ceapra.

En Paraguay el proceso de socialización, el cual supone inducir a los actores a que cumplan ciertas normas, no se visualiza debido a la omisión por parte del Estado y de la sociedad, quienes no ayudan a concientizar al individuo sobre la existencia del flagelo en su comunidad. Por ende, la estructura institucional no incorpora las normas necesarias para la lucha contra la Trata de personas.

Básicamente hemos demostrado que a nivel regional y en cada uno de los países abordados no existe una política rigurosa y consistente para abordar el tema de la Trata y el Tráfico de personas. Cada uno de los países en cuestión ha establecido y aprobado ciertas normativas y convenciones que lejos están de transformarse en elementos primarios de las agendas políticas de cada uno de los gobiernos y los sistemas legislativos que conducen actualmente a los territorios en cuestión. Por otro lado las estadísticas que hemos presentado a nivel mundial y, específicamente, en el caso de los países que dan lugar a nuestra investigación; demuestran que el tema goza de una candente actualidad. Para el caso, es valioso reconstruir los elementos que funcionan de antecedentes al tema, ya que una descripción sistemática, no sólo delinea la actualidad y el progreso de la problemática en términos de políticas de coordinación y nacionales, sino que también, prefigura el camino a seguir por cada uno de estos países.

Más allá del marco legal propio de cada uno de los países y de las normativas internacionales que componen el panorama de la problemática, preexiste paralelamente la violación sistemática que el tema de la Trata de personas acciona contra los derechos humanos. En el apartado siguiente analizaremos esta cuestión.

Las características sociales de los tres estudios de casos pueden ser analizadas con la teoría constructivista ya que le interesa analizar la variable social para explicar la construcción de identidades e intereses; esto también lo analizaremos en el siguiente capítulo.

1.4. CONCLUSIÓN PARCIAL DEL CAPÍTULO

A lo largo de este primer capítulo, mediante la descripción general de las características de la Trata y el Tráfico de personas, nos hemos servido de una historia parcial del tema en torno a las legislaciones que han venido abordando la problemática que nos compete, arribando a la conclusión de que la esclavitud ha existido siempre, pero la diferencia actual es que la comunidad internacional ha tomado conciencia de la existencia de los derechos humanos.

Estudiar el fenómeno mediante una descripción nos ha permitido delimitar los aspectos más relevantes en tiempo y espacio con el fin de acentuar nuestra atención a partir del año 2000, año en el que se realizó la Convención transnacional del Crimen Organizado con sus 2 protocolos respectivos, ya que desde la fecha mencionada el problema adopta un carácter internacional.

Si bien el problema se encuentra enfocado en la zona de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), lugar en el que se pueden encontrar redes de Trata y millones de víctimas, es preciso analizar la totalidad funcional de cada Estado para estudiar las normativas y las instituciones implicadas en la temática.

Dentro del ámbito internacional, los conceptos de Trata de personas y Tráfico ilícito establecidos por la Convención Internacional contra el Crimen Organizado en sus Protocolos, nos permiten diferenciar nuestros objetos de estudio con delitos similares; muchas veces se utilizan estos últimos para simplificar las sanciones e incluso por desconocimiento por parte de los agentes del proceso de la Trata.

De lo anterior deriva la importancia de tener claros los conceptos para construir un proceso de socialización en la comunidad internacional ya que nos permitiría considerar la Trata y el Tráfico ilícito como delito y violación de los derechos humanos. Además también ayudaría a la realización de una institucionalización de la Trata, debido a que se internalizarían nuevas identidades e intereses en la comunidad.

Las cifras y estadísticas de la Trata de personas en el mundo han demostrado la existencia del fenómeno en el sistema internacional y la magnitud del problema; sin embargo, hay que tener en cuenta que son muchos los casos que no se registran como consecuencia de la desconfianza o temor de las víctimas hacia las autoridades.

Todos estos datos nos permiten identificar a la Trata y el Tráfico ilícito como un problema internacional, ya que los hechos traspasan las fronteras de cada Estado y además su magnitud fomenta la relación de los actores del sistema internacional. Dicho problema se debe combatir mediante políticas públicas, con la concientización de los ciudadanos y con la creación de instituciones encargadas de la temática.

En nuestra región existen importantes flujos migratorios, los cuales se caracterizan por ir desde los países menos desarrollados a los desarrollados; pudimos observar que las causas de aquellos movimientos migratorios son por problemas políticos o económicos dentro de los países menos desarrollados.

El movimiento entre países vecinos actualmente es un punto focal para la concentración de redes de Trata debido a la clandestinidad en las fronteras.

La realidad respecto a la seguridad en América Latina nos indica que lo más eficiente para combatir tanto las amenazas tradicionales como las nuevas, es la utilización de regímenes de seguridad cooperativos en diferentes niveles.

El resultado de la aplicación de regímenes de seguridad cooperativos en los tres

niveles, fomenta un alto grado de institucionalización por medio de la cooperación entre las partes.

En el nivel internacional, se ha creado el régimen internacional denominado Protocolo de Palermo. A nivel regional, se puede destacar el accionar de la OEA, quien hace hincapié en la seguridad humana y focaliza a la Trata de personas como una amenaza para dicha seguridad. Por último, a nivel subregional se han desarrollado en el ámbito de la seguridad algunas políticas implementadas por el Mercosur, las cuales intentan combatir el flagelo mediante la realización de recomendaciones e iniciativas para su subregión.

Para que la seguridad cooperativa regional cumpla con su fin es preciso que se realicen ciertas acciones, por un lado lograr que los objetivos de cada Estado relacionados a la seguridad sean compatibles y comunes; y por el otro utilizar la implementación de la cooperación como una estrategia que busque alcanzar su propósito por medio del consenso institucionalizado.

Es importante resaltar que para ser viable la seguridad cooperativa es esencial que los Estados de la región reconozcan las nuevas amenazas, entre las que se encuentra la Trata de personas y el tráfico. Por lo tanto si se identifica nuestra problemática como amenaza actual se podría comenzar a combatir el fenómeno mediante la seguridad cooperativa regional.

La efectividad de un sistema de seguridad cooperativo dependerá de la existencia de una estructura organizacional; es por ello que es necesaria la creación de muchas instituciones encargadas de la Trata y el tráfico.

La eficiencia de cada institución se puede medir mediante tres dimensiones (comunidad, especificidad y autonomía). Tales dimensiones se encuentran implementadas en el objeto de estudio, sin embargo esta teoría no garantiza la efectividad, si no se complementa con la voluntad de los Estados.

La dimensión denominada comunidad, nos permite comprender que las acciones son efectivas si se utiliza la estrategia de seguridad cooperativa. En cuanto a la especificidad, se puede mencionar el Protocolo de Palermo. La última dimensión es la autonomía de las instituciones; cada una de las instituciones de la región posee libertad para realizar recomendaciones y diferentes acciones para enfrentar los problemas de la región.

No interesa a qué tipo de categoría dentro de las instituciones se recurra para combatir el flagelo, lo esencial es que las mismas funcionen y sean efectivas. Para favorecer a la institucionalización de la Trata de personas es preciso tener en cuenta los principios, reglas y procedimientos del Protocolo de Palermo como así también otras instituciones en el marco de las dos categorías restantes que pueden ayudar a que los esfuerzos regionales sean más eficientes.

Analizando las características sociales que poseen cada uno de los Estados, se puede comprender que el flagelo es más recurrente en situaciones vulnerables a nivel económico y social ya que le es más fácil inmiscuirse dentro de las sociedades.

En Argentina existen instituciones específicas sobre la Trata de personas, encargadas de combatir este flagelo. Pese a ello, es preciso seguir los pasos del Protocolo de Palermo para que la comunidad argentina logre concretar un proceso de socialización efectivo.

En Brasil sucede algo parecido, existen instituciones pero no tan numerosas como en nuestro país. Sin embargo sus acciones no llegan a concretar un proceso de socialización óptimo.

La Trata comienza a ser un tema relevante para las agendas nacionales, debido a que en Argentina y Brasil se realizaron estudios e investigaciones sobre la problemática, aportando información sobre las rutas de las redes, los destinos y orígenes de las víctimas, además de las principales explotaciones. Sin embargo, en el caso de Paraguay no se realizaron estudios, lo

que provoca un desconocimiento de la dimensión de la Trata de blancas en dicho país.

En Paraguay el proceso de socialización es nulo en relación a nuestra temática, ya que la omisión por parte del Estado aún existe; si bien existen más instituciones específicas de la Trata que en Brasil, el problema aquí es que los agentes desconocen las normas y el flagelo.

Así, con la exposición realizada en este capítulo, alcanzamos el objetivo de describir las características principales del Tráfico ilícito y la Trata de personas, examinando los esfuerzos cooperativos regionales respecto a la Trata y el Tráfico de personas en el ámbito regional.

Nuestro análisis en términos reconstructivos ha tenido la intención de investigar la actualidad de la problemática a los fines de medir y relevar las políticas públicas nacionales e internacionales al respecto. El resultado de nuestro primer capítulo, demuestra que los países en los cuales puntualiza nuestra investigación, no tienen políticas públicas proporcionales a la dimensión del problema.

Claramente, los países que hemos analizado han tomado medidas y sancionado normativas para regular y enfrentar las consecuencias del negocio de la Trata de personas, pero dichas intenciones resultan insuficientes a la hora de analizar el problema. La proyección de las normativas internacionales al plano doméstico demuestra que hay una vinculación directa entre la situación de marginalidad y deterioro de los países en los cuales se desarrolla la Trata de personas y la problemática misma.

En el capítulo siguiente pretendemos abordar aquellos elementos que se desprenden del análisis emprendido en este primer capítulo. Es decir, retomaremos los esfuerzos cooperativos regionales respecto a la Trata y el Tráfico de personas en el ámbito regional, para poder analizar el marco normativo e institucional sobre el Tráfico ilícito y la Trata de personas. Por otro lado y a manera complementaria se analizarán los antecedentes de las aplicaciones de las normativas abordadas. También se realizará una reseña de la Iniciativa Niñ@Sur.

CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL SOBRE EL TRÁFICO ILÍCITO Y LA TRATA DE PERSONAS

INTRODUCCIÓN

Luego de hacer un recorrido por las implicancias que la problemática de nuestra investigación tiene tanto en la región como en el plano internacional, será pertinente continuar con nuestro estudio focalizando la atención sobre los casos seleccionados como unidad de análisis.

Para ello utilizaremos uno de los conceptos elaborados en nuestro marco teórico dentro de la teoría constructivista. Nos referimos específicamente al concepto de socialización. Dentro del proceso de socialización las normas juegan un papel esencial, y la incorporación de las mismas en la dinámica social exige que la estructura institucional se encuentre lo suficientemente constituida para que la incorporación de las mismas sea exitosa en todos los casos.

En relación al impacto que dichas normas poseen sobre la seguridad internacional, dónde –como explicábamos en el apartado teórico- las mismas quedan definidas en tanto creencias intersubjetivas sobre el mundo social y natural que definen los actores, sus situaciones y las posibilidades de acción, es menester resaltar que si bien se torna difícil predecir qué normas son las más influyentes, es posible medir la fuerza de las mismas a partir de algunos criterios⁵⁴:

- La claridad con la cual la norma ha sido codificada (especificidad)
- La duración y efectividad de la norma frente a los desafíos
- La amplitud con la que ha sido aceptada en el discurso (concordancia)

Bajo estos criterios básicos analizaremos la influencia y efectividad que las normas que regulan el tráfico ilícito de migrantes y la Trata de personas, han tenido para las unidades de nuestro análisis.

Debemos mencionar además, que el concepto de socialización elaborado por la teoría constructivista, involucra de un modo más amplio variables que exceden al marco jurídico dentro de una Nación. Nos referimos a los procesos de construcción de identidades e intereses compartidos que se dan al interior de una sociedad. En este sentido, incorporaremos a nuestro análisis aquellos elementos que nos permitan visualizar de algún modo las representaciones sociales que existen en relación a la problemática que nos concierne. Tanto el modo en cómo la sociedad percibe la problemática, así como también el carácter que el tema adopta en los medios masivos de comunicación, serán elementos indispensables a la hora de establecer un análisis al respecto. Así pues, recurriremos al abordaje de fuentes periodísticas que nos proporcionen una visión del tema desde la óptica de la opinión pública, al tiempo que analizaremos las intervenciones y posicionamientos de diferentes actores de la sociedad civil.

Por otro lado y siguiendo los lineamientos del marco teórico que guía nuestro trabajo, es relevante incluir en nuestro análisis la perspectiva neoliberal desde una óptica

⁵⁴ FARRELL, T. “Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program”, *International Studies Review* Vol. 4, N° 1: pp. 49-72, 2000

institucionalista. Como anteriormente mencionamos, esta concepción teórica sostiene que las instituciones poseen la capacidad de modificar la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, configurando así una variación en sus preferencias y alterando de este modo su comportamiento. Retomando los postulados elaborados por Keohane, las instituciones pueden analizarse bajo tres categorías; a saber: las organizaciones gubernamentales o no, las convenciones y los regímenes internacionales. Para el abordaje de la primera de las categorías, tendremos en cuenta tanto los organismos oficiales de gobierno, como aquellas entidades y organizaciones no gubernamentales que abordan la problemática de nuestro estudio. En cuanto a las convenciones, las mismas presentan un grado menor de formalidad y quedarán definidas a partir de las prácticas implícitas dentro de las herramientas y dispositivos diseñados para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes y Trata de personas. Por último, el régimen será analizado partiendo de los *principios, normas, reglas y procedimientos de tomas de decisiones*, que se cristalizan en las medidas adoptadas tanto en el plano nacional como en el plano internacional (especialmente en lo que respecta a la región Mercosur) para el tratamiento de la problemática que pretendemos estudiar.

Una vez expuesto el recorrido del análisis que pretendemos realizar, pasemos entonces a estudiar las variables teóricas para cada uno de los casos que hemos tomado como unidad de análisis.

II.1. ARGENTINA

El orden jurídico en la República Argentina se integra con normas jurídicas que poseen diferente jerarquía y distintos ámbitos de validez, los cuales responden a las pautas que al respecto enuncia la Constitución Nacional.

Como hemos mencionado precedentemente, el texto constitucional, en su artículo 31, establece que los tratados sobre derechos humanos son ley suprema de la Nación.

Según el artículo 15 de la Constitución Nacional, en el territorio de la Nación Argentina no hay esclavos. Por su parte, el artículo 17 establece que ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. El artículo 75 inciso 22 dispone que:

“(...) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. (...)”

De la enumeración precedente se desprende que, los mencionados artículos 15 y 17 de

nuestra Constitución se complementan con los instrumentos relacionados con los derechos humanos consagrados en la comunidad internacional, en donde se prohíbe la esclavitud en todas sus formas y mas aun con fines de explotación sexual.

Por otro lado, Argentina es signatario del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, ratificándolo el 19 de noviembre de 2002. Nuestro país participó de la Conferencia Política de Alto Nivel que se realizó en Palermo, Italia, de acuerdo con la resolución 54/129 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, firmándolo el 12 diciembre del 2000⁵⁵.

En agosto del 2002, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 25.632 que aprueba la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional que consta de cuarenta y un artículos, y sus protocolos complementarios.

Respecto a la adopción de medidas legislativas a nivel nacional, el Código Penal argentino no contiene la tipificación de las conductas descriptas en el Protocolo. Las únicas normas tendientes a penalizar algunas de ellas se encuentran desarrolladas en el Código Penal de la Nación y en la Ley de Migraciones N° 25.871, que dedica su capítulo VI a los “Delitos al orden migratorio”.

En el Código Penal se utilizan algunos artículos aplicables a la Trata de personas. Dichos artículos se encuentran en los delitos contra la integridad sexual, a donde mencionan las sanciones para personas que ayuden a la entrada o salida del país con el fin de ejercer la prostitución. La pena será mayor si se utiliza la coacción física o moral. También se sanciona la Trata internacional si la víctima es menor de edad, más allá de si la misma presta o no su consentimiento. También se condena a las personas que promuevan la prostitución y obtengan beneficios económicos a través de dicha actividad.

Respecto a esto, Tucci señala que,

“como se advierte, este artículo sólo contempla la trata transnacional pero, además, lo hace sin describir todas las acciones que comprenden la trata de personas dejando claramente fuera de la norma la acogida y la recepción. Por otra parte, sólo abarca una de las formas de la explotación como lo sería la explotación de la prostitución ajena (en la definición del artículo 3 del Protocolo) no involucrando otras de las actividades de las víctimas susceptibles de ser explotadas (tales como el trabajo forzado, la esclavitud, la servidumbre, la obtención de provecho de cualquier otra forma de comercio sexual y la extracción ilícita de órganos humanos)”⁵⁶

Desde nuestro punto de vista podemos observar aquí que las normas en Argentina no concuerdan con las establecidas por el Protocolo de Palermo. Por lo tanto, la internalización de normas en Argentina no es legítima ya que existen grietas en su tipificación, lo que conlleva a una efectividad limitada y por ende, a una implementación defectuosa de las mismas.

Otros artículos que se utilizan para condenar la Trata se encuentran en el sector de delitos contra la libertad. Aquí se sanciona a las personas que priven a otros de la libertad bajo condiciones de servidumbre; y además se condena con una pena mayor si la persona es obligada a realizar tareas en contra de su propia voluntad. En este sentido, podríamos afirmar

⁵⁵ La Honorable Cámara de Diputados de la Nación exhortó a las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional que, en el marco de la Conferencia Política de Alto Nivel que se realizará en Palermo, Italia, del 12 al 15 de diciembre del año 2000, se firme la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios (Expte. 7768-D-04)

⁵⁶TUCCI, María del Carmen, Situación Normativa de la Trata de Personas en Argentina, Ponencia de la Procuración General de la Nación en el marco de las capacitaciones desarrolladas por el Proyecto de la OIM sobre Fortalecimiento Institucional en la Lucha contra la Trata de Personas en la Argentina, junio de 2005.

que los artículos anteriormente mencionados, se acercan más a la definición de Trata elaborada en el Protocolo. Sin embargo debemos mencionar, que los mismos no contemplan una legislación en lo referente al reclutamiento y el transporte dentro de la problemática en cuestión.

Por otro lado, la ley de Migraciones (N° 25.871) sancionada en el año 2003 regula el movimiento de ingreso y salida de personas al y desde el territorio argentino, así como las condiciones para la permanencia de extranjeros en el mismo.

En relación a los delitos al orden migratorio, los mismos se encuentran desarrollados en el Capítulo VI que prescribe que será reprimido con prisión o reclusión quien realizare, promoviere o facilitare el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a la República Argentina. (Art. 116); promoviere o facilitare la permanencia ilegal de extranjeros en el Territorio de la República Argentina con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio (Art. 117); peticione para un tercero algún tipo de beneficio migratorio mediante la presentación de documentación material o ideológicamente falsa (Art. 118); realice las conductas descriptas anteriormente pero empleando violencia, intimidación o engaño o abusando de una necesidad o inexperiencia de la víctima (Art. 119).

Si nos detenemos en la legislación anteriormente desarrollada, podemos observar cómo la misma apunta a la regulación del traslado de personas de un país a otro. De este modo, la normativa se limita a sancionar únicamente los delitos referidos al Tráfico ilícito de personas, quedando excluida la problemática referida a la Trata de personas en su total complejidad. Especialmente en relación a lo que analizamos como el tercer elemento dentro de la Trata de personas; es decir, la explotación, la cual puede ser sexual o laboral.

En cuanto al impacto de las normas en la seguridad internacional, respecto a los criterios propuestos para medir la fuerza de las mismas, los cuales se expusieron en el marco teórico⁵⁷, podemos decir que, según lo que se ha expuesto aquí que en general la legislación argentina respecto al Tráfico ilícito de migrantes y Trata de personas es expresada en términos de especificidad relativa ya que la tipificación del delito de Trata solo es sancionada en artículos que tienen una similitud al delito, no logrando castigar el delito según lo estipula el Protocolo de Palermo.

Este criterio no se cumple como lo reclama el constructivismo ya que la norma no manifiesta claridad a la hora de utilizarla debido a que no se caracteriza a la Trata con todos sus elementos.

Con respecto a la duración y efectividad son limitadas debido a la falta de internalización de normas en Argentina ya que no son legítimas por la falta de una tipificación clara. Sin embargo observamos que la norma sobre Trata esta tomando un giro positivo desde este año ya que el Congreso aprobó una ley con las características del delito que el Protocolo dispuso, lo cual será analizado posteriormente. Con ello se lograría la implementación del instrumento específico sobre Trata en el ámbito nacional; lo que encaminaría a la efectividad de la norma. Si se logra la ratificación y posterior aplicación de la norma, se conseguirá obtener la duración de ésta en nuestro país.

Por último, enfocándonos ahora en la concordancia entre la norma y el discurso existe desde el momento de identificar al flagelo como un problema social de Argentina. El discurso por parte del gobierno e incluso por las organizaciones encargadas de la temática ayuda a lograr el objetivo de combatir el delito. Las formas serán enumeradas precedentemente con la creación de instituciones y las medidas que han realizado. Esta concordancia también se manifiesta en los medios de comunicación, en donde se concientiza a

⁵⁷ FARRELL, T, op. cit.

la población de la existencia de la Trata, y a partir de allí la sociedad ayuda a construir una norma acorde para el flagelo.

Con los tres criterios podemos comprender la fuerza de las normas dentro de una sociedad.

Aquí podemos ver que el proceso de socialización entendido como la implementación de los instrumentos internacionales al ámbito interno en Argentina esta en proceso, ya que se están realizando acciones para dicha implementación.

Para los constructivistas el alcance de las normas constituye un consenso intersubjetivo entre los actores que, al mismo tiempo, forman las identidades e intereses de éstos. Las normas realizadas para detener el delito de Trata por parte de los Estados es una forma de éstos para construir sus identidades. Aquí se puede definir una de las categorías de la identidad denominada colectiva, en donde identifican sus intereses por temas específicos.

La agenda constructivista es muy variada y amplia. Esta teoría logró equilibrar los intentos de descubrir generalizaciones sobre la vida internacional con los de pretender aprehenderla en sus aspectos más específicos. En nuestro trabajo abarcamos el aspecto social de los casos a estudiar, y es aquí adonde hacemos el nexo entre la teoría constructivista con la práctica.

Una práctica común en Argentina es la inclusión de los medios de comunicación para tratar temas sociales y específicamente identificar a la Trata de personas como interés social. Aquí se puede mencionar una perspectiva holística para la sociedad, cuyos individuos pueden estar concientes de los cambios que este interés social puede tener en la vida personal, familiar y social de nuevas generaciones; se produce así el comienzo de un proceso de socialización en Argentina, el cual se refiere al aprendizaje por parte de miembros de una comunidad de modelos culturales, los cuales deben ser asimilados para que se conviertan en sus propias reglas.

Una verdadera inserción del flagelo a nivel social debe consistir en la inclusión de todos los principios, reglas y procedimientos establecidos en el Protocolo de Palermo, como por ejemplo una legislación interna adecuada, asistencia psicológica a las víctimas, entre otros.

La propuesta de la Trata de personas como interés social en nuestro país incide en la formación de una nueva sociedad, lo que implica definir una postura frente al conocimiento y posterior implementación y aplicación del Protocolo de Palermo. Esto se construye, nace de experiencias, que individuos de la sociedad viven como víctimas de este flagelo.

Las causas de estas experiencias por parte de las víctimas provienen del contexto social de Argentina. Una de ellas es la pobreza, como así también el desempleo; y como consecuencia existen redes de Trata a nivel nacional, que incluso se expanden internacionalmente.

Este contexto puede cambiar si se construye la adopción del Protocolo de Palermo dentro de la sociedad argentina.

II.1.a. INSTITUCIONES Y MEDIDAS

Como anticipamos en la Introducción del apartado, utilizaremos el enfoque institucionalista neoliberal para analizar aquellas instituciones que abordan la problemática que nos incumbe, dentro del caso argentino. Retomando la definición que Keohane hace sobre las mismas podemos sostener que son el *“conjunto de reglas (formales e informales) persistentes y*

*conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas (...)*⁵⁸. Por otro lado, desarrollamos la importancia que según los postulados de esta corriente teórica, tienen dichas instituciones en la configuración de las preferencias del Estado. De allí la importancia de dar cuenta de su existencia y accionar, para poder determinar en qué grado altera los intereses y el comportamiento estatal.

Partiendo además, de las categorías elaboradas por el autor podemos encontrar *organizaciones*, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que intentan hacer frente al flagelo del tráfico ilegal de migrantes y la Trata de personas en la República Argentina. Entre las mismas podemos mencionar:

- La creación de la Oficina de Atención Integral a la Víctima del Delito (Procuración General de la Nación) como Punto Focal para la Trata de Personas en el país⁵⁹. Para la Trata internacional, el Punto Focal es la Representación Especial para Temas de la Mujer de la Cancillería Argentina.
- Por Resolución de la Procuración General de la Nación N° 63/05 del 3 de junio de 2005 se instaura en el ámbito del Ministerio Público Fiscal una Unidad Fiscal para la indagación de los delitos contra la Integridad Sexual, la Trata de Personas y la Prostitución Infantil (UFI Integridad Sexual).
- En el año 2005, la Subsecretaría de Investigaciones en Función Judicial del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires creó un Grupo de Trabajo sobre el Tráfico y la Trata de Personas. El objetivo de este grupo es diseñar e implementar un programa integral para la prevención, investigación y erradicación del Tráfico y la Trata de personas.
- Mediante Decreto del Poder Ejecutivo N° 719 del año 2000, se estableció la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el fin de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos encaminados a la persecución y erradicación del trabajo infantil. La Comisión está integrada por representantes de instituciones públicas, organizaciones de empleadores y trabajadores y ONG's con interés en la materia. Participan en calidad de asesores el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil

⁵⁸ KEOHANE, Robert, *op. cit.*, 1989

⁵⁹ En la última Reunión de Coordinación Nacional de la Reunión Especializada de la Mujer del Mercosur se designó un Punto Focal Nacional en materia de Trata de Personas, el cual recayó en la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito, de la Procuraduría General de la Nación. OEA-CIM, Informe de la República Argentina ante la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, XXXII Asamblea General de Delegadas Titulares, 16 de septiembre 2004, pág. 7.

(IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁶⁰

El funcionamiento de estas instituciones demuestra la importancia de las mismas. Las instituciones son usos, hábitos, costumbres o normas por los que se rigen las relaciones sociales entre los miembros del grupo. Para que las instituciones mencionadas precedentemente logren sus objetivos es preciso que todos sus agentes reconozcan la existencia de la Trata dentro de la sociedad argentina.

El beneficio de la institución es mayor cuanto más eficiente sea su accionar. Esto será posible si los agentes de la institución poseen experiencia en trabajos relacionados al flagelo, y si las reglas implementadas por las instituciones son sencillas para ser comprendidas por la sociedad.

La mayoría de las instituciones existentes en Argentina, creadas en un momento determinado, indican la existencia de la Trata de personas, y la supervivencia de éstas las caracteriza como estables.

El neoliberalismo argumenta que el marco institucional es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio dentro de una sociedad. El contexto social de nuestro país, nos ayuda a entender la creación e influencia de las instituciones implicadas en nuestra temática en el resultado político.

En cuanto a las medidas adoptadas para hacer frente al tráfico ilegal de migrantes y a la Trata de personas, en Argentina se han desarrollado convenios, acuerdos y disposiciones, que intentan hacer frente a la problemática. Tanto en el plano nacional como en el plano internacional, se han realizado trabajos conjuntos entre las diferentes agencias y Ministerios del Estado argentino en articulación con otros Estados y Organismos Internacionales. Entre las mismas podemos destacar las siguientes:

- La ratificación de la Convención contra la delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos complementarios.
- La presentación al Congreso de la Nación de dos Proyectos de Ley: a) “Represión de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas”, asistido por la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito de la Procuración General de la Nación, ingresado en agosto de 2005, que tipifica como delito la Trata de personas, instituye la competencia de la justicia federal para la investigación y juzgamiento de este delito y crea un Programa Nacional de prevención y asistencia a las víctimas de la Trata de personas⁶¹. b) “Programa Nacional de Prevención y Asistencia a las Víctimas de la Trata de Personas y Explotación Sexual”, del año 2004, que instaura el Programa de referencia en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y en coordinación con otros Ministerios Nacionales, fija sus objetivos, y crea una

⁶⁰ Resolución N° 339 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires del 12 de abril de 2005, por la que se pone en funcionamiento en el ámbito de la Subsecretaría de Investigaciones en Función Judicial el “Grupo de Trabajo sobre el Tráfico y la Trata de Personas”

⁶¹ Expediente OV 230/05 del 4 de agosto de 2005 “Proyecto de ley de represión de la Trata de personas y asistencia a sus víctimas”.

Oficina para la prevención y asistencia a las víctimas de la Trata de personas⁶².

- Argentina es promotora, tanto a nivel internacional como regional -especialmente en el MERCOSUR- del tratamiento de la Trata de personas. Esta temática fue planteada en el ámbito de la IX Reunión Especializada de la mujer del MERCOSUR del 2003. En base a la propuesta argentina, se consiguió la inclusión del Párrafo 9 del Comunicado Conjunto de los Presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, estableciendo el compromiso de los gobiernos de incluir el tema en sus agendas y de efectuar un trabajo coordinado y conjunto en la materia.
- La Cancillería argentina a través de la Representación Especial para Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional, con la ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones y de la Comisión Interamericana de Mujeres realizó en el año 2003 la Primera Jornada Interdisciplinaria sobre Trata de Mujeres.
- En el año 2005 la Misión de la OIM para los Países del Cono Sur de América Latina, comenzó con el Proyecto de Fortalecimiento institucional en la lucha contra la Trata de personas en la Argentina (FOINTRA), con el objetivo de fortalecer las capacidades de los funcionarios gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan del tema.
- La puesta en práctica del Programa de Asistencia para la Protección y Reintegración de Mujeres y Niños Objeto de Trata, el cual instituye un mecanismo de ayuda para las mujeres y niños víctimas, en base a tres ejes de acción: protección, retorno y reintegración.

La última medida adoptada por el gobierno se refiere a la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley n° 26.364), la cual fue aprobada en el año 2007 por el Senado y recibió el miércoles 10 de abril del año 2008 la sanción de la Cámara de Diputados con 157 votos positivos, contra 35 negativos y seis abstenciones.⁶³

Entre otras cosas, la relevancia de la legislación mencionada radica en el hecho de que el delito de Trata de personas se convertirá en un delito de índole federal, teniendo en cuenta que hasta entonces no se encontraba tipificado en el Código Penal. Como puede leerse en las Disposiciones Generales de la nueva Ley: “*La norma castigará el “transporte captación, traslado y la acogida o recepción” de personas para la explotación, ya sea sexual o laboral así como para extracción de órganos*”⁶⁴. Por otro lado, la Ley contempla una pena para el delito de Trata de entre 3 a 6 años

⁶² Proyecto 0647-D-04 del 11 de marzo de 2004 “Programa nacional de prevención y asistencia a las víctimas de la trata de personas y explotación sexual”.

⁶³ UNIVISION, “Parlamento argentino define como delito federal la trata de personas”, , Buenos Aires, 10/04/2008, URL <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/noticias/7453358.html>

⁶⁴ Diario Pagina/12, “La trata, un nuevo delito en el Código Penal”, “sine data”, 09/04/2008, URL <http://www.pagina12.com.ar/12/la-trata-un-nuevo-delito-en-el-codigo-penal> (en línea), fecha de consulta 11/04/2008, disponible en

de prisión que puede llegar a 10 años si el imputado fuese cónyuge o familiar directo, funcionario público o formase parte de una organización delictiva.

El Ministerio de Justicia argentino esperaba la sanción de la ley para poder dar comienzo al Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y de Asistencia a sus Víctimas, creado a partir de un decreto presidencial en octubre de 2007, y para lanzar una campaña mediática buscando que se realicen denuncias, según informaba el diario argentino *Página/12*⁶⁵. A partir de la sanción de la Ley n° 26.364 y la implementación del Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, podríamos decir que se da comienzo a un proceso de socialización, en tanto se instala en la opinión pública y en la agenda gubernamental la problemática. Por otro lado, la utilización de los medios de comunicación para su difusión, presenta e introduce el tema en la sociedad abriendo canales para la denuncia del delito.

Ahora bien, retomando nuestro marco teórico creemos pertinente analizar también, la incidencia de aquellas organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, que han intervenido sobre la problemática. En este sentido, la sanción de una ley que penalice y castigue la Trata de personas ha sido desde hace mucho tiempo un reclamo de organizaciones de mujeres que luchan contra este flagelo en diferentes frentes. En fechas anteriores a la sanción de la ley varias entidades objetaron algunos puntos del proyecto del gobierno, por considerar que no se aplicaría para ciertos casos, como ser a los explotadores de talleres textiles clandestinos o de prostíbulos que esclavizan mujeres.

Lo que ha causado más polémica respecto al proyecto es que en el caso de víctimas mayores de 18 años, para que se constituya el delito, se debe probar que las personas fueron reclutadas mediante “engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o pagos”. Según manifestaban algunas ONGs, esto es muy difícil probar ya que las víctimas son reacias o tienen miedo a declarar en la Justicia. Es por ello que las organizaciones involucradas plantean que no debería tener que probarse si hubo o no consentimiento de la persona para que se constituya el delito de Trata.

Mercedes Assorati, coordinadora general del Programa Esclavitud Cero de la Fundación El Otro comentaba a *Página/12* que “*el hecho de que no puedan probarse la amenaza, la violencia, etc., no quiere decir que no se configure el delito de trata, si resulta claro que hay una situación de esclavitud o servidumbre*”⁶⁶.

Del otro lado, el Ministerio de Justicia sostenía que se debe tener en cuenta la posibilidad de que una mujer mayor de edad decida por propia voluntad trabajar en un burdel: de lo contrario se estaría “colisionando con el derecho a prostituirse que reivindican organizaciones de meretrices”, explicaba al diario un alto funcionario del Gobierno.

Como mencionamos anteriormente, uno de los puntos más destacables de la ley es que tipifica a la Trata como un “delito federal”, por lo que las jurisdicciones provinciales -de la Justicia o de la policía- ya no serán las que tengan en sus manos las investigaciones, pasando las mismas al Poder Judicial de la Nación.

En la fundamentación de la ley se resalta que la Argentina está obligada a legislar este delito como signataria del llamado Protocolo de Palermo, para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que a su vez complementa la

<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-102108-2008-04-09.html>

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Ibidem

Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobada en el país por Ley 25.632.

Como corolario, diversas entidades y redes contra la Trata de personas piensan que la ley surgida del proyecto no dará a lugar a la condena efectiva de tratantes y proxenetas. Dichas organizaciones objetan que las penas previstas en el proyecto del Gobierno son bajas “teniendo en cuenta la gravedad del delito, de lesa humanidad”.

Por otro lado se cuestiona la no contemplación del problema de la reinserción social y laboral de las víctimas rescatadas. Y entienden que se tendría que brindar protección a las víctimas aunque las mismas no declaren en un proceso judicial, teniendo en cuenta el hecho de que en la mayoría de los casos, por miedo, deciden no prestar declaración.

De acuerdo al Institucionalismo neoliberal las normas en la institución del Tratado de Palermo establecen que las legislaciones internas de los Estados partes deben ser coherentes con las necesidades nacionales. Esto se intenta hacer con la aprobación de la reciente ley argentina, en la cual se demuestra la efectividad del Protocolo de Palermo.

Las instituciones están conformadas mediante reglas formales, las cuales son las normativas de carácter jurídico y las leyes; y las reglas informales, que consisten en los hábitos y conductas adoptadas por la sociedad. Ambos tipos de reglas, por sí solas, no son suficientes, si no se enmarcan en el contexto socioeconómico presente del país del cual son parte.

El estado debe crear instituciones que fomenten, impulsen y combatan los problemas sociales de su sociedad de la forma más eficaz.

Se deben considerar la predisposición de una sociedad a adquirir conocimientos y a aprender, a inducir la innovación, así como a resolver problemas. La eficiencia de una institución depende del incentivo o no a este tipo de actitud o predisposición al aprendizaje en un mundo de fuerte dinamismo. En un mundo caracterizado por la incertidumbre, nadie conoce la respuesta correcta a los problemas que confrontamos; por tanto, nadie es capaz de exterminar completamente la Trata de personas; de ello se deduce que la sociedad que permita la realización de instituciones encargadas de combatir este delito, será la que tenga mayores probabilidades de resolver la Trata a través del tiempo.

II.2. BRASIL

Retomando los postulados del constructivismo, recordemos que las estructuras pueden estar codificadas a través de reglas y normas formales, pero son entidades esencialmente cognitivas que no existen aparte de las ideas de los actores sobre cómo funciona el mundo.

En este sentido, el proceso de institucionalización consiste en la internalización de nuevas identidades e intereses.

A su vez, la mutación de las identidades e intereses de los actores por parte de los regímenes e instituciones es en cada caso diferente, teniendo en cuenta que la socialización de las normas es un proceso que en cada sociedad particular se identifica con diferentes características.

Así, encontraremos algunas especificidades en el caso de Brasil, relacionadas en su mayoría con las características propias de este país.

Brasil es signatario del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños, ratificándolo el 29 de enero de 2004⁶⁷. Este Protocolo es una de las normas que integran el ordenamiento jurídico brasileño, pero en cuanto a la internalización esta norma no es establecida acorde a los lineamientos del Protocolo ya que el delito de Trata no se define como esta señalado.

El orden jurídico brasileño también está integrado por normas que castigan relativamente el delito de Trata de personas. La Constitución Federal de Brasil contempla la sanción contra la explotación sexual de niños y adolescentes. En cuanto a la esclavitud, la misma queda prescripta en el Código Penal brasileño. En el año 2003 se redactó un nuevo artículo relativo a la “Reducción a condición análoga a la de esclavo”. De este modo, se estipula que no se puede someter a alguien a condiciones de esclavitud dentro de los ámbitos laborales.

Con lo que respecta a la regulación de la prostitución en el país, en el año 2005 el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 11.106 que introduce la tipificación de los delitos de “Trata Internacional de Personas” y de “Trata Interna de Personas”.

Se considera “Trata Internacional de Personas” a la promoción, intermediación o facilitación de la entrada en el territorio nacional de una persona que venga a realizar la prostitución o la salida de una persona para ejercerla en el extranjero.

Por otro lado, la “Trata Interna de Personas” queda definida como la promoción, intermediación o facilitación, en el territorio nacional, o el reclutamiento, o el transporte, o el traslado, o el alojamiento o el acogimiento de una persona que venga a realizar la prostitución al interior del país.

Sin embargo, estas tipificaciones presentan un desfase en relación a como se describen en el Protocolo de Palermo. Esta falencia conlleva a que el delito quede sin aplicación apropiada.

La Ley N° 11.106 modifica también las disposiciones del Código relativas a la explotación de la prostitución. Se sanciona a las personas que explotan a las víctimas en burdeles, como a los que se encargan del tránsito de las víctimas; y también se señalan como agravantes si las víctimas son menores de edad, si el delito es cometido con violencia física o psicológica, o si el autor tiene algún tipo de relación familiar con la víctima.

Por su parte, la Ley N° 8.069 del año 1990, aprobó el Estatuto del Niño y el Adolescente, el cual contiene varias disposiciones relativas a esta materia. En su estatuto se prohíbe la prostitución de adolescentes, se prohíbe el envío de niños al exterior para explotarlos sexual o laboralmente, se sanciona la pornografía infantil.

En relación al impacto de las normas en la seguridad internacional, respecto a los criterios propuestos para medir la fuerza de las mismas ⁶⁸ podemos decir que, según lo que se ha expuesto aquí en general la legislación brasileña respecto al Tráfico ilícito de migrantes y Trata de personas es expresada en términos claros en cuanto a los delitos similares a la Trata, sin embargo no es específico en cuanto al término como el Protocolo de Palermo.

Con respecto a la efectividad y duración de la norma frente a los desafíos son deficientes en el sentido que Brasil desarrolla actividades establecidas en el Protocolo, como ser la asistencia a las víctimas, la creación de un Plan Nacional para combatir la Trata, pero debido al contexto social del país no logra un alcance general a la población, esto es por la inmensidad de su territorio, un alto grado de pobreza, e incluso una gran cantidad de redes.

⁶⁷ NACIONES UNIDAS, Oficina contra la Droga y el Delito, Manual para la lucha contra la trata de personas, Viena, Publicación de las Naciones Unidas, 2007, 231 págs.

⁶⁸ FARRELL. T, op. cit.

Por lo tanto, no podemos hablar de efectividad en este caso, si bien se observa en los esfuerzos regionales una intención de lograr una seguridad cooperativa, impulsada por Brasil.

Por último, enfocándonos ahora en la amplitud con la que ha sido aceptada en el discurso, podemos decir que existe concordancia entre las normas y el discurso. La concordancia la realizaron los entes encargados de combatir el flagelo. Veremos a continuación que las medidas están siendo realizadas para la implementación del instrumento específico sobre la Trata en el ámbito doméstico brasileiro.

El proceso de socialización, referido a la implementación del instrumento internacional en el ámbito interno, se encuentra en proceso de construcción. Se precisa de un conjunto de acciones acordes al Protocolo para que el país construya una nueva identidad intersubjetiva referida a la Trata de personas.

La teoría constructivista nos permite analizar la variable social de Brasil, sin embargo para no limitarnos solamente en una perspectiva del proceso de socialización, analizaremos las prácticas comunes localizadas en esta unidad de análisis.

El entorno social de Brasil, mencionada en el primer capítulo demuestra que es un país con dificultades para luchar contra la Trata ya que crece el número de víctimas internamente confirmadas mediante los medios de comunicación, y el accionar de las organizaciones no gubernamentales.

Pese a ello se intenta realizar una internalización de nuevas identidades e intereses por parte de los entes encargados de la temática. Un conjunto de acciones puede llevar a que se construya un consenso intersubjetivo en la sociedad brasileira, para lograr la adopción del Protocolo de Palermo.

Podemos equiparar la campaña “Explotación del turismo sexual infantil – ¡Cuidado! El Brasil está alerta”, con los recientes esfuerzos realizados en Argentina bajo el Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Ambas medidas apuntan a estimular un proceso de socialización, como modo de interiorizar la problemática en las sociedades de cada país. La metodología empleada en ambos casos es la misma; es decir, la utilización de los medios masivos de comunicación como mecanismo para generar conciencia en la sociedad e iniciar de este modo un proceso efectivo de socialización del problema.

II.2.a. INSTITUCIONES Y MEDIDAS

Así como desde una concepción constructivista, las entidades e intereses del caso brasileiro presentan diferencias y particularidades propias del país que precisan ser detalladas; lo mismo sucede desde una perspectiva institucionalista. En este sentido, volvemos a mencionar la relevancia que tiene para nuestro análisis dar cuenta de aquellas instituciones que abordan la problemática en cuestión. Las mismas representan un elemento fundamental en la mutación de las preferencias y comportamientos del Estado brasileiro. Mencionamos a continuación las que consideramos más relevantes:

- La creación de varias Comisiones Parlamentarias de Investigación sobre prostitución infantil; sobre explotación sexual,

prostitución, abusos sexuales y maltrato de niños y adolescentes; sobre prostitución de niños y adolescentes. Las CPI han contribuido para demostrar la dinámica de los actos delictivos de los agresores, de la participación de la familia y de un sector de la comunidad que consienten esas prácticas perversas.

- La creación de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE) el año 2003, dependiente de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia con competencia para monitorear el cumplimiento de las acciones derivadas del Plan Nacional para la Erradicación del trabajo esclavo y ejecutar las propuestas que fueren necesarias.

El institucionalismo neoliberal busca revelar satisfactoriamente la formación de instituciones sobre el proceso de interacción de las unidades de la estructura del sistema internacional, con lo cual afirma que las relaciones de cooperación entre los Estados son viables en un sistema de anarquía y que el peso de las instituciones en los procesos de cooperación ayudan a crear mecanismos de reciprocidad y de seguridad compartida, permitiendo una relación estable entre los Estados. Esto demuestra que la creación de instituciones en cada uno de los casos de nuestro trabajo sirve para que se utilice la cooperación para relacionarse con el problema de la Trata en cada una de sus sociedades. En el caso puntual de Brasil las instituciones no son suficientes para su inmenso territorio.

El contexto social de Brasil, con características como extrema pobreza, gran número de redes de Trata interna, nos permite ver que la sociedad precisa de instituciones que se encarguen de este flagelo.

La incorporación de un tema en la agenda como la Trata de personas implica un diseño de una nueva política, a través de una legislación adecuada y demás regulaciones, todo esto tiene poca posibilidad de éxito si los actores que los deben cumplir están poco interesados en ello o directamente no conocen el tema. Implica la necesidad de situar a una acción política y social en el contexto estructural que tiene lugar.

El resultado político se explica como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores implicados en las instituciones particulares. Es por ello que el gobierno de Brasil precisa poner en su agenda una estructura institucional encargada de transformar la situación actual mediante acciones.

Analizaremos a continuación la efectividad que han tenido las instituciones anteriormente mencionadas. La misma queda expresada en la efectiva adopción de las medidas propuestas por el gobierno brasileño para afrontar el tráfico ilegal de migrantes y la Trata de personas.

Por otro lado, se mencionan los esfuerzos llevados a cabo por entidades y organismos de la sociedad civil, así como también el trabajo de apoyo y articulación con agencias internacionales que abordan la problemática. Entre las más significativas podemos destacar:

- Se realizó el proyecto de publicidad de la EMBRATUR (Empresa Brasileña de Turismo - Ministerio de Industria y Comercio) para la campaña titulada “Explotación del turismo sexual infantil – ¡Cuidado! El Brasil está alerta”. Esta campaña de ámbito nacional aporta un número de teléfono gratuito para que la población pueda denunciar los casos de explotación, abuso, turismo sexual y otros tipos de violencia. Las denuncias se envían a las autoridades competentes. La campaña cuenta con el sustento del Ministerio de

Justicia, INFRAERO (Empresa de Infraestructuras Portuarias y Aeroportuarias), ANDI (Agencia Nacional de Derechos de la Infancia), ABAV (Asociación Brasileña de Agentes de Viajes), ABIH (Asociación Brasileña de la Industria Hostelera) y tiene como objetivo movilizar a la población del Brasil y advertir a los turistas extranjeros acerca de la explotación comercial del sexo en todo el territorio nacional.

- A través de su red de embajadas y consulados, Brasil ha seguido el tema de la Trata internacional de seres humanos y ha colaborado con los organismos nacionales e internacionales que luchan contra ese delito. En cuanto a sus responsabilidades específicas, Brasil ha prestado asistencia consular a las víctimas.

- La División de Asistencia Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores ha recibido un gran número de denuncias de Trata de personas presentadas por familiares de las víctimas y por organismos tales como el Departamento Federal de Policía, las fiscalías, y asociaciones de protección de los ciudadanos. Al tomar una denuncia, la División se pone en contacto con el consulado correspondiente a la jurisdicción local, requiriendo la adopción de las medidas necesarias para investigar el caso, y la prestación de asistencia consular.

- El Departamento de la Infancia y la Adolescencia, ayuda a las iniciativas de la sociedad civil. Entre ellas destacan: el proyecto de investigación "Trata de mujeres, niños y adolescentes con fines de explotación sexual en el Brasil", coordinado por la ONG Centro de Referencia para Estudios y Medidas en Favor de los Niños y Adolescentes (CECRIA), en asistencia con otras organizaciones. El estudio ha aportado datos e información sobre la Trata de mujeres, niños y adolescentes que están siendo utilizados por la Secretaría Nacional de Derechos Humanos como indicadores para preparar un programa de medidas de política que puede ser de utilidad para el Gobierno federal, la sociedad civil y la cooperación internacional.

- El gobierno de Brasil colabora con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para prevenir, prestar asistencia y reintegrar a las víctimas de la Trata.

La mayoría de las medidas mencionadas son adoptadas por instituciones que no son específicas de la Trata, por lo que sus objetivos no se centran en combatir este flagelo en Brasil.

Las instituciones ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado. Las acciones estatales dependen de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales "afectan:

A) El flujo de información y las oportunidades de negociar.

B) La capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles.

*C) Las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales*⁶⁹.

La capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones. En el institucionalismo neoliberal los Estados están en el centro de la política mundial; pero las reglas formales e informales juegan un papel importante junto con ellos.

Por lo tanto el neoliberalismo considera que la seguridad en el sistema internacional es consecuencia de una serie de relaciones de cooperación representadas en instituciones y en normas de comportamiento que cada uno de los componentes asume.

Por medio de la cooperación política se puede lograr la erradicación del flagelo con una mayor efectividad de las instituciones brasileras implicadas en la temática.

II.3. PARAGUAY

Para terminar el capítulo 2 de nuestro trabajo, desarrollaremos nuestra última unidad de análisis, teniendo en cuenta sus características propias y especificidades, a partir de las variables de nuestro estudio. Tomando nuevamente como referencia nuestro marco teórico, analizaremos desde la perspectiva constructivista y la teoría institucionalista neoliberal, aquellos elementos que sirvan para interpretar cómo se manifiesta la problemática estudiada para el caso paraguayo.

En principio, al igual que Argentina y Brasil, Paraguay es signatario del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños. La ratificación del mismo se llevo a cabo el día 22 de septiembre de 2004.⁷⁰

Como se explicaba más arriba, el hecho de que Paraguay sea una democracia reciente en comparación con las otras dos unidades de análisis, y aún inmersa dentro de un proceso democratizador que involucra instituciones públicas relativamente débiles, se ve reflejado en la legislación vigente al respecto.

Entre los instrumentos que han ido creando el nuevo marco institucional y jurídico sobre la temática, Paraguay contribuyó con la modificación de su Constitución de 1992, la firma de Convenios, Protocolos y Tratados Internacionales como el anteriormente mencionado. El compromiso con estos instrumentos normativos ha ido acompañado de un proceso de reformas legislativas para adecuarse a ellos y a la nueva Constitución. Así, se han creado por ejemplo el Código de la Niñez y Adolescencia y la ley n° 1600 contra la violencia doméstica.

Aquí vemos como las particularidades del plano institucional en Paraguay, que incluyen diversos fenómenos como normas, reglas, instituciones, se trasladan de un modo directo a la construcción de identidades e intereses sociales. Desde una concepción

⁶⁹ KEOHANE, Robert O.,1989, op. cit.

⁷⁰ Para el análisis de este país nos basamos en OIM, Organización Internacional para las Migraciones, *La Trata de Personas en el Paraguay*, Asunción, OIM Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur, 2005, 262 págs.

constructivista, las representaciones sociales respecto de la problemática analizada, se presentan de un modo igualmente débil que en el plano institucional.

En este sentido, la etapa relativamente primitiva en la que se encuentra el sistema democrático paraguayo, presenta una correlación directamente proporcional en el plano social. Por otro lado, el impacto de las normas y las ideas para la construcción de las identidades y el comportamiento de la política internacional, nos lleva directamente a notar cómo el impacto de las prácticas culturales, las normas de comportamiento, y los valores sociales de la vida política –que en Paraguay se identifica con un nivel bastante bajo de respeto a la legislación y una cultura democrática apenas incipiente, cuando no ausente- vemos cómo las preferencias de la población y la formación de los actores son influenciadas por la existencia o no de estas normas.

Así, podemos observar la carencia de legislación específica dirigida a sancionar las actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad, tanto para los delitos de proxenetismo como de coacción sexual.

Respecto al delito de abuso sexual de niños, por lo general las sanciones que se establecen son muy bajas y no se considera como agravante para el proxenetismo que niños sean objetos de esta explotación.

La nomenclatura jurídica que menciona el hecho de "inducir a la prostitución", no se condice con la normativa internacional ratificada por Paraguay. El proxenetismo no sólo implica relaciones sexuales remuneradas, sino también otras formas de explotación sexual, las cuales estarían tipificadas en el delito de abuso sexual de niños, y en el de coacción sexual, contemplados en el Código Penal del país.

Por otro lado y como pudimos observar en las unidades de análisis anteriormente desarrolladas, la sanción del abuso sexual se aparta mucho de la normativa aplicada en los otros países por las bajas penas que establece, las cuales van de tres a seis años de prisión como máximo. Aquí queda claramente demostrada la desprotección que sufren las víctimas de estos flagelos en la legislación paraguaya.

Otro delito de igual relevancia para la explotación sexual comercial es el de coacción sexual, el cual considera "actos sexuales" sólo a aquellos "manifiestamente relevantes" para el bien jurídico protegido, con lo cual se deja un amplio margen de interpretación a los jueces quienes deben determinar lo que es "manifiestamente relevante". Estas inconsistencias jurídicas sumadas a la escasa legislación en la materia, contrasta llamativamente con el desarrollo legal de los casos de Argentina y Brasil.

A esto último podemos agregar la deficiente tipificación del delito de Trata, y el no reconocimiento del mismo para con los menores de edad. Hecho que contraría la evidencia presentada sobre este flagelo como un fenómeno que afecta al Paraguay. Además, la Trata de personas dentro del territorio nacional no se encuentra prevista en el marco jurídico, sino sólo la instancia de Trata internacional.

Debido a que la legislación interna no avanzó en la reglamentación del Protocolo contra la Trata, los casos que se presentan deben ser abordados como crimen organizado. La situación se agrava por la existencia de muchos niños y niñas que no cuentan con certificados de nacimiento, a pesar de que éste es un derecho fundamental consagrado, tanto en la Constitución Nacional como en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

A pesar de las falencias que el sistema jurídico paraguayo presenta, la Trata de personas está prohibida en la Constitución Nacional, que en su Artículo 10 proscribela esclavitud, las servidumbres personales y la Trata de personas. Por su parte el Código Penal contiene dos artículos relevantes.

Uno de ellos tipifica la Trata de personas, sin embargo, esta norma no está acorde

con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, ratificado por Paraguay, por diversas razones. En primer lugar, la acción típica del Código Penal paraguayo se reduce a "conducir o introducir a otra persona dentro o fuera del país", dejando de lado "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción", que son las acciones típicas establecidas en el Protocolo contra la Trata. Además, según el Código Penal, es preciso demostrar el uso de fuerza, amenaza o engaño, incluso cuando las víctimas de la Trata sean menores de edad. También, el único fin de la Trata según el artículo, es la "prostitución", y no menciona otras formas de explotación sexual y laboral. Más aún, el Código Penal no contempla la Trata interna, a pesar de las observaciones de organizaciones de la sociedad civil, que en sus estudios evidencian que Trata internacional tiene su origen en la Trata interna, la cual se invisibiliza.

El otro artículo relevante del Código Penal al cual hacíamos referencia, es el que reglamenta al delito de Tráfico de menores, el cual sanciona la acción de exponer a un niño a ser explotado sexual o laboralmente. Esta tipificación no se refiere exclusivamente al cruce clandestino de fronteras, aquí se centra en el menor y en los objetivos del cruce.

A pesar de contar con una normativa que permite la aplicación extraterritorial de la ley paraguaya para casos de Trata de personas, en la práctica no es aplicada por falta de conocimiento de jueces y otros agentes encargados de la aplicación de la ley. El Código Penal señala que se aplicará la ley penal paraguaya a hechos ocurridos en el extranjero contra bienes jurídicos con protección universal. En esta última categoría se ubica el delito de Trata de personas. El segundo párrafo de esta normativa establece que la ley penal paraguaya se aplicará sólo cuando el autor haya ingresado al territorio nacional y no haya sido previamente juzgado por un tribunal extranjero.

Vemos como el proceso de socialización, al que hemos definido como un proceso de inducción a partir del cual los actores incorporan y reproducen las normas y reglamentos de una comunidad dada, se encuentra atravesado y determinado por las características que dicha normativa presenta para el caso paraguayo. No obstante, en lo que respecta al fenómeno de la Trata y el Tráfico ilícito de personas y las formas de combatirlo, las normas provenientes del ámbito internacional se recogen para utilizarlas en el sector doméstico de Paraguay, sin embargo no se implementan efectivamente.

En relación al impacto de las normas en la seguridad internacional, respecto a los criterios propuestos para medir la fuerza de las mismas⁷¹ podemos decir que, según lo que se ha expuesto aquí sobre la legislación paraguaya respecto al tráfico ilícito de migrantes y Trata de personas, seguramente debido a lo incipiente de su democracia y, también por las características culturales y sociales que hemos expuesto en el Capítulo 1 encontramos que no hay especificidad en cuanto a la tipificación del delito acorde con el Protocolo de Palermo. Esto es debido a que se sancionan delitos similares como la coacción sexual y a la hora de definir la Trata se dejan de lado muchos de los elementos del fenómeno. Por consiguiente se simplifica el proceso a la hora de sancionarlo e incluso las penas de los proxenetes, tratantes son mínimas.

En cuanto a la efectividad y duración de la norma se puede afirmar que debido al contexto de Paraguay son débiles ya que el impacto de la norma no es fuerte y la duración de la misma caducará en el corto plazo debido al desconocimiento por parte de la sociedad.

También existe debilidad en la concordancia entre norma y discurso pero aquí veremos que Paraguay esta enfrentando esta falencia mediante la cooperación entre el gobierno y las organizaciones, quienes implementan medidas para conseguir combatir el flagelo.

⁷¹ FARRELL. T, op. cit.

El proceso de socialización, referido a la ejecución del Protocolo de Palermo en el ámbito interno paraguayo, no se construye en este país. Aquí la identidad colectiva no se construyó intersubjetivamente.

El análisis de las prácticas sociales de Paraguay nos demuestra un conjunto de problemas estructurales que impiden el accionar conjunto de sus habitantes para defender sus derechos fundamentales. Los problemas sociales ayudan al crecimiento de redes de Trata en este país.

Paraguay no puede comenzar una internalización de nuevas identidades e intereses para combatir la Trata debido a su sistema político incipiente, la omisión por parte del Estado para combatir el flagelo, confirmado con un bajo presupuesto nacional destinado a la Trata, corrupción por parte de funcionarios públicos, entre otros ejemplos mencionados en nuestro primer capítulo.

Podemos observar que Paraguay precisa construir un consenso en su sociedad para concientizar a su población de la existencia de la Trata de personas.

II.3.a. INSTITUCIONES Y MEDIDAS

Encontramos, en relación con la efectividad de las instituciones, la adopción de las medidas que el gobierno paraguayo ha ido implementando. Partiendo de los postulados de la teoría institucionalista neoliberal, debemos tener en cuenta la especial relevancia que las instituciones tienen en la “distribución de poder” para influir en el cambio de las concepciones del propio interés. Desde esta perspectiva encontraremos que en las iniciativas del gobierno paraguayo, por un lado hay debilidad de las instituciones en lo doméstico, que conducen necesariamente a una baja probabilidad de cooperación internacional.

Sin embargo, podemos encontrar una variedad de instituciones que han sido creadas, quizás con la intención de revertir la situación actual que, como veíamos en el capítulo anterior, es muy alarmante.

Entre las mismas, se destacan:

- Se crea la Secretaría de la niñez y adolescencia en el año 2001. Su función es controlar las políticas destinadas a la protección de menores. Se incorpora como participante en la Red Protección a de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (PRODNA) de Ciudad del Este; y participa en la Mesa Interinstitucional sobre Trata de Personas coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Se encuentra la Secretaría de la Mujer. Esta institución no identifica como prioridad la Trata de personas, su eje central es la violencia doméstica. Esto es consecuencia de la falta de presupuesto, lo cual limita cualquier desarrollo de políticas públicas.
- Consejerías de la Mujer y la Niñez: entidades dependientes de

las municipalidades. Sus objetivos principales son la lucha contra la Trata de personas.

- Ministerio de Justicia y Trabajo, aquí se encuentra el Viceministerio de justicia, quien tiene la autoridad para aplicar instrumentos jurídicos internacionales, y también es el organismo responsable de los albergues públicos para niños en situaciones de riesgo.
- Existen dos ONG's importantes que trabajan la problemática: Luna Nueva y Ceapra. Estas desarrollan programas de atención integral a adolescentes víctimas de Trata interna e internacional.

Estas instituciones sirven para regir las relaciones sociales entre los miembros del grupo. La institucionalización es la variable más importante del neoliberalismo. Esta teoría define las instituciones como *“conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas.”*⁷²

Las instituciones en Paraguay pueden ayudar a cambiar su situación actual, ya que estas propiciarían la cooperación para crear una relación estable entre los Estados e incluso con instituciones similares en otros países.

Las características sociales de Paraguay demuestran que es un Estado con problemas sociales, y como consecuencia se encuentra en esta sociedad una amplia red de Trata de personas allí. Las instituciones pueden ayudar a combatir este flagelo; y con su creación se demuestra que el Estado está incorporando en su agenda una nueva amenaza presente en la región, denominada Trata de personas.

En cuanto a las medidas adoptadas el gobierno paraguayo ha implementado las siguientes:

- La Presidencia de la República creó la “Mesa Interinstitucional para la prevención y combate de la Trata de Personas en la República del Paraguay” el año 2005, la cual tiene por objetivo la orientación de políticas y directrices de las acciones preventivas, sanción y combate a la Trata de personas bajo coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) establece garantías procesales como la declaratoria del secreto de las actuaciones de víctimas menores de edad; resguardar la identidad de la persona menor de edad; entre otros. A pesar de la importancia de estos derechos y garantías procesales a favor de la víctima, y de que el principio del interés superior de la persona menor de edad está contemplado a nivel constitucional, no tienen incidencia en la legislación procesal penal que se aplica.
- Campaña de Registro de población infantil (se presume que el 50% de la población infantil del país no está registrada).

⁷² KEOHANE, Robert O., op. cit., 1989

- Capacitaciones a personal de salud para la atención a niños víctimas de violencia sexual.
- La ejecución de un Seminario sobre Trata de personas en el que participaron diversas entidades gubernamentales y el poder judicial. Este seminario fue convocado por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones.

Para que Paraguay llegue a una cooperación exitosa es menester el logro de una de las condiciones, el logro de los intereses mutuos, por parte de la comunidad junto al gobierno de turno. Paraguay debe asumir la necesidad de recurrir a la implementación del Tratado de Palermo, en tanto es un objetivo nacional debido a la demanda interna y también es un objetivo de la comunidad internacional por el alcance del flagelo.

Los regímenes internacionales representan los acuerdos de cooperación de los Estados y sus lazos de interdependencia que crean relaciones estables. La cooperación es el sistema óptimo que permite articular una serie de principios, reglas y normas. La confianza a tratados internacionales es fundamental, ya que los Estados necesitan principios de comportamiento a través de intereses comunes que tendría como resultado una relación estable y pacífica entre ellos.

La teoría neoliberal, basa a la seguridad en mecanismos de cooperación y de institucionalización en las relaciones internacionales. En este sentido, esta teoría proporciona las bases para una normativa de los procesos de institucionalización y de cooperación en la consecución de regímenes internacionales que provean estabilidad al sistema internacional.

Paraguay debe asumir la necesidad de recurrir a la implementación del régimen internacional denominado Protocolo de Palermo, el cual ayudaría a que se combata la Trata de personas en su territorio. Asimismo propiciaría a que se realice una cooperación entre las instituciones locales, también entre los Estados que participan en dicha institución.

A pesar de los intentos del gobierno paraguayo que anteriormente mencionamos, el problema del tráfico ilegal de migrantes y especialmente la Trata de personas, está muy lejos de ser solucionado en Paraguay. El mismo representa en la actualidad una de las problemáticas más críticas para el país.

II.4. LA INICIATIVA DEL MERCOSUR

Si nos preguntamos cuál es el efecto de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados, en una situación de anarquía internacional, teniendo en cuenta que los Estados son los principales actores en la política mundial y que se comportan en base a sus propios intereses, llegamos entonces a la conclusión de que los Estados deben cooperar para lograr la seguridad. Desde esta concepción institucionalista, allí aparece la importancia de las instituciones internacionales en el cambio de las concepciones del propio interés de los Estados.

Las instituciones son, entonces, puntos nodales en la cooperación interestatal para

lograr, a su vez, la seguridad interna; ya que si bien los Estados actúan en base a sus propios intereses, y movidos por ellos es que elaboran normas, la existencia de flagelos como el que nos ocupa echa luz sobre la interdependencia en términos de seguridad.

Ante esto, los Estados deciden cooperar con instrumentos creados previamente, como lo es el Mercosur. Dicho Mercado Común del Sur (integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) constituye el proyecto internacional más relevante en que se encuentran comprometidos estos países.

En este contexto surge la Iniciativa Niñ@Sur⁷³, con fecha de 9 de junio de 2006, es una alternativa innovadora del Mercosur en su anhelo por combatir la Trata de personas en los países de la región.

Iniciativas como esta, cristalizan la posibilidad propuesta por el constructivismo de una estructura opuesta a la de la política de autotutela, es decir, un sistema de seguridad basado en una estructura cooperativa, en la que los Estados se identifican positivamente entre sí y perciben la seguridad de cada uno como la responsabilidad de todos, y de allí el concepto de seguridad colectiva.

Asimismo, con esta iniciativa del Mercosur se pretende ayudar a la realización del proceso de socialización de normas en los Estados partes. Esto se manifiesta en los objetivos de la Iniciativa Niñas Sur.

Uno de los objetivos de esta Iniciativa es *“promover la articulación de los esfuerzos nacionales orientados al cumplimiento de la Convención sobre Derechos del Niño de las Naciones Unidas, adecuando la normativa interna de cada Estado al instrumento mencionado, de manera de preservar el interés superior del niño”*⁷⁴.

Se pretende cumplir con un instrumento internacional, tratando de llevar esta normativa a los ámbitos domésticos para lograr una adecuación y armonización legislativa interna.

La forma de lograr una adecuación de la normativa es la creación de una base de datos legislativa, la cual contendrá la normativa interna de los Estados partes del Mercosur. El objetivo de la base de datos es tener una armonización legislativa entre los Estados y a su vez para comprobar que los Estados cumplen con los instrumentos internacionales que han ratificado. Aquí se podría abordar la temática de nuestro trabajo, la Trata de personas.

Junto con estas acciones se pretende mejorar las instituciones encargadas de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia para poder aplicar los convenios internacionales de dicha materia y así poder lograr una cooperación exitosa entre los Estados. También se pretende incrementar la institucionalización con una mayor participación de la sociedad civil y organismos gubernamentales.

El otro objetivo de la Iniciativa es *“promover la articulación de los esfuerzos nacionales orientados al cumplimiento de otros instrumentos de derechos humanos universales y regionales, adecuando la normativa interna de cada Estado a dichos instrumentos mencionados, de manera de preservar el interés superior del niño”*⁷⁵.

⁷³ Para el análisis de este sector nos basamos en CASACIDN - Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, “La Iniciativa Niñ@Sur”-MERCOSUR-, sine data, sine loco, URL <http://www.casacidn.org.ar/leer.php/193> (en línea), fecha de consulta 22/11/07, disponible en:

⁷⁴ CASACIDN - Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, op. cit.

⁷⁵ CASACIDN - Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, op. cit.

Este objetivo es mas general que el anterior, ya que menciona a instrumentos sobre derechos humanos. Aquí se incumbe la temática analizada en este trabajo.

Con este objetivo se pretende mejorar la educación en derechos humanos en los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados para apoyar la construcción y consolidación de sociedades democráticas y pluralistas. También se pretende mejorar la cooperación entre las partes para compartir diferentes experiencias y poder encontrar soluciones conjuntas.

Dentro de la Iniciativa Niñ@ Sur se encuentra un objetivo específico para combatir la Trata de personas, éste se refiere a “*intercambiar las mejores prácticas de información y cooperación para la prevención y el combate de Trata de Personas*”.⁷⁶

Las acciones encargadas de cumplir el objetivo precedente son: realizar seminarios para combatir el flagelo y poder enseñar a funcionarios las medidas de protección y asistencia a las víctimas.

A su vez se pretende crear un Grupo de Trabajo, encargado de adoptar y reforzar medidas de prevención, uno de los medios para su realización podría ser la cooperación bilateral o regional para poder identificar puntos focales que se presentan como lugares de riesgo para las víctimas.

También se pretende realizar una base de datos legislativa del Mercosur, para comenzar la armonización de la normativa de tipificación y procedimientos penales para el juzgamiento del delito de Trata de personas.

El neoliberalismo institucional por medio de la integración progresiva y la realización de iniciativas en la región va generando mecanismos de cooperación que ocurren en un sistema coordinado de seguridad cooperativa.

En este sentido, esta teoría proporciona las bases para construir procesos de institucionalización y de cooperación en la consecución de regímenes internacionales que provean estabilidad al sistema internacional.

⁷⁶ Ibidem

II.5. CONCLUSIÓN PARCIAL DEL CAPÍTULO

En el presente capítulo hemos analizado el marco normativo e institucional sobre el Tráfico ilícito y la Trata de personas para los casos de Argentina, Brasil y Paraguay. Los tres Estados son signatarios del Protocolo de Palermo, dicho instrumento debería integrarse con las normas jurídicas que poseen diferente jerarquía y distintos ámbitos de validez en los respectivos sistemas jurídicos. Sin embargo, la implementación y adaptación de éste instrumento internacional nos demuestra que esta lejos de ser eficiente.

Argentina posee en su ordenamiento jurídico los instrumentos de derechos humanos como ley suprema de la nación, lo que significa que dichos instrumentos tienen rango constitucional; no obstante en cuanto a la tipificación del delito de Trata de personas no se encuentra en nuestro ordenamiento. Las normas en Argentina no concuerdan con el Protocolo de Palermo, por lo tanto, la internalización de las mismas no es legítima, lo que conlleva a una efectividad limitada y por ende, a una implementación defectuosa.

El proceso de socialización, el cual se refiere a la implementación de los instrumentos internacionales al ámbito interno, en Argentina esta en proceso, ya que se están realizando acciones para dicha implementación.

Una práctica común en nuestro país es incluir a los medios de comunicación para identificar problemas sociales. La Trata de personas ha sido incluida como un tema de interés social; así se produce el comienzo de un proceso de socialización, en donde la población empieza a identificar el flagelo. Sin embargo, una verdadera inserción sería aplicar lo ratificado en el año 2002 por Argentina, comenzando con la tipificación del delito.

En Brasil su ordenamiento jurídico respeta los instrumentos sobre derechos humanos pero no los coloca con rango constitucional como es el caso de Argentina.

Brasil tampoco sanciona la Trata como lo estipulado en el Protocolo de Palermo; esto provoca que se deje de lado algunas etapas del flagelo y se simplifique la magnitud de proceso de Trata.

El proceso de socialización en Brasil se encuentra en construcción, pero es necesario acciones que sean acordes al Protocolo para lograr la efectividad en tal proceso.

Con respecto a las prácticas comunes que se reflejan en la variable social de Brasil, se puede mencionar una campaña de prevención de Trata de personas; ésta ha sido promocionada por los medios de comunicación brasileros para concientizar a la población de la existencia del flagelo en su sociedad.

En Paraguay su ordenamiento jurídico respeta los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos. La tipificación de la Trata de personas no se encuentra en su ordenamiento interno, se condena con delitos similares como en las otras unidades de análisis.

En relación al proceso de socialización de Paraguay no se implementa efectivamente, esto es debido al desconocimiento de las normas por parte de los agentes que deben utilizarlas.

Las prácticas sociales de Paraguay nos indican que existen problemas estructurales que impiden el accionar conjunto de sus habitantes para defender sus derechos fundamentales.

El sector normativo nos permite comprender la importancia que las normas tienen dentro de una sociedad. Si poseemos una estructura institucional estable, es posible que se incorporen las normas exitosamente.

Podemos destacar que la debilidad institucional y el frágil sistema democrático

paraguayo influyen en la socialización de la normativa por parte de la sociedad. De este modo, la representación social del problema, así como también las medidas de gobierno adoptadas para combatir estos delitos presentan grandes dificultades en Paraguay.

En contraste con esta unidad de análisis, los esfuerzos para afrontar el Tráfico ilegal de migrantes y la Trata de personas en Argentina y Brasil, han sido considerablemente mayores. Ciertos mecanismos de socialización, se han dado al interior de cada uno de los países con el fin de instalar la problemática tanto en el plano gubernamental, como en la opinión pública y la misma sociedad civil. Además, las normativas internacionales han sido incorporadas a la legislación nacional de un modo mas apropiado en estos últimos casos que en el primero.

Para comprender la fuerza de las normas dentro de una sociedad hemos resaltado los criterios propuestos por Farrell. En las tres unidades de análisis hay similitudes como diferencias en los resultados encontrados.

Con respecto a la especificidad, en ninguno de los tres casos estudiados se encuentra una tipificación correcta de la Trata de personas como lo estableció el Protocolo de Palermo.

En cuanto a la efectividad y duración se observaron debilidades de las normas en los tres Estados, principalmente en Paraguay. En el caso de Argentina podemos afirmar que se encuentra en el comienzo para modificar esta perspectiva debido a la aprobación de la ley de este año.

El tercer criterio, la concordancia entre la norma y el discurso; Argentina y Brasil poseen una correlación entre ambos, mientras que Paraguay presenta una debilidad significativa.

Para el análisis de las instituciones y medidas tomadas por cada uno de nuestras unidades de análisis se utilizaron los lineamientos de la teoría institucionalista neoliberal. En cada uno de los casos se visualiza la importancia de las instituciones para combatir la Trata de personas en cada una de sus sociedades. Sin embargo, su adopción e implementación difiere en cada caso.

Argentina creó muchas instituciones específicas de la Trata de personas, esto demuestra que los agentes reconocen al flagelo como un problema visible.

Las medidas nos permitieron arribar a la conclusión de las importancias de las instituciones. Una de las medidas más significativas adoptadas por Argentina ha sido la aprobación de la reciente ley n° 26.364, en la cual se cumple con la institución del Tratado de Palermo, esto demuestra la efectividad de dicha institución.

Brasil necesita de la creación de más instituciones específicas sobre la Trata de personas, ya que las existentes nos demuestran que no son suficientes para su inmenso territorio; esto nos aportó su contexto social y el número creciente de víctimas en este país.

Es preciso que Brasil considere el tema de la Trata en su agenda para incrementar la estructura institucional específica de nuestra temática; y mediante las instituciones se pueda proyectar la cooperación de Brasil con los Estados vecinos.

La mayoría de las medidas brasileñas mencionadas provienen de instituciones que no se dedican específicamente a combatir la Trata.

Paraguay ha creado instituciones para combatir la Trata; esto percibe la preocupación por parte del gobierno para enfrentar este flagelo. No obstante, las medidas no son divulgadas producto del desconocimiento por parte de los miembros de la sociedad. Asimismo, es menester recurrir a la implementación del Tratado de Palermo en esta sociedad para que sus medidas sean efectivas.

Luego del análisis realizado se puede afirmar que las acciones de las instituciones paraguayas no logran cumplir sus objetivos ya que la Trata de personas crece en forma desmedida dentro de esta sociedad.

La Iniciativa Niñ@Sur intenta lograr una cooperación entre los Estados partes del Mercosur para enfrentar la Trata de personas; y así por medio de esta estrategia defender la seguridad de cada uno de sus miembros. Esta institución nos permite resaltar la importancia de la misma para lograr una cooperación exitosa y así disminuir la amenaza existente en nuestra región.

Luego de haber realizado lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que alcanzamos uno de los objetivos particulares planteados en este trabajo, analizar el sector normativo e institucional del Tráfico y la Trata de personas, aplicando la teoría del constructivismo y el neoliberalismo.

CAPÍTULO III. SEGURIDAD HUMANA

INTRODUCCIÓN

La seguridad humana ha comenzado a ser un tema central para muchos países, instituciones y actores sociales en la búsqueda de métodos innovadores para enfrentar aquellas amenazas no militares para la paz y la seguridad como lo es la Trata de personas. Así, la seguridad humana pone sobre el tapete el tema de las relaciones complejas entre el desarme, los derechos humanos y el desarrollo.⁷⁷

Teniendo en cuenta que vivimos en un mundo cada vez más globalizado, las amenazas para la seguridad humana se traducen en condiciones de posibilidad de genocidios, guerras civiles, violaciones de los derechos humanos, el trabajo forzoso y esclavizante y la desnutrición.

De esta manera la seguridad humana, de alcance universal, encuentra sus fundamentos en la interdependencia, centrada en la prevención. La misma tiene por eje principal a los individuos, disminuyendo la importancia otorgada anteriormente a los territorios y poniendo el acento en las poblaciones; dejando de lado el enfoque realista de la seguridad militar para sustituirlo por el liberal del desarrollo duradero y la intervención humanitaria.

El concepto de seguridad humana se concibe y aplica de tres maneras complementarias. Primero, refleja y apoya una concepción jurídica de la seguridad según la cual los derechos humanos y de las minorías deben ser respetados, bajo pena de que el Estado que así no lo hiciese pueda ser sancionado. Segundo, la seguridad humana se sostiene a partir del punto de vista humanitario; considerando que los no combatientes no deben ser víctimas de guerra y que los Estados tienen la responsabilidad de intervenir previniendo, conteniendo o reprimiendo, las masacres y los genocidios. Tercero, la seguridad humana promueve también la intervención socioeconómica, debido a que apunta a resolver las causas profundas de los conflictos armados y la violencia.

Recapitulando lo anteriormente desarrollado, podríamos sostener que la seguridad humana incluye, la seguridad personal, política, colectiva, económica, alimentaria, ambiental y de los cuidados de la salud.

III.1. SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

A mediados de los noventa es que comienza a surgir el concepto de seguridad humana en el panorama mundial, dentro de un contexto de búsqueda de nuevos paradigmas para

⁷⁷ Para el análisis de este capítulo nos basamos en UNESCO, *Promover la Seguridad Humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005, 213 págs.

explicar el sistema internacional. Dicha búsqueda fue propiciada fundamentalmente por una creciente discusión teórica y práctica en torno a los conceptos tradicionales de seguridad.

Así, desde los ámbitos académicos y desde algunas organizaciones internacionales -e incluso ciertos Estados- se ha comenzado a promover el concepto de seguridad humana como una definición para captar mejor los nuevos desafíos en materia de seguridad, desde una perspectiva humanista. Entre los países que han iniciado la promoción del concepto de seguridad humana se destacan los miembros de la Comisión de Seguridad Humana, principalmente Canadá y Japón.

El debate más reciente sobre este concepto se centra en dos informes: *La seguridad humana, ahora*, de la Comisión de Seguridad Humana, y *La Responsabilidad de Proteger*, de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado.

En enero de 2001 se crea la Comisión de Seguridad Humana, por medio del pedido realizado por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el contexto de la Cumbre del Milenio y con el sustento del Gobierno de Japón. Al constituirse, la Comisión se propuso reflexionar sobre las metodologías viables para:

- a) Originar el entendimiento público de la seguridad humana y sus imperativos.
- b) Promover el concepto de seguridad humana como una herramienta activa para la formulación y aplicación de políticas.
- c) Formular un programa de acción para determinar medidas que ayuden a enfrentar las amenazas a la seguridad humana.

En este orden metodológico, en mayo de 2003 se creó el informe *La seguridad humana, ahora*⁷⁸ en cual se pretende dar respuesta a los tres puntos mencionados.

El informe enfatiza que los nuevos elementos de inseguridad que afectan a las personas necesitan de un enfoque integrado, siendo la perspectiva de seguridad humana, una herramienta viable para generar un marco de respuestas a estos nuevos desafíos. Queda explicitado en los postulados elaborados por la Comisión de Seguridad Humana, quienes sostienen que:

*“Las políticas y las instituciones deben responder a esas inseguridades de manera más firme e integrada. El Estado continúa siendo el principal responsable de la seguridad. Pero como los problemas de la seguridad se tornan cada vez más complejos y varios actores intentan desempeñar un papel en esta esfera, necesitamos un desplazamiento de paradigma. La atención debe ampliarse desde el ámbito del Estado para incluir la seguridad de la gente, la seguridad humana”*⁷⁹.

Con respecto a la definición del concepto de Seguridad Humana, la misma Comisión determina en su documento que:

“la seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y sus aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia,

⁷⁸ COMISIOIN DE SEGURIDAD HUMANA, *La seguridad humana, ahora*, Nueva York, Naciones Unidas, 2003, URL [http](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf) (en línea), fecha de consulta 26/09/07, http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf

⁷⁹ COMISION DE SEGURIDAD HUMANA, *op cit.*

dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio”.

Luego, se recalca que para el logro del objetivo mencionado anteriormente existen dos estrategias generales: la *protección y la potenciación de los individuos*. La protección actúa aislando a las personas de los peligros. Así se requiere con ello un esfuerzo establecido para formar normas, procesos e instituciones que se encarguen de las situaciones de inseguridad. Surge así el respeto a los derechos humanos como el eje de protección de la seguridad humana. El empoderamiento (empowerment) ayuda a que las personas puedan participar en la toma de decisiones.

También el informe resalta el fomento de los principios democráticos los cuales son un paso imprescindible para la seguridad humana y el desarrollo. Además, es preciso crear, en el marco del estado de derecho, instituciones sólidas que permitan autonomía y posibilidades de participación a las personas.

La Comisión muestra en su informe el análisis sobre seis temas relacionados con el conflicto y la privación, donde *“las manifestaciones de inseguridad humana eran críticas y generalizadas:*

- *Protección de las personas en conflictos violentos. Se subraya la necesidad de reforzar las normas y los mecanismos de protección de los civiles, principales víctimas de los conflictos. Desarmar a las personas y combatir el delito, impidiendo la proliferación de armas y el comercio ilegal de recursos y personas, constituye una tarea prioritaria.*
- *Protección y potenciación de las personas que migran o son desplazadas. Como en la actualidad no existe un marco internacional convenido para proteger o regular la migración, a excepción del caso de los refugiados; se propone explorar la viabilidad de un marco de migración internacional, estableciendo las bases para un debate y diálogo amplios sobre la necesidad de establecer un cuidadoso equilibrio entre los intereses de seguridad de desarrollo de los países y la seguridad humana de las personas que se trasladan.*
- *Protección y potenciación de las personas en situaciones posteriores a los conflictos. Se propone diseñar un marco y una estrategia de financiamiento específico para proteger a las personas en situaciones de conflicto.*
- *Inseguridad económica, la posibilidad de elegir entre distintas oportunidades. La seguridad humana se centra en las condiciones económicas desfavorables y los impactos sociales de las crisis. Así, la distribución equitativa de los recursos es de gran importancia para garantizar los medios de vida y las oportunidades de las personas.*
- *La salud como elemento de la seguridad humana. En este punto se destaca el tema del VIH/SIDA como prioritario. Por su urgencia, profundidad e impacto, las enfermedades infecciosas, las amenazas relacionadas con la pobreza y las privaciones en materia de salud que existen en todo el mundo se consideran de suma importancia.*
- *Conocimientos, preparación para la vida y valores como elementos de la seguridad humana. Se destaca la necesidad de llegar a la meta de educación primaria universal y la manera en que los medios de comunicación y de información pública*

*contribuyen potencialmente para que las personas puedan ejercer activamente sus derechos así como asumir sus responsabilidades.*⁸⁰

III.1.a. INICIOS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA: INFORME DEL PNUD

En el Informe, “*Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*”⁸¹, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pretendió formar un análisis global sobre el tema y puntualizar el concepto de seguridad sobre nuevas dimensiones. Según el PNUD, las condiciones que garantizan la seguridad humana son una población libre de temor y libre de carencias.

A partir de dicho documento se resalta que en un gran número de personas el sentimiento de inseguridad tiene más que ver con las preocupaciones de la vida cotidiana que el temor de una guerra a gran escala. Al respecto, el PNUD sostiene que:

*“En términos generales, no será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales – ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social salvo en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos”*⁸².

Además agrega en su documento que:

*“la seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”*⁸³.

En relación al vínculo entre desarrollo humano y seguridad humana, se expresa que el desarrollo humano es la ampliación de las oportunidades de la gente. En cuanto a la seguridad humana se refiere a la posibilidad de disfrutar de manera estable, es decir, *“que las oportunidades que se tienen hoy no se desvanezcan en el tiempo”*⁸⁴.

Se plantea así una concepción de la seguridad humana ampliada, suponiendo una preocupación universal por la vida y la dignidad humana, cuyos componentes son interdependientes -en los ámbitos político, social, económico y ambiental- y que los efectos de

⁸⁰ UNESCO, *Promover la Seguridad Humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005, 213 págs.

⁸¹ PNUD, “*Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*”, Informe del PNUD, Nueva York, Oxford University Press, 1994, URL [http](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994) (en línea) fecha de consulta 22/08/07,

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

las principales amenazas que la afectan son de carácter mundial -narcotráfico, terrorismo, degradación ambiental, tráfico de armas, entre otros-.

También se expone un carácter integrador del concepto, alejándolo de las concepciones tradicionales de seguridad en términos de defensa del territorio y poder militar. En este sentido, la seguridad humana se basa en la seguridad de las personas, y deduciendo que el desarrollo debe beneficiar a todos por igual.

El informe señala seis dimensiones que forman parte de la seguridad humana y sus preocupaciones principales: económica, de la salud, del medio ambiente, personal, comunitaria y política. Todos estos componentes son analíticamente distinguibles, sin embargo en su conjunto constituyen un solo fenómeno, el de la seguridad humana. Así, el concepto es entendido como “indivisible” ya que el menoscabo de las seguridades relacionadas con una de las dimensiones afecta al resto.

III.2. LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LA SEGURIDAD HUMANA

El concepto de seguridad humana fue agregado también como un tema primordial en el Informe del Milenio de las Naciones Unidas. Representativo de ello es que el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, manifestó que:

“las exigencias de seguridad han hecho que hoy en día abarque también la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia”,

Ampliando que,

“la necesidad de aplicar criterios de seguridad más centrados en el ser humano es aún mayor debido al peligro permanente que plantean para la humanidad las armas de destrucción en masa, muy en especial las armas nucleares: su nombre mismo revela su alcance y sus objetivos, si alguna vez llegaran a utilizarse”⁸⁵.

Dicho Informe enfatiza que al definir la seguridad en términos de la protección de las personas se deben analizar seis aspectos esenciales:

i) “La prevención. En términos de promoción de un desarrollo económico equilibrado, junto con el respeto de los derechos humanos y los de las minorías, y con acuerdos políticos en los que todos los sectores estén representados equitativamente, ya que los conflictos son más frecuentes en los países pobres, especialmente en los que están mal gobernados y donde hay agudas desigualdades entre grupos étnicos o religiosos.

ii) La protección de los sectores más vulnerables. Esto se realiza a través de la correcta aplicación del derecho internacional y de la observancia de los derechos humanos.

⁸⁵ NACIONES UNIDAS, *Nosotros los pueblos, la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, “Un mundo sin temor”, Capítulo IV, numeral 194 y 195, Nueva York, 2000.

iii) *El dilema de la intervención. No debe utilizarse la soberanía nacional para proteger a los que violan arbitrariamente los derechos y amenazan la vida de sus congéneres.*

iv) *El fortalecimiento de las operaciones de paz. Con ello se invita a considerar las recomendaciones de un grupo de expertos creado por el Secretario General para examinar todos los aspectos de las operaciones de paz.*

v) *La especificación de las sanciones. Se insta al Consejo de Seguridad a revisar y analizar las investigaciones en esta materia con el fin de que las sanciones sean más eficaces gracias a la especificación de su objetivo.*

vi) *La reducción de los armamentos. Se hace un llamamiento a los Estados Miembros a controlar de manera más rigurosa las transferencias de armas pequeñas y a comprometerse a reducir los riesgos tanto de armas nucleares existentes como su proliferación.”⁸⁶*

Al puntualizar el concepto de la seguridad humana, Kofi Annan define que:

“en su sentido más amplio involucra mucho más que la ausencia de conflictos. Este incorpora el tema de los derechos humanos, el buen gobierno, acceso a la educación y la salud, además de asegurar que cada individuo tenga las oportunidades y la capacidad de elección necesaria para el cumplimiento de todo su potencial. Cada paso en esa dirección es también un paso hacia la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prevención de conflictos. La libertad de la necesidad y del temor, y la libertad de las futuras generaciones de heredar un medio ambiente saludable, son las dimensiones que en forma interrelacionada componen la seguridad humana, y por lo tanto, la seguridad nacional”⁸⁷.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) también aportó en la promoción de este concepto.

En este sentido, ha organizado una serie de seminarios internacionales con el propósito de suscitar enfoques regionales encaminados a definir más claramente las necesidades y las modalidades de acciones apropiadas para promover conjuntamente la seguridad humana y la prevención de conflictos en cada contexto regional y cultural específico⁸⁸.

En este marco la Directora de la División de Estudios Prospectivos, Filosofía y Ciencias Humanas de la UNESCO, Moufida Goucha, ha enfatizado acerca de la importancia de

“prevenir los conflictos y la violencia, prestando especial atención al efecto combinado de los riesgos y las amenazas que pesan sobre los ciudadanos y preconizando la erradicación de las amenazas no armadas y no militares para la paz y la seguridad. Ello exige a su vez profundizar en los conceptos

⁸⁶ UNESCO, op. cit.

⁸⁷ KOFI Annan, “Towards a Culture of Peace”, 8 de noviembre de 2001, [http](http://www.unesco.org), (en línea), fecha de consulta 30/10/07, www.unesco.org.

⁸⁸ MOUFIDA GOUCHA y ROJAS Francisco A., *Las nuevas perspectivas de la seguridad humana en América Latina*, en Seguridad Humana, Prevención d Conflictos y Paz, UNESCO/FLACSO-Chile, mayo de 2002.

*de seguridad humana y seguridad democrática, en un momento en que tan manifiesta resulta la necesidad de renovar la lógica internacional imperante en materia de seguridad*⁸⁹.

Esta Organización también ha promovido una serie de iniciativas en materia de educación, concretamente sobre la formación en derechos humanos para grupos específicos, como los representantes de las fuerzas armadas, de seguridad y policías.

También se ha propuesto mejorar las relaciones de intercambio con institutos de investigación y formación sobre la paz, como así también con institutos de estudios sobre defensa y estudios estratégicos.

Por medio de su red SECURIPAX⁹⁰, la UNESCO ha determinado en Internet un portal destinado a mejorar la interconexión entre diversas redes de organismos, instituciones de investigación, universidades y centros que promueven la paz y la seguridad humana como elemento primordial de sus programas.

Aunque los comienzos del concepto de protección a las personas está relacionado al nacimiento del derecho internacional, fue en la Carta de las Naciones Unidas y principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 donde alcanzó una dimensión mundial.

Como se ha señalado más arriba, en 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo reglamentó un planteamiento global. En el informe del Milenio el concepto se convirtió en un eje articulador del sistema de las Naciones Unidas. Dos de sus instituciones académicas, la Universidad de las Naciones Unidas y la Universidad para la Paz han ejecutado trabajos y promovido publicaciones al respecto.

Es importante destacar la presencia de uno de los fenómenos particulares de la sociedad contemporánea, las organizaciones no gubernamentales (ONG), tanto a nivel nacional como internacional, cuyo principal objetivo es la interrelación de la sociedad civil con el gobierno. Estas ONG's en materia de seguridad humana son innumerables; como ejemplo se destacan la Red Internacional de Relaciones y Seguridad, Saferworld, entre otras.

La relevancia que las mismas tienen para el análisis que pretendemos llevar adelante, está estrechamente relacionado con el marco teórico que guía nuestra investigación. Desde el punto de vista del institucionalismo neoliberal, una de las categorías en las que se expresan las instituciones, es precisamente la de las *organizaciones internacionales*. Las mismas, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, configuran un elemento fundamental en la configuración de las preferencias e intereses de los Estados. De este modo, se torna esencial dar cuenta de su presencia e incidencia, ya que se trata de un factor determinante en los comportamientos de los diferentes Estados.

A partir de la creación de diversas instituciones nacionales e internacionales, junto con las numerosas campañas y trabajos interestatales y de ONG's, se han instalado las temáticas de los derechos humanos y seguridad humana como problemas que merecen ser abordados cada vez con mayor urgencia.

En este sentido, es innegable que en la última década las problemáticas de los derechos humanos y las amenazas de la seguridad humana, han sido instaladas de un modo creciente en los foros y convenciones internacionales, así como también en muchas de las políticas

⁸⁹ MOUFIDA GOUCHA, Unidad para la Paz y las Nuevas Dimensiones de la Seguridad, UNESCO, junio de 2000.

⁹⁰ UNESCO, "Securipax Forum", UNESCO, 2002, URL [http \(en línea\)](http://www.unesco.org/securigapax), fecha de consulta 16/01/08,

nacionales. Sin embargo, en lo que respecta a la Trata y al tráfico ilegal de personas, continúa sin ser totalmente dimensionado como una real amenaza a la seguridad.

III.3. INICIATIVAS EN LA REGIÓN

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha creado un importante debate en relación a la elaboración de un concepto compartido de seguridad para la región.

En primera instancia hay que destacar un antecedente importante para la seguridad humana en el hemisferio, el cual surgió en la Asamblea General de la OEA celebrada en Bridgetown en junio de 1992.

En la Declaración de Bridgetown se pactó constituir un enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. De este modo los gobiernos

“reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”⁹¹.

También se acentuó que las nuevas amenazas y desafíos a la seguridad eran de naturaleza transnacional y exigían respuestas que demandan la actividad de diversas organizaciones en los planos nacional y hemisférico. En este sentido, se acordó fortalecer y realizar mecanismos apropiados para profundizar la cooperación y la coordinación para afrontar las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales referentes a la seguridad hemisférica.

La Comisión de Seguridad Hemisférica, como órgano preparatorio de la Conferencia, ha realizado una serie de trabajos que incluyeron consultas diversas y amplias a las distintas entidades relacionadas a los asuntos de seguridad en el hemisferio. Varios gobiernos de la región hicieron un cuestionario en relación con los temas centrales de la Conferencia. Por otra parte, en el marco de las dos últimas reuniones de la Asamblea General de la OEA se han aprobado importantes declaraciones y resoluciones para apoyar a la próxima Conferencia Especial de Seguridad.

En el Proyecto Preliminar de Declaración de la Conferencia no se logró un consenso entre los Países Miembros de la OEA. La serie de corchetes⁹² que se encuentran en el documento preliminar son un reflejo de las dificultades que afrontan los países para el logro de un concepto común de seguridad que les permita obtener y utilizar instrumentos que protejan a los Estados y sus ciudadanos.

⁹¹ OEA Resolución, “Declaración de Bridgetown”, FLACSO, Chile, 2003, AG/DEC. 27(XXXII-0/02), URL <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=570> (en línea) fecha de consulta 26/12/07,

⁹² En diplomacia se denomina “corchetes” [...] a conceptos o párrafos que han suscitado observaciones de alguno de los negociadores del texto. Puede tratarse de discrepancias de fondo o meramente formales.

En este contexto se puede observar que el proyecto de declaración reafirma el enfoque multidimensional de la seguridad como lo hace la Declaración de Bridgetown. Asume que es preciso examinar la diversidad de percepciones entre los Estados sobre amenazas, y las preocupaciones y otros desafíos a su seguridad como la situación económica, social, política, ambiental y de salud de los países. Además afirma que la *“seguridad de los individuos es una responsabilidad principal de los Estados y un elemento esencial de la seguridad nacional y la del hemisferio. La seguridad del Estado y la seguridad humana se refuerzan mutuamente. Tanto la seguridad humana como la del Estado se fortalecen cuando los estados aseguran la protección de los derechos, la seguridad, y la vida de las personas.”*⁹³.

Es menester señalar que la Conferencia Especial de Seguridad simboliza una oportunidad para que los países del hemisferio intenten consolidar una visión más amplia de la seguridad con miras al establecimiento y la preparación de una carta interamericana de seguridad hemisférica.

En este sentido la Declaración de la Conferencia Especial confirma los valores y principios que organizan la cooperación en el continente, donde la democracia debe ser el eje central, y se recalca la necesidad de impulsar un enfoque de seguridad integral que tenga en cuenta de manera efectiva las dimensiones que afectan la seguridad de las personas. Aquí se puede mencionar la importancia de la teoría institucionalista neoliberal, la cual se centra en la cooperación e institucionalización. Cuanto más fuerte son las instituciones implicadas en las unidades de análisis, en este caso la OEA, aún más se incrementará el logro de una cooperación entre los diferentes Estados.

El institucionalismo neoliberal busca dar una explicación de la formación de instituciones sobre el proceso de interacción de las unidades de la estructura del sistema internacional, con lo cual intenta afirmar que las relaciones de cooperación entre los Estados son posibles en un sistema de anarquía y que el peso de las instituciones en los procesos de cooperación ayudan a crear mecanismos de seguridad compartida, permitiendo una relación estable entre los Estados.

En la Segunda Cumbre de las Américas -Santiago de Chile, 1998- los presidentes encomendaron a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA la realización de un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, para abordar sus diversos aspectos a partir de las posiciones comunes más apropiadas, incluyendo el desarme y el control de los armamentos. Se señalaba asimismo la urgencia de estipular formas para fortalecer la institucionalidad en este campo⁹⁴.

En la Tercera Cumbre de las Américas – Québec, 2001- se ratificó el mandato previo y se decidió celebrar una Conferencia Especial de Seguridad. La Comisión de Seguridad Hemisférica debería concluir la revisión de todos los temas relativos al enfoque sobre seguridad en el hemisferio. En el Plan de Acción se insta a que:

“continuarán con las actividades prioritarias de prevención de conflictos y de solución pacífica de controversias, responderán a las preocupaciones comunes de seguridad y defensa tanto tradicionales como no tradicionales, y apoyarán las medidas adecuadas para aumentar la seguridad humana”.

⁹³ OEA, Proyecto de Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad. CP/CSH-558/03 rev. 3 OEA, 2003, URL [http \(en línea\)](http://www.oas.org), fecha de consulta 13/11/07, www.oas.org Véase también FLACSO, “Taller de Consulta con OSCs y académicos de América Latina y el Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad”, FLACSO 17/03/2003, URL [http \(en línea\)](http://www.flacso.cl) fecha de consulta 13/11/07 www.flacso.cl

⁹⁴ OEA, Conferencia Especial de Seguridad, AG/RES. 1908 (XXXII-O/02)

Esta declaración encuentra su origen en un documento presentado por la Delegación de Canadá en la Asamblea General de la OEA en junio de año 2000. La Delegación de Canadá propuso que la Cumbre de las Américas y la OEA podrían -en el contexto del fortalecimiento y la consolidación de la democracia- reunir la cuestión de la seguridad humana como guía útil a fin de establecer prioridades y evaluar los resultados en esta materia⁹⁵.

En la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en el año 2003⁹⁶, la Comisión de Seguridad Hemisférica declaró que la seguridad es multidimensional, ya que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas, relacionadas con la seguridad de los Estados del hemisferio, por lo que se incorporan prioridades de cada Estado, contribuyendo a consolidar la paz, el desarrollo integral y la justicia social, las cuales se basan en valores democráticos, respeto y promoción de la defensa de los derechos humanos, solidaridad, cooperación y respeto por la soberanía.

Gracias a las instituciones de la región se ha podido definir este concepto de seguridad humana. En torno a las nuevas amenazas, las cuales se conciben en el nuevo concepto de seguridad incluyen al tráfico de drogas, el crimen organizado, la migración y los refugiados, la degradación ambiental, el terrorismo transnacional, y la Trata de personas. Dichas amenazas propician un desorden social; su surgimiento proviene de problemas sociales que tienen como ser desempleo, pobreza y desigualdad, los cuales se encuentran inmersos en nuestra región.

III.4. MIGRACIONES Y SEGURIDAD HUMANA

Los procesos migratorios internacionales se identifican con aquellos movimientos en los cuales hombres, mujeres y niños cruzan las fronteras político-administrativas de los Estados-nación. Así, se sitúa en un terreno que trasciende los límites tradicionales de los Estados, agregando con ello una perspectiva internacional a la definición más básica de migración.

La dimensión internacional del fenómeno se transmite y reproduce al observar sus causas, consecuencias y problemas, insertando de este modo las migraciones en un contexto de alcance planetario. Si las migraciones son mundiales, entonces lo son también sus causas y consecuencias, tanto como la situación de vulnerabilidad social y económica que afecta a los inmigrantes que salen de sus países en busca de mejores condiciones de vida.

Articulando el tema migratorio desde la perspectiva de la seguridad humana surge un planeamiento que incorpora al menos tres elementos:

- i) El carácter global del fenómeno

⁹⁵ OEA, Documento presentado por la delegación de Canadá a la Asamblea General de la OEA, OAS/SER.P, AG/doc.3851/00.

⁹⁶ OEA, Conferencia Especial de Seguridad, OEA Consejo Permanente, 2003, URL <http://scm.oas.org/Reference/spanish/CONSEJO%20PERMANENTE%20%20RESOLUCIONES/CP%20RES%20843S.doc>, fecha de consulta 07/08/07.

ii) La situación central de los sujetos y de su vulnerabilidad social, económica y psicológica

iii) La responsabilidad de los Estados para hacer frente en forma coordinada y organizada a la situación de inseguridad que afecta a millones de seres humanos que arriesgan sus propias vidas en los intentos por realizar el anhelo de mejorar su situación inicial.

A partir de la década del 70 la inmigración en el mundo se ha duplicado, incrementándose en el año 2000 a 175 millones de personas que viven en un país distinto al de nacimiento. Esta cifra representa aproximadamente el 3% de la población mundial. La alta concentración de inmigrantes en determinados países o zonas geográficas ha provocado la problematización de la migración, convirtiéndose en uno de los aspectos clave de las primacías políticas de los gobiernos.

Según el informe de las Naciones Unidas⁹⁷, el 60% de los inmigrantes reside actualmente en países más desarrollados. La gran mayoría de ellos vive en Europa (56 millones), Asia (50 millones) y América del Norte (41 millones). Una de cada diez personas que residen en las regiones más desarrolladas es un inmigrante, mientras que una de cada 70 personas que viven en las regiones menos desarrolladas es un inmigrante.

Ello indica que el movimiento migratorio se orienta desde lugares con menores niveles de desarrollo hacia aquellos sectores que presenta una mejor perspectiva en este sentido. A partir de esta primera observación surge entonces la necesidad de considerar qué es lo que sucede en los países receptores y si efectivamente conlleva a un mejoramiento en la calidad de vida de los inmigrantes y, por otra parte, a deliberar sobre la manera en que los países emisores podrían efectivamente lograr retener a su población.

Si bien la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo n° 13) garantiza el derecho de toda persona a circular libremente, elegir su residencia en el territorio de un Estado y a salir de cualquier país y regresar al propio, en respuesta al incremento en el número de inmigrantes los Estados han emprendido la aplicación de políticas que buscan disminuir el número de extranjeros que llegan a sus respectivos países⁹⁸, resguardándose en el principio de protección de la soberanía y el territorio.

La situación actual entonces bosqueja una tensión básica. Por un lado, la dinámica de la globalización, el incremento desigual de las economías y el impulso de las tecnologías que intensifican el movimiento de personas que transitan de un país a otro. Por el otro, los Estados, demandando su derecho a defender y proteger la soberanía, sus ciudadanos y el territorio, emprenden gradualmente el cierre de las fronteras a los extranjeros, en especial aquellos “menos deseables” que responden a las demandas del mercado laboral interno.

Con el cierre de fronteras se producen todas las condiciones necesarias para el empeoramiento de las condiciones de vulnerabilidad que afectan a los inmigrantes.

De allí, el aumento del tráfico de personas, la situación de irregularidad de los inmigrantes, y su estigmatización como personas “ilegales”, “delincuentes” e inclusive

⁹⁷ INTERNATIONAL MIGRATION REPORT, 2002. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población ST/ESA/SER.A/220, Nueva York, 2002.

⁹⁸ INTERNATIONAL MIGRATION REPORT, 2002. División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ST/ESA/SER.A/220. Según el informe sobre migraciones internacionales de las Naciones Unidas, en 2001 un 40% de los Estados habían adoptado medidas tendientes a controlar y disminuir la inmigración.

“posibles terroristas” son situaciones que obstaculizan un apropiado desarrollo de los proyectos de vida de los inmigrantes en el momento de salir de sus hogares y además los exponen a mayores abusos, fundando una dinámica en la que se profundizan la discriminación, la exclusión y la marginalidad.

En sintonía con y a partir de ello, nace dentro del marco de la globalización y del avance de las políticas multilaterales un sistema internacional que origina la protección de los derechos humanos de todos los inmigrantes.

Para lograr el éxito de estos marcos reguladores internacionales, es necesaria la voluntad de los Estados-nación y su compromiso no sólo de adherirse a los diversos acuerdos y tratados, sino además de aplicarlos adecuadamente dentro de sus fronteras.

Esto porque los Estados por sí solos no pueden encontrar soluciones a problemas como el tráfico de personas, la discriminación hacia los inmigrantes o las presiones en los mercados laborales, sobre todo teniendo en cuenta que una de las razones vitales del crecimiento en la migración es la mundialización de la economía, de las comunicaciones y de los avances científicos. Por este motivo es necesario que los Estados interesados actúen de un modo cooperativo.

En nuestra región los problemas de seguridad humana tienen especificidades propias del contexto actual. Lejos de formar una realidad homogénea, la región presenta diversas tendencias que conforman una heterogeneidad tanto en términos de los movimientos migratorios actuales como en los patrones migratorios previos. Se calcula que en América Latina y el Caribe 20 millones de personas viven fuera de su país de nacimiento, lo que representa el 13% de todos los inmigrantes internacionales⁹⁹.

La gran mayoría de los inmigrantes se dirige a los Estados Unidos, y en menor proporción a otros países desarrollados (Japón, Canadá, España, Italia, entre otros). En los Estados Unidos, de acuerdo con la encuesta continua de población, se deduce que hay 14,5 millones de inmigrantes provenientes de América Latina y el Caribe (lo que concierne a la mitad de todos los inmigrantes que llegan a ese país).

III.5. TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNUAP, 2000)¹⁰⁰, 4 millones de mujeres son vendidas cada año con algún fin de prostitución, esclavitud y/o matrimonio y dos millones de niños son introducidos en el comercio sexual. Se presume que entre 700.000 y 2 millones de personas son víctimas de la Trata en el hemisferio. Las víctimas primordiales son mujeres, niños y personas de bajos recursos.

⁹⁹ CONFERENCIA HEMISFERICA SOBRE MIGRACION INTERNACIONAL: derechos humanos y trata de personas en las Américas. Documento preparado por Miguel Villa y Jorge Martínez. CEPAL 2002.

¹⁰⁰ UNFPAP, United Nations Population Fund, Trafficking in Human Misery, UNFPA, 2000. URL <http://www.unfpa.org/gender/violence1.htm> (en línea), fecha de consulta 02/07/07.

Para dimensionar el flujo de capitales que involucra el Tráfico y la Trata de personas, debemos mencionar que sus ganancias a nivel mundial solamente son superadas por las procedentes del tráfico de armas y el tráfico de drogas.

Los avances en las comunicaciones y la globalización poseen una contrapartida en la extensión y diversificación de la violación de los derechos humanos de las víctimas de Trata y Tráfico. El informe realizado por la Conferencia Hemisférica sobre Migración propone diversos mecanismos de Tráfico y explotación sexual de mujeres, menores y adolescentes:

- i) Mercado matrimonial.
- ii) Mujeres víctimas de Tráfico situadas en las cercanías de bases militares para uso sexual por parte de militares.
- iii) Trata de mujeres para proporcionar mano de obra barata.
- iv) Mujeres atraídas por medio de contratos, destinadas a la explotación sexual.
- v) Mujeres y niños para atender la demanda del turismo sexual.
- vi) Mujeres y niños víctimas del Tráfico con fines de comercio de órganos.
- vii) Niños vendidos para servir en conflictos bélicos.
- viii) Tráfico de personas para transportar droga.

En los últimos años ha incrementado el número de mujeres y niños latinoamericanos trasladados hacia Estados Unidos y países europeos como objetos de comercio sexual.

Por otro lado, *“se estima que 40 millones de niños son prostituidos en América Latina como resultado de las precarias condiciones económicas”*¹⁰¹.

Como ejemplos de este último, *“en Nicaragua un estudio realizado por el Gobierno, en 1999 señaló que el 82% de los niños que se prostituían lo hacían desde al menos un año antes. 47% de estos menores ejercían la prostitución debido a razones económicas y 96% para poder sufragar su dependencia de la droga”*¹⁰². *En Guatemala la policía local estima que sólo en la capital alrededor de 2.000 niñas y niños son explotados sexualmente en burdeles”*¹⁰³.

Se estima que Costa Rica presenta uno de los mayores problemas de prostitución infantil en la región. El Instituto Nacional de Menores calcula que unos 3.000 menores provienen de las redes de prostitución en la capital del país¹⁰⁴.

El panorama expuesto demuestra que el paradigma de desarrollo humano suele colocar a la seguridad humana como la columna que representa el resultado de la combinación de otras columnas que la integran; tales como equidad, participación, sostenibilidad y de esta

¹⁰¹ SERGE Kovaleski, “The Dark Side of the Tourism Industry”, Toronto Star Newspapers, Ltd., 9 de enero de 2000. En: Patricia Phibes, *The Status of Human Trafficking in Latin America*.

¹⁰² Casa Alianza/Covenant House in Latin America, “Government Survey Reveals Increase in Child Prostitution in Nicaragua”, 10 de agosto de 1999, www.ecpat.net, News Update, agosto de 1999. En: Patricia Phibes, *The Status of Human Trafficking in Latin America*.

¹⁰³ VARNEY James, “Child Prostitution Is a Flourishing Business in Costa Rica, a Business Some Activists Are Trying to Stamp Out”, 7 de mayo de 2000, www.ecpat.net, News Update, mayo de 2000. En: Patricia Phibes, *The Status of Human Trafficking in Latin America*.

¹⁰⁴ VARNEY James, op. cit.

manera viabiliza apreciar el nivel de vida de las personas de una sociedad, interpretando las posibilidades y desafíos que ésta tiene para poder acercarse a un tipo de desarrollo pleno y sostenible.

En la perspectiva de la seguridad humana, como hemos visto, lo más importante en términos de seguridad no es tanto que los Estados puedan garantizar la paz en función a una amenaza externa, sino que garanticen las condiciones mínimas para que las personas se sientan seguras.

Dentro de las amenazas a la seguridad personal encontramos a la Trata de personas como una de las amenazas más terribles en cuanto a la integridad humana debido a que atenta contra la propia humanidad de la persona, convirtiéndola en una mercancía, y por ende deshumanizándola.

En la conformación de un entorno favorable para la seguridad humana, es responsabilidad y compromiso de los Estados y sociedades de fundar un orden económico, político, jurídico y social que reconozca y garantice los derechos humanos. Las personas poseen derechos que los Estados deben garantizar así como deberes que deben cumplir. Sin la garantía de los derechos asegurados y los deberes asumidos; sin la seguridad básica de los derechos, las personas no pueden crear o tener oportunidades de desenvolver sus capacidades que surgen de las condiciones de posibilidad del Tráfico ilícito de migrantes y Trata de personas.

Los países que aquí estudiamos –Argentina, Brasil y Paraguay- enfrentan todavía grandes desafíos relacionados con la constitución de un Estado de derecho y su respectiva institucionalidad por lo que resulta difícil que puedan ofrecer seguridad humana a sus habitantes, ya que una proporción importante de la población vive al margen de los derechos humanos. Esto opera a su vez como causa y consecuencia de la Trata de personas.

Según vimos en capítulos anteriores, aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza –y desesperación por ello- suelen ser las víctimas de las redes de Trata de personas perdiendo derechos que, en definitiva, nunca tuvieron. Y al mismo tiempo, la existencia de estos grupos dice bastante sobre los niveles de maniobra ilegales y por tanto la ineffectividad de las normas de estos países.

En este sentido el Tráfico y Trata de personas es un punto de inflexión en el cual se reflejan muchas de las contradicciones en las sociedades analizadas y, por tanto, en sus normativas. Así, encontramos que tanto en Argentina y Brasil, que son democracias relativamente estables y no tan nuevas como la de Paraguay, los ciudadanos se encuentran en igual condición de inseguridad y desprotección.

III.6. CONCLUSION PARCIAL DEL CAPÍTULO

A lo largo de este capítulo hemos analizado el concepto de seguridad humana, el cual tiene alcance mundial y se centra en los individuos.

Se planteó una concepción de la seguridad humana ampliada, suponiendo que existe una preocupación universal por la vida y la dignidad humana, cuyos elementos son interdependientes -en los ámbitos político, social, económico y ambiental- y las consecuencias de las principales amenazas que afectan la seguridad humana trascienden cualquier frontera por tener carácter transnacional, siendo una de las amenazas la Trata de personas.

El concepto nos brindó dos estrategias que se deberían realizar para implementar la seguridad humana. Una de ellas consistió en la protección; vimos que las personas precisan aislarse de los peligros, protegiendo principalmente a sus derechos humanos. La otra estrategia se denomina empoderamiento, el cual ayuda a las personas a que participen en la toma de decisiones.

Ambas estrategias nos permiten observar que la seguridad humana se relaciona con el desarrollo humano ya que gracias al nuevo concepto se podría lograr que las personas posean más opciones de oportunidades que le garanticen una vida saludable y un acceso equitativo de los recursos para todos. Aquí podemos destacar la importancia de la socialización (la cual consiste en inducir a los individuos de su sociedad a tomar como suyos valores y normas) debido a que es imprescindible que la sociedad adopte al desarrollo humano y la seguridad humana como medios para lograr su bienestar, abarcando todas las dimensiones que tales conceptos incluyen por ser multidimensionales.

La seguridad humana pone de relieve la interdependencia de la gente en el mundo demostrando que las amenazas en tal seguridad no se paran en las fronteras nacionales, sino que es un problema transnacional.

Básicamente la seguridad humana se fundamenta primordialmente en la promoción y protección de los derechos de la ciudadanía que garantizan el bienestar y la satisfacción de las personas en el marco de la propia sociedad. Para garantizar tal derecho el Estado como principal responsable de la seguridad, debe realizar acciones que sean complementadas con las funciones e iniciativas de los actores no estatales y la sociedad civil para lograr una seguridad humana efectiva e integral.

El rol de las organizaciones internacionales es importante a la hora de dimensionar la importancia del nuevo concepto de seguridad en la comunidad internacional, ya que fueron las promotoras de poner en marcha tal concepto.

Diversas instituciones instalan en sus agendas temas relacionados con los derechos humanos y la seguridad humana por ser considerados temas candentes en nuestro sistema internacional; sin embargo la Trata de personas no es dimensionada como una amenaza urgente para diferentes Estados; es por ello que todavía no esta presente nuestra problemática en la realización de las políticas públicas. Por lo tanto, las organizaciones internacionales conforman un elemento trascendental para determinar las preferencias e intereses de los Estados.

En nuestra región las instituciones ayudaron a redefinir el concepto de seguridad humana, asimismo lograron identificar las amenazas que poseen como producto de la estructura social y que adoptan la característica de ser transnacionales, en donde dentro de las

mismas se encuentra la Trata de Personas. Crear una estructura institucional es imprescindible para poder cooperar entre los Estados y así combatir las amenazas.

En cuanto a los procesos migratorios y las amenazas de la seguridad humana, pudimos observar que comparten tres características negativas: el alcance planetario, la vulnerabilidad de los sujetos, y la responsabilidad por parte del Estado, quién debe hacerse cargo de la inseguridad de sus ciudadanos. Para la solución de estas características es menester la creación de un instrumento internacional sobre ambas temáticas que se implemente y adopte en la comunidad internacional, debido que al ser la migración y las amenazas de la seguridad humana problemas internacionales es preciso que los Estados cooperen para obtener una solución óptima.

La globalización actúa como una de las variables que facilitan los flujos migratorios y el crecimiento de la inseguridad humana, ya que permite que las personas, a través de las tecnologías, puedan moverse libremente por el mundo reduciendo las distancias.

Las políticas restrictivas de migración que aplican los Estados para proteger su soberanía, sus ciudadanos, también se convierten en una desventaja para los flujos irregulares de migración debido a que provoca en los inmigrantes condiciones de vulnerabilidad por que realizan el traspaso de fronteras de manera ilegal por no poseer registro alguno de su paradero, por ende estas personas se encuentran carentes de sus derechos, exponiéndose a la discriminación, abusos y Trata de personas.

La falta de oportunidades que encuentran los individuos en sus países de origen es la principal causa de los flujos migratorios en América Latina, generando problemas para la seguridad humana y así originando amenazas transnacionales.

La Trata de personas es considerada una amenaza a la seguridad personal, la cual es una dimensión del concepto de la seguridad humana. Dicha amenaza atenta contra los derechos fundamentales de las víctimas del flagelo.

Argentina, Brasil y Paraguay afrontan grandes desafíos relacionados con la seguridad humana de sus habitantes, ya que una magnitud importante de la población vive al margen de los derechos humanos, y así se denigra a la persona transformándola en una mercadería.

La relación de la Trata de personas con la seguridad humana nos permite divulgar la necesidad de luchar contra esta amenaza. Precisamente se comenzaría a incrementar la aparición de la Trata en muchas políticas públicas que otorgan preponderancia a la seguridad humana.

Sintéticamente, procuramos acercarnos hacia la consecución de uno de los objetivos planteados, en este caso, reconocer el concepto de seguridad humana en relación al fenómeno del Tráfico y la Trata.

En el próximo capítulo se buscará presentar a partir de un enfoque constructivista la vinculación entre las tres unidades de análisis mencionadas. Se comparará para ello, la institucionalización de los tres Estados y la manera en que se manifiesta la seguridad personal en cada una de éstas unidades. En ese sentido resultará necesario exponer las normativas de los tres países respecto a la legislación internacional, con el fin de analizar el sector normativo, el funcionamiento de las instituciones y el concepto de seguridad humana a propósito del Tráfico y la Trata de personas.

CAPÍTULO IV. COMPARACIÓN

Teniendo en cuenta uno de los enfoques propuestos -el constructivismo- nos ubicamos en una naturaleza socialmente construida de la política internacional. En este sentido, tomando en consideración las particularidades propias y compartidas por los tres países, el impacto de las prácticas culturales, las normas de comportamiento, y los valores sociales de la vida política ocupan un lugar fundamental en el análisis.

En cuanto al enfoque neoliberal donde estudiamos que las instituciones internacionales nos llevan a diferentes modalidades de cooperación internacional formales e informales y teniendo en cuenta la premisa de que la cooperación es posible y además que las instituciones pueden modificar la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, nos da lugar con ello al logro de una cooperación exitosa.

Según el enfoque de la seguridad humana se puede observar que la Trata de personas es una nueva amenaza para el sistema internacional, la cual pone en peligro una de las dimensiones del nuevo concepto, la seguridad personal.

Es importante comparar y relacionar las tres unidades de análisis ya que si bien los Estados son los principales actores internacionales, pero no los únicos, éstos definen sus intereses de manera diferente.¹⁰⁵

Argentina, Brasil y Paraguay son signatarios del Protocolo para prevenir, reprimir, reprimir y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños. Este instrumento establece normas para que las legislaciones internas sean coherentes con las necesidades de cada Estado. Para examinar dicha relación es preciso el análisis de datos empíricos en cada unidad de análisis.

En este sentido, el sistema de construcción y socialización de las normas debe analizarse en un contexto en el que, nos encontramos en una zona de extremas desigualdades y altos niveles de corrupción política, institucional y con ello, de las fuerzas de seguridad.

A partir de los datos arrojados a nivel internacional, regional y doméstico de las tres unidades de análisis –Argentina, Brasil y Paraguay- podemos en primer lugar destacar el interés no sólo a nivel institucional y gubernamental sino también social del tema que nos ocupa. Sin embargo, es notable en el caso de Paraguay la ausencia y el desinterés de parte del Estado, que deja a sus ciudadanos en un estado de desamparo y sometimiento.

Si bien las causas y la metodología en todos los casos ofrece similitudes, se pueden observar diferentes accionares por parte de los Estados y la aplicación de normas tanto internacionales como nacionales.

En los tres países se evidencia tanto la Trata interna y redes de tratantes con operatoria en un gran número de provincias simultáneamente. Argentina, por ejemplo, “importa” mujeres y niños de Paraguay y Brasil.

Paraguay, a su vez -según datos de la OIM- el 62% de los casos de Trata reportados en el país son hacia la Argentina, convirtiéndolo en el destino con mayor número de víctimas de origen paraguayo.

En gran parte de los casos de Trata internacional con Argentina como país de destino, las personas ingresan legalmente al país con visa de turista y la Trata con fines de explotación sexual y pornografía representa el 80% de los casos que se reportan.

¹⁰⁵ KEOHANE, Robert O., op.cit. 352 págs

En capítulos anteriores mencionábamos la debilidad intrínseca de Paraguay, debido a la reciente democratización del territorio. Debido a ello, el país no cuenta con una política pública ni estrategia de lucha contra la Trata, ni una asignación presupuestaria de asistencia social que resuelva las desigualdades y detenga el flujo emigratorio de sus ciudadanos.

Esto se cristaliza a su vez en relación al control de fronteras, que es débil y en algunos casos nulos con una superposición de tareas entre las fuerzas de seguridad, específicamente entre el departamento de policía y Migraciones.

En el caso de Brasil, las cifras encontradas son abrumadoras, en parte debido a la inmensidad de su territorio, y se destaca el Tráfico de adolescentes a través de rutas entre municipios y entre estados, con conexiones para las fronteras de América del Sur.

En cuanto al sector normativo, se han utilizado tres criterios, los cuales han sido mencionados en nuestra fundamentación teórica¹⁰⁶ para el análisis del impacto de las normas en la seguridad internacional.

Según el criterio de especificidad, el cual se refiere a la claridad de la norma, se encuentra en parte realizada porque cada uno de los Estados analizados tienen un marco legislativo cercano a la tipificación de la Trata, pero no es totalmente óptimo ya que dicha tipificación del delito no es realizada como lo estipulo el Protocolo de Palermo.

Así vemos en Argentina la falta de un marco legislativo que castigue la Trata, que persiste aún cuando se ratificó en el 2002 - mediante la Ley 25.632- la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado y el Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir, y sancionar la Trata de personas, especialmente mujeres y niños.

El Código Penal argentino hasta el momento no contiene la tipificación de las conductas descriptas en el Protocolo. Las únicas normas tendientes a penalizar algunas de ellas se encuentran desarrolladas en el Código Penal de la Nación y en la Ley de Migraciones N° 25.871, que dedica su capítulo VI a los “Delitos al orden migratorio”.

Recientemente, con la aprobación de la ley para la penalización del delito de la Trata en Argentina, ayudaría al logro de una efectividad de la institución del Tratado de Palermo. Dicha norma, sigue la línea de la definición del Protocolo de Palermo, obligando a probar los elementos subjetivos de la definición de Trata, es decir la utilización de amenazas, engaño, coacción, o fraude para someter a las víctimas, para que se configure el delito.

En cuanto a Brasil, quién también promulga el Protocolo, presenta la ley 8.069 del Estatuto del Niño y el Adolescente, que principalmente pena toda actividad que promueva actos destinados al envío de niños o adolescentes al exterior de forma ilegal o con el fin de obtener lucro. También existen normativas que refieren al castigo de crímenes contra la libertad sexual y el Tráfico de personas, es decir no específicamente a la Trata.

La Constitución Brasileira, por su parte, presenta los delitos de Trata internacional de personas como así también la Trata interna de personas, sin embargo la descripción de estas no se establecen con las características que el Protocolo propone. Se relacionan más con el tráfico ilícito, y solo se define uno de los medios posibles de la Trata, la prostitución.

En el caso de Paraguay es donde encontramos los mayores vacíos normativos, lo cual es alarmante teniendo en cuenta los datos ofrecidos por la OIM y Naciones Unidas respecto a la Trata en este país. La Trata de personas dentro de su territorio nacional no se encuentra prevista, sólo la Trata internacional.

Debido a que la legislación interna paraguaya no avanzó en la reglamentación del Protocolo contra la Trata, los casos de Trata deben ser tratados como crimen organizado. La situación se agrava por la existencia de muchos niños y niñas que no cuentan con certificados

¹⁰⁶ FARRELL, T, op. cit.

de nacimiento, a pesar de que éste es un derecho fundamental consagrado, tanto en la Constitución Nacional como en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Paraguay tiene su encuadre legal mediante el artículo 29 del Código Penal, con la prohibición del uso de la fuerza, las amenazas o engaño para sacar o traer una persona al país con el propósito de la prostitución, y también se prohíbe en otros artículos la Trata de menores, pero estas normativas no incluyen la Trata para trabajo forzoso o servicios, Trata interna, la coerción o la figura de los cómplices en el proceso de explotación.

El segundo criterio analizado, la duración y efectividad de las normas frente a diferentes desafíos; en Argentina se observaron fisuras que debilitan la lucha contra la Trata y el tráfico ilícito. La efectividad es limitada producto de la ausencia de un mecanismo de internalización legítimo ya que no hay una tipificación correcta del delito. Sin embargo, si se ratifica la ley aprobada recientemente por ambas cámaras del Congreso, esta perspectiva cambiaría rotundamente.

Brasil, tampoco tiene duración y efectividad de sus normas. Aquí se ve reflejado en los datos empíricos del país, en cuanto a su inmensidad territorial, lo que lleva al poco control gubernamental y como consecuencia el crecimiento de redes de Trata. A su vez se observó la falta de tipificación del flagelo según el Protocolo.

Paraguay es el claro reflejo de la debilidad del criterio de duración y efectividad de sus normas. Sus datos empíricos llevan a una ausencia de legislación adecuada para el delito, si bien se encuentra tipificado con algunas falencias, no es utilizado en la práctica por el desconocimiento por parte de los funcionarios y sociedad en general.

El tercer criterio, la concordancia, la cual se refiere a la amplitud con la que ha sido aceptada la norma, una relación entre discurso y norma. Argentina y Brasil poseen una correlación entre ambos, mientras que Paraguay presenta una debilidad significativa.

En cuanto al proceso de socialización, definido por Giner como: *“el proceso mediante el cual el individuo es absorbido por la cultura de su sociedad”*¹⁰⁷, es decir, como un proceso educativo en el que el individuo aprende valores, actitudes, normas y pautas de conducta que cada sociedad considera apropiadas de comportamiento. En la socialización de Argentina y Brasil se puede observar un avance significativo. Ambos han realizado acciones para que sus respectivas comunidades adopten normas y valores.

Argentina ha popularizado a la Trata de personas como un tema de interés social, mediante la divulgación de los medios de comunicación. Brasil realizó una campaña a nivel nacional para concientizar a su comunidad de la existencia del flagelo. Estas dos unidades de análisis han utilizado los medios de comunicación para comenzar el proceso de socialización en cuanto a la Trata de personas.

En el caso de Paraguay, el proceso de socialización es nulo debido a la falta de reconocimiento de la existencia del flagelo por parte de las autoridades del gobierno.

En relación a las instituciones internacionales es menester señalar que en los tres países se les otorga una importancia, digamos “formal”, pero que sin embargo no parece ser efectiva.

Keohane define a las instituciones como

*“conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas.”*¹⁰⁸

¹⁰⁷ GINER, Salvador, “La cultura y el proceso de socialización”, *Sociología*, Ed. Península, Barcelona, 1996, 352 págs.

¹⁰⁸ KEOHANE, op. cit. 1984.

Vemos que los tres Estados hacen eco de las instituciones internacionales, a partir de la promulgación del Protocolo, pero a nivel de la política doméstica encontramos contradicciones en las formas de aplicarlo y normarlo. Estas diferencias o contradicciones podemos relacionarlas con los diferentes intereses de los tres países, lo que por otra parte, no los limita a efectuar una acción conjunta de seguridad cooperativa.

Las instituciones de Argentina demuestran que son importantes en este país, sin embargo para que se cumplan los objetivos de las instituciones específicas de la Trata es preciso que la sociedad reconozca la existencia de la problemática, para darles estabilidad a éstas.

El contexto social es influyente para la creación de instituciones ya que es la base para el comienzo de la lucha contra el flagelo y la visibilización por parte de la sociedad. Las medidas tomadas por el Estado y las instituciones contribuyen a la lucha y también permiten el comienzo de la adopción de un instrumento internacional ratificado por Argentina, el Protocolo de Palermo. Un gran avance ha sido la aprobación de la ley sobre la Trata del corriente año, este paso nos permite ver un comienzo de la efectividad de las instituciones en Argentina.

Las instituciones de Brasil no son suficientes para su inmenso territorio, su contexto social, con características como extrema pobreza, gran número de redes de Trata interna, nos demuestra que la sociedad precisa de instituciones que se encarguen de este flagelo para que la misma reconozca la existencia de esta problemática y ayude a combatirla.

El gobierno de Brasil necesita incorporar en su agenda una estructura institucional encargada de transformar la situación actual mediante acciones concretas. Las medidas adoptadas por el gobierno brasilero son realizadas por instituciones que no son específicas de la Trata, por lo que sus objetivos no se centran en combatirla.

Es por ello que no se vislumbra la efectividad de las instituciones de Brasil ya que no se centran en la temática de la Trata, sin embargo Brasil reconoce la importancia de la cooperación e intenta generar incentivos para lograr una seguridad regional, no obstante lo primero que debería hacer es mejorar el institucionalismo en su ámbito interno.

Las instituciones de Paraguay poseen una debilidad en el ámbito doméstico, y esto según la teoría neoliberal conlleva a una baja probabilidad de cooperación.

Las instituciones pueden ayudar a mejorar el contexto social de Paraguay; esto quedó indicado con la creación de instituciones específicas de la Trata de personas, lo que demuestra que esta temática se encuentra en la agenda del gobierno paraguayo que pretende combatirla, sin embargo las medidas no se llevan a cabo, debido al desconocimiento por parte de los agentes.

Para la implementación de Tratado de Palermo, es necesario que se cumpla una de las condiciones para lograr una cooperación exitosa en Paraguay, que el gobierno junto con la sociedad reconozcan que la Trata de personas existe en su territorio, y con la ayuda de una cooperación interna entre las instituciones e incluso entre los Estados de la región permitiría mejorar esta situación.

La carencia de seguridad personal que padecen los ciudadanos de los tres países, coinciden con la mayor o menor institucionalización en cada caso –mayor en el caso de Argentina y menor en Brasil y Paraguay-.

En cuanto a la consideración de la seguridad humana a nivel regional, se destaca la Organización de Estados Americanos, cuando se identificaron cuales eran las amenazas tradicionales y cuáles son las amenazas actuales, entre las que se estableció como amenaza la Trata y el Tráfico ilícito de personas, en el año 2003.

En este sentido parece encontrarse una coherencia en la línea socialización-

instituciones- seguridad humana. Donde las relaciones son proporcionales y se retroalimentan.

A continuación se exponen la normativa comparada de los tres países respecto a la legislación internacional.

NOMBRE DEL DOCUMENTO	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAY
Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”	Ley N° 23.504	Decreto n.º 678, de 6/11/1992	Ley N° 1 del 8/VIII de 1989.
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Ley N° 25.632.	Decreto n.º 5.015/2004	Ley N° 2298/ del 25/XI/2003
Convención de las Naciones Unidas sobre la Esclavitud			Ley N° 3117 del 29/XII/2006
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”	Ley N° 24.632.	Decreto n.º 1973/1996	Ley N° 605/95 del 21/VI/1995

Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, concluída en Ginebra, el 30 de septiembre de 1921.		Decreto n.º 1183, 10/11/1936	
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas as Formas de Discriminación Racial	Ley N° 17.122	Decreto n.º 65.810, 8/12/1969	Ley N° 2128 07/VII/2003
Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la edad mínima para contraer Matrimonio y el registro de los Matrimonios		Lei n.º 10.406, 10/01/2002	
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Ley N° 23.179	Decreto n.º 4316, 30/07/2002	Ley 1.215 del 28 de XI de 1986.
Convención sobre los Derechos del Niño	Ley 23.849	Decreto n.º 99710, 21/11/1990	Ley 57/90 del 20/IX/1990
Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud	Ley N° 7.672.		Ley N°3117 del 29/XII/2006

Convenio 105 de la OIT sobre la Abolición del Trabajo Forzoso	Ley N° 14.932	Decreto n.º 58822, 14/7/1966.	Ley N° 1331 del 04/XII/1967
Convenio 143 de la OIT sobre trabajadores migrantes (disposiciones complementares), 1975		DLG n.º 86/ 1989	
Convenio 181 de la OIT sobre Agencias privadas de empleo, 1997			
Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil	Ley N° 25.255.	Decreto n.º 3597, 12/9/2000	Ley N° 1657 del 10/I/ 2001.
Convenio 29 de la OIT sobre Trabajo Forzoso	14/03/1950 (ratificado)	Decreto n.º 41721, 25/04/1957	Ley N° 1234 del 21/VI de1967
Convenio 97 de la OIT sobre trabajadores migrantes (revisada), 1949		Decreto n.º 58819, 14/07/66	
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena	Decreto Ley N° 11.925/57.	Decreto-Lei n.º 2848, 07/12/1940	
Protocolo Final Anexo al Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena	Ley N° 15.768.	Lei n.º 7.209, 11/07/1984 e Decreto-Lei n.º 2848, 7/12/1940	

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Vigente	Incorporad a	
Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	Ley N° 23.179	Decreto 4377, 13/09/200	
Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder			
Declaración Universal de Derechos Humanos		Assinada em 10/12/194 8	
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ley N° 23.313	Decreto n.º 592, 06/07/199 2.	Ley N° 5 del 9 de IV de 1992.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Ley N° 21.313	Decreto n.º 591, 06/07/199 2.	Ley N° 4 del 9 de IV de 1992
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”	Ley N° 24.658	Decreto n.º 3321,	Ley N° 1040 del 16/IV de 1997.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Ley N° 26171.	Decreto n.º 4738, 12/06/2003.	
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía	Ley N° 25.763.	Decreto n.º 5007, 08/03/2004.	Ley 2134 del 22/VII de 2003
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ley N° 23.313		Ley 400 del 26 VII de 1994
Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud firmada en Ginebra el 25 de Setiembre de 1926			Ley 3117 del 29 de XII de 2006
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Ley N° 25.632.	Decreto n.º 5007, 08/03/2004.	Ley N° 2396 del de 28/ V de 2004.

<p>Protocolo Complementario a la Convención de Naciones Unidas contra la Delicuencia Organizada Transnacional para prevenir el Tráfico Ilicito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire</p>			
<p>Convención Interamericana para Prevenir y sancionar la Tortura</p>		<p>Decreto n.º 98.386, 09/11/198 9</p>	
<p>Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas</p>		<p>Assinado pelo Brasil em 10/06/199 4 e ainda não foi ratificada.</p>	
<p>Convención Interamericana para Prevenir sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer</p>		<p>Decreto n.º 1973, 01/08/199 6</p>	
<p>Convención contra la tortura y otros tratamientos o penas crueles, deshumanos o degradantes.</p>		<p>Decreto n.º 40, 15/02/199 1.</p>	

CONCLUSIONES

Nuestra hipótesis propuesta al comienzo del presente estudio, respecto a la adopción e implementación de políticas contra el Tráfico y la Trata de personas y su desagregación en las variables analizadas, llega finalmente a un cuadro esclarecedor en este trabajo de investigación. Hemos abordado las variables propuestas al comienzo del trabajo, a saber: presencia del proceso de socialización en el sector normativo de la Trata y el Tráfico ilícito de personas desde la perspectiva de la teoría constructivista, presencia de institucionalización en las unidades de análisis sobre el Tráfico y la Trata de personas desde el foco teórico del institucionalismo neoliberal y presencia de la Trata y Tráfico ilícito de personas en el nuevo concepto de seguridad humana.

Retomando algunos de los elementos que hemos venido presentando gradualmente en las “conclusiones parciales”, podemos considerar que los objetivos que han guiado este trabajo de investigación se encuentran alcanzados y cristalizados en el cuerpo del mismo. Tal es así, que hemos analizado la adopción e implementación de políticas públicas contra la Trata y el tráfico ilícito de personas en la Argentina, Brasil y Paraguay.

Hemos visto en el desarrollo del trabajo llevado a cabo que el tema que nos convoca es multicausal y que tanto las causas exógenas como las endógenas dan lugar a una situación de inhumanidad, propia de una nueva forma de esclavitud. Este es un flagelo particularmente visible en los países del Cono Sur en los que hemos puntualizado nuestro análisis.

A partir del concepto de seguridad humana hemos puesto de relieve la situación que se encuentra presente en los tres países respecto a la falta de garantías reales para el cumplimiento de las normativas de carácter internacional como para el de los derechos humanos fundamentales. Esto nos lleva directamente a preguntarnos respecto a cuáles son las consecuencias de la debilidad relativa del orden de derecho actual y el estado de inseguridad y vulnerabilidad que parece desbordar los elementos existentes para combatir el Tráfico y la Trata de personas. Hemos demostrado que esta problemática se encuentra lejos de ser abordada, comprendida y asistida como se merece.

Las políticas esbozadas por los gobiernos si bien dan visibilidad a la cuestión –más en el caso de Argentina y Brasil que en el de Paraguay como se explicaba en el apartado precedente y como pudo observarse a lo largo de la exposición- se encuentran lejos de un camino direccionado a la creación de políticas públicas e implementación de normativas existentes. Sumado a ello encontramos un desconocimiento y una omisión llamativa por parte de aquellos que deben practicar y supervisar la implementación de las normativas.

Esto, como vimos, se debe en parte a la debilidad institucional de los países analizados, lo cual afecta la seguridad humana de sus ciudadanos. En este sentido, la socialización de las normas se encuentra a mitad de camino en los sectores delimitados por la región. Hemos podido observar que la iniciativa de cooperación interestatal debe ser necesaria para lograr la seguridad dentro de los territorios nacionales ya que es un elemento propicio para el tratamiento de la problemática abordada.

En este sentido, evaluando cuál es el efecto de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados en una situación de anarquía internacional, hemos visto como nuestras tres unidades de análisis se encuentran en algunos casos inoperantes ante las realidades actuales. Es por ello que uno de los principales desafíos que enfrentan hoy las tres sociedades en cuestión, es la forma que sus ciudadanos perciben y se relacionan con el entorno normativo, dando lugar tanto a un marco de legalidad como de bienestar. Parecen

existir, desde esa óptica, una serie de factores estructurales que limitan la eficacia e independencia del sistema de justicia –ello se demuestra en la situación de miedo que viven muchas de las víctimas respecto a realizar denuncias–.

La presente situación evidencia de un lado la debilidad de las instituciones e instancias que imparten justicia, como así también el sentimiento de impunidad de los culpables. Básicamente hemos encontrado una baja responsabilidad por parte de los gobiernos respecto a las instituciones internacionales.

Sin embargo, una perspectiva alentadora parece asomar con la iniciativa del Mercosur en su plan de combatir la Trata a nivel regional. Indudablemente, su eficacia dependerá de la voluntad política de los Estados parte en cuanto a la ejecución e implementación de las prácticas propuestas.

Al comienzo de nuestro trabajo hemos descripto los elementos principales del Tráfico ilícito y la Trata de personas en forma genérica. Así, pudimos llegar a la conclusión que la esclavitud ha existido siempre, lo relevante actualmente es la importancia que la sociedad internacional le proporciona al respeto de los derechos humanos.

Los conceptos establecidos por los instrumentos internacionales, en donde se definen la Trata y el Tráfico de personas, nos permiten construir un proceso de socialización dentro de la comunidad mundial debido a que podemos identificar a la Trata y el Tráfico ilícito como delitos y violaciones de los derechos humanos.

Los derechos humanos violados surgen del engaño, la coacción, la violencia física y psicológica que se realizan durante todo el proceso de Trata sobre las potenciales víctimas. Esto deriva de la omisión o corrupción por parte de los Estados.

Podemos afirmar que nuestro objeto de estudio es un problema internacional ya que las víctimas fácilmente pueden traspasar las fronteras, y la magnitud de casos tanto a nivel internacional como regional promueve la cooperación entre los Estados para afrontar esta nueva amenaza transnacional.

La existencia de un contexto de clandestinidad en los pasos fronterizos ayuda al surgimiento de la Trata y el tráfico ilícito de personas en nuestra región. Para conseguir una buena institucionalización para la Trata de personas se precisa de la creación de instituciones específicas de la temática, sin importar a que categorías pertenecen, ya que lo esencial es que las instituciones sean efectivas.

La existencia de una estrategia de seguridad cooperativa regional es necesaria para combatir las amenazas. No obstante, la aplicación de esta estrategia también requiere de la voluntad que deriva de los Estados ya que es menester que compartan objetivos comunes de seguridad.

Las características sociales de cada uno de los Estados, se convierte en una desventaja ya que el flagelo precisa de situaciones vulnerables a nivel económico y social para ser parte de sus sociedades. En general la situación de cada país presenta problemas de pobreza, desigualdad social, alto índice de desempleo, provocando falta de oportunidades para los ciudadanos. En consecuencia algunos optan por ir en busca de una mejor situación de bienestar social en algún país desarrollado a través de la migración regular o irregular. Ante la desesperación de estas personas los reclutadores o proxenetas aprovechan esta oportunidad para comenzar a reclutar nuevas víctimas; y lo que parecía una oportunidad de mejora económica se convierte en la peor pesadilla para las víctimas.

Todos estos datos nos han permitido visualizar las variables correspondientes que se requieren para abordar la problemática en toda su dimensión. Claramente nuestro recorte conceptual ha sido mediado por las tradiciones teóricas, las cuales nos han dado un acercamiento específico aunque interpretativo en última instancia.

El sector normativo se analizó primeramente desde el ámbito internacional con el Protocolo de Palermo. En dicho instrumento se definió el flagelo y se puntualizaron normas para ser aplicadas a los diferentes Estados partes.

En el nivel regional las normas son meras recomendaciones por parte de los Estados, aquí entra en juego el Mercosur junto con la OEA, quienes identificaron a la Trata de personas como una amenaza a nivel regional.

Para combatir el flagelo no existen normas vinculadas, solo se ha realizado una Iniciativa denominada Niñasur, la cual sirve como guía para los Estados parte para combatir el fenómeno realizando seminarios, intercambiando información, proyectando una base de datos con las legislaciones nacionales de los miembros, entre otros. Tal iniciativa fomenta la cooperación entre los Estados parte.

Hemos examinado el marco normativo sobre el Tráfico ilícito y la Trata de personas para los casos de Argentina, Brasil y Paraguay. Con la identificación de los datos empíricos en relación a las normas que adoptan cada uno de los Estados, se pudo destacar que los tres países no han implementado el instrumento específico de la Trata ya que cada sociedad no es conciente aún de la existencia de la Trata de personas en sus sociedades. Si bien Argentina y Brasil lograron un avance mayor, todavía queda mucho por implementar, principalmente lo establecido en el Protocolo.

Los tres Estados no han tipificado el delito de Trata como lo establece el instrumento específico; por ende las normas no son legítimas y esto provoca una efectividad limitada a la hora de implementar las mismas.

Ante esta carencia en el ordenamiento jurídico interno de cada Estado, los agentes optan por utilizar delitos similares en el momento de sancionar el flagelo. En la práctica se ve claramente que la impunidad hacia este delito es lo inconcebible ya que el análisis del proceso de Trata nos demostró el sufrimiento constante de las víctimas.

El proceso de socialización, como mencionamos previamente, se encuentra a mitad de camino. Solo Argentina ha realizado un paso adelante con la aprobación de la Ley n° 26.364.

Hemos conectado las normas de cada unidad de análisis con las realidades que atraviesa la sociedad civil y las múltiples organizaciones que intentan combatir la problemática de la Trata de personas dentro de un territorio nacional. Es así como la recopilación de diversas fuentes periodísticas, así como también la intervención y posicionamiento de las distintas organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil, nos han permitido visualizar la problemática en cuestión.

Con respecto a los criterios propuestos por Farrell, se utilizaron para analizar el impacto de las normas en los tres Estados. Se puede recalcar que la especificidad, en ninguno de los tres países estudiados se encuentra una tipificación correcta de la Trata de personas como lo estipuló el Protocolo de Palermo.

En cuanto a la efectividad y duración se observaron debilidades de las normas en los tres Estados, especialmente en Paraguay. En el caso de Argentina es la que se encuentra en el comienzo para cambiar esta perspectiva con la aprobación de la ley de este año.

El tercer criterio, la concordancia entre la norma y el discurso; en Argentina y Brasil se observan una reciprocidad entre ambos, mientras que Paraguay muestra una debilidad significativa.

En las instituciones y medidas tomadas por cada uno de las unidades de análisis se utilizaron los lineamientos de la teoría institucionalista neoliberal. Argentina y Paraguay han creado muchas instituciones específicas de la Trata, lo que permite apreciar que el tema en cuestión se encuentra en sus agendas nacionales. No obstante, lo revelante son las consecuencias de sus acciones; en nuestro país las medidas son mas efectivas que en el caso

paraguay; nosotros poseemos una ley que sigue los lineamientos del Protocolo de Palermo; en cambio la sociedad de Paraguay desconoce las características del flagelo. Brasil necesita de la creación de más instituciones específicas sobre la Trata de personas, ya que las existentes no cubren las demandas de su población.

Según el postulado neoliberal es preciso de las instituciones para que se logre una cooperación entre los Estados; es por ello que las instituciones deben existir en el interior de cada Estado para luego proyectarlas al ámbito internacional. Asimismo las instituciones deben estudiar el contexto socioeconómico de cada Estado ya que ésta es una variable que no puede ser descuidada por ser el origen de muchas amenazas que azotan nuestra región.

La Trata de personas es identificada como una amenaza actual para la seguridad humana, ya que luego de conocer sus características podemos afirmar que la Trata obstaculiza la promoción y protección de los derechos humanos, prohibiendo la libertad de los individuos principalmente.

La Trata de personas es específicamente una amenaza a la seguridad personal, la cual pertenece a una dimensión del concepto de seguridad humana. Debido a que este flagelo viola los derechos fundamentales de las víctimas consagrados en la comunidad internacional. A su vez es una amenaza social ya que es producida por la inestabilidad político institucional y social de la región.

El desarrollo humano y la seguridad humana se asemejan ya que persiguen los mismos fines, la búsqueda del bienestar humano. Ambos conceptos también son multidimensionales incluyendo las esferas económicas, políticas y culturales. Aquí podemos resaltar la importancia de la socialización (la cual consiste en inducir a los individuos de su sociedad a tomar como suyos valores y normas) debido a que es imprescindible que la sociedad adopte al desarrollo humano y la seguridad humana como medios para lograr su bienestar, abarcando todas las dimensiones.

Principalmente en nuestra región se pueden observar los problemas existentes que quiebran la seguridad humana de los habitantes. Con respecto a este punto se encuentra una similitud entre una víctima de Trata y una víctima de inseguridad en su territorio, ambas no utilizan el poder judicial ya que existe una desconfianza hacia el Estado al no cumplir con sus obligaciones y deberes de asegurar el bienestar social de su población.

Los Estados deben reestablecer la confianza de sus ciudadanos creando instituciones que en la práctica sean efectivas y demuestren acciones concretas para la realización de sus objetivos. Es así que la OEA incentiva a los Estados a combatir las diferentes amenazas transnacionales, entre ellas se encuentra nuestra temática, creando instituciones en los ámbitos domésticos para luego proyectar sus acciones al ámbito internacional.

Sin embargo, los temas más importantes para las agendas de las instituciones y los Estados son los derechos humanos y la seguridad humana; cuando los países identifiquen a la Trata de personas como una amenaza para su seguridad será tratada como un tema candente a la hora de definir las agendas nacionales.

Los problemas migratorios y la inseguridad humana surgen debido a la incidencia de la globalización. Este fenómeno incrementa la desigualdad entre los países y propicia el origen de condiciones de vulnerabilidad hacia los inmigrantes, acrecentando el número de redes sobre la Trata de personas.

Otra variable que influye al incremento del problema migratorio y la inseguridad humana es la implementación de políticas restrictivas sobre migraciones adoptadas por diferentes Estados alrededor del mundo puesto que muchos inmigrantes traspasan las fronteras de forma irregular provocando limitaciones en el goce de los derechos de los migrantes, por ende se exponen por esta causa a ser víctimas de abusos, discriminación o

Trata de personas.

Para afrontar estos problemas internacionales, lo principal que se debe realizar es la creación de un convenio regional para combatir estas problemáticas.

A lo largo de nuestro análisis hemos encontrado cierta coherencia entre los elementos socialización-institucionalización-seguridad humana, debido a que en los tres Estados la socialización es mínima, las instituciones no son totalmente efectivas y los ciudadanos de cada país perciben la inseguridad humana. Todo ello de alguna manera nos muestra una línea de continuidad en el análisis, pero también hemos encontrado contradicciones a la hora de comparar las instituciones internacionales y su proyección en las normativas domésticas en los tres países.

En el recorrido conceptual de nuestro trabajo establecimos algunas comparaciones entre los distintos grados de institucionalización en cada país (posición necesaria por el enfoque teórico asumido para el análisis). Hemos señalado cómo la debilidad institucional y el frágil sistema democrático paraguayo influyen en la socialización de la normativa por parte de la sociedad. De este modo, la representación social del problema, así como también las medidas de gobierno adoptadas para combatir estos delitos presentan grandes dificultades en Paraguay. En contraste con esta unidad de análisis, los esfuerzos para afrontar el Tráfico ilegal de migrantes y la Trata de personas en Argentina han sido considerablemente mayores que Brasil, y por supuesto Paraguay.

Si mencionamos los esfuerzos para la creación de políticas públicas por orden ascendente en nuestras unidades de análisis, el primer puesto sería para Argentina, seguida de Brasil y por último Paraguay.

Ciertos mecanismos de socialización, se han dado al interior de Argentina y Brasil con el fin de instalar la problemática tanto en el plano gubernamental, como en la opinión pública y la misma sociedad civil.

Además, las normativas internacionales comienzan a ser incorporadas a la legislación nacional de un modo más apropiado en Argentina que en los otros dos Estados.

No obstante, como posición personal, sostenemos que los esfuerzos, pese a los intentos de coordinación y cooperación, se encuentran divididos y son poco efectivos en comparación a la problemática que hemos analizado.

Por ende, se puede afirmar que las normas e instituciones vinculadas a nuestro objeto de estudio son adoptadas e implementadas de forma ineficiente. Es importante resaltar que lo indispensable para poseer instituciones y normas efectivas es la creación de una conciencia social sobre la Trata para que la comunidad como un todo luche contra este flagelo.

SUGERENCIAS

A partir del análisis esbozado en estas páginas, que de ninguna manera pretende ser abarcativo de la totalidad del fenómeno, teniendo en cuenta que nos encontramos frente a un flagelo que tiene nuevas y distintas caras continuamente, creemos que para combatirlo, en principio debe contemplarse la colaboración interinstitucional para el éxito de toda estrategia nacional o local destinada a prevenir y combatir la Trata de personas.

Así, los mecanismos de coordinación deberían ser competentes para elaborar y aplicar políticas contra la Trata, vigilar su ejecución, coordinar las actividades de todos los agentes relevantes a nivel nacional y facilitar la cooperación internacional.

Su función no debería restringirse a la acción procesal contra los delincuentes, sino que debería comprender también la elaboración y coordinación de medidas para prestar asistencia y proteger a las víctimas de la Trata de personas. Los mecanismos de cooperación fructíferos se basan en una clara definición de las respectivas funciones de los diferentes organismos participantes.

Al establecer mecanismos de coordinación, es menester aclarar con mucha precisión el papel de cada uno de los organismos claves que participen en la ejecución de una estrategia integral, ya sea a nivel nacional o local.

Siguiendo esta línea, y a partir de la jurisprudencia analizada, creemos que para que una estrategia nacional de lucha contra la Trata de personas sea completa debe tener en cuenta la necesidad de revisar y modificar, cuando sea necesario, el marco legislativo en que se desarrolla. Ello implica las diversas reformas legislativas requeridas para que las leyes internas de un Estado sean conformes a las normas internacionales de derechos humanos y para que la Trata de personas se tipifique como delito en la legislación penal interna.

Esto supone también, cuando proceda, la penalización de otros delitos relacionados con la Trata de personas así como un examen de lo que disponen las leyes internas acerca de la responsabilidad de las personas jurídicas. Finalmente, requiere un análisis de las leyes de inmigración y otras leyes pertinentes para que en ellas se defina la “Trata de personas” y faciliten la tarea de dar una respuesta coherente y completa a la Trata en el marco de la legislación nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, Manolo. Organización Internacional para las Migraciones, OIM. Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE. Migrants' rights and the national interest. Simposio sobre Migración Internacional en las Américas. Editorial OIM. San José; 2000.
- ACNUR. Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL. Organización Internacional para las Migraciones, OIM. TÍTULO: Derechos humanos y asilo. Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas. Editorial CEPAL. Santiago; 2002.
- ACOSTA, Alberto. López, Susana. Villamar, David. Escobar, Iván, ed. La emigración vista desde la crisis y la dolarización. Poblaciones humanas en movimiento, un reto para nuestra sociedad. Fe y Justicia. En: Compañía de Jesús ; No. n. 9. Editorial Compañía de Jesús. Quito; 2003.
- ACUÑA GARCIA, Wilfrido. Escobar, Iván, ed. Migraciones sudamericanas: una mirada a la situación de la migración en el Ecuador. Poblaciones humanas en movimiento, un reto para nuestra sociedad. Fe y Justicia. En: Compañía de Jesús; No. n. 9. Editorial Compañía de Jesús; Quito; 2003.
- ALBA, Francisco. Organización Internacional para las Migraciones, OIM. Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE. Migración internacional, integración y convergencia económicas. Simposio sobre Migración Internacional en las Américas. Editorial OIM. San José; 2000.
- ALOU FOURNER, Gabriel. España y el Ecuador, más unidos por la emigración. Porras, María Elena, coord. Calvo-Sotelo, Pedro, coord. En: Ecuador - España: historia y perspectiva; estudios. Editorial Embajada de España. Quito; 2001.
- ÁLVAREZ CORTÉZ, Juan Carlos. La seguridad social de los trabajadores migrantes en el ámbito extracomunitario. Editorial Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Madrid; 2001.
- ARANTES, María Izabel. Escobar, Iván, ed. El viacrucis del migrante. Poblaciones humanas en movimiento, un reto para nuestra sociedad. Fe y Justicia. En: Compañía de Jesús; No. n. 9. Editorial Compañía de Jesús; Quito; 2003.

- ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria, 2000.
- ANTI SLAVERY INTERNATIONAL IMPRESSION, *El vínculo entre migración y trata: la lucha contra la trata mediante la protección de los derechos humanos de los migrantes*, Reino Unido, The Printed World, noviembre 2003, 132 págs.
- BARBOZA, Julio, *Derecho internacional público*, Ed. Zavalia, Buenos Aires, 1999, págs 750.
- BALDWIN, David, Neoliberalism, Neorealism, and World Politics, en David Baldwin, ed. *Neorealism an Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press: pp. 3-25
- BARTOLOMÉ, Mariano, "Las Amenazas Transnacionales", *La Seguridad Internacional en el año 10 D. G.*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1998, pág. 130.
- BELLERS, Jürgen & DEMUTH, Andreas, Sistema internacional y migración, mimeo, IPSA, XV World Congreso, Buenos Aires, 1991.
- BOTTA, Mirta, *Tesis, monografías e informes*, Buenos Aires, Biblos, 2002, 126 págs.
- BUZAN, Barry, Ole Waever y Jaap de Milde. *Security: A New Framework for Analysis*. Boluder, Co. ; London: Lynne Rienner Publishers, 1998. Capítulo 1
- BUZAN, Barry People, Status and Fear: the national security in the third World. Maryland: Center for International development and conflict management, 1889.
- CASA ALIANZA/Covenant House in Latin America, "Government Survey Reveals Increase in Child Prostitution in Nicaragua", 10 de agosto de 1999, www.ccpat.net, News Update, agosto de 1999. En: Patricia Phibes, *The Status of Human Trafficking in Latin America*.
- CILLERUELO, Alejandro Rodolfo, Persecución Penal del Delito de Trata, Buenos Aires, Proyecto FOINTRA, 2005, 10 págs.
- CONFERENCIA HEMISFERICA SOBRE MIGRACION INTERNACIONAL: derechos humanos y trata de personas en las Américas. Documento preparado por Miguel Villa y Jorge Martínez. CEPAL 2002.

- CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Argentina, Espartaco Córdoba, 38 págs.
- CHECKEL, Jeffrey T, *International Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 826 págs.
- FARRELL, T. “Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program”, *International Studies Review* Vol. 4, N° 1: pp. 49-72, 2000
- FUNDACIÓN ESPERANZA, *Metamorfosis de la esclavitud*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 2000, 153 págs.
- GAATW, Alianza Global contra la Trata de Mujeres, *Manual Derechos Humanos y Trata de Personas*, Bogotá, Impresol Ediciones Ltda, 2003, 176 págs.
- GIANELLI DUBLANC, María Laura, *Políticas de regulación e de incorporación de refugiados – Los instrumentos de protección internacional a los refugiados y el régimen jurídico vigente en la República Argentina*, (Tesis) CEA -UBA-OIM, Buenos Aires, Diciembre de 1998.
- GINER, Salvador, “La cultura y el proceso de socialización”, *Sociología*, Ed. Península, Barcelona, 1996, 352 págs.
- GLOBAL RIGHTS, Guía anotada del protocolo completo de la ONU contra la trata de personas, Washington DC, Global Rights, 2005, 44 págs.
- GRAMSCI, Antonio, *Cuadernos de la cárcel*, Einaudi, Italia, 1975, 2848 págs.
- GRIECO; Joseph, “Anarchy and the Limits: a realist Critique of the newest liberal Institutionalism”, en BALDWIN, R., *Neorealism and Nocoliberalism*, 1997.
- INTERNATIONAL MIGRATION REPORT 2002. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población ST/ESA/SER.A/220, Nueva York, 2002.
- KATZSENSTEIN, P.J. “The culture of national security: norms and identity in world politics”, New York, Columbia University Press, 1996.
- KEOHANE Robert, *Alter Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*. Princeton University Press, Princeton, 1984
- KEOHANE, Robert O., *Instituciones Internacionales y Poder*

Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales. Sine data, Ed. GEL, 1989. 352 págs

- MASON, J. “*Qualitative Researching*”, Londres: Sage, 1996. Pág. 9.
- MERCOSUR, CMC, decisión n.º 12/06, “*Campaña de información y prevención del delito de la trata de personas*”, Córdoba, Julio de 2006
- MEARSHEIMER, John, *The False Promise of International Institutions*, *International Security*, Vol. 19, No. 3, (Winter 1994/1995), pp. 5-49. Reprinted in Michael E. Brown et al., eds.
- MORSE, J., *Fostering qualitative research*. En *Qualitative Health Research*, 15 (3). Páginas 287-288.
- MOUFIDA GAUCHA Y FRANCISCO ROJAS A., *Las nuevas perspectivas de la seguridad humana en América Latina*, en *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, UNESCO/FLACSO-Chile, mayo de 2002.
- MOUFIDA GOUCHA, *Unidad para la Paz y las Nuevas Dimensiones de la Seguridad*, UNESCO, junio de 2000.
- NACIONES UNIDAS, *Oficina contra la Droga y el Delito, Manual para la lucha contra la trata de personas*, Viena, Publicación de las Naciones Unidas, 2007, 231 págs.
- NACIONES UNIDAS, *Nosotros los pueblos, la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, “Un mundo sin temor”, Capítulo IV, numeral 194 y 195, Nueva York, 2000.
- NACIONES UNIDAS. Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo 1994; *The World's Women 2000: Trends and Statistics*. New York 2000; UNICEF. *Child Protection: Trafficking of Children*, New York, 2001; FNUAP. *Violence against women and girls: A public health priority*. New York, 1999.
- OEA-CIM, *Informe de la República Argentina ante la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos*, XXXII Asamblea General de Delegadas Titulares, 16 de septiembre 2004, pág. 7.
- OEA, Conferencia Especial de Seguridad. AG/RES. 1908 (XXXII-O/02)
- OEA, Documento presentado por la delegación de Canadá a la

Asamblea General de la OEA, OAS/SER.P, AG/doc.3851/00.

- OIM, Organización Internacional para las Migraciones, *Estudio exploratorio sobre Trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*, sine data, OIM Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur, Diciembre 2005, 328 págs

- OIM, Compilación: instrumentos internacionales para la lucha contra la Trata de personas, OIM Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur, 2006, 505 págs.

- OIM, Organización Internacional para las Migraciones, *La Trata de Personas en el Paraguay*, Asunción, OIM Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur, 2005, 262 págs.

- OIM - Proyecto FOINTRA “La trata de personas: una introducción a la problemática” a partir de una conferencia del Dr. Marco Antonio Gramegna (Jefe del Servicio de Lucha contra la Trata de la OIM Ginebra) pronunciada en Buenos Aires, el 20 de marzo de 2003, en el marco de Primera Jornada Interdisciplinaria sobre Trata de Mujeres, organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (CIM - OEA).

- OIM, Organización Internacional para las Migraciones, *Medidas legislativas y de otra índole adoptadas por los Estados en relación con la trata de personas*, Buenos Aires, OIM Misión con Funciones Regionales para el Cono Sur, Septiembre 2005, 902 págs.

- PERAL, Luis, *Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción*, Madrid, FRIDE, 2005, 10 págs.

- PROTOCOLO para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, Palermo, Italia, 2000, 10 págs.

- Proyecto 0647-D-04 del 11 de marzo de 2004 “Programa nacional de prevención y asistencia a las víctimas de la trata de personas y explotación sexual”.

- Resolución N° 339 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires del 12 de abril de 2005, por la que se pone en funcionamiento en el ámbito de la Subsecretaría de Investigaciones en Función Judicial el “Grupo de Trabajo sobre el Tráfico y la Trata de Personas”

- SCRIBANO, Adrián, “Hipótesis”, *Introducción al Proceso de Investigación en Ciencias Sociales*, Ed. Copiar, Córdoba, 2002.

- SCRIBANO, Adrián, “Metodología, Proceso y Diseño de Investigación”, *Introducción al Proceso de Investigación en Ciencias Sociales*, Ed. Copiar, Córdoba, 2002.
- SERGE KOVALESKI, “The Dark Side of the Tourism Industry”, Toronto Star Newspapers, Ltd., 9 de enero de 2000. En: Patricia Phibes, *The Status of Human Trafficking in Latin America*.
- STRAUSS, A. Y CORBIN, J. *Basics of Qualitative Research*. Newbury Park, California, Sage, 1990. Página 17.
- TUCCI, María del Carmen, *Situación normativa de la trata de personas en Argentina*, Buenos Aires, Procuración General de la Nación Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito, Junio 2005, 4 págs.
- UNESCO, *Promover la Seguridad Humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*, París, UNESCO, 2005, 213 págs.
- VARNEY, JAMES “Child Prostitution Is a Flourishing Business in Costa Rica, a Business Some Activists Are Trying to Stamp Out”, 7 de mayo de 2000, www.ecpat.net, News Update, mayo de 2000. En: Patricia Phibes, *The Status of Human Trafficking in Latin America*.
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 449 págs
- WENDT, Alexander. "Anarchy is what States make of It : the social construction of power politics" En : *International Organization* No 46, 1992 Pág. 391 - 425.

Sitios Web

- BALLELET JERIA, Michelle, “Balance y Reflexiones sobre políticas de seguridad regional”, Discurso inaugural del seminario “Las Relaciones Internacionales de Chile en el contexto de la seguridad hemisférica”, Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2002, URL [http \(en línea\)](http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40ecc4af99b1c.pdf), fecha de consulta 30/09/07, <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40ecc4af99b1c.pdf>
- BASE DE DATOS POLITICOS DE LAS AMERICAS, *República de Paraguay Constitución política de 1992*, sine data, noviembre 2005, (en línea), URL [Http, fecha de consulta 27/09/07](http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html)
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1992.html>
- CASACIDN - Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, “La Iniciativa Niñ@Sur”–MERCOSUR-, sine data, sine loco, URL [http \(en línea\)](http://www.casacidn.org.ar/leer.php/193), fecha de consulta 22/11/07, <http://www.casacidn.org.ar/leer.php/193>
- CEPAL-OIM, Migración y derechos humanos, Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, Chile, 2002, URL [http \(en línea\)](http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/2/11302/RPerruchoud2.pdf), fecha de consulta 30/01/08, <http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/2/11302/RPerruchoud2.pdf>
- COMISION DE SEGURIDAD HUMANA, *La seguridad humana, ahora*, Nueva York, Naciones Unidas, 2003, URL [http \(en línea\)](http://www.humansecuritychs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf), fecha de consulta 26/09/07, http://www.humansecuritychs.org/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf
- COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA, *La protección de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de Brasil*, sine data, sine loco, (en línea), URL [Http, fecha de consulta 26/09/07](http://www.cidh.org/countryrep/Brasesp97/capitulo_1.htm#B.%20ORDENAMIENTO%20CONSTITUCIONAL), http://www.cidh.org/countryrep/Brasesp97/capitulo_1.htm#B.%20ORDENAMIENTO%20CONSTITUCIONAL
- Diario Pagina/12, “La trata, un nuevo delito en el Código Penal”, “sine data”, 09/04/2008, URL [http \(en línea\)](http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-102108-2008-04-09.html), fecha de consulta 11/04/2008, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-102108-2008-04-09.html>
- FLACSO, “Taller de Consulta con OSCs y académicos de América Latina y el Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad, FLACSO 17/03/2003, URL [http \(en línea\)](http://www.flacso.cl) fecha de consulta 13/11/07 www.flacso.cl
- FINNEMORE, Martha, SIKKINK, Kathryn, *International Norms Dynamics and Political Change*, Jstor, sine loco, URL [Http, \(en línea\)](http://links.jstor.org/sici?sici=00208183%28199823%2952%3A4%3C887%3AIN), fecha de consulta 18/09/07, <http://links.jstor.org/sici?sici=00208183%28199823%2952%3A4%3C887%3AIN>

[DAPC%3E2.0.CO%3B2-M](#)

- KOFI Annan, “Towards a Culture of Peace”, 8 de noviembre de 2001, [http](http://www.unesco.org), (en línea), fecha de consulta 30/10/07, www.unesco.org.

- LEVAGGI, Virginio, “Panorama de las migraciones laborales en la región”, OIT, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 2006, URL [http](http://www.sedi.oas.org/ddse/migrantes/contenidos/Presentaciones/OIT%20Levaggi%20material%20apoyo%20ESP.doc) (en línea), fecha de consulta 29/08/07, <http://www.sedi.oas.org/ddse/migrantes/contenidos/Presentaciones/OIT%20Levaggi%20material%20apoyo%20ESP.doc>

- LEMLE, Marina, *Aquí pobre, allá esclavas*, Comunidad Segura, 2007, URL [http](http://www.comunidadsegura.org/?q=es/node/36528) (en línea), fecha de consulta 30/11/07, <http://www.comunidadsegura.org/?q=es/node/36528>

- OEA, Proyecto de Declaración de la Conferencia Especial de Seguridad. CP/CSH-558/03 rev. 3, OEA, 2003, URL [http](http://www.oas.org) (en línea), fecha de consulta 13/11/07, www.oas.org

- OIT, *Trata de personas para fines de explotación sexual*, Brasilia, 2006, URL [Http](http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=254), (en línea), fecha de consulta 23/09/07, <http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=254>

- PNUD, “*Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*”, Informe del PNUD, Nueva York, Oxford University Press, 1994, URL [http](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994) (en línea) fecha de consulta 22/08/07, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>

- Resolución OEA, “Declaración de Bridgetown”, FLACSO, Chile, 2003, AG/DEC. 27(XXXII-0/02), URL [http](http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=570), (en línea), fecha de consulta 26/12/07, <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=570>

- RODRIGUEZ SANCHEZ LARA, Gerardo, “Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad en América Latina”, Fundación Preciado, 2000, URL [http](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodri_guez.pdf) (en línea), fecha de consulta 02/03/08, http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc152/gerardo_rodri_guez.pdf

- SALOMÓN GONZALEZ, Mónica; *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*, Universidad Autónoma de Barcelona, sine loco, (en línea), fecha de consulta 14/10/2007, <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/56salomon.html>

- UNESCO, “Securipax Forum”, UNESCO, 2002, URL [http](http://www.unesco.org/securipax) (en línea), fecha de consulta 16/01/08, www.unesco.org/securipax

- UNITED NATION POPULATION FUND, *Trafficking in Human Misery*, UNFPA, 2000. URL [Http](http://www.unfpa.org), (en línea), fecha de consulta 02/07/07,

<http://www.unfpa.org/gender/violence1.htm>

- UNIVISION, "Parlamento argentino define como delito federal la trata de personas", , Buenos Aires, 10/04/2008, URL [http](http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/noticias/7453358.html), fecha de consulta 11/04/2008, disponible en