

# LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE TRATA SEXUAL

Una mirada integral  
sobre el problema

**AUTORAS:**

**M. Victoria Llorente y Aldana Romano**

Romano, Aldana

La política de protección a las víctimas de trata sexual : una mirada integral sobre el problema / Aldana Romano ; Victoria María Llorente. - 1a ed. - Buenos Aires : Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales - INECIP, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-28815-6-6

1. Derechos de las Víctimas de Trata. 2. Víctimas de la Trata de Personas. I. Llorente, Victoria María. II. Título.

CDD 345.0237

ISBN 978-987-28815-6-6



9 789872 881566

---

*El contenido de esta publicación en ningún caso  
debe considerarse que refleja los puntos de vista  
ni las opiniones de la Embajada Británica.*

# Índice

<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>METODOLOGÍA .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1   La trata sexual en Argentina en números .....</b>	<b>15</b>
I · El problema de la trata de personas en el mundo	17
II · El problema de la trata de personas en la Argentina	18
III · Datos generales de las sentencias	22
<b>CAPÍTULO 2   Marco normativo .....</b>	<b>27</b>
I · Legislación internacional y compromisos asumidos	29
II · Lineamientos generales en materia de protección en la Legislación nacional	33

<b>CAPÍTULO 3   Lineamientos básicos de la política de protección en clave comparada .....</b>	<b>37</b>
I · La Política de asistencia	39
II · Protección durante el proceso penal	56
III · Programas especiales de protección	61
<b>CAPÍTULO 4   Desafíos principales de la política de protección en Argentina .....</b>	<b>71</b>
I · Los desafíos en la emergencia	73
II · Los desafíos en la asistencia integral	75
III · Los desafíos en la asistencia y protección de víctimas judicializadas	81
IV · Programas especiales de protección	84
V · Las grandes ausencias de la política de protección: las víctimas de explotación sexual	92
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>95</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>105</b>



# Agradecimientos

Agradecemos en primer lugar a la Embajada Británica en Argentina por interesarse en esta problemática y en este proyecto. El apoyo brindado ha sido fundamental para poder llevar adelante este trabajo.

Agradecemos particularmente al equipo de trabajo: Ignacio Andrioli, Julian Alfie, Natalia Rosetti, Vanina Pieczanski y Lucas Fortete por su aporte a las discusiones reflejadas en este informe.

Nuestro especial reconocimiento a quienes generosamente nos brindaron su tiempo para participar de las entrevistas y de los talleres realizados en el marco de la investigación -cuyos nombres resguardamos para preservar el anonimato comprometido-, y a quienes participaron en la coordinación de ellos. Se agradece también a lxs legisladorxs y ex legisladorxs nacionales por su participación en la mesa de trabajo legislativo.



# Introducción

El presente documento fue realizado en el marco del proyecto “A diez años de la ley de trata en argentina: aciertos y desafíos pendientes de la política de trata sexual”, llevado adelante por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) con el apoyo de la Embajada Británica en Buenos Aires. Este trabajo forma parte de un esfuerzo que desde hace algún tiempo viene desarrollando el INECIP en pos de contribuir con la mejora de la política nacional de trata y explotación sexual en Argentina.

El enfoque de la trata de personas basado en los derechos humanos exige dar prioridad a la asistencia y a la protección de las personas que han sido víctimas de este delito, y constituye una obligación primordial de los Estados. Un primer desafío en este sentido es superar las miradas reduccionistas sobre la política de protección, y comprenderla en un sentido amplio. No es posible concebir a la política de protección por fuera de la política integral de asistencia a las víctimas. Esta mirada supone entender que la política de protección se despliega en diversos momentos y atiende a distintas dimensiones.

Se reconocen así tres grandes dimensiones de la política de protección que son especialmente analizadas en el informe. En primer lugar, se identifica la política de asistencia a las víctimas como una dimensión ineludible e indispensable en aras de garantizar una política de protección eficaz. Es importante rescatar el sentido de una política de asistencia integral, y no sólo de asistencia en la emergencia; es decir,

una política que ofrezca a las víctimas la posibilidad de desarrollar un nuevo proyecto de vida<sup>1</sup>.

En segundo lugar, se reconoce la dimensión relativa a la protección que debe brindarse a las víctimas durante el proceso penal y especialmente en la instancia de juicio oral. Finalmente, se encuentran los programas especiales de protección entendidos como políticas extraordinarias para algunos casos en donde, por las características de las redes criminales involucradas, existan riesgos ciertos contra la vida o a la integridad de las víctimas que participen del proceso penal.

La trata y la explotación sexual afecta (tanto en la Argentina y en el mundo) principalmente a las mujeres. La ausencia de políticas públicas integrales con perspectiva de género ha perpetuado el desequilibrio estructural que enfrentan las mujeres, y ha tenido como resultado la carencia de medidas adecuadas de prevención, protección y restitución de sus derechos. De allí que cualquier análisis sobre las políticas de protección implique, no solo revisar las respuestas que los Estados brindan en materia de asistencia, sino su respectivo enfoque de género. En este sentido, el presente documento es parte de un primer esfuerzo que, ciertamente, no agota ni resuelve de forma completa esta necesidad.

A partir de la sanción de la Ley N° 26.364 en el año 2008, y su modificación en el 2012 a través de la Ley N° 26.842, la problemática de la trata de personas se ha instalado en la agenda pública, promoviendo el desarrollo de diversos organismos y agencias del Estado encargados de prevenir, investigar, sancionar y asistir a las víctimas. En estos más de diez años se ha avanzado en nuestro país y en la región en el diseño y en la ejecución de políticas de protección y asistencia. Sin embargo, aun con estos avances, persiste todavía una vacancia de políticas públicas orientadas a ofrecer una asistencia integral y efectiva a las víctimas.

---

<sup>1</sup> Entendemos a la asistencia en la emergencia como el apoyo y protección a la víctima desde el momento en que se libera de la explotación, o cuando la misma víctima pone en conocimiento su caso frente a las autoridades competentes, hasta que logra estabilizarse física y emocionalmente. La asistencia integral, por su parte, se inicia una vez que la víctima ha salido de la situación de emergencia y, mediante la elección informada, toma la decisión de manera autónoma de iniciar su proceso. La asistencia debe prolongarse hasta que se reestablezcan los derechos de las víctimas, es decir, hasta que logren construir un nuevo proyecto de vida.

En función de ello, el presente trabajo tiene como objetivo general presentar de manera sucinta las principales dimensiones de análisis necesarias para orientar la política pública en la materia.

Para eso en el **capítulo 1**, “La trata sexual en Argentina en números”, se reconstruyen los datos más significativos para comprender las dimensiones de la problemática del delito de trata y explotación sexual en Argentina, que impactan indefectiblemente en el diseño de la política de protección.

En el **capítulo 2**, “Marco normativo”, se recuperan y se describen muy sucintamente los principales instrumentos del marco normativo nacional e internacional en materia de protección y asistencia integral de las víctimas de trata y explotación sexual.

El **capítulo 3**, “Lineamientos básicos de la política de protección en clave comparada”, tiene por objetivo ofrecer un análisis de las políticas de protección y asistencia implementadas en distintos países. Para ello, se estudian las diversas respuestas desarrolladas en Argentina y en otros países del mundo en función de las tres grandes dimensiones de la política de protección identificadas: 1- la política de asistencia a las víctimas, 2- la protección durante el proceso penal, y 3- los programas especiales de protección.

Por último, el **capítulo 4**, “Desafíos principales de la política de protección en Argentina”, tiene por fin analizar los desafíos centrales para la producción de políticas públicas de protección y asistencia a las víctimas de trata y explotación sexual. Se recuperan allí las buenas prácticas llevadas adelante por diversos organismos nacionales y provinciales con competencia en el tema, y se identifican los desafíos pendientes a la hora de orientar la política de protección.

Finalmente se presentan las conclusiones y principales hallazgos del proyecto.



# Metodología

El proyecto tuvo como objetivo principal contribuir con la discusión por la mejora de la política de protección de las víctimas de trata sexual en Argentina.

Para realizar el informe se privilegió la combinación de herramientas metodológicas cuantitativas y cualitativas, a los fines de poder atender la especificidad de la problemática. Para ello, se realizó en primer lugar un diagnóstico situacional e institucional de la política desarrollada por el Estado Nacional en la materia. Se trabajó con fuentes primarias y secundarias de información; se relevó y analizó la información pública oficial disponible -informes de gestión, informes estadísticos, protocolos y guías de actuación, entre otros-, y se llevaron adelante 5 entrevistas en profundidad a personas a cargo de organismos nacionales con competencia en la materia, y 12 entrevistas a fiscales federales y provinciales que tuvieron a cargo investigaciones de casos de trata y explotación sexual.

Se relevaron 51 sentencias condenatorias de trata de personas con fines de explotación sexual, dictadas en las provincias de Buenos Aires, Chubut, La Pampa y Santa Fe y 4 sentencias condenatorias por explotación sexual del sistema federal, todas provenientes de la provincia de Buenos Aires, haciendo un total de 55 sentencias relevadas. La elección de las provincias relevadas estuvo asociada a la necesidad de analizar especialmente la etapa de explotación sexual. De allí que se privilegiaron en función de los recursos disponibles, aquellas provincias consideradas de “destino” o que tuvieran antecedentes de investigaciones efectivas sobre lugares de explotación.

Si bien no existe una base oficial que registre sistemáticamente todas las actuaciones judiciales sobre estos delitos, desde el inicio mismo de

implementación de la ley, la ex UFASE -actual PROTEX- se ha ocupado de reunir y publicar en su página web las sentencias judiciales de las que va teniendo conocimiento y que le son proporcionadas por los órganos respectivos. En ese sentido, las 55 sentencias mencionadas representan la totalidad de las piezas judiciales condenatorias disponibles de esas provincias en la página oficial de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) perteneciente al Ministerio Público de la Nación al 1 de junio del año 2019.

De acuerdo con esta información, se han analizado 55 sentencias, que dan cuenta de 262 víctimas y 119 imputadxs.

Se desarrolló también un estudio de derecho comparado en donde se estudiaron las experiencias de 8 países en materia de control de asistencia y protección de las víctimas de trata y explotación sexual.

Finalmente, se llevaron adelante un focus group -o entrevista grupal- y dos foros de debate participativos. El focus group estuvo orientado a funcionarixs del ejecutivo especializadxs en la materia. La finalidad del focus-group fue generar un debate a partir de disparadores previamente definidos. En él se trabajó sobre las principales políticas públicas desarrolladas en pos de brindar asistencia y protección a las víctimas. El primer foro de debate estuvo destinado a asesorxs de legisladorxs nacionales. El mismo tuvo como objetivo la identificación de los desafíos normativos pendientes en la materia. Por último, se llevó adelante un acto público con legisladorxs (con mandato vigente y cumplido) de distintos bloques políticos en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

## CAPÍTULO 1

# La trata sexual en Argentina en números



# I • El problema de la trata de personas en el mundo

Según el último informe publicado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito del año 2018, entre 2003 y 2016, al menos **225.000<sup>1</sup>** personas fueron víctimas del delito de trata de personas.

## El problema de la trata de personas en el mundo



### CANTIDAD DE VÍCTIMAS

# 225.000

víctimas del delito de trata de personas fueron detectadas entre 2003 y 2016.

→ Sin embargo, se calcula que **por cada víctima identificada existen 20 más sin identificar.**<sup>1</sup>

---



## 70%

de las víctimas de trata de personas

### SON MUJERES Y NIÑAS

---

La trata de personas es una forma de violencia de género.

### PORCENTAJE DE VÍCTIMAS SEGÚN TIPO DE EXPLOTACIÓN



58%

fueron víctimas de trata sexual

---

## DINERO PRODUCIDO: 32 billones

La trata de personas es uno de los negocios ilícitos más lucrativos del mundo !



de dólares por año<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Ver [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/sobre-unodc/Fact\\_Sheet\\_Dados\\_Trafico\\_de\\_Pessoas\\_geral\\_ESP.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/sobre-unodc/Fact_Sheet_Dados_Trafico_de_Pessoas_geral_ESP.pdf). Consultada el 1/6/2020.  
<sup>2</sup>[https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12\\_fs\\_humantrafficking\\_ES\\_HIRES.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_humantrafficking_ES_HIRES.pdf)

<sup>1</sup> Ver: UNDOC. (2018). Global report on trafficking in persons. Consultado el 20 de junio del 2020. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP\\_2018\\_BOOK\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf)

La explotación sexual es el principal tipo de explotación en mujeres y niñas, mientras que los trabajos forzados es el principal en hombres y niños.

## II • El problema de la trata de personas en la Argentina

Entre el 2009 y noviembre del año 2019, se dictaron aproximadamente **396 sentencias**<sup>2</sup> de las cuales alrededor de un 80%<sup>3</sup> resultaron en condena por el delito de trata de personas (el resto incluye desde absoluciones a condenas por otros delitos, como los conexos). Esas condenas remiten mayoritariamente a delitos vinculados con la explotación sexual.

Asimismo, del último informe<sup>4</sup> presentado por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (en adelante PROTEX) en el X Encuentro del Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata, surge que entre el 2008 y el 2018 fueron condenadas aproximadamente **564 personas** y fueron judicializadas al menos **1204 víctimas**, todo ello en causas en las que intervino la justicia federal.

---

2 Construcción de datos propia a partir de la información publicada por la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (Protex) en sus informes anuales.

3 Construcción de datos propia a partir de la información publicada por la Protex en sus informes anuales. Asimismo, es importante aclarar que dependiendo del año que se analice, las proporciones entre condenas por trata sexual y otras modalidades pueden variar.

4 Ver: <https://www.fiscales.gob.ar/trata/protex-presento-un-informe-sobre-condenas-e-investigaciones-de-delitos-de-trata-en-la-ultima-decada/>. Consultada el 21 de mayo del 2020.

## El problema de la trata de personas en la Argentina



### SENTENCIAS POR AÑO

→ Cantidad de sentencias



En este sentido, desde 2009 (un año después de la vigencia de la ley de trata) hasta noviembre de 2019 el aumento del número de condenas por trata sexual fue exponencial. Sin embargo, esta información no es llamativa si tenemos en cuenta, por ejemplo, que desde el 2016 hasta el 2018 inclusive el **46%**<sup>5</sup> de las denuncias efectuadas a la línea 145<sup>6</sup> corresponden solo al delito de trata sexual.

Asimismo, de las víctimas encontradas desde el 2008 hasta finales del 2018, el **82,3%**<sup>7</sup> fueron mujeres. Al igual que en el ámbito mundial, en nuestro país la trata sexual es una problemática que afecta de manera significativa a las niñas y mujeres.

<sup>5</sup> Ver: Comité Ejecutivo de Lucha en contra de la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a sus Víctimas, Trata y Explotación de Personas en Argentina. Módulo 8: informe estadístico de las problemáticas en Argentina. Consultado el 7 de mayo del 2020. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata\\_y\\_explotacion\\_de\\_personas\\_en\\_argentina\\_modulo\\_8.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata_y_explotacion_de_personas_en_argentina_modulo_8.pdf)

<sup>6</sup> El 145 es una línea de atención telefónica gratuita para recibir información, solicitar asistencia y denunciar ante casos de trata de personas. Funciona bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

<sup>7</sup> Este porcentaje hace referencia a la cantidad de víctimas del delito de trata de personas en todas sus modalidades.

## Los números de protección en materia de trata de personas

En lo que respecta a la asistencia a corto plazo<sup>8</sup> desde la sanción de la Ley 26.364<sup>9</sup> de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas hasta el 31 de agosto de 2019, se han rescatado y/o asistido un total de **14.505 víctimas**<sup>10</sup>.



- 8 No es fácil establecer la duración de este tipo de asistencia debido a que depende de cada caso en particular, pero puede comprender un par de días o algunas semanas.
- 9 Fue sancionada el 9/4/2008.
- 10 Ver [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas\\_trata\\_2008\\_31agosto-2019pdf.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_trata_2008_31agosto-2019pdf.pdf) Consultada el 14 de abril del 2020.

De la información brindada se desprende que ha habido un descenso en los últimos cuatro años (desde el 2016 a 2019) de víctimas rescatadas por el delito de trata en comparación al periodo del 2011 al 2015. Ello se explica en buena medida por la reorientación de la política de persecución penal de la justicia federal. Conforme se ha podido analizar, durante los años 2015 a 2018 se registró un cambio en la prioridad de persecución penal, quedando la trata de personas en un lugar más relegado de la agenda por sobre el problema del narcotráfico.

Entre el 2009 y el 2019, **42%** de las víctimas fueron asistidas por el delito de trata con fines de explotación sexual mientras que el **57%** restante por trata laboral<sup>11</sup>.

Respecto a la edad de las víctimas asistidas, solo el **8%** fueron menores. En cuanto a la nacionalidad, a diferencia de los primeros años de funcionamiento del programa, en los últimos 4 años se ha ido disminuyendo la brecha que existía entre víctimas extranjeras y nacionales. Desde el 2016, ha sido mayor el porcentaje de víctimas argentinas asistidas que el porcentaje de extranjeras. A modo de ejemplo, entre el 2016 y 2018, el **50,45%** de las víctimas rescatadas fueron de nacionalidad argentina, mientras que el **49,55%** fueron extranjeras.

No obstante, de los datos brindados por diversos entes estatales, es posible inferir rápidamente, que no todas las víctimas asistidas por el programa son incorporadas luego en las investigaciones judiciales. Según registra la PROTEX hay un total aproximado de **1204** víctimas judicializadas<sup>12</sup>. Si bien no es necesario que las víctimas sean incorporadas a un proceso judicial para recibir asistencia (y en algunos casos puede ser hasta contraproducente), es interesante señalar que existe una mirada compartida por parte de lxs operadorxs judiciales de que una vez finalizada la etapa de declaración testimonial se pierde contacto con un número significativo de víctimas.

---

<sup>11</sup> el 1% restante de las víctimas asistidas corresponden a otras formas de explotación.

<sup>12</sup> Ver: <https://www.fiscales.gob.ar/trata/protex-presento-un-informe-sobre-condenas-e-investigaciones-de-delitos-de-trata-en-la-ultima-decada/>. Consultado el 3 de mayo del 2020.

En relación a la asistencia a largo plazo,<sup>13</sup> la SENNAF intervino, entre 2016 y 2019, en la asistencia mediata de **223**<sup>14</sup> personas víctimas de trata y explotación. De esas 223 víctimas, solo el **10% fueron de trata sexual**.

La SENNAF atiende a víctimas extranjeras y a víctimas menores de 18 años de edad. En estos últimos 4 años, solo el 16% de las víctimas asistidas fueron ciudadanxs argentinxs mientras que el 84% restante corresponde a víctimas extranjeras.<sup>15</sup>

Las víctimas nacionales adultas son asistidas por las esferas gubernamentales de las respectivas provincias. Si bien existe un compromiso de las provincias en asistir las, en la práctica nos encontramos con una asistencia mediata heterogénea y desarticulada que desemboca en una desigualdad en las respuestas de asistencia brindada a víctimas extranjeras y la asistencia prestada a las víctimas nacionales.

### III • Datos generales de las sentencias

A lo largo de esta investigación se han relevado **55 sentencias** emitidas por juzgados federales pertenecientes a 4 provincias argentinas: Buenos Aires; Santa Fe, Chubut y La Pampa.

---

<sup>13</sup> La reintegración o asistencia mediata se inicia una vez que la víctima ha salido de la situación de emergencia y mediante la elección informada, toma la decisión de manera autónoma de iniciar su proceso. La reintegración debe prolongarse hasta que se reestablezcan los derechos de las víctimas.

<sup>14</sup> Ver: Comité Ejecutivo de Lucha en contra de la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a sus Víctimas, Trata y Explotación de Personas en Argentina. Módulo 8: informe estadístico de las problemáticas en Argentina. Consultado el 7 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata\\_y\\_explotacion\\_de\\_personas\\_en\\_argentina\\_modulo\\_8.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata_y_explotacion_de_personas_en_argentina_modulo_8.pdf)

<sup>15</sup> Idem.

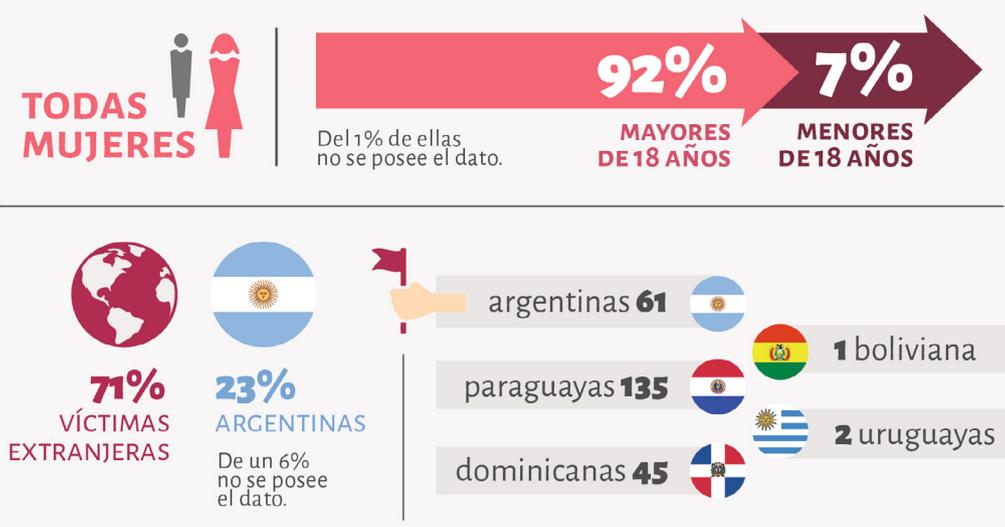
## Perfil de las víctimas

En las 55 sentencias analizadas se identificaron **262 víctimas**. **Sin embargo, es imposible determinar cuántas víctimas efectivamente existieron.** En muchas de las sentencias analizadas se pudieron observar tres factores relevantes en torno a esta cuestión. En primer lugar, de manera frecuente fue posible detectar una variación entre el número de víctimas encontradas en los allanamientos y las víctimas luego judicializadas. En segundo lugar, hay una tendencia en las sentencias judiciales de no registrar de manera completa los testimonios de las víctimas intervinientes. Son muchos los casos donde habiendo un conjunto de víctimas sólo se recoge la historia de vida de una de ellas, mientras que las otras sólo aparecen nombradas. Por último, del estudio realizado es posible inferir que existe un número considerable de víctimas de las cuales se pierde su contacto a lo largo del proceso, por razones de repatriación o porque no aceptan la asistencia ofrecida por los programas de rescate<sup>16</sup>.

### Información sobre las víctimas que surge del relevamiento

#### SENTENCIAS RELEVADAS

→ **262** víctimas de trata sexual identificadas



16 La asistencia en nuestro país es voluntaria.

Del análisis de las sentencias, es posible concluir que al igual que en todo el mundo, la problemática de la trata con fines de explotación sexual en la Argentina afecta principalmente a las mujeres. Existe diversos factores que pueden explicar este fenómeno.

En primer lugar, los valores patriarcales que conforman nuestra sociedad, han generado relaciones de poder históricamente desiguales entre varones y mujeres, caracterizadas por el consecuente sometimiento y opresión. Esta desigualdad tiende a afectar diversas esferas de la vida de las mujeres: económica, educativa, laboral, familiar, etc. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “(...) La desigualdad de género sigue constituyendo un grave obstáculo para el desarrollo humano (...). Las desventajas que experimentan las niñas y las mujeres son una causa importante de desigualdad. Con demasiada frecuencia, sufren discriminación en la salud, la educación, la representación política y el mercado de trabajo, entre otros ámbitos, lo que tiene repercusiones negativas para el desarrollo de sus capacidades y su libertad de elección”<sup>17</sup>. En este sentido, la cultura patriarcal crea y reproduce determinados patrones y estereotipos que contribuyen a invisibilizar y tolerar numerosas prácticas violentas hacia las mujeres. En consecuencia, éstas se ven afectadas por múltiples vulneraciones que potencian su victimización y las exponen en mayor medida a delitos como el de la trata de personas.

Asimismo, la ausencia de políticas públicas integrales con perspectiva de género, no solo han perpetuado el desequilibrio estructural que enfrentan las mujeres en el goce de sus derechos, sino que en definitiva han tenido como resultado la carencia de medidas de prevención, protección y restitución de sus derechos.

Sin dudas, estos datos demuestran la relación existente entre el delito analizado y el sentido que la sexualidad femenina adquiere en las relaciones sociales. Sin embargo, esto no significa que podamos afirmar que la problemática de la trata en su modalidad de explotación sexual sea absolutamente ajena a otros géneros. Construcciones estereotipadas de la masculinidad/femineidad pueden dar lugar a una invisibilización de aquellas víctimas con otras identidades de género. Es necesario destacar que en las sentencias analizadas no surge ningún reconocimiento

---

<sup>17</sup> Ver: <http://hdr.undp.org>. Consultada el 1 de junio del 2020.

a víctimas de la población LGTBQ+, ni tampoco a víctimas del género masculino. Todas las víctimas identificadas por la justicia son “mujeres cisgénero”. Es probable que esto no represente la dinámica de la trata y explotación sexual, sino que estemos ante una invisibilización de estas personas y por consiguiente un subregistro en la información.

En cuanto a la edad de las víctimas, como se señaló, **la mayor parte eran mayores de edad**. En este sentido, valen algunas consideraciones. En primer lugar, podría tratarse de una limitación en el ámbito de las investigaciones y los allanamientos por parte de lxs operadorxs judiciales a la hora de detectar personas menores de 18 años. Asimismo, podría demostrar la mutación del delito, teniendo en cuenta que el delito agrava sus penas cuando en él estén involucrados personas menores de edad. Por eso, **es probable que exista una dimensión mayor de casos con niños, niñas y adolescentes que no estén siendo investigados por la Justicia**.

Respecto a la nacionalidad de las víctimas, como ya mencionamos **existe una preeminencia de casos de víctimas extranjeras sobre casos de víctimas argentinas**. Ello lejos de graficar de manera correcta las dimensiones de la trata y la explotación sexual en nuestro país, pareciera responder a las propias representaciones que lxs operadorxs judiciales tienen en torno a las víctimas. Se identifica con mayor claridad a las víctimas extranjeras por el traslado implícito en su condición que a las víctimas nacionales, priorizando así casos de trata internacional sobre los casos de trata interna.

Es interesante remarcar, que, a pesar de encontrarnos con un porcentaje alto de víctimas extranjeras, es imposible reconstruir en gran parte de los casos analizados, aspectos relativos a cómo lograron ingresar al país o cuestiones relativas a su situación migratoria. La falta de información sobre las trayectorias de las víctimas y las etapas del delito es una condición extensible a la mayoría de las piezas judiciales analizadas.

### Tipos de asistencia brindadas

De las 55 sentencias analizadas solo en el **58%** de los casos fue posible obtener información respecto a la asistencia brindada a las víctimas. De 262 víctimas detectadas, se pudo conocer que **172** de ellas recibieron algún tipo de asistencia, mientras que de **90** víctimas no fue posible obtener ningún dato al respecto.

Como se dijo, la falta de información de las sentencias respecto a los testimonios de las víctimas hace que en muchos casos no sea posible extraer qué tipo de respuestas estatales se les brindaron.

De las víctimas que sí recibieron algún tipo de asistencia estatal, la mayoría recibió asistencia legal y psicológica proporcionada por los organismos responsables de la asistencia inmediata. Cuando analizamos otros tipos de asistencia, la información se vuelve difusa no pudiendo identificar con claridad qué asistencia efectivamente recibieron las víctimas.

### Asistencia brindada



■

## CAPÍTULO 2

# Marco normativo



**La protección y la asistencia a las víctimas de trata de personas y explotación sexual** es una obligación primordial de los Estados. Son diversos los instrumentos internacionales dictados al respecto que comprometen a los países a desarrollar diversas políticas en pos de garantizar una asistencia y protección integral a las víctimas de trata y explotación.

Los compromisos asumidos por el Estado argentino han tenido también su reflejo en la normativa nacional, que se ha ocupado de cristalizar las definiciones internacionalmente consensuadas y avanzar aún más en el establecimiento y reconocimiento de derechos de las víctimas y principios generales de actuación.

## I • Legislación internacional y compromisos asumidos

La explotación sexual y la trata de personas han sido definidas por el sistema universal y por el sistema regional interamericano de derechos humanos, como graves violaciones a los derechos humanos. Esta definición ha supuesto naturalmente una serie de obligaciones para los diversos países, que como se dijo, se han visto cristalizadas en diversos instrumentos.

### **La trata y la explotación una forma especial de violencia de género**

Tanto la **Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)** en el ámbito internacional como la **Convención Belem do Pará** en el regional, entienden a la trata

de personas como formas de discriminación y de violencia contra la mujer. En el artículo sexto de la primera como en artículo séptimo de la segunda se instan a los Estados a adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la problemática. La **CEDAW** constituye un instrumento rector, posteriormente complementado con el protocolo facultativo y las recomendaciones específicas que elabora su autoridad de aplicación. En ese marco, la **Recomendación General N° 35**, establece la obligación que poseen los Estados partes de cumplir con el diseño de políticas públicas, programas, marcos institucionales y mecanismos de supervisión que tengan por objeto eliminar todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer.

En el mismo sentido, **el comité de expertas que se encarga del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI)**, tanto en sus informes (**Segundo Informe Hemisférico, 2012**) como en sus recomendaciones (**Recomendación General N° 2 del 2018**) han señalado la importancia de que los Estados aseguren que las medidas de protección sean expedidas y cumplidas en todos los casos de violencia contra la mujer, “debiendo contar con servicios especializados gratuitos para mujeres víctimas, incluyendo refugios, patrocinio jurídico gratuito, servicios de salud integral, consejería psicológica, entre otros”.

La importancia de encuadrar al delito de trata y explotación sexual dentro de un marco de violencia de género implica también asumir que los Estados tienen un deber de debida diligencia<sup>1</sup> al prevenir, perseguir y dar asistencia y reparaciones a las víctimas.

En lo que respecta a la protección de víctimas de trata y explotación, **el Informe de Relatoría sobre Trata de Personas del año 2015** insta a que los Estados adopten un enfoque holístico que evalúe la forma en que interactúa la diligencia debida en cada una de los diferentes ámbitos de la lucha contra la trata, entre ellos la asistencia a las víctimas. En relación a

---

<sup>1</sup> Corte CIDH, González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México p 258. “Se desprende que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer.”

ello establece que “para poder cumplir los requisitos de diligencia debida, el marco oficial de protección y asistencia establecido por el Estado también deberá ser eficaz en la práctica. Aun cuando las estructuras oficiales son importantes, en la lucha actual contra la trata en muchos contextos se ha hecho demasiado hincapié en medidas generalizadas a expensas de la prestación de una asistencia y protección concretas a las víctimas mismas. En su lugar, la ‘diligencia debida individual’—medidas de atención a las propias víctimas— exige que los Estados actúen ‘con flexibilidad’, en formas que tengan en cuenta la preferencia y necesidades particulares de las víctimas<sup>2</sup>”.

## Lineamientos internacionales en materia de protección de las víctimas

Un enfoque de la trata y la explotación sexual basado en los derechos humanos exige dar prioridad a la asistencia y a la protección de las personas que han sido víctimas de esos delitos. En este contexto, hay diversos objetivos que los Estados deben cumplir para garantizar que se respeten los derechos y la protección de las víctimas durante los procesos penales.

En su **artículo 24 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, obliga a los Estados partes a adoptar medidas apropiadas para proteger de manera eficaz a lxs testigos que presten declaración contra actos de represalia o intimidación, en casos que guarden relación con la delincuencia organizada transnacional. Dentro de las medidas que allí se establece se hallan: la protección física, la reubicación y la prohibición total o parcial de revelar la identidad y el paradero de lxs testigos y la introducción de normas probatorias que permitan que el testimonio de lxs testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad. De igual modo, el **Artículo 6 del Protocolo de Palermo**, compromete a los Estados partes a proteger la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales.

---

2 Ver: ONU: Consejo de derechos humanos (2015) Informe de la relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños A/HRC/29/38. Consultado el 20 de junio del 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10400.pdf>

En el ámbito regional, la **CIDH** en una de sus últimas resoluciones en la materia (**Resolución 04/19**) ha establecido que: “Todas las víctimas de la trata de personas, independientemente de su situación migratoria u origen nacional, deben ser protegidas de la revictimización y provistas de asistencia jurídica, consejería e información, incluso con respecto a sus derechos en un idioma que puedan entender, con sensibilidad de género y asistencia médica, psicosocial y material, así como de la privacidad e identidad de la víctima. También se le deben ofrecer oportunidades educativas o de capacitación”.

Asimismo, desde **La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos** se ha destacado la relación entre la protección de las víctimas de trata y la posibilidad de acceso a una atención asistencial durante el proceso. En el **Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas del 2014** no sólo se refuerza el deber estatal de prestar asistencia a las víctimas, sino que para lxs niñxs víctimas de la trata se prevé “asistencia y protección física, psicosocial, jurídica, educativa, sanitaria y en materia de alojamiento seguro y adecuado (que incluya protección durante los procedimientos judiciales), teniendo plenamente en cuenta su edad y vulnerabilidades, derechos y necesidades especiales”; mientras que para lxs migrantes se recomienda la concesión de un periodo de reflexión y de una residencia temporal durante los procedimientos judiciales.

En el mismo sentido, en el Informe de la **Relatora Especial sobre la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños del 2018**, se determina la responsabilidad estatal en “la organización de la asistencia, la protección y el apoyo ofrecidos a las víctimas o posibles víctimas” no supeditando esas medidas “al inicio de actuaciones penales, la calificación legal del delito o la cooperación de las víctimas con las fuerzas del orden”.

Por último, **Los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas del ACNUDH de 2002** establecen una serie de preceptos rectores para garantizar una respuesta de protección judicial adecuada para las víctimas de trata. En la **Directriz 5** se recomienda a los Estados: “[Hacer] los esfuerzos apropiados para proteger a las personas objeto de trata durante el proceso de investigación y juicio y en cualquier período posterior cuando la seguridad de la persona objeto de trata así lo requiera. Los programas de protección apropiados pueden incluir algunos o todos los elementos siguientes: identificación de un lugar seguro en el país de destino; acceso a asistencia

letrada independiente; protección de la identidad durante las actuaciones judiciales; determinación de opciones para la continuación de la estancia, el reasentamiento o la repatriación.”

## II • Lineamientos generales en materia de protección en la Legislación nacional

Los antecedentes legislativos nacionales en materia de trata de personas y explotación sexual son amplios y variados. Pero sin lugar a dudas, fue como resultado de los compromisos asumidos por el Estado argentino en la **Convención de Palermo**, que nuestro país avanzó firmemente en la tipificación y creación del delito de trata de personas como tal –superando antecedentes asociados a la trata de blancas<sup>3</sup>–, y estableció diversos lineamientos en materia de persecución, prevención, protección y asistencia a las víctimas de trata. En el 2008, Argentina sancionó la primera **Ley Nacional N°26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas**, y tan sólo cuatro años más tarde, su modificatoria la **N°26.842**.

La **Ley N°26.364** en su artículo sexto establece para las víctimas de trata dos tipos distintos de protección. La protección física y psicológica vinculada al proceso penal y la protección asistencial de acompañamiento integral.

Dentro del primer tipo de protección, receptando lo establecido en el **Protocolo de Palermo**, la ley establece distintas medidas de protección para las víctimas de trata de personas. En principio, poseen derecho a “Prestar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado”; a la “adopción de las medidas necesarias para garantizar su integridad

---

3 Como fenómeno social, la trata comenzó a reconocerse a finales del siglo **XIX** y comienzos del siglo **XX** a través de lo que se denominó “la trata de blancas”. Este concepto se utilizaba para referirse a la movilidad y comercio de mujeres blancas, provenientes de Europa, para servir como prostitutas en países americanos, árabes, africanos y asiáticos, relacionándose esta problemática con la prostitución y, a su vez, con la esclavitud. El problema de este término es que invisibilizaba a aquellas víctimas que no eran “blancas”, dado que en muchos países, la esclavitud de ellas era tolerada y permitida. Posteriormente, con la abolición de la esclavitud a nivel internacional, y con el inicio de los sistemas de protección de derechos humanos el término se abandonó. Hoy en día a la problemática se la conoce como trata de personas.

física y psicológica” y a “la protección de su identidad e intimidad”. De este mismo artículo surge la posibilidad de incorporar a las víctimas de trata de personas al **Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados**.

El programa se encuentra regulado por la **Ley N°25.764**. El sistema de protección se activa a partir del pedido de la autoridad judicial que recibió la declaración, luego del análisis de trascendencia del caso, debiendo ser acompañada por la opinión del representante del Ministerio Público. A la vez, la ley exige que se requiera la conformidad del director o de la directora del programa, quien debe analizar la viabilidad de la incorporación en base a un análisis del perfil de la persona.

Dentro del abanico de medidas que pueden ofrecerse para una víctima de trata de personas, se encuentran la custodia personal o domiciliaria, alojamiento transitorio en lugares reservados, cambio de domicilio, ayuda económica por no más de seis meses, asistencia para la reinserción laboral y el suministro de documentación que acredite identidad a nombre supuesto.

La normativa nacional entiende también a la protección en un sentido más amplio, como el derecho a: “Recibir alojamiento apropiado, manutención, alimentación suficiente e higiene personal adecuada”; y “Contar con asistencia psicológica, médica y jurídica gratuitas”. En la práctica, esto se lleva a cabo por el **Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas** en una primera etapa, el cual tiene como objetivo proveer asistencia psicológica, social, médica y jurídica a las víctimas de la trata de personas, desde el mismo momento que son rescatadas de sus lugares de explotación, hasta la declaración testimonial. Una vez producida ésta, la responsabilidad sobre la asistencia integral corresponde al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la **Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral** de la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)**. En el marco de la **Primera Reunión Nacional de Autoridades en Materia de Asistencia a Víctimas de Trata del 2012**, cada provincia designó un punto focal encargado de articular las acciones de protección y promoción de la propia jurisdicción, implementando así, **el Protocolo Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata**, que había sido aprobado por el **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia** en noviembre de 2008.

A partir de allí, se estableció que la **SENNAF** se haría cargo de la asistencia de las víctimas extranjeras y las víctimas menores de 18 años de edad, quedando la asistencia integral de las víctimas nacionales adultas en manos de las

provincias. En ese contexto, la **SENNAF**, en tanto **Punto Focal Nacional de Asistencia**, establece el nexo con los Puntos Focales Provinciales (con sus propias redes de articulación al interior de cada provincia). Estos puntos focales son los encargados de articular las acciones de protección y promoción en su jurisdicción, es decir, de poner en funcionamiento el **Protocolo Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas**.

Asimismo, se dictó, en 2015, la **Resolución 1280/2015** de Jefatura de Gabinete de Ministros donde se crea el **Protocolo Único de Articulación**. Allí se establecen las funciones de los ministerios nacionales integrantes del **Comité Ejecutivo para la Lucha Contra la Trata** en todo el circuito que va desde el momento de la denuncia hasta la asistencia a las víctimas inclusive.

La **Ley N°26.842** amplió el abanico de derechos reconocidos a las víctimas de trata y estableció la creación de diversos organismos, con sus respectivas funciones, a los fines de garantizar el desarrollo de políticas de prevención, protección y asistencia a las víctimas de trata y explotación.

Si bien la reforma incluyó también en su artículo 9 la creación de un **Plan Bianual**, fue recién seis años más tarde, en el año 2018, que el Poder Ejecutivo presentó el primer **Plan Nacional**, elaborado por el **Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas**. El plan está conformado por distintos ejes de acción que deben ser trabajados en un período de dos años (2018-2020). El eje de asistencia tiene como objetivo generar y fortalecer los servicios que brindan atención integral a las personas damnificadas por los delitos de trata y explotación de personas, con una perspectiva de género y desde un enfoque de derechos humanos. Para ello prevé medidas coordinadas con los distintos ministerios a los fines de “facilitar la inclusión de las víctimas en programas de empleo, formación y capacitación”, “promover la efectiva inclusión de las víctimas en programas de protección” y “promover el acceso de las víctimas a un alojamiento y/o vivienda adecuada”.

Por otra parte, se sancionó, en 2017, la **Ley N° 27.372**, que tiene por objetivo facilitar y establecer la asistencia integral (jurídica, psicológica y social) para las víctimas de delitos, a fin de garantizarles un efectivo acceso a la Justicia. La misma, en su artículo 5º enumera diversos derechos que les corresponden a las víctimas, tales como una asistencia especializada con el objeto de buscar su recuperación psíquica, física y social, durante el tiempo que indiquen los profesionales intervinientes o el derecho a

“requerir medidas de protección para su seguridad, la de sus familiares y la de lxs testigos que declaren en su interés, a través de los órganos competentes”. Sobre este último punto la ley en su artículo 8º inciso f) establece una presunción “sobre la existencia de peligro” a favor de las víctimas de trata de personas. Esa presunción debe ser considerada por lxs operadorxs judiciales a la hora de demandar medidas de seguridad para las víctimas.

Asimismo, tras la reglamentación de la **Ley N°27.372**, se creó el **Centro Nacional de Asistencia a las Víctimas de Delitos (CENAVID)**, en el ámbito de la Secretaría de Justicia que tiene a su cargo la asistencia a las víctimas de delitos de competencia de la justicia federal en todo el país, y de la justicia ordinaria a requerimiento de las jurisdicciones locales. **El CENAVID** nuclea a distintos programas del Ministerio de Justicia vinculados al tratamiento de víctimas, entre ellos, el **Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas**. En el ámbito provincial, el organismo coordina con las distintas oficinas con asiento en las provincias para realizar una derivación responsable. Dentro de sus funciones más importantes se encuentra la de brindar asistencia social, psicológica y legal a las víctimas.

Por último, a finales del 2019, siguiendo los lineamientos internacionales que contemplan la necesidad de generar mecanismos eficaces para que las víctimas accedan a una restitución económica, se sancionó de la **Ley N° 27.508**. A través de ella se crea el **Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata y Explotación Sexual**, un fideicomiso público para la administración de los bienes muebles e inmuebles provenientes del delito de trata. Específicamente, al fondo lo integran los bienes decomisados judicialmente en procesos relacionados con los delitos de trata y explotación de personas y lavado de activos provenientes de estos delitos. La reglamentación del fondo fiduciario está delimitada en el **decreto 844/2019**. Allí se dispone la conformación de una Unidad Ejecutiva, que funciona bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta oficina es la encargada de recibir la información enviada por la Justicia sobre las causas en trámite, las víctimas y el estado de los bienes para su inscripción en el **Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados en el Proceso Penal**. Por otro lado, en la normativa se establece un mecanismo útil para aquellos procesos cuya sentencia no se encuentre firme, permitiendo que la autoridad judicial autorice la venta anticipada de los bienes decomisados, y pueda solicitar la transferencia del producto de la venta al fondo. ■

## **CAPÍTULO 3**

# Lineamientos básicos de la política de protección en clave comparada



La problemática de la trata y la explotación sexual ha conllevado, sin lugar a dudas, un enorme desafío para todos los países. Como dijimos, el abordaje de la trata y la explotación sexual desde un paradigma basado en los derechos humanos, ha puesto especial énfasis en la política de asistencia y protección de las personas que han sido víctimas de estos delitos. Ello conlleva una responsabilidad especial para todos los Estados que, como ya se ha visto, ha quedado cristalizada en numerosos compromisos internacionales.

A partir del análisis de las diversas experiencias comparadas<sup>1</sup>, es posible identificar tres grandes dimensiones de la política de protección. En primer lugar, se reconoce la política de asistencia a las víctimas como una dimensión ineludible e indispensable en aras de garantizar una eficaz política de protección. En segundo lugar, se identifican una serie de medidas especiales de protección durante el proceso penal y especialmente en la instancia de juicio oral. Finalmente, se recuperan los programas especiales de protección como políticas extraordinarias para algunos casos.

## I • La Política de asistencia

### La primera asistencia o asistencia inmediata

Ofrecer una rápida respuesta a las necesidades de las víctimas es esencial para su recuperación a futuro. Se trata de una **primera respuesta** que

---

<sup>1</sup> A lo largo de esta investigación se han relevado información de 8 países: Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos que fueron seleccionados teniendo en cuenta diversos informes de la UNODC en materia de protección a víctimas y testigos.

busca poder brindar a las víctimas un alojamiento temporal; una asistencia material, psicosocial, médica y jurídica; condiciones de seguridad y si la víctima fuera extranjera, la posibilidad de retorno a su país o la regularización de su condición.

Todos los países analizados cuentan con programas y dispositivos de este tipo, con casas refugio o esquemas similares que proyectan una primera atención por parte del Estado. **La asistencia inmediata es, sin lugar a dudas, una de las políticas indispensables para atender estos casos, aunque ciertamente por sí misma no es suficiente.** Por la naturaleza del tipo de prestación que se ofrece, estas políticas suelen tener una temporalidad corta –muchas veces tan sólo de días-, mientras que en algunos países se extiende entre **3 y 6 meses**. Veremos más adelante que aquellos países que contemplan un mayor tiempo de reflexión<sup>2</sup> para las víctimas suelen ofrecer medidas de asistencia directa por un mayor plazo. Tales son los casos de **Australia** o **Canadá**. **Australia**, por ejemplo, ofrece una asistencia inmediata por una extensión de **45 días**. Sin embargo se puede prorrogar por el mismo lapso cuando las víctimas estén dispuestas a colaborar en la investigación, pero no sean capaces de hacerlo, o no tengan la edad, o no posean salud, o la capacidad psicológica para ello. **Italia** por su parte, ofrece una asistencia inmediata por un máximo de tres meses –con posibilidad de extenderse tres meses más- ofreciendo alojamiento, asistencia médica y asesoramiento legal.

En nuestra región algunos ejemplos exitosos de este tipo de políticas son los de **Colombia, Chile y Argentina**.

En **Colombia**, a través del **Decreto N° 1036** del 2016 se establece una asistencia inmediata de **5 días** que engloba: asistencia médica y exámenes psicológico, ropa, kits de higiene, expedición de documentos de viaje e identidad, y refugio durante cinco días con una extensión máxima de cinco días adicionales.

Una experiencia interesante en materia de asistencia es la se ha desarrollado en **Chile** a través del programa social **Casa de Acogida para Mujeres Vulneradas por Trata de Personas y Migrantes en situación**

---

2 El período de reflexión es el tiempo que se les concede a las víctimas de trata para comenzar a recuperarse de sus experiencias y tomar una decisión informada sobre la asistencia y la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada.

**de Explotación (Casa para la Trata)**<sup>3</sup>. La misma es un espacio temporal de protección a mujeres y sus hijxs, que se encuentran en situación de riesgo. El programa garantiza la representación jurídica en el proceso penal, velando por la protección durante el proceso, además de asesorar y gestionar otros asuntos de carácter judicial: temas migratorios, derechos laborales, temas de familia, etc. El modelo de atención pretende coordinar con terceros la recuperación física y psicológica de las mujeres junto a sus hijxs mediante intervenciones individuales y grupales que avancen hacia un trabajo reparatorio. Lo interesante de esta experiencia, es que en algunos casos, para las víctimas que logran ingresar al programa<sup>4</sup>, la asistencia inmediata y mediata es coordinada por el mismo organismo.

Nuestro país cuenta hace muchos años ya con el equipo de asistencia en la emergencia del **Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento** dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación. El grupo de profesionales interviene en el allanamiento que realiza la fuerza de seguridad por mandato judicial, con el objetivo de ser lxs primerxs en ponerse en contacto con la víctima. Son quienes contienen y asisten a las víctimas a través de entrevistas individuales y confidenciales, y luego las trasladan a una **Casa Refugio** -que depende del programa-, donde se les sigue brindando asistencia, acompañamiento y protección hasta su declaración testimonial. Dentro del ámbito provincial, a partir del último relevamiento realizado por el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación plasmado en su Informe Anual 2018<sup>5</sup>, se deriva

---

3 Ver: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/51533-casa-de-acogida-para-mujeres-vulneradas-por-la-trata-de-personas-y-migrantes-en-situacion-de-explotacion>. Consultada el 20 de mayo del 2020.

4 Las vías de acceso a la Casa para la Trata son a través de Ministerio Público como medida de protección, por algún otro dispositivo del SERNAMEG (Servicio Nacional de la Mujer y la equidad de Género), las policías, organismos de la sociedad civil que trabajan la temática y de manera espontánea. A las mujeres se les realiza una evaluación de riesgo e ingresan a la casa, aquí comienza el preingreso o primera acogida (3 a 5 días); luego comienza la fase de ingreso donde se explica a la mujer cuáles serán los alcances de la intervención y las posibilidades de ella.

5 Ver: Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (2018). "Informe anual 2018". Consultado el 20 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_if-2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf)

que un **60%** de las provincias cuentan con dispositivos propios para la asistencia inmediata conformados por equipo especializado en la materia mientras que del **40%** de las provincias restantes no se dispone de información al respecto.<sup>6</sup>

## La asistencia integral

**El desafío mayor en la política de asistencia y protección es, sin lugar a dudas, la asistencia y protección integral o de largo plazo.** A casi 20 años del Protocolo de Palermo, todavía en muchos países sigue siendo una deuda pendiente<sup>7</sup>.

De fondo, existe una tensión irresuelta en torno a la extensión de los programas de asistencia integral y el tipo de prestación que pueden ofrecer. La exigencia de programas universales, destinados a todas las víctimas de trata, conlleva un mayor nivel de generalidad en el tipo de medidas que pueden ofrecerse. Por el contrario, programas de tipo más restringido, destinados solo a víctimas que deciden participar del proceso penal, permiten el desarrollo de dispositivos de asistencia especializados y medidas personalizadas para víctimas de trata. En el análisis comparado, se reconocen diversas experiencias de varios países que han estado orientadas a cubrir, o al menos ofrecer, algún tipo de respuesta para este nivel de asistencia.

Se pueden identificar así dos grandes modelos de asistencia integral a las víctimas de trata y explotación sexual.

**I. Un primer modelo busca dar respuesta a partir de la articulación de programas estatales ya existentes, procurando incorporar a las víctimas de trata como población beneficiaria.** En algunos casos, de hecho,

---

<sup>6</sup> Construcción de datos propia a partir de la información completada por las provincias en el Anexo II Relevamiento de recursos provinciales en el Informe anual del 2018 del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas Ver: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_if-2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf). Consultado el 20 de mayo de 2020.

<sup>7</sup> Del estudio global realizado por la Oficina de Monitoreo y Tráfico de Personas de los Estados Unidos en 2019, surge que muchos países del mundo no ofrecen servicios de protección adecuados en un largo plazo.

se las incorpora a programas de asistencia financiera a los fines de que la víctima pueda con ello hacer frente a sus necesidades. Organismos internacionales<sup>8</sup> han destacado algunas ventajas de esta clase de políticas, especialmente el efecto positivo que pueden tener este tipo de medidas en las víctimas. El poder contar con una cantidad limitada de dinero para un determinado fin, ofrece a la víctima la oportunidad de recuperar el control sobre la toma diaria de decisiones, y la posibilidad de administrar sus propios recursos financieros, colaborando así en que pueda organizar un proyecto de vida.

Un ejemplo de ello es **Estados Unidos**, donde las víctimas de trata pueden solicitar acceder a una serie de beneficios y servicios financiados por el Gobierno federal.

En el caso de las víctimas extranjeras se prevé el otorgamiento de una certificación emitida por el **U.S. Department of Health and Human Services (HHS)** para que puedan acceder a los distintos beneficios y servicios ofrecidos. Como condición para acceder al certificado, las víctimas deben participar de procesos judiciales como víctimas testigo. Con el certificado, una víctima extranjera puede postularse para ingresar a los distintos programas estatales que ofrecen subsidios de salud, asistencia psicológica y hasta una subvención económica para las víctimas y sus familiares. Pueden también incorporarse a los **American Job Centers (AJC)**, conocidos como **One-Stop Career Centers**, que brindan una variedad de servicios de empleo y capacitación, y a través de los cuales se ofrece una asistencia para la búsqueda de empleo, acceso a información del mercado laboral local, y capacitación básica general para su aplicación.

Las víctimas con ciudadanía estadounidense, además de postularse para ingresar a programas estatales que ofrecen subsidios de salud, asistencia psicológica, educación, subvención económica para las víctimas y sus familiares, pueden también aplicar a programas habitacionales como **Public Housing Program** o los **Tenant-Based Vouchers**. En este tipo de programas, la víctima puede o bien acceder a una vivienda estatal, pagando una renta proporcional a su ingreso al Estado en forma de

---

8 Ver: UNDOC (2008). "Online Toolkit to Combat Trafficking in Persons". Consultado el 25 de junio del 2020. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2008/electronic-toolkit/electronic-toolkit-chapter-8-victim-assistance.html>.

alquiler, o también solicitar la ayuda estatal para pagar un alquiler. En algunos Estados se prevé en el futuro la posibilidad de asignar cupos especiales en este tipo de programas para víctimas de trata.

Este modelo, al no estar especialmente pensado para víctimas de trata, presenta una serie de obstáculos a la hora de garantizar una efectiva atención. Por un lado, no todas las víctimas de trata logran ser contenidas por los programas, son los organismos de aplicación los que en cada caso determinan la elegibilidad o no de las víctimas. Los organismos deben elegir entre la población que solicita los servicios—siempre grupos vulnerados— a quiénes destinar los recursos del Estado. En este sentido, por lo menos en la experiencia norteamericana, no es posible observar medidas claras que prioricen a las víctimas de trata al otorgar las medidas. En la práctica, las víctimas de trata entran en iguales condiciones que otros colectivos vulnerados, sin recibir un trato especial por su propia situación. Ello hace que, aun cuando logran ingresar formalmente a los programas, los abordajes y la extensión temporal muchas veces no responden a las necesidades y tiempos de las víctimas.

**II. Atendiendo a las diferentes necesidades de las víctimas de trata, otros países han avanzado en la implementación de programas de atención especiales para las víctimas, un tipo de modelo que brinda asistencia material directa.** La asistencia suele ser brindada por organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones proveedoras de servicios que están en conexión con entes gubernamentales, responsables de controlar sus presupuestos. En **Bélgica**, la asistencia está bajo un programa a cargo del **Centro de Igualdad de Oportunidades**, que es responsable de coordinar a los tres centros no gubernamentales<sup>9</sup> especializados en asistencia a las víctimas de trata de personas. **Canadá** organiza la asistencia a las víctimas bajo la órbita del **Departamento de Justicia** el cual administra el Fondo para las Víctimas, que permite a las provincias y territorios y a las organizaciones no gubernamentales solicitar financiación para mejorar los servicios para las víctimas canadienses

---

<sup>9</sup> “Pag-Asa”, “Sürya”, y “Payoke” son los nombres originales de los tres centros no gubernamentales de Bélgica.

y extranjeras.<sup>10</sup> En esta misma línea, **Italia** cuenta con dos programas especializados para víctimas de trata, también con articulación de organizaciones no gubernamentales seleccionadas anualmente a través de un proceso de licitación realizado por el **Departamento de Igualdad de Oportunidades**. El primero de ellos está orientado a cubrir la asistencia inmediata. El segundo programa está dirigido a todas las víctimas que lo requieran, hayan decidido participar o no del proceso penal.

Por otra parte, países como **Australia**<sup>11</sup> o **Chile** presentan un modelo mixto. Si bien ofrecen programas de asistencia especializados como los mencionados más arriba, pueden articular determinadas acciones necesarias (como brindar salud) con programas generales de asistencia otorgados a lxs ciudadanxs. A modo de ejemplo, en **Chile**, como mencionamos previamente, existe un programa de casas de acogidas desarrollado por el **Servicio Nacional de la Mujer para Víctimas de Trata**. En ellas, luego de un diagnóstico realizado por un equipo interdisciplinario se desarrolla un **Plan de Intervención Individual (PII)** para la víctima. La asistencia que se brinde dentro de ese plan puede estar a cargo tanto del programa de casas de acogida como puede articularse con programas estatales generales.

En **Argentina**, por su carácter federal, la asistencia integral tiene desafíos adicionales para su implementación. En líneas generales, como ya se adelantó, la asistencia inmediata está garantizada por Gobierno nacional, a través del trabajo del **Programa Nacional de Rescate del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (PNR)**. Sin embargo, por la competencia propia del programa, este tipo de asistencia sólo se brinda hasta la declaración testimonial. En casos excepcionales, el programa ha

---

10 Ver: <https://www.justice.gc.ca/eng/fund-fina/cj-jp/fund-fond/proj.html>. Consultada el 20 de mayo del 2020. El Fondo para las Víctimas presta apoyo a proyectos emprendidos por organizaciones comunitarias y gobiernos provinciales y territoriales que se centran en el apoyo a las víctimas de la explotación sexual y la trata de personas.

11 Australia posee un programa a nivel nacional denominado Support for Trafficked People Program. El programa de apoyo está administrado por el Departamento de Servicios Sociales y es impartido a nivel nacional por la Cruz Roja Australiana. Se coordina la asistencia con distintas ONGS, tales como Anti-slavery o Salvation Army entre muchas otras. Ver: <https://www.dss.gov.au/women/programs-services/reducing-violence/anti-people-trafficking-strategy/support-for-trafficked-people-program>. Consultada el 7 de mayo del 2020.

dado muestras de una flexibilidad mayor para poder brindar un seguimiento de las víctimas aún luego de la declaración testimonial. El **PNR** interviene también en el final del proceso penal, brindando asistencia psicológica y acompañamiento en el juicio oral. La asistencia integral, que se inicia luego de la declaración testimonial y se extiende por lo menos hasta el juicio oral, queda en la enorme mayoría de los casos, en manos de las provincias<sup>12</sup>. Ello hace que el tipo de programas y medidas ofrecidas difieran según la realidad provincial, ya que no todas cuentan con dispositivos eficientes.

Es posible analizar y clasificar los programas de asistencia integral directa a partir de tres criterios centrales: **la política de admisión e ingreso de las víctimas a los programas; la extensión temporal o duración de los mismos; y el tipo de prestación que brindan.**

#### Admisión al programa:

Tal como se señaló oportunamente, uno de los principales dilemas que atraviesa la política de asistencia integral está asociado a la extensión que adquieren los programas y los límites necesarios de toda política pública. Los debates en este sentido versan en torno a si ofrecer y extender los programas de asistencia material directa a todas las víctimas identificadas por los organismos del Estado, o concentrar esa asistencia en las víctimas que participan de procesos

---

<sup>12</sup> Cuando la persona víctima del delito de trata tiene ciudadanía argentina, el punto focal de la provincia donde ocurrió la explotación, articula en forma directa con el punto focal de la provincia de origen de la víctima, a efectos de organizar su retorno. Cuando la persona víctima del delito de trata, no tiene la ciudadanía argentina y desear retornar a su país de origen, el punto focal de la localidad donde tuvo lugar la explotación se comunica con el Punto Focal Nacional a cargo de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), que es el área encargada de llevar adelante la asistencia en su primera etapa y coordinar con las autoridades competentes en el país de origen, las acciones necesarias para facilitar el retorno voluntario y asistido. Lo mismo ocurre en los casos en que las víctimas sean niños, niñas o adolescentes. En esos casos, el equipo encargado de la asistencia les brinda alojamiento hasta el regreso a su localidad de origen, ya sea a su medio familiar como a un sitio adecuado para su protección integral. Para brindar una atención integral, el área específica de la SENNAF cuenta con un dispositivo o refugio propio que cubre las necesidades básicas (alimento, higiene y vestimenta) conformado por un equipo multidisciplinario de profesionales y de operadorxs convivenciales.

judiciales, exigiendo para la admisión su colaboración con la investigación penal en curso.

En el caso de **Australia, Bélgica y Chile** no es posible acceder a la asistencia en mediano plazo sin colaborar con la investigación<sup>13</sup>. **Canadá** por su parte, establece que las víctimas extranjeras no necesitan testificar<sup>14</sup> para acceder a residencias temporales (tres meses con posibilidad de extensión a un año) o residencias “permanentes” (que pueden durar hasta tres años). En este mismo sentido, **Italia**, tampoco obliga a la víctima a declarar para poder acceder a una asistencia a largo plazo.

En **Argentina**, por ley, la asistencia integral debe ser brindada a todas las víctimas sin distinción, hayan decidido o no participar en el proceso penal<sup>15</sup>. No obstante, existen evidentemente criterios no explícitos de admisión a determinados programas nacionales y provinciales que se manifiestan en la práctica.

- 
- 13 “Las ONG informaron que el Gobierno (australiano) había denegado el acceso o había dejado de prestar servicios a algunas víctimas que no podían o no querían participar en las investigaciones de los organismos de persecución, o cuando la investigación de su caso había terminado. El gobierno no informó sobre la forma en que presta servicios a las personas adultas que no pueden o no quieren participar en las persecuciones penales”. ( Traducción realizada por las autoras) Ver: <https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/australia/>. Consultado el 6 de mayo del 2020. En el caso de Chile, la situación pareciera ser igual. Las prestaciones que se otorgan a las víctimas están condicionadas a la existencia de un proceso penal. Ver: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/07/MITP-Protocolo-Intersectorial-de-Atenci%C3%B3n-de-V%C3%ADctimas-de-Trata-de-Personas.pdf> Consultada el 6 de mayo del 2020.
- 14 Ver: <https://ccrweb.ca/en/trafficking/temporary-resident-permit-report> <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ntnl-ctn-pln-cmbt/index-en.aspx>. Consultada el 6 de mayo del 2020.
- 15 Ley N 26.842, Artículo 6º: “El Estado nacional garantiza a la víctima de los delitos de trata o explotación de personas los siguientes derechos, con prescindencia de su condición de denunciante o querellante en el proceso penal correspondiente y hasta el logro efectivo de las reparaciones pertinentes:
- a) Recibir información sobre los derechos que le asisten en su idioma y en forma accesible a su edad y madurez, de modo tal que se asegure el pleno acceso y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales que le correspondan;
  - b) Recibir asistencia psicológica y médica gratuitas, con el fin de garantizar su reinserción social;
  - c) Recibir alojamiento apropiado, manutención, alimentación suficiente y elementos de higiene personal”.

## Duración temporal

La extensión temporal varía en las experiencias comparadas. En muchos casos la asistencia integral tiene un plazo definido, aunque con posibilidades de prorrogarse. Y en otros la duración se extiende hasta tanto culmina el proceso penal.

En el caso de **Australia**, la asistencia dura hasta que termina el proceso penal. No obstante, hay un período de transición de 20 días hábiles para las víctimas al abandonar el Programa de Apoyo.

**Bélgica**, por su parte, posee un tiempo de asistencia flexible. El mismo puede variar según el servicio establecido. Por ejemplo, el alojamiento en un refugio colectivo puede durar hasta nueve meses y la etapa de transición que luego explicaremos, hasta un año y medio; el apoyo psicológico de tres a cinco años. La razón de ello es que uno de los principios de asistencia radica en su carácter personalizado<sup>16</sup>.

En **Chile**, el tiempo de intervención promedio es de seis meses. Una vez terminado el PII dentro de la institución, le corresponde una fase de carácter ambulatoria, es decir un acompañamiento por parte del equipo profesional fuera de allí. Una vez terminada esta fase comienza el egreso y el posterior seguimiento.<sup>17</sup>

Por último, en **Italia**, como ya habíamos mencionado previamente se ofrece un primer programa de asistencia inmediata de seis meses.

---

16 “Para las víctimas, llegar a PAG-ASA marca el comienzo de un nuevo capítulo. Es un capítulo en el que se embarcan valientemente; un viaje que les permitirá liberarse del trauma y recuperar el control de sus vidas. Cada víctima recibe un apoyo holístico y personalizado:

HOLÍSTICO porque incluye diferentes componentes (administrativo, legal y psicosocial) y puede abordar todas las áreas de la vida de una persona.

A MEDIDA porque se adapta a las necesidades, habilidades, personalidad y antecedentes de cada individuo.

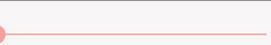
En PAG-ASA trabajamos con los individuos: cada uno toma sus propias decisiones, cada uno es responsable de su presente y futuro, pero estamos ahí para apoyarlos en el camino”. (Traducción realizada por las autoras). Ver: <https://pag-asa.be/support-to-victims>. Consultada el 20 de mayo del 2020.

17 Ver: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163130\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163130_informe_final.pdf). Consultada el 20 de mayo del 2020.

Una vez finalizado el programa de asistencia inmediata, las víctimas pueden seguir recibiendo ayuda en el marco del programa de asistencia a largo plazo, que está previsto en el **artículo 18 del Decreto Legislativo 286/98**. La duración de este programa es de un año, pero puede ser prorrogada en caso de ser necesario.

En **Argentina**, la duración temporal de la asistencia no se encuentra regulada con taxatividad. En principio, depende de los servicios ofrecidos por cada provincia la extensión temporal que se brinda en cada caso. En este sentido, no existe uniformidad en la respuesta que brinda el Estado para con las víctimas, ni se identifican criterios de tiempos de extensión definidos con claridad por parte de los diversos organismos del Estado involucrados.

## La política de asistencia integral

	ADMISIÓN AL PROGRAMA		
	Requisito de colaborar con la investigación para ingresar		Tiempo de duración
	SI	NO	
<b>AUSTRALIA</b>			Hasta fin de proceso penal con 20 días de transición
<b>BELGICA</b>			Entre 2 años y medio hasta inclusive 5 años
<b>CANADA</b>			Depende de la duración de la visa que le otorguen a la víctima
<b>CHILE</b>			6 meses
<b>ESTADOS UNIDOS</b>			Depende de cada programa
<b>ITALIA</b>			1 año
<b>ARGENTINA</b>			Depende de cada provincia

## Tipo de prestación ofrecida

La mayoría de los programas de asistencia de este tipo suelen brindar un servicio de asistencia integral incluyendo en general: asistencia jurídica durante todo el proceso penal, asistencia médica, alojamiento, y acceso a empleos o inserción laboral.

En el caso de **Australia**, es un modelo mixto dado que el programa de asistencia brindado por la sociedad civil, permite la coordinación con distintos programas estatales como también con organizaciones no gubernamentales. Dentro de los programas más interesante se encuentra el de salud. A través del mismo las víctimas pueden tener acceso al sistema denominado **MEDICARE**<sup>18</sup>, el cual les otorga una tarjeta que les permite tener subsidios para las consultas médicas. Con esa tarjeta es posible acceder también a un subsidio para medicamentos. Asimismo, se contempla la posibilidad de extender esa cobertura a los hijos de las víctimas. Sin embargo, es importante aclarar que este programa no es exclusivo para víctimas de trata, sino que posee muchos beneficiarios, entre ellos las víctimas. En los últimos informes de la **Cruz Roja Australiana** se establece que la posibilidad de acceder a estos servicios varía para los nacionales y para los extranjeros ya que uno de los criterios de admisibilidad es la portación de visa. Si bien se prevén visas temporales como ya hemos mencionado, estas visas en muchas ocasiones no tienen la capacidad de otorgar esos servicios a víctimas extranjeras<sup>19</sup>.

El modelo de **Bélgica** se caracteriza por ofrecer una atención personalizada, ya que cuentan con equipos que trabajan con cada víctima para desarrollar un plan de reintegración particular. Brindan asistencia administrativa, jurídica y psicosocial. Bélgica posee un sistema de refugios muy innovador. En una primera instancia los distintos entes gubernamentales, actúan como refugios, donde las víctimas pueden alojarse por un período entre tres a nueve meses.

---

18 Ver: <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/subjects/whats-covered-medicare/about-medicare>. Consultada el 6 de mayo del 2020.

19 Ver: [https://www.aph.gov.au/parliamentary\\_business/committees/house\\_of\\_representatives\\_committees?url=jfadt/slavery\\_people\\_trafficking/report/chapter5.htm](https://www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/house_of_representatives_committees?url=jfadt/slavery_people_trafficking/report/chapter5.htm). Consultada el 7 de mayo del 2020.

Superado ese plazo, el programa articula con departamentos de tránsito para las víctimas, donde pueden residir por un máximo de hasta 18 meses con acompañamiento psicológico. Al finalizar ese período, se les ofrece asesoramiento a las víctimas para la búsqueda de departamentos con la posibilidad de otorgarles, en algunos casos, préstamos sin intereses. Asimismo, en el ámbito laboral, los responsables de los centros ayudan a las víctimas a desarrollar un plan personal para su futuro en Bélgica o en su país de origen, asesorándolas y ofreciéndoles información de posibilidades educativas y laborales.

La experiencia de **Chile** también es pertinente. Si bien en uno de sus últimos informes de ejecución han desarrollado las dificultades que poseen para derribar los extensos desafíos que sufren las víctimas de trata, en los últimos años han tenido experiencias enriquecedoras. Un ejemplo de ello son la realización de convenios con la Universidad Tecnológica de Chile a los fines de permitirles a las víctimas realizar cursos de capacitación para su futuro. Asimismo, una experiencia que ya ha tenido buenos resultados en **Chile** y previamente en **Bélgica** son convenios con las industrias de venta de alimentos, como por ejemplo Walmart. Se realizan cursos formativos a algunas víctimas de trata para luego otorgarles prioridad a ellas en el proceso de selección de personal una vez finalizada la capacitación<sup>20</sup>.

En el caso **italiano**, se trabaja a largo plazo en el desarrollo de un **Programa Individualizado de Protección Social**, adaptado a las necesidades de la persona. Puede incluir refugio y protección; casa y comida; apoyo para posibles denuncias de delitos; asistencia legal; permisos de permanencia; servicios de salud y sociales; asistencia psicológica; actividades sociales; actividades educativas y de formación; orientación profesional y laboral. Cuentan con un plan especial de inserción laboral que analiza las necesidades de las distintas empresas de la región, para desarrollar capacitaciones dirigidas a las víctimas de trata en aras de garantizar su efectiva inserción.

---

<sup>20</sup> Ver: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/07/Sistematizacion-P-Autonomia-Trata-ONG-Raices-2016.pdf>. Consultada el 7 de mayo del 2020.

Por último, en **Colombia** existe un programa interinstitucional coordinado por el **Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas**. El programa comprende capacitación y asiste en la búsqueda de oportunidades de empleo incluyendo en algunos casos cupos para programas de formación para el trabajo en cursos virtuales y presenciales, acompañamiento jurídico durante todo el proceso penal, en especial en el ejercicio de las acciones judiciales para exigir la reparación de los daños que han sufrido las víctimas, y apoyo económico de seis meses con una extensión máxima de hasta nueve meses.

### La política de asistencia integral

	Económica	Vivienda	Psicológica	Laboral	Judicial	Salud
<b>AUSTRALIA</b>	●	●	●	●	●	●
<b>BELGICA</b>	●	●	●	●	●	●
<b>CANADA</b>		●	●	●	●	●
<b>CHILE</b>		●	●	●	●	●
<b>ESTADOS UNIDOS*</b>	●	●**	●	●	●	●
<b>ITALIA</b>	●	●	●	●	●	●
<b>ARGENTINA</b>	Depende de cada organismo provincial el tipo de asistencia					

\*La asistencia puede variar de un estado a otro

\*\* (Solo en casos de ciudadanos)

En **Argentina**, como ya se ha señalado, la asistencia integral depende mayoritariamente de las provincias. Ello conlleva dificultades adicionales y una heterogeneidad en el tipo de prestación que efectivamente se ofrece a las víctimas.

**El informe anual del Consejo federal para la Lucha contra la Trata de Personas y la Protección y Asistencia a las Víctimas de 2018**, realizó un relevamiento de los recursos disponibles en cada una de las provincias para la asistencia mediata e inmediata de las víctimas de trata. De las **23** provincias argentinas, solo es posible obtener información de **16** que completaron el relevamiento y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>21</sup>.

De las 11 provincias que manifestaron poseer dispositivos para el alojamiento de víctimas de trata de personas solo **San Juan, Misiones y la Ciudad de Buenos Aires** afirmaron disponer de al menos un refugio exclusivo para víctimas de trata de personas. En el resto de los casos, el alojamiento no es exclusivo, sino que es compartido con víctimas de otros delitos.

Por otra parte, en aquellas jurisdicciones donde se ofrece algún tipo de asistencia, el formato en el que se brinda es a través de la inserción de las víctimas a programas generales de asistencia social, es decir, programas no diseñados exclusivamente para ellas. A modo de ejemplo, la mayoría de las provincias que brindan asistencia económica lo hacen a través de subsidios otorgados por el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social o de Trabajo. En consecuencia, se suele incorporar a las víctimas a programas genéricos, situación que suele complejizarse todavía aún más a partir de las incompatibilidades que existen, no sólo entre los distintos programas a nivel nacional, sino también las incompatibilidades que existen entre programas a nivel nacional y a nivel provincial. Pese a ello, existen algunas prácticas que se han desarrollado en los últimos años que resulta importante remarcar.

En primer lugar, existen programas nacionales de asistencia laboral que se han caracterizado por ofrecer un acceso diferencial para víctimas de trata y explotación sexual. En ese sentido, **la Resolución 1423/2011 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social**

---

<sup>21</sup> Las provincias que contestaron el relevamiento del Informe Anual 2018 del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas son: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Tucumán.

amplió el alcance del seguro de capacitación y empleo para incorporar a víctimas de trata de personas y posteriormente (a través de la **Resolución 1504/2013**) se extendió esta cobertura para “toda persona relevada como víctima de prácticas de explotación sexual o de trata de personas, o en situación de vulnerabilidad vinculada a la prostitución”. El seguro “tiene como objeto brindar apoyo a trabajadoras y trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales, en su inserción en empleos de calidad y/o en el desarrollo de emprendimientos independientes”. Asimismo, algunas provincias han manifestado incorporar a víctimas a programas nacionales de capacitación laboral como **Ellas Hacen**<sup>22</sup>. Lo interesante de este programa en particular, es que ofrecía un acceso diferencial para víctimas de trata y explotación sexual, que se encontraba contenido explícitamente en cláusulas normativas. Desde el mes de junio del 2020, el programa **Ellas hacen** ha sido absorbido por el programa **Potenciar trabajo**<sup>23</sup>, un programa que al igual que el antes mencionado, tiene como objetivo: “contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas a través del desarrollo de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa, con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica”.<sup>24</sup> Dada su reciente creación, será necesario analizar en un futuro si los criterios preferenciales de acceso para víctimas de trata y explotación sexual se mantendrán o no.

---

22 Ellas Hacen era un programa del Ministerio de Desarrollo Social que al principio del año 2020 ha quedado englobado bajo otro programa denominado Potenciar Trabajo. El antiguo programa trabajaba en el acompañamiento de mujeres a los fines de que puedan terminar sus estudios y puedan lograr el acceso a estudios terciarios y/o universitarios. Para ello, les brindaban oportunidades de formación en oficios y de formación profesional.

23 Potenciar trabajo es un programa nacional de inclusión socio-productiva y desarrollo local lanzado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El mismo incluye a Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en un único plan y tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral y la certificación de competencias.

24 Ver: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollsocial/potenciartrabajo>. Consultada el 18 de junio del 2020.

Por otra parte, existen programas provinciales interesantes como el que desarrolla la provincia de Misiones. A través del **decreto provincial 1015/2012**<sup>25</sup>, se estableció un Programa Provincial de Becas de Inclusión Social para víctimas de trata y tráfico de personas de explotación sexual. El programa provee una asistencia económica de una duración de seis meses para las víctimas de trata. Si bien existen cuestionamientos a la duración de la asistencia y a la actualización de los montos, es destacable la creación de un programa pensado específicamente para las víctimas de trata sexual. En un sentido similar, la provincia de Córdoba, ofrece a través de la incorporación al programa **Un nuevo Rumbo**<sup>26</sup>, una ayuda económica para el pago de alquiler a mujeres víctimas de diversos delitos, entre ellos, mujeres víctimas de trata de personas, por una duración máximo de dos años.

Si bien estas experiencias son destacables y alentadoras, lamentablemente se desconocen al momento los resultados de su implementación. No ha sido posible evaluar con certeza los alcances de los programas, ni su efectiva puesta en práctica. Sería deseable y necesario que se avance en un futuro en un análisis y una evaluación que permitan ponderar los resultados de los programas, y orientar posibles reformas en caso de ser necesarias.

Por otro lado, debe destacarse, que a lo largo de estos últimos años se han registrado en nuestro país, determinadas políticas prometedoras en lo que respecta a la asistencia integral de las víctimas de explotación y trata sexual.

A modo de ejemplo, la **Resolución del SENNAF** del 2017 dispuso la creación de un subsidio específico para la atención de la Dirección Nacional de Promoción y Protección Integral. Este subsidio, tiene como destino la atención integral de víctimas de los delitos de trata y tráfico ilícito de

---

25 En el relevamiento provincial del Informe anual 2018 del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, la provincia de Misiones confirmó la vigencia del decreto.

26 Ver; <http://www.saij.gob.ar/175-local-cordoba-creacion-programa-nuevo-rumbo-funcionara-ambito-ministerio-justicia-derechos-humanos-cuyo-objetivo-sera-propiciar-empoderamiento-inclusion-social-personas-victimas-violencia-o20160000175-2016-03-08/123456789-0abc-571-0000-6102ovorpced?&o=4&f=Total%7CTipo%20de%20Documento%7CFecha%7CTema/Derecho%20penal%7COrganismo%5B%2C1%5D%7CAutor%7CEstado%20de%20Vigencia%5B%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n/Local/C%F3rdoba%7CTribunal%5B%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%7CColecci%F3n%20tem%Etica%5B%2C1%5D&t=2434>. Consultada el 18 de junio del 2020.

migrantes, refugiadxs, solicitantes del estatuto de refugiado y niños, niñas y adolescentes migrantes, en situaciones de alta vulnerabilidad que tengan necesidad de ayuda humanitaria especial.

En el mismo sentido celebramos, la creación del **Registro Nacional de Asistencia a Víctimas de Trata (REDAVIT)**. El objetivo del **REDAVIT** es ofrecer una plataforma virtual para la carga y sistematización de datos relativos a la asistencia integral brindada a las víctimas del delito, en tiempo real y de manera unificada en todo el país. El 16 de mayo 2019, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se hizo una primera puesta en común de un esbozo de Planilla de Asistencia de **REDAVIT**. Este tipo de herramientas permitirán en el futuro poder evaluar de manera fidedigna el tipo de asistencia que están recibiendo las víctimas de trata pudiendo monitorear de manera más realista el tipo de asistencia brindada.

Por último, la creación de un **Fondo de Asistencia a las Víctimas del Delito de Trata y Explotación de Personas a través de la sanción de la Ley N° 27.508** es un gran avance en la materia. El fondo se conformará con el producto de los bienes decomisados por sentencia firme o cuando no haya sentencia, por aquellos que sean autorizados por el juez competente en forma anticipada, garantizando a la víctima que sea innecesaria su acción directa por vía civil. Este tipo de políticas son un pilar muy necesario para hacer posible una verdadera proyección a futuro por parte de las víctimas.

## II • Protección durante el proceso penal

Garantizar la participación de las víctimas de trata y explotación sexual en los procesos judiciales conlleva una serie de desafíos adicionales. Que las víctimas puedan declarar y participar activamente del proceso, exige la implementación de una serie de medidas para resguardar su seguridad y evitar también la revictimización.

**Los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal** establecen que: “Un sistema de asistencia jurídica eficaz, enmarcado en un sistema de

justicia penal eficaz, puede abreviar el período que los sospechosos permanecen en las comisarías y los centros de detención, además de reducir la población carcelaria, los casos de condena injusta, el hacinamiento en las cárceles y la congestión en los tribunales, así como la reincidencia y el riesgo de una nueva victimización. También puede proteger y salvaguardar los derechos de las víctimas y los testigos en el proceso de justicia penal. La asistencia jurídica puede utilizarse para contribuir a la prevención de la delincuencia al mejorar el conocimiento de la ley”. (UNODC, 2013: párr 3).

Las víctimas de trata de personas y explotación sexual son reconocidas como víctimas especiales. Por la situación de violencia, dominio y explotación a la que se han visto sometidas, tienen muchas veces temores para participar de la investigación y el proceso penal. Existe en ellas muchas veces el miedo a las represalias que lxs tratantes puedan tomar en contra de ellas o de sus familias. Más aún, en ocasiones donde existen autoridades locales o policiales involucradas en los casos. Asimismo, la dinámica de la investigación penal de estos casos supone muchas veces que las víctimas se vean obligadas a relatar más de una vez lo sucedido. **La revictimización es una constante en muchos procesos judiciales.** Al mismo tiempo, las medidas de protección que buscan garantizar que las víctimas puedan declarar en ambientes especiales, suelen entrar en constante tensión con el derecho de lxs acusadxs a un juicio justo.

A nivel internacional se han desarrollado diversas medidas tendientes a proteger a las víctimas testigos en estos casos. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito analiza las diversas medidas a partir de tres grandes ejes<sup>27</sup>:

## Medidas orientadas a reducir el temor evitando la confrontación cara a cara con el demandado:

---

<sup>27</sup> Ver: UNODC (2008). “Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada”. Consultado el 5 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/Good\\_Practices\\_for\\_the\\_Protection\\_of\\_Witnesses\\_in\\_Criminal\\_Proceedings\\_Involving\\_Organized\\_Crime.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/Good_Practices_for_the_Protection_of_Witnesses_in_Criminal_Proceedings_Involving_Organized_Crime.pdf)

**i. Uso de declaraciones previas al juicio como una alternativa al testimonio en la corte, ya sea en formato audio o audiovisual, escrito o grabado.**

En algunos países, se graban las declaraciones de audio o audiovisuales escritas o grabadas dadas por un testigo ante un investigador, fiscal, juez o jueza de investigación o juez o jueza durante las audiencias preliminares al juicio, para luego ser utilizadas como prueba en el debate oral.

Permitir declaraciones previas al juicio como prueba anticipada, tiene como objetivo no exponer a la víctima-testigo a posibles intimidaciones por parte del acusadx. Este tipo de medidas, como ya se mencionó, pueden afectar el derecho de defensa. La **UNODC**, establece como una posible solución a este problema que se permita que la defensa (abogadx /demandadx) tenga la oportunidad de examinar y cuestionar la credibilidad de la declaración y la concesión de su admisibilidad en el debate oral.

En **Italia**, por ejemplo, se utilizan los incidentes probatorios, es decir los testimonios extraídos en audiencias previas cerradas al público como un posible mecanismo para los juicios de trata de personas.

**Canadá**, por su parte, prevé la oportunidad de introducir prueba grabada en los casos de personas menores de edad.

En **Argentina** si bien la ley estipula en su artículo 27 la posibilidad de declaración en Cámara Gesell, aún no se ha logrado un uso extensivo de esta modalidad ni que la misma logre reemplazar efectivamente la declaración de la víctima en el juicio oral. No obstante, es necesario remarcar que la **Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas** (en adelante DOVIC) ha creado un protocolo-instructivo<sup>28</sup> en materia de asistencia en Cámara Gesell para víctimas menores de edad de distintos delitos, entre ellos la trata sexual.

**ii. Retiro del acusadx de la sala del tribunal.** En algunas ocasiones, puede pedirse que se retire de la sala a los fines de permitir que la víctima pueda brindar su testimonio de manera más segura, sin la mirada de su tratante. Esto permite que declare con menos presión, pero al mismo tiempo autoriza a la defensa a controlar su testimonio de manera más directa. **Canadá** ha implementado medidas de este tipo. En algunos Estados de **Estados**

---

<sup>28</sup> Ver: <https://www.mpf.gob.ar/dovic/files/2019/04/Camaragesell.pdf>. Consultada el 20 de mayo del 2020.

**Unidos**, por su parte, se le proporciona a la víctima un área de espera fuera separada del acusadx y de lxs testigos de la defensa, a los fines de reducir el tiempo de contacto entre víctima y acusadx.

**iii. Testimonio a través de circuitos cerrados de televisión o enlaces audio-visuales.** A través de videoconferencia se puede transmitir de manera simultánea al juicio el testimonio de las víctimas mediante dispositivos de video y audio bidireccionales. De esta manera, lo que se permite es que la víctima-testigo pueda testificar por fuera del espacio del tribunal, a través de un circuito cerrado de televisión o desde un lugar distante revelado a través de un enlace audiovisual. La videoconferencia ofrece el beneficio de posibilitar que el testigo esté ausente del lugar donde se llevan a cabo los procedimientos, pero al mismo tiempo que la defensa del imputado pueda ver y escuchar y contra examinar sus dichos. Países como **Canadá, Bélgica y Argentina**, como ya se dijo, tienen regulada esta medida de protección con el fin de reducir la intimidación por parte del acusadx a la víctima.

## Medidas que tienen como fin dificultar o imposibilitar al acusado rastrear la identidad de la víctima- testigo:

**i. Testimonio protegido mediante el uso de una pantalla, cortina o espejo de dos vías.** El uso de pantallas para proteger a un testigo de la vista del público, es un método económico que permite no solo proteger a la víctima de la intimidación por parte de la persona imputada, sino que también permite a la defensa contra-examinar de una manera presencial a la víctima-testigo. **Gran Bretaña** utiliza este método en casos de víctimas de trata de personas.

**ii. Testimonio anónimo.** Mantener algunos o todos los detalles de identidad de una víctima-testigo ocultos para la defensa y el público, puede ser un medio efectivo de protección en los casos en que la víctima no haya sido identificada durante el proceso de explotación por el/la acusado/a. El anonimato puede ser o bien limitado o, en algunos casos, total. En el primer caso, la víctima puede ser interrogada en corte por la defensa, pero no está obligada a decir su verdadero nombre ni a dar otros detalles personales como dirección, ocupación o lugar de trabajo. El anonimato

total o completo implica que toda la información relacionada con la identidad de la víctima-testigo permanezca en secreto. La víctima se presenta en la corte, pero testifica detrás de un escudo, disfrazada o con distorsión de voz. En países como **Bélgica o Alemania** está regulado el anonimato completo de las víctimas de trata que actúan como testigos en los casos. Aunque, en general, este tipo de medidas se asumen como excepcionales en tanto que afectan seriamente el derecho de defensa.

## Medidas pensadas para limitar la exposición de la víctima-testigo:

- i. **Presencia de una persona acompañante como apoyo para la víctima-testigo.** En algunos casos se permite que la víctima de trata sea acompañada en el estrado por otra persona durante su testimonio, si la situación le genera mucha ansiedad o tensión. La persona acompañante es en general alguien que sólo tiene información básica sobre el testimonio de la víctima, y que no participa formalmente del juicio. Las personas acompañantes pueden: (a) estar en proximidad física cercana o en contacto con la víctima durante el testimonio; (b) informar al tribunal de la condición de la víctima; (c) recomendar un receso, por ejemplo, si la víctima está demasiado angustiada para continuar. En **Canadá**, en cualquier procedimiento contra un acusado, el juez o la jueza, previa solicitudes del fiscal o de la víctima, puede ordenar la presencia de una persona

La experiencia **argentina** en materia de asistencia de las víctimas durante el juicio posee muchos aspectos positivos. La creación en el año 2014 de **la Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas (DOVIC)** es un claro ejemplo de ello. La misma posee un programa orientado a las víctimas de trata de personas y explotación sexual que se encarga de “asegurar un abordaje interdisciplinario y especializado frente a las víctimas de ciertos fenómenos delictivos complejos, que por diferentes factores quedan situadas en condiciones de máxima vulnerabilidad y desamparo, y cuyo acompañamiento a lo largo del proceso penal resulta imprescindible”<sup>1</sup>. La Dovic trabaja de forma articulada con el Programa de Rescate y Acompañamiento a Víctimas de Trata de Personas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (intervienen en el momento de allanamientos y realizan ▶

---

1 Ver: <https://www.mpf.gob.ar/dovic/>  
Consultada el 2 de abril del 2020.

a elección de la víctima a los fines de que sea un “apoyo”, pudiendo sentarse al lado o cerca en el público. Una experiencia positiva es rescatada tanto en los países de **Estados Unidos** como de **Gran Bretaña** donde se ofrece un servicio especial a las víctimas testigo, que incluye entre otras cosas: información general sobre los procedimientos penales; apoyo psicológico; acompañamiento en el tribunal; coordinación de medidas especiales de resguardo en los tribunales, etc.

### III • Programas especiales de protección

**La trata y la explotación sexual son fenómenos criminales que responden a estructuras de mercado.** Definir a estas problemáticas como manifestaciones propias de la criminalidad organizada implica reconocer que detrás de estas situaciones existe algún nivel de organización criminal más o menos complejo, con más o menos recursos. Se reconoce en estos casos la estructuración de un grupo o banda delictiva que cuenta con cierto desarrollo operativo y logístico y con permanencia temporal.

**Se diferencia de la delincuencia ocasional justamente por su estructura y organización, lo que les permite establecer en algunos casos redes de connivencia con distintos sectores del Estado.**

► la entrevista a las víctimas en la cámara Gesell), y la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (Protex). A lo largo de estos años han asistido en diversas situaciones a víctimas de trata y explotación sexual<sup>2</sup>. Por otra parte, en ese mismo año se dio origen al **Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas de la Defensoría General de la Nación**. El mismo comienza a actuar una vez formulada la denuncia penal por el delito de trata o explotación sexual y cuando esa causa se encuentra en trámite en el ámbito judicial de la Ciudad de Buenos Aires, o del Fuero Federal. Luego, desde la Coordinación de Programas y Comisiones de la Defensoría General de la Nación se estudia la admisibilidad del caso y en caso de ser aceptado se le brinda asesoría jurídica a la víctima durante todo el proceso. Una vez ingresado el caso, se le brinda patrocinio jurídico gratuito, especializado en la temática y estratégico.

<sup>2</sup> Ver: <https://www.fiscales.gob.ar/trata/comenzo-en-resistencia-el-juicio-a-dos-personas-acusadas-de-explotar-sexualmente-a-una-nina/> Consultada el 10 de abril del 2020.

Los recursos con los que cuentan muchas veces las organizaciones criminales de trata y explotación sexual pueden concitar un riesgo cierto para las víctimas-testigo, más aún cuando las investigaciones penales continúan haciendo recaer buena parte del peso probatorio en sus testimonios. Esta situación desafía la política de protección y exige respuestas especiales para estos casos. Los programas de protección especial para testigos buscan en buena medida ofrecer alternativas para estas necesidades.

Claro que, por su propia naturaleza, requieren de una regulación rigurosa por parte de las autoridades, ya que las medidas que en ellos se apliquen pueden conllevar una grave intromisión en la vida del o la testigo/ víctima y sus familiares.

Son varios los países que han establecido programas especiales de protección para casos de criminalidad organizada. El reconocimiento de la trata como tal ha generado que muchos deban incorporar en sus programas a las víctimas-testigo de estos casos. Ello supuso una serie de inconvenientes y plantea enormes desafíos, centralmente porque los programas fueron pensados para albergar a testigos, en muchos casos integrantes de las mismas redes criminales investigadas, y no para víctimas, menos aún víctimas especiales como las de trata. Los requisitos de admisión de los programas, el tipo de medidas que proyectan y la duración que plantean, parecieran implicar definiciones que en ningún escenario son compatibles con las necesidades de protección y atención de una víctima de trata de personas. Estas dificultades han generado algunas adecuaciones en el funcionamiento de los programas.

Algunos países han regulado en normativas específicas la incorporación de las víctimas de trata en los programas de protección, como es el caso de **Estados Unidos**<sup>29</sup>, **Colombia**<sup>30</sup> o **Argentina**. De momento, esta regulación no ha avanzado en la creación formal de unidades especializadas al interior de los programas, ni se ha cristalizado en mecanismos especiales de protección para víctimas de trata orientados a garantizar su efectiva incorporación y facilitar su adaptación. Es importante destacar, en este sentido, los esfuerzos que **Argentina** ha venido desarrollando en los últimos años

---

29 Ver: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3521>. Consultada el 6 de mayo del 2020.

30 Ver: [http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2008/47089/r\\_fgn\\_5101\\_2008.html](http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2008/47089/r_fgn_5101_2008.html). Consultada el 6 de mayo del 2020.

mediante la designación de personas capacitadas en la atención de víctimas de trata, con el objetivo de brindar un mejor seguimiento y abordaje de estos casos.

## Características generales de los programas de protección

En primer lugar, si bien existen diversas características comunes a los sistemas de protección, la experiencia comparada muestra que no todos ellos tienen **la misma dependencia orgánica**. Hay países que hacen depender los programas de protección de las fuerzas de seguridad, otros de carteras ministeriales y en algunos otros casos, de las procuradurías o fiscalías de la nación. Países como **Canadá, Australia e Inglaterra** tienen su programa bajo la órbita de la policía, en el caso de Canadá se encuentra dirigido por el **Comisionado de la Real Policía Montada de Canadá** (RCMP), en Australia por la Australian Federal Police al igual que en Inglaterra que está en manos de **The UK Protected Persons Service** (UKPPS), una red de policías regionales. **Estados Unidos** junto con **Bélgica**, por su parte, lo sitúan por debajo de la órbita de la Fiscalía General de la Nación. **La experiencia chilena**, por su parte, deposita la ejecución de las medidas de protección a testigos bajo las **Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos** (URAVIT) en cada Fiscalía Regional, la cual tiene carácter operativo en los temas de atención y protección de víctimas y testigos. Por último, países como **Argentina o Colombia** depositan el funcionamiento de sus sistemas al interior de sus Ministerios de Justicia.

En segundo lugar, todos los sistemas extienden la protección no sólo a las víctimas sino también a los familiares de las víctimas. Si bien en los programas analizados no se encontró una disposición específica orientada a la víctima de trata, sí cuentan con disposiciones que permiten ampliar las medidas de protección a los familiares de la persona admitida. Medida que, en la mayoría de los países, se aplica habitualmente en el caso de las víctimas de trata.

Se reconoce también como práctica recurrente en los distintos programas analizados, la flexibilización de algunas exigencias en pos de brindar

respuestas inmediatas para las víctimas de trata. En varios países se otorgan medidas excepcionales previas al ingreso al programa con el fin de evitar cualquier riesgo en contra de la persona mientras su proceso de incorporación está siendo evaluado. Es por ello que países como **Estados Unidos, Colombia, Canadá, Italia** ofrecen medidas de emergencia durante el proceso de admisión de la víctima que se mantiene hasta tanto se notifique la decisión adoptada por el órgano director del programa. En el caso de **Colombia**<sup>31</sup>, por ejemplo, la asistencia de emergencia tiene una orientación integral pudiendo satisfacer las necesidades de la víctima solicitante y su núcleo familiar, en materia de seguridad, hospedaje, alimentación, aseo, transporte, vestuario, asistencia médica de urgencia y demás aspectos que permitan su protección en condiciones de dignidad, atendiendo el enfoque diferencial y de género. En **Argentina** esta decisión queda en manos del responsable del Programa de Protección, en los últimos años se ha trabajado procurando ofrecer medidas de emergencia en los casos que lo requieren aún cuando la víctima no ha sido formalmente aceptada.

Es posible analizar los diversos programas de protección a partir de tres grandes dimensiones: la política de **admisión al programa**, el **tipo de medidas aplicadas** y la **duración o extensión temporal de la protección**.

### Admisión al programa

Por el tipo de medidas que proyectan los programas especiales de protección, su alcance no puede ser universal, ni su ingreso irrestricto. Ello implica que existan criterios rigurosos de admisión a los fines de garantizar además la confidencialidad y la seguridad de las personas involucradas. Naturalmente la presencia de las víctimas de trata tensiona en buena medida varios de estos criterios. No obstante, se identifican cuatro elementos comunes en los programas analizados:

### El riesgo posible para la víctima

Para ingresar en los programas, las víctimas-testigo deben estar **bajo una grave amenaza**. En general, la amenaza debe ser contra la vida, sin que

---

<sup>31</sup> Ver: Artículo 25. Consultado el 20 de mayo del 2020. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39575>

ésta se extienda a su bienestar o propiedad. Este requisito es común a todos los países analizados.

La falta de unidades especiales al interior de los programas suele estar acompañada de una mirada incompleta sobre lo que implica el riesgo en el caso de las víctimas de trata y explotación sexual. En este sentido, la **OIM**<sup>32</sup> establece muchos criterios que deberían ser tenidos en cuenta para evaluar el riesgo que sufre una víctima de trata en concreto. Algunos de ellos son: si el país que aplicará la medida es un país de origen, tránsito o destino; la capacidad real de acción de los organismos policiales locales o el nivel de corrupción existente, entre otros.

### El valor central del testimonio para la investigación

El testimonio de la víctima testigo es en todos los casos analizados el requisito excluyente para el ingreso en el programa de protección. En muchos de los países analizados como **Canadá, Estados Unidos, Colombia o Argentina**, por ejemplo, la admisión está sujeta entre otros requisitos al análisis de la relevancia del testimonio brindado por la víctima para lograr una investigación exitosa.

---

32 Ver: OIM (2018). "Investigating Human Trafficking Cases Using a Victim-centred Approach: A Trainer's Manual on Combating Trafficking in Persons for Capacity-building of Law Enforcement Officers in Antigua and Barbuda, Belize, Jamaica, and Trinidad and Tobago" (traducción realizada por las autoras): "Del mismo modo, pueden correr riesgos las personas identificadas que puedan estar prestando servicios a las víctimas, incluidos los funcionarios de los organismos policiales y los fiscales. La OIM señala que una evaluación genérica de los riesgos también debería tener en cuenta los siguientes indicadores: - El alcance y el impacto de la trata en el país; - La clasificación del país en cuestión (es decir si se trata de un país de origen, tránsito o destino); - El número de víctimas de la trata de personas que cabe esperar que soliciten asistencia de las organizaciones que prestan apoyo y servicios pertinentes; - La medida en que la trata de personas está controlada por grupos delictivos organizados; - La capacidad del traficante para planificar y aplicar represalias contra las víctimas y/o el personal de las organizaciones que prestan apoyo y servicios; - La capacidad de los organismos locales de aplicación de la ley; - El alcance de la corrupción en el país de destino y/o en el país de origen y la forma en que aumenta el nivel de riesgo; - El nivel de compromiso, conocimientos especializados y apoyo del gobierno para combatir la trata de personas; y - El nivel de competencia para evaluar los riesgos. La evaluación del riesgo debe dividirse en tres niveles: bajo, medio y alto. Los riesgos que se evalúan como bajos son los que no es probable que ocurran. Los riesgos de nivel medio son los que tienen más probabilidades de producirse; y los de nivel alto son los que seguro se producirán si no se toman medidas urgentes." Consultado el: 6 de mayo del 2020. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/investigating\\_human\\_trafficking.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/investigating_human_trafficking.pdf)

Debe señalarse que, a juzgar por los resultados que ofrecen las sentencias de trata sexual en Argentina, no resulta del todo sencillo mensurar correctamente el riesgo ante el cual se pueden encontrar expuestas las víctimas, habida cuenta que en muy pocas ocasiones las investigaciones logran avanzar en la red criminal.

### **Aptitud psicológica u otros requisitos para medir adaptación al programa**

Por las características de las medidas de protección, el ingreso a este tipo de programas implica una evaluación normalmente rigurosa a los fines de determinar si la persona en cuestión está apta para poder seguir un plan de medidas que pueden llegar a alterar la totalidad de su propia vida y la de sus familiares. Es por ello que muchas regulaciones establecen dentro de sus requisitos exámenes psicológicos y/o médicos para evaluar la capacidad de adaptación.

Este es el caso de **Australia, Estados Unidos o inclusive Argentina** entre otros países. Es necesario remarcar la tensión existente que puede ocurrir entre una víctima de esta problemática y la aplicación de un criterio demasiado estricto de admisión en este punto. Ciertamente puede conllevar algunos inconvenientes en el abordaje de las víctimas de trata, especialmente **si quienes llevan adelante las evaluaciones no están capacitadxs** en la temática.

En este sentido, las medidas que desarrollaron otros países en relación al tiempo de reflexión como **Bélgica o Canadá**, ofrecen experiencias interesantes para abordar de mejor modo este requisito en particular.

### **Aceptación del acuerdo de protección**

Entrar a un programa de protección puede implicar tener que seguir pautas muy rigurosas para una persona que impactan fuertemente en la vida diaria. En algunos casos, las medidas conllevan prohibiciones de actividades o cambios completos de rutinas. Esta característica afecta seriamente la posibilidad de que las víctimas ingresen efectivamente a los programas de protección. De allí que el abordaje que se realice en las primeras entrevistas con la víctima, resulte clave en aras de lograr su aceptación. Es por este motivo que varios países han comenzado a flexibilizar los tiempos exigidos para lograr la aceptación del acuerdo de protección,

entendiendo que las víctimas de trata precisan de tiempos distintos, y requieren de un proceso y un abordaje personal, garantizando ambientes amenos, tranquilos y seguros.

La implementación del “**período de reflexión**” busca en esencia garantizar estos procesos especiales para las víctimas de trata. Son tiempos pactados por ley que tienen como fin permitir que la víctima de trata goce de un plazo legal suficiente para estabilizarse antes de decidir si desea formar parte de un proceso penal.

En los casos de **Bélgica, Australia e Inglaterra**, se prevé un tiempo de 45 días. Durante ese lapso, las víctimas poseen asistencia psicológica, económica y habitacional para aprovechar ese tiempo al máximo posible.

**De manera excepcional, Canadá**, cuenta con un período de reflexión que puede llegar a durar hasta **180 días**<sup>33</sup> luego de que las víctimas son identificadas por el Estado como víctimas de trata de personas.

En **Argentina**, la ley ofrece un margen a la persona responsable del programa de protección para eventualmente flexibilizar los tiempos exigidos en determinados casos, aunque esa flexibilización no está especialmente destinada a víctimas de trata o explotación sexual, sino que es de aplicación general.

## Medidas de protección

Es posible analizar las medidas de protección ofrecidas por los distintos programas a partir de la finalidad que persiguen. Así puede reconocerse aquellas medidas que buscan proteger la seguridad de la persona- ya sean simples o extraordinarias-, medidas que tienen una finalidad de asistencia general y económica, y medidas psicosociales que tienen como fin proveer una asistencia psicológica durante todo el proceso a la víctima.

## Medidas de seguridad

Dentro de las medidas de seguridad los programas contienen medidas simples y medidas extraordinarias. Las medidas simples son menos

---

<sup>33</sup> Ver <https://ccrweb.ca/en/trafficking/temporary-resident-permit-report>. Consultada el 6 de mayo del 2020

invasivas y requieren de menor cantidad de recursos para su ejecución. Se trata, por ejemplo, del uso de mecanismos tecnológicos de seguridad, mecanismos de protección como chalecos antibalas, patrullajes policiales o en casos muy específicos custodia personalizada. Las medidas extraordinarias, por su parte, son medidas que se basan centralmente en la reubicación o cambio de identidad de las personas. No todos los casos requieren de medidas tan extremas como éstas, ni tampoco es aconsejable su uso en determinados casos.

Para las víctimas de trata éstas son medidas difíciles de transitar por la propia experiencia de explotación a la que se han visto sometidas. Es por ello que en algunos países se ha trabajado en el desarrollo de un abanico mayor de medidas simples dejando para casos excepcionales el uso de medidas más extraordinarias. Ese es el caso de **Italia, Colombia, Chile**. Estos países tienen un conjunto amplio de medidas ordinarias que van desde el ofrecimiento de dispositivos tecnológicos a las víctimas a mecanismos de auto-protección o chalecos antibalas. **Bélgica**, por su parte, ofrece la posibilidad de la reubicación por períodos cortos de tiempo (45 días), buscando así contrarrestar el impacto y los efectos de la reubicación.

La oferta de un abanico extenso de medidas colabora en garantizar la participación de las víctimas de manera continua en el programa.

### Medidas asistenciales

Los programas de protección disponen también de la previsión de dinero para las víctimas-testigo. Esta medida suele ser especialmente relevante para las víctimas que, en muchas ocasiones por su propia historia, no cuentan con otro tipo de ingresos. La falta de políticas de asistencia impacta notoriamente en este punto, haciendo de una previsión especial una necesidad ineludible.

En general este tipo de medidas están previstas por un tiempo limitado, hasta que las personas puedan integrarse en un nuevo trabajo y sostenerse económicamente. Estos plazos no suelen ser adecuados para las víctimas de trata que por diversos motivos requieren de un período más extenso para lograr insertarse laboralmente cuando ello efectivamente es posible. Esta situación se hace doblemente complicada cuando no se

dispone de resortes de asistencia integral que contribuyen en la reorganización de un proyecto de vida para las víctimas.

**Argentina** tiene por ley un período fijo de seis meses, aunque en la práctica en algunos casos, con nuevos pedidos judiciales, es actualizado. Pero, como se observa, ello depende de la flexibilidad que determine la persona responsable del programa.

En este sentido, son positivas las experiencias de **Australia, Canadá o Colombia** dado que no tienen determinados plazos fijos, sino que sujetan la continuidad de esa asistencia a un control periódico. En el caso de **Italia**, por ejemplo, se fija un plazo general para la totalidad de las medidas, entre ellas la asistencial que es de seis años.

### Medidas psicológicas

Como se ha señalado, las medidas que disponen los programas tienen un impacto en la vida de las personas que son admitidas. Es por este motivo que es necesario que los programas brinden asistencia psicológica tanto para las víctimas de trata como para sus familiares. En buena medida esa asistencia resulta clave a la hora de lograr que las víctimas puedan perdurar en el programa y no abandonen por no poder adaptarse a sus exigencias. Todos los países analizados contienen dentro de sus dispositivos de protección la provisión de medidas psicológicas sin embargo no fue posible localizar en ninguna normativa que esa asistencia sea especialmente orientada a víctimas de trata sexual. Tal vez este aspecto no sea relevante en países donde se ofrece una real asistencia psicológica a largo plazo, pero en países como Argentina donde es intermitente la falta de una asistencia psicológica especializada podría ser preocupante.

### La duración o extensión temporal del programa

No resulta sencillo establecer la extensión temporal del programa, en tanto que los casos sobre los cuales el sistema trabaje pueden ser ciertamente muy diversos. Existe, en este sentido, una tensión irresoluble entre la especialidad del tipo de medidas brindadas por el programa y la sujeción de su continuidad a la existencia del peligro. Es por ello que en algunos casos su duración puede ser breve, en otros alcanzar hasta el

término de un proceso penal y en algunos otros extenderse aún más allá de la condena. Muchos países sujetan el fin de la protección al cese del peligro. Algunos indican taxativamente que la protección puede también ser suspendida si no existe cumplimiento del contrato por parte de la víctima. Países como **Canadá** y **Colombia** sujetan la duración y las eventuales necesidades de adaptación del programa al control de un órgano de evaluaciones de riesgo, posibilitando el incremento o disminución de medidas si fuera necesario o hasta el cese completo de las mismas.

■

## CAPÍTULO 4

# Desafíos principales de la política de protección en Argentina



La política de protección a las víctimas de trata en Argentina ha ido consolidándose a lo largo de estos diez años desde la sanción de la **ley 26.364**. Tal como se ha ido exponiendo, son diversos los organismos que intervienen en la asistencia y protección de las víctimas. No obstante, a partir del análisis realizado fue posible reconocer e identificar diversos desafíos pendientes en esta materia.

Pensar la política de protección en sentido amplio implica poner en perspectiva las respuestas que en materia de asistencia y protección desarrolla el Estado para con las víctimas. En función de los análisis realizados es posible pensar la política de protección desde cuatro dimensiones centrales: la asistencia y protección en la emergencia, la asistencia y protección integral, la protección durante el proceso penal, y los programas especiales de protección.

## I • Los desafíos en la emergencia

La Argentina cuenta con una política nacional consolidada en la asistencia en la emergencia a través del **Programa Nacional de Rescate del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación**. El programa tiene representaciones en varios puntos del país lo que le ha permitido en los últimos años extender su abordaje de manera nacional. Asimismo, varias provincias han incorporado el modelo propuesto por nación creando sus propios equipos provinciales para la asistencia en la emergencia.

Dentro de los servicios más comunes que brindan estos programas se encuentran el acompañamiento durante la etapa de allanamiento; financiamiento para pasajes a las provincias respectivas en caso de víctimas nacionales y a otros países en casos de víctimas extranjeras y ofrecimiento de refugios transitorios.

Si bien los lineamientos generales se sostienen, se reconocen dos desafíos principales en esta instancia.

En primer lugar, aún con una extensión territorial mayor, todavía persisten los inconvenientes propios de un país federal. **La diversidad territorial** afecta dos cuestiones centrales: **1- las capacidades de los equipos profesionales locales, y 2- la disponibilidad de recursos materiales.**

Pese a que el programa nacional cuenta con equipos profesionales en varios puntos del país, los mismos, no siempre tienen las mismas capacidades proyectadas por el programa nacional, lo que en la práctica se traduce muchas veces en abordajes diferenciados. Al mismo tiempo, quizás el inconveniente mayor se registra a la hora de hacer uso de los recursos materiales necesarios para garantizar el abordaje en la emergencia. Si bien se reconocen diversos esfuerzos provinciales en dar cobertura a esta primera asistencia, lo cierto es que son pocas las provincias que cuentan con los recursos materiales necesarios, en muchos casos ni siquiera disponen de refugios en condiciones para brindar esta primer asistencia a las víctimas. Tampoco cuentan con los recursos necesarios para asegurar los traslados que garanticen a las víctimas volver a su país o ciudad de origen en caso de desearlo.

Unx altx funcionarix del gobierno nacional lo señalaba del siguiente modo:

*“Un desafío es que los refugios, por ejemplo, son para víctimas de violencia. Y otra vez lo mismo, la víctima de trata es una víctima especialísima. Los refugios para violencia en sus distintos adjetivos, no son los lugares adecuados, eso es un desafío grande porque creo que en muchas provincias hablan ‘bueno, pero yo tengo este programa. Y este dispositivo, este refugio’ pero en verdad en el caso de trata nos queda mucho por hacer”.*

(Altx funcionarix N° 1 del Gobierno Nacional, entrevista, 2019).

*“Otro tema es eso de los refugios y los recursos que uno puede llegar a tener cuando es una víctima menor. Se te viene todo el mundo abajo porque no sabes dónde ubicarla. Pensás, ¿La derivó al servicio local?, ¿Existe algún familiar cerca que la pueda tener?...”.*

(Fiscal provincial N° 5, entrevista, 2019)

En muchas ocasiones, los refugios no están pensados para albergar también a lxs hijxs de las víctimas. No son pocos los casos en los que las víctimas tienen hijxs a cargo, la imposibilidad de transitar junto a ellxs

esta etapa se traduce muchas veces en un desistimiento por parte de la víctima del servicio de asistencia ofrecido.

En segundo lugar, quizás el desafío mayor que aún hoy enfrenta la asistencia en la emergencia refiere a las **instancias de derivación**. El éxito de la política descansa en una articulación y derivación necesaria entre los dispositivos responsables de la primera asistencia y los dispositivos encargados de la asistencia mediata o proceso de restitución de derechos. El esquema argentino supone una asistencia especialísima en la emergencia, con grupos capacitados en brindar un primer abordaje y ofrecer una primera contención psicológica, médica, legal y material a las víctimas desde el mismo momento en que se produce el allanamiento. Esta primera respuesta no discrimina entre víctimas -judicializadas o no-, pero su extensión, salvo excepciones, queda sujeta a la declaración testimonial, y una vez que ésta se realiza se pone en marcha el sistema de derivación de la víctima. La derivación requiere de la articulación muchas veces entre dispositivos nacionales y dispositivos provinciales, o en algunos casos entre dispositivos especiales provinciales y secretarías provinciales. Lamentablemente éste sigue siendo uno de los principales desafíos de la política. **Los organismos responsables de brindar asistencia mediata o de largo plazo, no cuentan muchas veces con los recursos humanos ni materiales necesarios para garantizar un correcto abordaje de las víctimas.** En muchas ocasiones los contactos y seguimientos se pierden y las víctimas dejan de recibir respuestas por parte del Estado. Han sido numerosas las oportunidades en las que se señala por parte de lxs operadorxs judiciales que “las víctimas se pierden”, lo que explica también por qué muchas veces aún sin ser el organismo con capacidad de respuesta en esta instancia, las víctimas terminan volviendo al Programa de Rescate para encontrar alguna respuesta por parte del Estado.

## II • Los desafíos en la asistencia integral

Como ya se ha señalado, la asistencia integral o proceso de restitución de derechos, es todavía hoy, evidentemente, una deuda pendiente de la política de asistencia y protección a las víctimas de trata. Ciertamente lo es no solo en Argentina, sino también en muchos otros países del mundo. A

partir del análisis realizado fue posible identificar diferentes modelos de asistencia que han sido implementados. Así, se han recuperado experiencias de países que desarrollan modelos universales de asistencia integral, que se cristalizan en general en la incorporación de las víctimas a programas estatales preexistentes; y otros que ofrecen esquemas más restringidos, de asistencia directa sólo a víctimas judicializadas, que cuentan habitualmente con dispositivos especiales de asistencia material.

En nuestro país, la asistencia integral de víctimas argentinas adultas queda a cargo de las provincias. Y como ya se ha señalado, existe una diversidad territorial importante en el tipo de atención que las provincias están en condiciones de ofrecer. Si bien en algunos casos las provincias cuentan con asistencia material directa a las víctimas por medio inclusive de una suerte de pago mensual, **en la gran mayoría de los casos las provincias no disponen de programas de asistencia directa**, sino que cuentan con secretarías que tienen dentro de sus temas de competencia la asistencia a víctimas de trata, y están encargadas de gestionar la incorporación de las víctimas a programas provinciales o nacionales existentes.

El primer desafío en este sentido está asociado a la **federalización propia de nuestro país, y a la diversidad de prestación que ello conlleva.**

*“Entonces como todo país federal tenemos esto que es muy irregular, y que no solo es irregular en términos del tipo de oferta que tenés en cada provincia. Es irregular de gestión a otra gestión en una misma provincia (...). Entonces el tipo de asistencia que vas a tener en la provincia es como una especie de electrocardiograma, no es una cosa que vos decís vas por esta línea”.*

(Altx funcionarix N° 2 del Gobierno Nacional, entrevista, 2019).

A partir de la información elaborada por el **Consejo Federal** es posible conocer que **las provincias que brindan algún tipo de asistencia integral a las víctimas de trata y explotación sexual lo hacen de manera fluctuante y heterogénea**. En muchas provincias, la asistencia se extiende sólo al ámbito educativo y laboral, mientras que la asistencia habitacional o económica se otorga de manera muy excepcional. Asimismo, la falta de programas específicos pensados para las víctimas de trata y explotación, las somete a cumplir con requisitos de ingreso innecesarios. Sin un diseño comprensivo de las necesidades de las víctimas, se corre el riesgo de que queden sujetas a plazos dilatorios y a prácticas burocráticas perjudiciales para su situación. En muchos casos la incorporación

de las víctimas a estos programas, las obliga a cumplir con condiciones y plazos que si bien son propios del programa, son ajenos a su realidad, como por ejemplo una asistencia económica de corta duración y no renovable, o programas de capacitación laboral que no están orientados a sus habilidades reales.

**Una dificultad adicional para evaluar correctamente la política de asistencia integral a las víctimas, es la falta de estadísticas oficiales.** Si bien en los últimos años se reconocen grandes esfuerzos en este sentido, ciertamente la creación del REDAVIT<sup>1</sup> es muy auspiciosa y proyecta dar finalmente un salto de calidad en este punto, todavía sigue siendo difícil conocer cuántas víctimas de trata y explotación sexual reciben asistencia por parte de los diversos organismos del Estado. Más dificultoso parece ser, lograr saber con exactitud qué tipo de asistencia reciben en cada caso. Las estadísticas actuales no diferencian entre tipo de explotación, ni tampoco consignan con claridad tipo de asistencia ofrecida.

No existen consensos sobre cómo se cuenta estadísticamente el número de víctimas identificadas. Cada fuente ofrece su propia estadística según su intervención lo que, indefectiblemente, conlleva como resultado la exhibición de distintos universos y la falta de uniformidad en el conteo.

*“Es que en Argentina hay datos fidedignos, hay datos confiables, pero son parciales e incompatibles, entonces uno va al SIStrata y entonces tiene víctimas identificadas, un número importantísimo, porque esa identificación o detección viene por fragancia viene por allanamientos (...). Ese es un número, vamos al Programa Nacional de Rescate y ya el número se achica, vamos a Protex con víctimas en causas que están siendo procesadas o que ya tienen sentencia y nos encontramos con otro número, vamos al SENNAF y a víctimas asistidas, como punto focal nacional y nos encontramos con otro número. Vamos a SENNAF y*

---

1 El REDAVIT es el Registro de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas. Es una plataforma virtual para la carga y sistematización de datos estadísticos en relación a la asistencia integral que se brinda a las víctimas de ese delito en tiempo real y de manera unificada en todo el país. Su finalidad es ser una herramienta para la construcción de un diagnóstico federal respecto a la asistencia a las víctimas que permita formular con mayor precisión políticas universales que garanticen plenos derechos en el proceso de reparación a las víctimas (acceso a la salud, vivienda, trabajo, educación, tratamiento, alimentación, etc). Las características de la carga, confidencialidad y seguridad de la plataforma fueron debatidas y consensuadas en las comisiones de asistencia a las víctimas y plenarios del Consejo Federal. Información disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/registro-de-asistencia-las-victimas-redavit>. Consultada el 20 de mayo del 2020.

*cuales son las víctimas que han pedido ser repatriadas y nos encontramos con un número más chiquitos todavía. Son como mamushkas, el número empieza grande y termina chiquitito, entre sí, son números confiables pero estamos todo el tiempo poniendo la fuente. Esos datos no son compatibles, y para que lo sean hay que producir el dato que sea compatible y eso es un compromiso político”.*

(Altx funcionarix N° 1 del Gobierno Nacional, entrevista, 2019).

A la diversidad territorial se suma un desafío adicional en relación con **la derivación de las víctimas**, ya sea desde el **Programa Nacional de Rescate** o sus equivalentes provinciales con las provincias de origen o destino donde las víctimas desean quedarse. Esa derivación se materializa con distintos resultados según los grupos de trabajo con los que cada provincia cuente, los recursos disponibles y las trayectorias institucionales en cada caso. Esto implica ciertamente en un porcentaje importante de las situaciones, que las víctimas transiten por un cambio en el tipo de asistencia ofrecida por parte del Estado, que se traduce generalmente, como una merma en el acceso a la restitución de derechos. Las víctimas pasan en muchos de los casos de estar dentro de refugios protegidos, con asistencia material directa, asistencia médica, psicológica y asesoramiento legal; a quedar sin acceso a la vivienda, sin inserción laboral, y con un escaso seguimiento telefónico por parte de un programa provincial.

*“Lo cierto es que la reconstrucción de un proyecto de vida, tiene mucho que ver con la sinergia entre el Estado nacional y los Estados provinciales y locales y ahí me parece que en Argentina tenemos un déficit importante, en términos de coordinación de la asistencia (...). Hemos avanzado en lo que hemos podido, facilitando cuando hay una sinergia con las provincias o con los estados locales, de ayudar con los programas de asistencia nacionales en los que se sacan requisitos y exigencias en función de que no están pensados para víctimas, como dije ni menos aún de trata, pero de pronto pueden ser una ayuda”.*

(Altx funcionarix N° 1 del Gobierno Nacional, entrevista, 2019).

Los problemas de derivación y articulación quedan al manifiesto también cuando desde los organismos provinciales se busca la incorporación de las víctimas de trata en programas nacionales de diverso tipo. El éxito de estas gestiones queda asociado muchas veces a las relaciones que mantengan lxs referentes provinciales con los responsables de los organismos nacionales, en buena medida porque los ingresos a los programas nacionales no contemplan regulaciones que garanticen la rápida y efectiva incorporación de la víctima, ni tampoco medidas especiales pensadas para ellas.

La falta de una planificación acerca de cuáles son las políticas urgentes que requieren las víctimas a largo plazo, impiden unificar los criterios a la hora de pensar un piso mínimo para una asistencia integral.

En este sentido, el **CENAVID**, que se encuentra en funcionamiento desde mediados del 2017, ha significado una apuesta estatal por generar políticas que provean una asistencia de carácter integral. El centro de asistencia nuclea a distintos programas que ya tenía el Ministerio vinculados al tratamiento de víctimas, entre ellos, el **Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas**. El organismo está destinado a facilitar y establecer los alcances de la asistencia integral (jurídica, psicológica y social) y garantizar un efectivo acceso a la Justicia. Si bien, es claramente un acierto en materia de asistencia la creación de este tipo de organismos, existen algunos aspectos sobre su funcionamiento que es necesario profundizar a futuro.

En primer lugar, por su reciente implementación no se puede hacer una evaluación profunda de su funcionamiento. De las estadísticas que ha publicado el instituto se sabe que entre junio del 2018 y marzo del 2019, **15.402** víctimas fueron asistidas, siendo el **10,9% por el delito de trata de personas**<sup>2</sup>. Sin embargo, por la información publicada no es posible extraer información acerca del perfil de esas víctimas, ni de las regiones de las que provienen o el tipo de asistencia que se les brindó por parte del programa, ni cuál fue la duración de esa asistencia. Será necesario contar con más información que permita analizar la eficacia de sus respuestas y la capacidad de coordinación federal del organismo. Asimismo, si bien se ha impulsado la creación del **Observatorio para el Monitoreo, Seguimiento y Análisis de las Cuestiones Relacionadas con las Víctimas y sus Familias** a fines del 2018, su implementación se encuentra en proceso.

En segundo lugar, se identifican aquí también los mismos desafíos que ya hemos descripto previamente en materia de articulación con organismos provinciales. Para el cumplimiento de sus obligaciones en territorios provinciales, el **CENAVID** debe suscribir acuerdos de colaboración con los organismos o instituciones de atención a las víctimas que localmente

---

2 Ver: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/eventos-destacados-presi/45263-el-ministerio-de-justicia-asistio-a-mas-de-15-mil-victimas-de-delitos-en-diez-meses>. Consultada el 21 de mayo del 2020.

se hayan creado. Si bien el organismo tiene a su cargo la asistencia a las víctimas de delitos de competencia de la Justicia Federal en todo el país, su actuación sobre las víctimas de delitos de la Justicia ordinaria es a requerimiento de las jurisdicciones locales o de las propias víctimas. En este sentido, el decreto reglamentario establece que de manera excepcional, el fondo especial del **CENAVID**, podrá ser utilizado de forma coadyuvante para víctimas de delitos ordinarios de otras jurisdicciones, debiendo las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires arbitrar los medios necesarios a fin de cubrir posibles gastos de las víctimas de delitos de competencia ordinaria de sus correspondientes jurisdicciones.

Los problemas de diversidad territorial y derivación generan en la práctica muchas veces que no sea posible hacer un real seguimiento de las víctimas en general, ni tampoco de las víctimas “judicializadas”, es decir de las que participan de los procesos penales. Ello tiene consecuencias muy negativas en muchas investigaciones en curso. En palabras de los propios operadores judiciales, las víctimas se pierden, y con ellas muchas veces la posibilidad de avanzar en las causas o lograr mejores condenas en los juicios.

*“Salvo algunas personas y funcionarios que son bastante conscientes del tema y se sensibilizan, una vez que las víctimas prestan testimonio, no se sabe más de ellas y nunca se encuentran para el juicio, es muy difícil hallarlas”.*

(Fiscal Federal N°4, entrevista, 2019).

*“Vos tuviste contacto con la víctima en la declaración y después no la ves más”.*

(Fiscal Federal N°3, entrevista, 2019).

*“Lo más relevante es tratar de que el caso llegue rápidamente a juicio, es decir, porque a medida que se disipa el caso pierde prioridad, la víctima se va a vivir a otro lugar aun cuando se haga la declaración a través de videograbaciones. Esto es así, porque la defensa tiene el derecho a acarrear a el imputado con la víctima, a confrontar el testimonio. Entonces, si se pierde instancia entre investigación y juicio evidentemente cuesta encontrar las víctimas, esto nos ha pasado en un par de causas, que tuvieron absoluciones que fueron escandalosas”.*

(Fiscal Federal N°1, entrevista, 2019).

**Las dificultades y problemas identificados en la política de asistencia integral generan en la práctica que muchas veces se solicite el ingreso al Programa de Protección Especial de Testigos con el fin de garantizar que las víctimas judicializadas reciban la asistencia y protección necesaria y puedan así colaborar con la investigación en curso.** De esta forma, se

desvirtúa en muchas ocasiones el sentido de una respuesta que debiera ser excepcional, pensada para casos en donde se manifieste un riesgo cierto a la seguridad de las víctimas testigxs, flexibilizando su funcionamiento en pos de incorporar a las víctimas judicializadas y garantizar así su participación en el proceso penal. El programa termina funcionando más como un dispositivo de asistencia integral -mientras dura el proceso penal- que como un programa de protección especial.

*“Se dio la paradoja de que muchas víctimas opten por ingresar al programa de protección porque al hacerlo se les otorga dinero y algún tipo de asistencia, no en términos de seguridad o protección, pero asistencia que otros dispositivos no les dan. Entonces ha pasado de conversar esto con víctimas que prefieren estar en el programa, a pesar de no tener problemas de seguridad”.*

(Fiscal Federal N°1, entrevistas, 2019).

### III • Los desafíos en la asistencia y protección de víctimas judicializadas

La asistencia y protección de las víctimas durante el proceso penal revisite algunas complejidades que deben ser atendidas. En primer lugar, las investigaciones aún hoy tienen una impronta **victimocéntrica** que pone en el testimonio de la víctima una de las principales cargas probatorias de los casos. Ello hace que el seguimiento y contacto con la víctima sean fundamentales en muchas situaciones para el avance de las investigaciones, más en casos donde la Justicia Federal tarda seis o más años desde la denuncia hasta el desarrollo del juicio oral.

El seguimiento y el contacto permanente con las víctimas implica ofrecerles política de asistencia y protección, y garantizar su activa participación en el proceso penal. Y, al mismo tiempo, desafía a desarrollar una serie de prácticas para evitar que sean expuestas a situaciones de revictimización, a las que la justicia penal suele recurrir con frecuencia.

Son varias las medidas que en este sentido pueden desarrollarse, y que se adoptan de hecho en muchos procesos en nuestro país. La protección abarca desde medidas muy simples hasta el ingreso a programas especiales como el **Programa de Protección a Testigos del Ministerio de Justicia de la Nación**.

La situación de las víctimas judicializadas es también dispar a lo largo y ancho del país. Existen buenas prácticas identificadas en el trabajo que diariamente realiza la **DOVIC**, el programa de la **Defensoría General de la Nación** y el **Programa Nacional de Rescate**. Pero lo cierto es que no todas las víctimas reciben la asistencia y protección de estos organismos, y cuando ello no sucede quedan a merced de decisiones judiciales que en muchos casos terminan revictimizándolas. La asistencia, seguimiento y protección de las víctimas judicializadas sigue siendo hoy un desafío relevante de la política.

El trabajo que se realiza desde la **DOVIC**, la **Defensoría** y el **Programa de Rescate** resulta central para garantizar una efectiva asistencia y protección a las víctimas que participan de los debates orales. **No obstante, resta aun avanzar en una mayor articulación de los recursos disponibles por lxs distintxs actores involucradxs de modo de garantizar no instar a una superposición institucional.** En este sentido, se debe avanzar en una mayor articulación y coordinación entre lxs actores institucionales y lxs operadorxs judiciales.

Si bien como se ha señalado nuestro país cuenta con herramientas normativas que permiten garantizar medidas especiales de protección, la práctica señala serias deficiencias en sus usos. **Una de las principales dificultades que se detectan está en relación a la aplicación del artículo 250 quáter del Código Procesal Penal, que prevé que la declaración de la víctima sea tomada por medio de una cámara Gesell<sup>3</sup>.** Pese a contar con

---

3 Artículo 250 quáter: “Siempre que fuere posible, las declaraciones de las víctimas de los delitos de trata y explotación de personas serán entrevistadas por un psicólogo designado por el tribunal que ordene la medida, no pudiendo en ningún caso ser interrogadas en forma directa por las partes. Cuando se cuente con los recursos necesarios, las víctimas serán recibidas en una Sala Gesell, disponiéndose la grabación de la entrevista en soporte audiovisual, cuando ello pueda evitar que se repita su celebración en sucesivas instancias judiciales. Se deberá notificar al imputado y a su defensa de la realización de dicho acto. En aquellos procesos en los que aún no exista un imputado identificado los actos serán desarrollados con control judicial, previa notificación al Defensor Público Oficial. Las alternativas del acto podrán ser seguidas desde el exterior del recinto a través de vidrio espejado, micrófono, equipo de video o cualquier otro medio técnico con que se cuente. En ese caso, previo a la iniciación del acto, el tribunal hará saber al profesional a cargo de la entrevista el interrogatorio propuesto por las partes, así como las inquietudes que surgieren durante el transcurso de la misma, las que serán canalizadas teniendo en cuenta las características del hecho y el estado emocional de la víctima. Cuando se trate de actos de reconocimiento de lugares u objetos, la víctima será acompañada por el profesional que designe el tribunal no pudiendo en ningún caso estar presente el imputado.”

esta herramienta, es habitual que las víctimas declaren en el juicio, o bien porque lxs jueces consideran que las declaraciones previas no contaron con el suficiente respeto a las garantías de defensa -muchas veces no se individualizó al imputadx cuando se toma la declaración y por lo tanto el ejercicio de la defensa se ve restringido-; o, en muchos casos, porque lxs jueces pese a lo dispuesto siguen eligiendo ver y escuchar a las víctimas en el juicio oral. **El sentido de la incorporación del artículo 250 quater fue, en esencia, evitar someter a las víctimas a procesos de revictimización posibilitando que la declaración pudiera ser incorporada en el juicio como prueba anticipada.** Pese a ello, como se ha dicho, son muy pocos los casos en los que se logra hacer uso de las estipulaciones del artículo. En palabras de unx de lxs fiscales federales de juicio:

*“No aceptan la prueba anticipada. Es difícil que en el momento que prestan declaración haya un imputado individualizado. Otro de los problemas que veo es que a los jueces les gusta tomar declaración, una cosa del juicio, la defensa, **todos quieren que venga la víctima a declarar.** La protección de la identidad es una herramienta de baja eficacia hoy en día por como están dadas las cosas...”*

(Fiscal Federal N°1, entrevistas, 2019).

Evidentemente resta aún trabajo por hacer para garantizar una efectiva implementación del artículo 250 quater, que permita la incorporación de las declaraciones de las víctimas bajo las condiciones requeridas como pruebas anticipadas. Es preciso realizar mejores prácticas que respeten el derecho de defensa, pero que al mismo tiempo hagan posible el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 250 quater. Una de las necesidades más grandes en torno a este punto, es la mejora de los mecanismos de notificación. Asimismo, es importante establecer delimitaciones claras sobre los puntos que la defensa requiere contra-examinar -fomentando un análisis crítico del testimonio en Cámara Gesell y evitando así la reiteración de temas que no sean objeto de debate y que conlleven una revictimización mayor-. Por último, es fundamental asegurar que en los casos con imputadx identificadxs donde la producción del testimonio por medio del 250 quáter se logró realizar resguardando derechos de defensa, éste pueda ser definitivamente incorporado en el juicio sin convocar nuevamente a la víctima.

## IV • Programas especiales de protección

Los programas especiales de protección son, como se ha señalado previamente, respuestas excepcionales frente a casos que por la gravedad requieren de respuestas de seguridad especiales. No quedan dudas que este tipo de políticas son ciertamente necesarias en casos de trata y explotación de personas, en tanto que el mercado criminal que se enfrenta en algunas ocasiones requiere de este tipo de respuestas. **Cuando la justicia penal avanza sobre la red criminal se identifican muchas veces funcionarios públicos, miembros de fuerzas de seguridad, operadores judiciales, integrantes de redes criminales con poder real de amedrentar y atentar contra la seguridad de la víctima o la de sus familias.** La pertinencia de este tipo de programas para la problemática, no está puesta en discusión. Y, como veremos, para que esa respuesta sea adecuada y eficaz es preciso avanzar en una serie de modificaciones institucionales y normativas al programa de protección que, en su gran mayoría, cuentan con consenso entre los actores nacionales involucrados en la política.

Quizás el principal obstáculo a la hora de avanzar en estas modificaciones, es que el programa ha sufrido una suerte de distorsión en pos de brindar una respuesta eficaz de asistencia a las víctimas de trata judicializadas. **Han sido varios los casos en los que se recurre al programa centralmente por las deficiencias que se adviertan en la instancia de la asistencia integral, desnaturalizando su función.** En muchas de estas situaciones se privilegia el acceso que el programa brinda a una efectiva política de asistencia por sobre las medidas de seguridad que el mismo ofrece, cuando a decir verdad éstas son definitorias de su intervención. En los relatos de fiscales aparece en muchas ocasiones la solicitud de incorporación al programa como alternativa para brindar un efectivo seguimiento, acompañamiento y asistencia a la víctima, y no tanto porque la seguridad de la misma se encuentre efectivamente comprometida.

Esta situación exige con mayor énfasis la necesidad de repensar el abordaje y asistencia al menos de las víctimas judicializadas. Una alternativa viable y posible es que el **Programa Nacional de Rescate**, que trabaja en la asistencia en la emergencia y en la asistencia en el juicio oral, pueda absorber la asistencia integral de las víctimas que participan en los

procesos penales, garantizando su asistencia y acompañamiento desde el inicio hasta el fin del proceso. El programa ya tiene experiencias de este tipo en algunos casos excepcionales que bien podrían extenderse a todos los casos de víctimas judicializadas. Cuando la implementación del **nuevo Código Procesal Penal** se efectivice, los tiempos de los procesos no serán igual de extensos a los que son hoy, y permitirán un mejor abordaje por parte del programa. Así y todo parece razonable y posible extender sus funciones para todas las víctimas judicializadas en procesos penales de trata de personas.

Una alternativa de este tipo permitiría que el **Programa de Protección a Testigos** se concentre en sus funciones primarias y atienda -articuladamente con el Programa de Rescate- los casos que excepcionalmente requieren de respuestas de seguridad especiales.

*“Respecto de la asistencia y protección, coincidimos con (funcionario X) en pensar esquemas de asistencia puros y no meter protección cuando lo que se necesita es asistencia y cuando si se requiere un esquema de protección pensar en la creación, no sé si se daría en el marco del Programa de Protección de Testigos o en otra área, una instancia intermedia que garantice una protección (un botón antipánico, un rondín), un esquema de seguridad diferencial pero no con la rigidez del programa. Que por ahí es algo que han hecho durante el último tiempo pero habría que darle más énfasis con operadores preparados para tal fin, con un presupuesto”.*

(Integrante del Poder Judicial Federal N°1, focus group, 2019).

Como bien se ha mencionado, quizás el mayor desafío que ha sufrido y sufre el **Programa de Protección** es que no ha sido diseñado para atender situaciones de víctimas, sino de testigos. Menos aún de víctimas especiales como son las víctimas de trata de personas. En este sentido, la incorporación de las víctimas de trata al universo de posibles beneficiarixs ha sido un claro avance en materia de protección. Sin embargo queda mucho aún por realizar si se desea poder ofrecer un servicio de calidad y eficiente a las víctimas admitidas.

En primer lugar, es esencial la consolidación de una unidad especializada para la protección de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. En los últimos dos años, el programa ha organizado un equipo de especialistas en la materia con el fin de dar respuesta a las víctimas de trata. Es preciso que esta experiencia sea institucionalizada y cuente con mayores recursos para su funcionamiento.

La falta de una unidad especializada impacta inevitablemente en todas las acciones que despliega el programa para con las víctimas: desde su admisión hasta la graduación de las medidas que se le otorgan. **Entre lxs distintxs actores estatales nacionales que brindan asistencia, hay consenso respecto a la necesidad de dotar al organismo de una unidad especializada que pueda respaldar de manera ininterrumpida las necesidades de las víctimas.**

*“El Programa Nacional de Protección a Testigos no está pensado para víctimas y menos todavía para una víctima de trata, es totalmente contraproducente. Las experiencias son que las víctimas terminan escapando, esto va a contrapelo de todo lo que se debe hacer con una víctima de trata. Tal como nos indica el nombre, el programa es ‘de testigos e imputados’. Los imputados están en la vereda de enfrente de la víctimas. No es lo mismo proteger a un imputado que proteger a alguien que corre peligro su vida si se sabe dónde está”.*

(Altx funcionari N° 1 del Gobierno Nacional, entrevista, 2019).

*“No estaba diseñado para eso y, es razonable que a muchas víctimas le de miedo. **Es más, yo no lo recomiendo en muchas víctimas, porque tienen una cantidad de potestades muy razonables respecto de lo que implica la protección a las víctimas, pero que algunas de ellas pueden salir corriendo. Es decir, sé que lo hacen.** Si una de las víctimas fue amenazada para explotarla sexualmente, teniendo en cuenta que el rehén de la situación era su hijo, algo que puede implicar que no sea ella y solamente ella, tenga posibilidades de hacer algo en relación al hijo, yo les digo que sale corriendo y con razón. Porque en realidad es una mecánica distinta. Porque ellas vienen de un ámbito en donde su autodeterminación viene recortada hace muchísimo tiempo, por las características del programa, hay un nivel de autodeterminación que también se ve recortada. Ahí me parece que hay un problema por no tener en cuenta la especificidad de la temática, más allá de que se están haciendo esfuerzos”.*

(Integrante del Poder Judicial Federal N°1, focus group, 2019).

La ausencia de un programa orientado a las víctimas de trata ha impulsado que el sistema de protección flexibilice sus requerimientos y abordajes. Si bien estas experiencias se consideran promisorias, es preciso que puedan ser institucionalizadas y no dependan del buen criterio y entendimiento de las personas que de él participan. En este sentido, se identifican tres momentos críticos donde la rigidez del programa es puesta en juego y requiere evidentemente de una flexibilización mayor: en el **proceso de ingreso y aceptación de las víctimas**, especialmente en los criterios allí estipulados; en **las medidas aplicadas**, y en la **duración de la asistencia otorgada**.

**1. Actualmente, el proceso de ingreso al Programa de Protección para Testigos está sujeto a criterios de admisibilidad que resultan muy rígidos para una víctima de trata.** A los fines de compatibilizar nuestro programa con un sistema respetuoso de los derechos de las víctimas, es importante otorgar un tiempo de reflexión prolongado a las víctimas. Ello muchas veces sucede en la práctica pero no está aún institucionalizado.

Como ya hemos visto, en el ámbito internacional, este tiempo de reflexión tiene la duración de aproximadamente un mes para así asegurar una contención inicial a la víctima. Este tiempo reviste especial importancia especialmente a la hora de evaluar uno de los criterios más restrictivos de ingreso a los programas: **la adaptabilidad de la persona al sistema**. Como se ha sostenido, las víctimas de trata requieren de un abordaje diferenciado que el resto de los testigos. Por las situaciones que han atravesado, por las condiciones de sometimiento a las que han sido expuestas, necesitan de un tiempo mayor para adaptarse a las exigencias de un programa de protección. De allí que se sugiera institucionalizar un tiempo de reflexión, que permita ofrecer la protección desde el inicio pero sin exigirles a las víctimas que se comprometan tan tempranamente con las exigencias del programa. En caso contrario, lo más probable es que el programa termine expulsando a las víctimas como lo hizo en sus inicios.

*“En los primeros años de la ley, muchas víctimas de trata fueron expulsadas del programa. Y no es que se cumplían seis meses sino que era porque no cumplían los requisitos, porque no se adaptaban”.*

(Fiscal Federal N° 2, focus group, 2019)

**2. Un punto especialmente difícil para las víctimas de trata es someterse al cumplimiento estricto de muchas de las medidas** que habitualmente ofrecen los programas de protección. Ciertamente existe una tensión que no es fácil de resolver. El riesgo que enfrentan las víctimas requiere muchas veces de medidas extremas como la relocalización de la persona, que en numerosos casos es de casi imposible cumplimiento para una víctima de trata. Aunque, vale decir, no siempre el riesgo tiene la misma envergadura ni necesita de medidas tan drásticas. El abanico de medidas de protección posibles incluye una variedad de alternativas que deben ser particularmente ponderadas en estos casos. Éste es evidentemente un desafío central que enfrentan los programas de protección. De allí que resulte pertinente sostener la flexibilidad como uno de los principios necesarios para un

programa de protección de víctimas de trata y explotación, que requieren de abordajes diferenciados y graduales en pos de contribuir con el proceso de restitución de derechos y la construcción de propios proyectos de vida.

*“Lo que les pasa a ellos, es que les cuesta ser un buen acompañante de las distintas vías que van pensando las víctimas en su reinserción social. Cada vez hay más víctimas desde Alica<sup>4</sup> que quieren salir del sistema de ‘no sepan quien soy’ quieren contar su historia, escribir un libro. Lo cual es fantástico desde mi punto de vista, para ellas mismas, el programa en eso tiene un molde muy estricto. Está encorseado, no permite ese tipo de articulaciones entre un programa personal, algunas víctimas quieren sensibilizar a jueces y fiscales y me parece bien.”*

(Fiscal Federal N°1, focus group, 2019).

*“Por ahí se podría pensar en aquellos casos donde la necesidad de seguridad no es tan importante, proponer sistemas alternativos de cuidado para esa víctima, como por ejemplo botones antipánico. Las guardias en los domicilios son costosas y no sirven en el tiempo. Algunas víctimas no las prefieren. Deberíamos pensar en otras alternativas. Si no se lo da el programa de protección, la aplicación de esas medidas podrían ser coordinadas por el Ministerio de Desarrollo Social o algún punto focal”.*

(Fiscal Federal N° 2, focus group, 2019)

*“Hay una primera etapa donde las víctimas pueden estar más expuestas. Es el momento en el cual algún imputado está aún suelto y entonces la protección es más necesaria. Finalizada esa situación procesal, es decir, (y para los casos que se amerite) cuando el imputado ya está detenido, por ahí baja la necesidad de protección tan extrema”.*

(Integrante del Poder Judicial Federal N°1, focus group, 2019)

**3. Finalmente existe un tercer punto a revisar del programa de protección en relación a duración temporal de la asistencia ofrecida.** El artículo 5° inciso de la ley 25.764 establece que dentro de las medidas de protección previstas la víctima tiene posibilidad de recibir: “El suministro de los medios económicos para alojamiento, transporte, alimentos,

---

4 Alica fue víctima de trata sexual durante 16 años. En 2016, en un fallo histórico, el Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Tierra del Fuego condenó al imputado del caso a siete años de cárcel por el delito de trata agravado por la pluralidad de víctimas. Además, en ese fallo se reconoció la responsabilidad civil de la Municipalidad de Ushuaia como partícipe necesaria en la existencia de la red, teniendo que indemnizar a Alica con 780.000 pesos. En 2018, las condenas fueron confirmadas por la Cámara Federal de Casación Penal.

comunicación, atención sanitaria, mudanza, reinserción laboral, trámites, sistemas de seguridad, acondicionamiento de vivienda y demás gastos indispensables, dentro o fuera del país mientras la persona beneficiaria se halle imposibilitada de obtenerlos por sus propios medios”. La duración de esa asistencia es de seis meses improrrogable.

La inconveniencia del plazo temporal ha sido señalado por la mayoría de lxs referentes nacionales entrevistadxs. En función de ello, a fines del año pasado se había incorporado en el Decreto 795/2019, que creaba el programa de protección a testigos como un ente autárquico del Ministerio de Justicia denominado Agencia Nacional de Protección a Testigos e Imputados, la extensión de la asistencia económica hasta 36 meses en caso de ser necesario. El decreto que tuvo lugar días antes del cambio de gobierno, contenía otras modificaciones que generaron polémica entre las nuevas autoridades, motivo por el que fue finalmente derogado. Hoy la asistencia en términos normativos alcanza sólo los seis meses antes referidos.

*“Termina haciendo una suerte de asistencia integral en esa protección que en los casos de trata no se mantiene en el tiempo. Ese es uno de los grandes problemas que tenemos ahora con las víctimas que ingresan en el programa de protección y reciben un determinado caudal de apoyo. Le dan una cantidad de plata por mes, le aseguran a los hijos el ingreso a un colegio y a ellas una obra social de modo momentáneo. Cada seis meses sucede que les piden como una suerte de renovación, que tarda en llegar unos tres meses, es decir que estas personas tardan tres meses en recibir ese dinero. Eso genera llamadas a nosotros, nosotros nos ponemos en contacto con el programa, articulando con el tribunal o el juez para que exijan que brinden el mismo complejo de asistencia que se estaba dando anteriormente. Ese sería uno de los problemas que nosotros vemos, que ahí las víctimas se tienen que gestionar su permanencia en el programa, tienen que estar ellas atentas, no es que se desentienden y están protegidas y acompañadas por el programa, sino que muchas veces tienen que demostrar al programa que tienen que seguir y que necesitan eso. He visto que el programa está muy atento a cómo desarrollan la vida laboral de la víctima, quizá eso esté bien, pero por ejemplo si la víctima tiene algún ingreso de dinero enseguida le restan ese dinero”.*

(Fiscal Federal N°1, focus group, 2019).

Sumado al plazo exiguo, es necesario revisar la forma en que el programa brinda la asistencia económica a las víctimas. Han sido muchas las críticas de diversxs funcionarixs respecto al modo en que se lleva a cabo esa asistencia. En muchos casos se ha relatado la obligación que posee

la víctima de rendir cada gasto con tickets, recibos, facturas. Este tipo de control rígido puede generar una sensación de poca autonomía en la víctima como así también puede recordar antiguos traumas de su explotación pasada. Es fundamental pensar maneras más creativas que permitan que la víctima no sienta que se vulnera su privacidad cada vez que hace uso de esa asistencia económica.

*“Una de las cosas que me parece que es fundamental es cambiar el modo en que las víctimas deciden el beneficio económico para el programa de testigos. Las víctimas se pueden sentir intimidadas cuando hay un tercero, porque muchas residen en una casa alquilada por el programa, entonces le tienen que dar dinero para que subsista. Normalmente, les dan dinero cada 15 días. Más o menos es un acuerdo que tienen, y ellas tienen que reunir todo, el ticket de la farmacia, del taxi, etc. Yo considero que eso no está bueno para una víctima de trata porque es muy persecutorio, incluso es hasta persecutorio tener que recibir esa plata en efectivo. Hay que tener en cuenta que a algunas víctimas, el cliente le pagaba... entonces yo propuse que se acuerde una suma de dinero mensual, y que las víctimas se tienen que aprender, que esto también es parte de nuestro trabajo y del tipo de profesional del programa, enseñarles cómo manejarse con el dinero como cuando cobras tu primer sueldo. Y que ellas lo puedan usar, y eso les tiene que alcanzar para todo el mes”.*

(Altx funcionariu del Gobierno Nacional N°3, entrevista, 2019).

**Asimismo, muchos entes encargados de la política de protección a víctimas han expresado su preocupación por la falta de coordinación existente entre los organismos de asistencia y el programa.** Si bien ya hemos remarcado la importancia de la política de asistencia integral para la protección más allá del funcionamiento de los programas especiales, en los casos en los cuales el programa actúa como nexo, es fundamental que pueda mantener una comunicación fluída con los distintos entes que le brindan asistencia a la víctima.

*“No veo ninguna articulación del programa de protección con otras áreas, yo no la veo. Capaz que ellos la tienen muy encriptada y las víctimas no me la cuentan, pero yo no veo de qué manera, por ejemplo, un área de desarrollo social está garantizando que la víctima tenga capacitación en un oficio o que sus hijos tengan determinadas necesidades cubiertas”.*

(Fiscal federal N°1, entrevista, 2019)

### La indemnización o reparación civil de las víctimas: una materia pendiente

En materia de indemnización son muchos los desafíos que aún quedan pendientes. El Estado tiene la responsabilidad de proveer las medidas necesarias para que las víctimas de trata de personas que se encuentren en su territorio obtengan una reparación. La importancia de un resarcimiento a las víctimas está ligada a la capacidad que les brinda a la hora de generar un nuevo proyecto de vida para ellas y en muchos casos para sus hijxs.

En este horizonte, se ha hecho un gran avance con la sanción de la **Ley N° 27.508**, la cual crea el **Fondo de Asistencia Directa a Víctimas de Trata**. El fondo era una cuenta pendiente desde la sanción de la **ley 26.842** (2012). La nueva normativa recepta dos ideas centrales debatidas en el **Consejo Federal para la Lucha Contra la Trata**: el crédito privilegiado de la víctima y la inembargabilidad de los fondos. En diciembre del año pasado, se reglamentó la ley a través del **decreto 844/2019**, necesario para poder ejecutar los fondos de manera eficiente en casos de víctimas judicializadas del delito de trata de personas. La sanción

de la Ley y el decreto implican un avance muy importante en materia de reparación. El hecho de que las restituciones económicas e indemnizaciones sean otorgadas en forma prioritaria en favor de las víctimas de trata y explotación de personas, es un claro acierto. Asimismo, que el fondo sea conformado con el producto de bienes decomisados por sentencia firme o, cuando no haya sentencia, con los bienes autorizados por el juez competente en forma anticipada, garantiza que no sea necesaria la acción directa de la víctima por vía civil, evitando su revictimización. No obstante quedan pendientes algunos puntos relacionados por definir.

En primer lugar, es necesario pensar una respuesta administrativa para las víctimas de trata de personas cuyas acciones se encuentran prescriptas (es decir cuyas causas sean anteriores a la sanción de la ley), para que puedan obtener indemnizaciones económicas. Es necesario remarcar que hasta el momento de la sanción de la nueva normativa, eran muy bajos los números de víctimas que habían logrado encontrar una reparación directa del Estado. De allí que resulte pertinente pensar una respuesta distinta para ellas, como por ejemplo la obtención de un subsidio nacional.

*“Parecería que estaría bueno establecer como una indemnización reparatoria como el Estado no tuvo una política reparatoria hasta acá poner eso, y de acá en adelante camino en esta línea con el fondo de fiduciario”.*

(Altx funcionarix del Gobierno Nacional N°2, entrevista, 2019).

*“Con el conjunto de las 1200 víctimas, aquellas cuyas acciones van a estar prescritas que van a ser la gran mayoría, ¿cuál va a ser la solución administrativa que se va a dar? ¿un subsidio? Bueno, ¿de cuánto?, ¿cómo se va a determinar?... Esto es una cosa que se tiene que definir ahora... Estos son temas que vienen a sumar capas de institucionalidad, a un tema que no está acabado”.*

(Integrante del Poder Judicial Federal N°1, focus group, 2019)

Asimismo, resta aún definir cuál será la respuesta en el caso de las nuevas víctimas que no se

encuentren judicializadas. Son muchos los casos de víctimas que por diversos motivos no se encuentran en condiciones de participar activamente del proceso judicial, menos de instar reclamos para obtener las reparaciones correspondientes. El **decreto 844/2019** en su artículo 3, anexo I establece que: “De acuerdo a lo establecido en el inciso c) del artículo 2° de la Ley N° 27.508, para acceder a la condición de beneficiario de los fondos del fideicomiso, las víctimas del delito de trata y explotación de personas, deben estar individualizadas en la sentencia firme emitida por la autoridad judicial competente o en el legajo reservado correspondiente de la autoridad judicial interviniente.” Frente a esta situación, tal como ya se señaló, es necesario establecer qué se hace para restituir a aquellas víctimas que no se encuentran judicializadas.

## V • Las grandes ausencias de la política de protección: las víctimas de explotación sexual

La trata sexual es entendida como el proceso que antecede a la explotación. Son acciones que cobran sentido centralmente por el fin que persiguen. Desde ese lugar, no es posible deslindar el problema de la trata de la explotación sexual como tal. Dado que, en definitiva, son un mismo mercado

criminal. Si bien la trata sexual no puede ser deslindada del problema de la explotación sexual, la normativa se ha ocupado de diseccionar un fenómeno criminal estableciendo responsables y mecanismos diversos según sea el caso. Por las definiciones normativas, la trata es entendida como un delito de orden federal y la explotación ha quedado comprendida como un delito de competencia de las justicias provinciales. Ello, amén de perjudicar la eficacia de la política criminal en la persecución y control del mercado criminal, ha generado una suerte de status entre las víctimas. Las víctimas de explotación sexual no acceden a los mismos mecanismos de asistencias, ni a las mismas respuestas judiciales. Aún cuando la ley reconoce a las víctimas de explotación los mismos derechos que reconoce a las víctimas de trata, en la práctica ello no sucede efectivamente así.

Las víctimas de trata, aún con todas las deficiencias antes señaladas, acceden a dispositivos de asistencia inmediata y de asistencia integral, y pueden en ocasiones ingresar a programas especiales de protección. **Las víctimas de explotación sexual quedan invisibilizadas muchas veces en las piezas judiciales federales.** Las causas que tramitan en la justicias provinciales - en los mejores casos en los que se observan investigaciones de este tipo- no concluyen muchas veces en sentencias. En el medio, las víctimas “se pierden” en palabras de lxs operadorxs, y el Estado deja de darles respuesta.

La orientación de la política hacia el problema de la trata ha tenido un efecto distorsivo sobre el problema de la explotación sexual como tal. Si se suma a ello los problemas identificados de coordinación interestatal e intergencial, se observa con claridad los motivos por los cuales las víctimas de explotación sexual suelen quedar relegadas. En muchas ocasiones incluso hasta aparecen ausentes en los discursos públicos. Sin lugar a dudas, los desafíos de articulación entre competencias nacionales y provinciales afectan seriamente.

**Hoy las víctimas de explotación no acceden en general a los mismos mecanismos de asistencia que las víctimas de trata, ni han sido incorporadas tampoco a los programas especiales de protección.** Si bien por normativa ello no está prohibido, lo cierto es que no se ha solicitado en estos años ningún ingreso especial de víctimas de explotación al programa de protección. Aún cuando, como se dijo, las víctimas puedan estar en mismas situaciones de peligro en tanto que el mercado criminal es en definitiva el mismo.



# Conclusiones

**Esta investigación tuvo como fin contribuir a la discusión de políticas** públicas orientadas a la efectiva protección de las víctimas de trata y explotación sexual. La trata y la explotación sexual son uno de los mercados criminales más rentables del mundo, que afectan diariamente a miles de personas -especialmente mujeres y niñas-. Constituyen, sin duda alguna, una de las principales violaciones a los derechos humanos. Los Estados son especialmente responsables de brindar respuestas eficaces en materia de investigación, asistencia y protección a las víctimas.

**Partimos de comprender a la política de protección en un sentido amplio, no restringido.** Esta mirada supone entender que la política de protección se despliega y abarca diversos momentos y atiende a distintas dimensiones. **Desde este lugar, no es posible deslindar la política de protección de la política de asistencia integral a las víctimas.** Tal como ha quedado correctamente cristalizado en los diversos instrumentos internacionales analizados, la asistencia a las víctimas debe siempre comprenderse de manera integral y multidisciplinaria, proyectándose como una política de largo plazo que abarca necesariamente diversos aspectos. De allí que el análisis de la política de protección implique, en primer lugar, revisar las respuestas que los Estados brindan en materia de asistencia.

Una segunda dimensión especialmente relevante de la política de protección, refiere a las diversas políticas y medidas que se desarrollan en la instancia del proceso penal, principalmente en el momento del juicio oral.

Finalmente, la política de protección abarca también las respuestas excepcionales que se otorgan por medio de los programas especiales de protección a víctimas testigos.

El objetivo del documento fue, justamente, presentar de manera sucinta las principales dimensiones de análisis necesarias para orientar la política de protección a las víctimas de trata y explotación, y construir información que sirva para colaborar con el diseño de esas respuestas estatales. A través del análisis desarrollado fue posible identificar diversos desafíos en torno a la política de protección. Entre los principales hallazgos, se destacan especialmente:

- ~ Entre 2003 y el 2016, al menos **225.000** personas fueron víctimas del delito de trata de personas, según la **Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito** (UNODC, 2018).
- ~ En **Argentina**, desde la sanción de la ley **26.364** hasta el 31 de agosto de 2019, se han rescatado y/o asistido un total de **14.505** víctimas. Sin embargo no todas las víctimas han participado de los procesos penales. Según registra la **Procuraduría Especializada en Trata de Personas** (PROTEX) hay un total aproximado de **1204** víctimas judicializadas.
- ~ En las **55** sentencias analizadas se identificaron **262 víctimas**. Sin embargo, es imposible determinar con certeza cuántas víctimas efectivamente existieron. Se ha identificado una variación entre el número de víctimas encontradas en los allanamientos y las víctimas luego judicializadas. Al mismo tiempo, hay una tendencia en las sentencias judiciales de no registrar de manera completa los testimonios de las víctimas. De las 262 víctimas detectadas, se pudo conocer que 172 de ellas recibieron asistencia, mientras que de 90 víctimas no fue posible obtener este dato.
- ~ Al igual que en todo el mundo, la problemática de la trata con fines de explotación sexual en la Argentina afecta principalmente a **las mujeres**. Las 262 víctimas identificadas en las piezas judiciales fueron mujeres. Debe resaltarse que hay motivos para suponer que **existe un subregistro de víctimas trans, travestis o con otras identidades no cishetero-normativas** producto de la invisibilización que estos grupos sufren por parte de la justicia penal.
- ~ La explotación sexual y la trata de personas han sido definidas por el sistema universal y por el sistema regional interamericano de derechos humanos, como graves violaciones a los derechos humanos. Son varios los instrumentos internacionales que se han ocupado de establecer parámetros y principios generales en materia de protección.

- ~ Los antecedentes legislativos nacionales en materia de trata de personas y explotación sexual son amplios y variados. Desde la sanción de la **ley 26.364**, se han dictado en nuestro país diversas resoluciones y normativas asociadas en temas de asistencia y protección a las víctimas.
- ~ A nivel comparado, se identifican tres grandes dimensiones de la política de protección. En primer lugar, se reconoce **la política de asistencia** a las víctimas como una dimensión ineludible e indispensable en aras de garantizar una eficaz política de protección. En segundo lugar, se identifican una serie de **medidas especiales de protección durante el proceso penal y especialmente en la instancia de juicio oral**. Finalmente, se recuperan los **programas especiales de protección** como políticas extraordinarias para algunos casos.
- ~ En lo que respecta a la política de asistencia, se reconocen dos respuestas complementarias: **la asistencia en la emergencia** y la **asistencia integral** o proceso de restitución de derechos. La mayoría de los países estudiados, incluyendo a Argentina, cuentan con programas y dispositivos de asistencia en la emergencia. **El desafío mayor en la política de asistencia y protección es, sin lugar a dudas, la asistencia y protección integral o de largo plazo.**
- ~ Existe una tensión irresuelta en torno a la extensión de los programas de asistencia integral y el tipo de prestación que éstos pueden ofrecer. **La exigencia de programas universales, destinados a todas las víctimas de trata, conlleva un mayor nivel de generalidad en el tipo de medidas que pueden ofrecerse.** Por el contrario, **programas de tipo más restringido, destinados solo a víctimas que deciden participar del proceso penal, permiten el desarrollo de dispositivos de asistencia especializados y medidas personalizadas para víctimas de trata.** En el análisis comparado, se reconocen diversas experiencias de varios países que han estado orientadas a cubrir, o al menos ofrecer, algún tipo de respuesta para este nivel de asistencia.
- ~ En los programas de tinte más universal, las víctimas de trata entran en iguales condiciones que otros colectivos vulnerados, sin recibir un trato especial por su propia situación. Ello hace que, aun **cuando logran ingresar formalmente a los programas, los abordajes y la extensión temporal muchas veces no responden a las necesidades y tiempos de las víctimas.**

- ~ Es posible analizar y clasificar los programas de asistencia integral directa a partir de tres criterios centrales: la política de **admisión e ingreso de las víctimas** a los programas; la **extensión temporal o duración de los mismos**; y el **tipo de prestación que brindan**. Existen diferentes experiencias y resultados en los diversos países estudiados según los criterios que se asumen en cada caso.
- ~ En Argentina, la asistencia integral depende mayoritariamente de las provincias. **Ello conlleva dificultades adicionales y una heterogeneidad en el tipo de prestación que efectivamente se ofrece a las víctimas**. En algunos casos, las provincias hacen de nexo con programas nacionales existentes -con resultados diversos y adversos en muchas situaciones-, y en otros pocos cuentan con programas propios de asistencia directa a las víctimas. A lo largo de estos últimos años se han registrado en nuestro país, políticas prometedoras en lo que respecta a la asistencia integral de las víctimas de explotación y trata sexual.
- ~ Garantizar la participación de las víctimas de trata y explotación sexual en los procesos judiciales conlleva una serie de desafíos adicionales. **Que las víctimas puedan declarar y participar activamente del proceso, exige la implementación de una serie de medidas para resguardar su seguridad y evitar también la revictimización.**
- ~ A nivel internacional se han desarrollado diversas medidas tendientes a proteger a las víctimas testigos en estos casos. La oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito analiza las diversas medidas a partir de tres grandes ejes: A - **Medidas orientadas a reducir el temor evitando la confrontación cara a cara con el demandado** (entre las que se destaca el uso de declaraciones previas al juicio); B- **Medidas que tienen como fin dificultar o imposibilitar al acusado rastrear la identidad de la víctima-testigo**, y C- **Medidas pensadas para limitar la exposición de la víctima testigo.**
- ~ Los recursos con los que cuentan muchas veces las organizaciones criminales de trata y explotación sexual pueden concitar un riesgo cierto para las víctimas-testigo, más aún cuando las investigaciones penales continúan haciendo recaer buena parte del peso probatorio en sus testimonios. Esta situación desafía la política de protección y exige respuestas especiales para estos casos. Los programas de protección especial para testigos buscan en buena medida ofrecer alternativas para estas necesidades.

- ~ Es posible analizar los diversos programas de protección a partir de tres grandes dimensiones: la política de **admisión** al programa, el **tipo de medidas aplicadas y la duración o extensión temporal de la protección**.
- ~ Entre las medidas implementadas para determinar la admisión de las víctimas a los programas, se destaca el “**período de reflexión**”, entendido como tiempos pactados por ley que tienen como fin permitir que la víctima de trata goce de un plazo legal suficiente para estabilizarse antes de decidir si desea formar parte de un proceso penal.
- ~ No resulta sencillo establecer la extensión temporal de los programas, en tanto que los casos sobre los cuales el sistema trabaja pueden ser ciertamente muy diversos. Es por ello que en algunos casos su duración puede ser breve, en otros alcanzar hasta el término de un proceso penal y en algunos otros extenderse aún más allá de la condena.
- ~ La política de protección a las víctimas de trata en Argentina ha ido consolidándose a lo largo de estos diez años desde la sanción de la ley 26.364. Son diversos los organismos que intervienen en la asistencia y protección de las víctimas. No obstante, a partir del análisis realizado fue posible reconocer e identificar diversos desafíos pendientes en esta materia.
- ~ La Argentina cuenta con una política nacional consolidada en la asistencia en la emergencia a través del Programa Nacional de Rescate del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. **El desafío mayor que aún hoy enfrenta la asistencia en la emergencia refiere a las instancias de derivación**. El éxito de la política descansa en una articulación y derivación necesaria entre los dispositivos responsables de la primera asistencia y los dispositivos encargados de la asistencia mediata o proceso de restitución de derechos.
- ~ **La asistencia integral o proceso de restitución de derechos, es todavía hoy, evidentemente, una deuda pendiente de la política de asistencia y protección a las víctimas de trata**. Ciertamente lo es no solo en Argentina, sino también en muchos otros países del mundo. El primer desafío en este sentido está asociado a la federalización propia de nuestro país, y a la diversidad de prestación que ello conlleva.
- ~ **La falta de estadísticas oficiales dificulta realizar una correcta evaluación de la política de asistencia integral a las víctimas en Argentina**.

Si bien en los últimos años se reconocen grandes esfuerzos en este sentido, todavía sigue siendo difícil conocer cuántas víctimas de trata y explotación sexual reciben asistencia por parte de los diversos organismos del Estado. Más difícil parece ser, lograr saber con exactitud qué tipo de asistencia reciben en cada caso.

- ~ A la diversidad territorial se suma un desafío adicional en relación con la derivación de las víctimas, ya sea desde el Programa Nacional de Rescate o sus equivalentes provinciales con las provincias de origen o destino donde las víctimas desean quedarse. Las víctimas pasan en muchos de los casos de estar dentro de refugios protegidos, con asistencia material directa, asistencia médica, psicológica y asesoramiento legal; a quedar sin acceso a la vivienda, sin inserción laboral, y con un escaso seguimiento telefónico por parte de un programa provincial.
- ~ **Es necesario repensar el abordaje y asistencia al menos de las víctimas judicializadas. Una alternativa viable y posible es que el Programa Nacional de Rescate que trabaja en la asistencia en la emergencia y en la asistencia en el juicio oral, pueda absorber la asistencia integral de las víctimas que participan en los procesos penales, garantizando su asistencia y acompañamiento desde el inicio hasta el fin del proceso.** El programa ya tiene experiencias de este tipo en algunos casos excepcionales que bien podrían extenderse a todos los casos de víctimas judicializadas.
- ~ En relación a la protección durante el juicio oral, si bien Argentina cuenta con herramientas normativas que permiten garantizar medidas especiales de protección, la práctica señala serias deficiencias en sus usos. **Una de las principales dificultades que se detectan está en relación a la aplicación del artículo 250 quater del Código Procesal Penal.** Pese a contar con esta herramienta, es habitual que las víctimas declaren en el juicio, o bien porque los jueces consideran que las declaraciones previas no contaron con el suficiente respeto a las garantías de defensa en juicio o, en muchos casos, porque los jueces pese a lo dispuesto siguen eligiendo ver y escuchar a las víctimas en el juicio oral.
- ~ **Las dificultades y problemas identificados en la política de asistencia integral repercuten directamente en el Programa de Protección Especial de Testigos.** En la práctica, con el fin de garantizar que las víctimas judicializadas reciban la asistencia y protección necesaria y

puedan así colaborar con la investigación en curso, se solicita el ingreso al programa especial de protección, desvirtuando su sentido. El programa termina funcionando más como un dispositivo de asistencia integral -mientras dura el proceso penal- que como un programa de protección especial.

- ~ **El mayor desafío que ha sufrido y sufre el programa de protección es que no ha sido diseñado para atender situaciones de víctimas, sino de testigos.** La incorporación de las víctimas de trata al universo de posibles beneficiarios del programa ha sido un claro avance. Aunque queda mucho aún por realizar para ofrecer un servicio de calidad y eficiente a las víctimas admitidas.
- ~ Es esencial la consolidación de una **unidad especializada para la protección de las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual.** En los últimos dos años, el programa ha organizado un equipo de especialistas en la materia con el fin de dar respuesta a las víctimas de trata. Es preciso que esta experiencia sea institucionalizada y cuente con mayores recursos para su funcionamiento.
- ~ Se identifican tres momentos críticos donde la rigidez del programa es puesta en juego y requiere evidentemente de una flexibilización mayor: en el **proceso de ingreso y aceptación de las víctimas**, especialmente en los criterios allí estipulados; en las **medidas aplicadas**, y en la **duración** de la asistencia otorgada.
- ~ Es necesario sostener **la flexibilidad** como uno de los principios indispensables para un programa de protección de víctimas de trata y explotación, que requieren de abordajes diferenciados y graduales en pos de contribuir con el proceso de restitución de derechos y la construcción de propios proyectos de vida.
- ~ **Las víctimas de explotación sexual no acceden a los mismos mecanismos de asistencias, ni a las mismas respuestas judiciales.** Aún cuando la ley reconoce a las víctimas de explotación los mismos derechos que reconoce a las víctimas de trata, en la práctica ello no sucede efectivamente así.
- ~ Las víctimas de trata, aún con todas las deficiencias antes señaladas, acceden a dispositivos de asistencia inmediata y de asistencia integral, y pueden en ocasiones ingresar a programas especiales de protección. **Las**

**víctimas de explotación sexual quedan invisibilizadas** muchas veces en las piezas judiciales federales. Las causas que tramitan en la justicia provincial - en los mejores casos en los que se observan investigaciones de este tipo - no concluyen muchas veces en sentencias. En el medio las víctimas “se pierden” en palabras de lxs operadorxs, y el Estado deja de darles respuesta.

El problema de la trata y la explotación sexual desafía aún hoy a la mayoría de los Estados. A 20 años del Protocolo de Palermo, es posible reconocer los diversos avances que se han realizado en la materia. No obstante todavía persisten diversas dificultades para garantizar una efectiva asistencia y protección a las víctimas de estos delitos. La experiencia comparada ofrece sin dudas un abanico de posibles medidas y estrategias que pueden ser incorporadas en nuestro país. Argentina ha logrado consolidar a lo largo de estos años con más o menos resultados varios mecanismos de asistencia y protección. Los desafíos principales están a la vista, y son correctamente identificados por la mayoría de lxs actores institucionales involucradxs. Resta trabajar con mayor profundidad para lograr una mayor coordinación interagencial, evitar una duplicación y superposición de esfuerzos estatales, y garantizar una efectiva atención integral a las víctimas. **Muchas de las alternativas aquí analizadas cuentan ya con consenso de lxs principales actores con competencia en el tema. Sólo queda esperar a que la voluntad política decida avanzar firmemente sobre ello.**





# Bibliografía

- Australian federal Police (2012). "Witness protection annual report 2011-2012". Consultado el 1 de enero del 2020. Disponible en: <https://www.afp.gov.au/sites/default/files/PDF/Reports/witness-protection-annual-report-2011-12.pdf>
- Anti-slavery international (2002). "Human traffic, human rights: redefining victim protection". Consultado el 8 de marzo del 2020. Disponible en: [http://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/hum\\_traff\\_hum\\_rights\\_redef\\_vic\\_protec\\_final\\_full.pdf](http://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2017/01/hum_traff_hum_rights_redef_vic_protec_final_full.pdf)
- Araya Castelli, D; Orellana, I. (2017). "Sistematización proyecto: Aportando a la autonomía de mujeres víctimas de trata y mujeres migrantes víctimas de explotación en la construcción de nuevos proyectos de vida". Consultado el 7 de mayo del 2020. Disponible en: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/07/Sistematizacion-P-Autonomia-Trata-ONG-Raices-2016.pdf>
- Comité Ejecutivo de Lucha en contra de la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a sus Víctimas, Trata y Explotación de Personas en Argentina (2019). "Módulo 8: informe estadístico de las problemáticas en Argentina". Consultado el 7 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata\\_y\\_explotacion\\_de\\_personas\\_en\\_argentina\\_modulo\\_8.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata_y_explotacion_de_personas_en_argentina_modulo_8.pdf)
- Commonwealth of Australia (2013). "Trading Lives: Modern Day Human Trafficking". Consultado el 7 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.aph.gov.au/parliamentary\\_business/committees/house\\_of\\_representatives\\_committees?url=jfadt/slavery\\_people\\_trafficking/report/index.htm](https://www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/house_of_representatives_committees?url=jfadt/slavery_people_trafficking/report/index.htm)
- Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (2018). "Informe anual 2018". Consultado el 20 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_if-2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf)
- Council of Europe (2016) "Compendium of good practices on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings". Consultado el 14 de marzo del 2020. Disponible en: <https://edoc.coe.int/en/trafficking-in-human-beings/7203-compendium-of-good-practices-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-action-against-trafficking-in-human-beings.html>
- Criminal Code of Canada (R.S.C.), 1985. Consultado 10 de enero del 2020. Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/>

Decreto N° 1737. Diario Oficial No. 47.714, 19 de mayo de 2010. Consultado el 20 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1737\\_2010.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1737_2010.htm)

Ley N° 2561, 12 de noviembre de 1874. Consultada el 3 de enero del 2020. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>

European comission (2014). “The fight against trafficking in human beings in EU: promoting legal cooperation and victims' protection”. Consultado el 5 de febrero de 2020. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19399>.

Experts Group on Trafficking in Human Beings, European Commission, European Union (EU) (2004). “Opinion of the Expert Group on Reflection Period and Residence Permit for Victims of Trafficking in Human Beings”. Consultado el 3 de marzo del 2020. Disponible en: <http://lastradainternational.org/doc-center/1048/opinion-of-the-expert-group-on-reflection-period-and-residence-permit-for-victims-of-trafficking-in-human-beings>

INECIP (2013) “¿Qué hicimos con la trata? Un recorrido por las principales políticas públicas de trata sexual en Argentina”. Consultado el 10 de marzo del 2020. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Que-hicimos-con-la-trata.pdf>

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (2007). “Listening to Victims - Experiences of Identification, Return and Assistance in South-Eastern Europe”. Consultado el: 10 de marzo del 2020. Disponible en: <http://lastradainternational.org/doc-center/1321/listening-to-victims-experiences-of-identification-return-and-assistance-in-south-eastern-europe>

IOM (2007). “The IOM handbook on direct assistance for Victims of Trafficking”. Consultado el 13 de marzo del 2020. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/books/iom-handbook-direct-assistance-victims-trafficking-o>

IOM (2010). “Rights, residence, rehabilitation: A comparative study assesing residence options for trafficked persons.” Consultado el 3 de enero del 2020. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml24.pdf>

IOM (2018). “Investigating Human Trafficking Cases Using a Victim-centred Approach: A Trainer's Manual on Combating Trafficking in Persons for Capacity-building of Law Enforcement Officers in Antigua and Barbuda, Belize, Jamaica, and Trinidad and Tobago”. Consultado el 6 de mayo del 2020. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/investigating\\_human\\_trafficking.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/investigating_human_trafficking.pdf)

Ministerio de la mujer y equidad de género, Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de género (2017). “Informe final de evaluación Programa de Prevención Integral de la Violencia contra las mujeres y Programa de Atención, protección y reparación integral de violencias contra las mujeres”. Consultado el 20 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163130\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-163130_informe_final.pdf)

- MOENS, B., JANSSENS, S., ORFANO, I., HOPKINS, R., NIJBOER, J., Vandekerckhove, W., PARIC, Z., et al. (2003). “Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU Member States, i.e. Belgium, Italy and The Netherlands.” Consultado el 4 de febrero del 2020. Disponible en: <https://biblio.ugent.be/publication/216832>
- Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (2019). “Trafficking in persons report 2019”. Consultado el 20 de junio del 2020. Disponible en inglés en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafficking-in-Persons-Report.pdf>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2014). “Human Rights and Human Trafficking”. Consultado el 3 de enero del 2020. Disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS36_en.pdf)
- ONU: Consejo de derechos humanos (2015). “Informe de la relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños” A/HRC/29/38. Consultado el 20 de junio del 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10400.pdf>
- OSCE/ODIHR (2004). National referral mechanisms. Joining efforts to protect the rights of trafficked personas. A practical handbook. Consultado el 3 de marzo del 2020. Disponible en: <https://www.osce.org/odihr/13967>
- Oxman-Martinez, J; Lacroix, M; Hanley, J (2005). “Victims of Trafficking in Persons: Perspectives from the Canadian Community Sector”. Consultado el 5 de febrero del 2020. Disponible en: [https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cj-jp/tp/rro6\\_3/rro6\\_3.pdf](https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cj-jp/tp/rro6_3/rro6_3.pdf)
- Procuraduría de trata de persona y explotación de personas. Informes anuales. Consultado el 25 de junio del 2020. Disponibles en: [https://www.mpf.gob.ar/protex/tipo\\_de\\_recurso/informes/](https://www.mpf.gob.ar/protex/tipo_de_recurso/informes/)
- RESOLUCION 0-5101 DE 2008. Diario Oficial No. 47.089, 22 de agosto de 2008. Consultado el 6 de mayo del 2020. Disponible en: [http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2008/47089/r\\_fgn\\_5101\\_2008.html](http://www.avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2008/47089/r_fgn_5101_2008.html).
- STOP PROGRAMME, EUROPEAN COMMISSION, JUSTICE AND HOME AFFAIRS (2002). “Article 18: Protection of victims of trafficking and fight against crime ( Italy and the european scenarios).” Consultado el 11 de mayo del 2020. Disponible en: <http://lastradainternational.org/doc-center/1199/article-18-protection-of-victims-of-trafficking-and-fight-against-crime-italy-and-the-european-scenarios-research-report>
- Talens, C; Landman, C; Blin, N, Change, Oxfam GB (2003). “Good Practices on (re)Integration of Victims of Trafficking in Human Beings in Six European Countries”. Consultado el 5 de marzo del 2020. Disponible en: <http://lastradainternational.org/doc-center/1143/good-practices-on-reintegration-of-victims-of-trafficking-in-human-beings-in-six-european-countries>

- UNODC (2018). “Global report on trafficking in persons”. Consultado el 20 de junio del 2020. Disponible en [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP\\_2018\\_BOOK\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf)
- UNODC (2008), “Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada”. Consultado el 5 de mayo del 2020. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/Good\\_Practices\\_for\\_the\\_Protection\\_of\\_Witnesses\\_in\\_Criminal\\_Proceedings\\_Involving\\_Organized\\_Crime.pdf](https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/Good_Practices_for_the_Protection_of_Witnesses_in_Criminal_Proceedings_Involving_Organized_Crime.pdf)
- UNODC (2008). “Online Toolkit to Combat Trafficking in Persons”. Consultado el 25 de junio del 2020. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/2008/electronic-toolkit/electronic-toolkit-chapter-8-victim-assistance.html>.
- UNODC (2013). “Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal”. Consultado el 5 de mayo del 2020. Disponible en: [http://www.ipjj.org/fileadmin/data/documents/UN\\_documents/UN\\_PrinciplesGuidelinesAccessLegalAidCriminalJustice\\_2012\\_SP.pdf](http://www.ipjj.org/fileadmin/data/documents/UN_documents/UN_PrinciplesGuidelinesAccessLegalAidCriminalJustice_2012_SP.pdf).
- United States Code, 2012 Edition, Supplement 3, Title 18 - CRIMES AND CRIMINAL PROCEDURE. Consultado el 6 de mayo del 2020. Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3521>
- U.S. Department of Health and Human Services (2012). “Services Available To Victims of Human Trafficking. A resource guide for social service providers.” Consultado el 10 de enero del 2020. Disponible en: <https://www.acf.hhs.gov/otip/resource/services-available-to-victims-of-human-trafficking>.

**INECIP**  30 AÑOS  
INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES



Embajada Británica  
Buenos Aires