

## LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS EN LA MATERIA DE TRATA DE PERSONAS. ESTUDIO REALIZADO DESDE EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN

**Hernán Olaeta,**  
Director de la carrera  
de Especialización  
en Criminología,  
Universidad Nacional  
de Quilmes.



El tema común que nos ocupa en esta mesa sería la evaluación del sistema penal con respecto a la trata de personas. Ya algo hablamos en el debate que se armó recién sobre los límites del sistema penal para dar respuesta a estos temas tan complejos. Voy a tratar de ser un poco más sintético, me parece mejor que el doctor Garmendia se explaye un poco más sobre el caso de Marita Verón, que es paradigmático y que permite ver de manera más palpable todas estas limitaciones que tiene el sistema penal a la hora de dar una respuesta.

Lo que quiero plantear en el panel en primer lugar es la dificultad que tiene abordar este tema desde el punto de vista de la investigación social. Ustedes saben que uno de los

aspectos que tiene el tratamiento de esta cuestión, más allá de la cuestión conceptual, como por ejemplo los temas de género, es la posibilidad de producir conocimiento sobre la temática, es decir, cómo realizar una investigación social al respecto. Las ciencias sociales también tienen sus propios límites con respecto a qué información manejan sobre el tema. En otras palabras, si vamos a hacer cuestionadores y críticos con muchas instancias involucradas con este problema, como la labor del sistema penal o los organismos del Estado, también debemos reconocer que las ciencias sociales están en deuda.

Efectivamente, hay muy poco abordaje, pocas investigaciones importantes sobre la cuestión, es un tema bastante nuevo dentro de las ciencias sociales; no hay muchos

## *Jornada: "La trata de personas desde una perspectiva integral y multidisciplinaria"*

antecedentes de trabajo, mucho menos en nuestro país. Esto, tiene que ver, entre otros aspectos con una limitación de origen que presenta la producción de conocimiento sobre delito, vinculada con el problema de las fuentes de información.

En el tema de trata se ven claramente los límites que tienen las fuentes que –generalmente, al tratarse de delitos– se reducen a lo que produce la policía y el Poder Judicial o, en última instancia, el sistema carcelario. La policía y la justicia tienen una incumbencia directa, en ciertas modalidades delictivas de algunos casos; o en la forma en la que la capturan y registran, en otros. Por lo tanto, pedirle al sistema penal –al que estamos criticando– que sirva de base para la producción de conocimiento es una actitud

sobre la que se debe, al menos, reflexionar.

Desde ese punto de vista, lo que hizo la Dirección Nacional de Políticas Criminales – un organismo dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tiene una función específica con respecto a la formulación de políticas criminales basadas en datos– fue abrir el campo de conocimiento más allá de las fuentes oficiales. En ese sentido, se llevaron a cabo una serie de trabajos a partir de diferentes metodologías y herramientas de investigación, como por ejemplo, encuestas a la población.

Así, este organismo llevó a cabo una primera encuesta sobre conocimiento y percepción de la problemática.

Se presentaron algunos proble-

mas metodológicos y también de abordaje, ya que es un tema bastante difícil de plantear en una entrevista cara a cara o telefónica con la población. Las preguntas apuntaban a conocer la visión de la población sobre el tema: qué tanto conoce, qué opiniones tiene y qué información concreta tiene, a modo personal, con respecto a estas situaciones, si las ha vivido a través de un familiar o conocido.

Otra herramienta de investigación que utilizó este organismo para abordar el tema fue la realización de estudios de causas judiciales, a partir de un instrumento de recolección de datos que apuntase a varias cuestiones. Desde esa perspectiva, esto fue lo que se hizo para relevar

aspectos más interesantes que simplemente medir modalidades delictivas –que, además, sabemos que se miden mal. Así se agregaron, como algo a recabar de los expedientes, los datos y la información relacionados con la actuación judicial.

Esta introducción sirve para decir que se hizo una investigación limitada a una jurisdicción–la Ciudad de Buenos Aires, a través de sus juzgados federales– acerca de las causas que se iniciaron por infracción a la Ley de Trata durante un período de dos años. Para este primer estudio se eligieron los años 2009 y 2010.

Un primer trabajo de investigación social basado en expedientes judiciales sobre el tema está publicado en el libro Trata de

personas. *Políticas de Estado para su Prevención y Sanción*,<sup>12</sup> en el que se da cuenta de la información que tiene el Poder Judicial sobre los delitos iniciados por trata y, también, indirectamente –pero, a mi modo de ver, de forma más rica e interesante– permite evaluar la actuación del propio sistema de justicia penal en el tratamiento y en la respuesta que le da al fenómeno.

Actualmente se está llevando a cabo un segundo trabajo sobre la misma jurisdicción, Ciudad de Buenos Aires, pero que toma como unidad de análisis los expedientes iniciados durante los años 2012 y 2013.

Por lo que estuve observando en las pruebas piloto y en algunos informes de avance, se ratifican algunas tendencias pero se

muestran también algunas modalidades distintas, sobre todo referidas al crecimiento en los casos de trata laboral.

Esta investigación de la que da cuenta el libro, sobre la cual comentaré aquí brevemente, tuvo este doble objetivo: analizar los casos de trata que ingresan a la Justicia Federal –en este caso, a la Ciudad de Buenos Aires– y analizar el funcionamiento del sistema de justicia en la respuesta que se le da a estos temas. Se trabajaron 117 expedientes, que fueron los iniciados durante el tiempo indicado, pero acá también hay una serie de salvedades, que obviamente en el libro están

explicadas con más detalle y aquí comento brevemente. Hay que tener en cuenta que existen una gran cantidad de expedientes que

---

<sup>12</sup> Gatti, Zaida [et. al.]: Trata de personas. *Políticas de Estado para su prevención y sanción*. Infojus, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. 1a ed. Buenos Aires, 2013. ISBN: 978-987-28886-6-4.

se caratulan como “trata” pero que rápidamente se terminan archivando o, más a menudo, derivando por incompetencia a otra jurisdicción o a otro juzgado. En la mayoría de los casos, las causas que se inician por trata no prosperan en la justicia federal, no al menos en la Ciudad de Buenos Aires. En ese sentido, de estos 117 casos que tuvieron un inicio de proceso en los juzgados de la Ciudad de Buenos Aires durante estos dos años, al momento del relevamiento el 70% estaban archivados.

El trabajo de campo fue durante el año 2012, es decir, dos años después de iniciado el último expediente objeto de estudio. Dejamos pasar ese tiempo precisamente para analizar mejor la actuación judicial. Si se quiere analizar el funcionamiento del

sistema de justicia penal hay que dejarlo actuar; en el idioma judicial, eso implica esperar. La finalidad era abordar causas terminadas, pero lo cierto es que nos encontramos con que la mayoría estaban archivadas sin mucho desarrollo y en muchos casos habían sido derivadas por incompetencia.

En suma, a pesar del esfuerzo y los recaudos solo se encontraron 67 expedientes en algún juzgado, fiscalía o tribunal oral, es decir, que seguían dentro de la competencia federal y que pudieron ser relevados.

Con cada expediente judicial se completó una planilla –es una investigación típicamente cuantitativa– de la que se preveía tomar una serie de datos que tienen que ver con tres aspectos.

El primero es el hecho en sí, algunas características de los casos de trata que ingresan al sistema de justicia penal. El segundo se refiere a las personas involucradas en el proceso penal, o sea las que aparecen como víctimas y como imputadas. Esto quiero aclararlo porque creo que hay una confusión muy grande en el aspecto terminológico, ya que hablamos de imputados y de víctima según el criterio judicial, pero lo que se entiende por *imputado* y por *víctima* es muy discutible. Digamos que esto sería la mirada de la justicia sobre la trata de personas.

Además, tomamos un criterio amplio de *imputado* ya que abarca también aquel caso en que aparezca como posible *acusado*, aunque no se le haya tomado declaración indagatoria. Finalmente, el ter-

cer aspecto recabado por el instrumento de recolección fue la “actuación judicial”, es decir, qué medidas de prueba se tomaron y, sobre todo, qué resolución procesal tuvo: si se archivó, si se procesó a alguien, si se elevó a juicio, si hay una condena, etcétera. Les adelanto que al momento del relevamiento en el 2012 no había ninguna condena en las causas iniciadas durante los dos años de estudio. Seguramente después pudo haber condenas, porque hubo dos causas que pasaron a la instancia del tribunal oral.

Del estudio surgen muchas observaciones pero yo me limitaré a mencionar solo algunas que presentan características muy particulares. Ustedes saben que, a nivel judicial, la mayor cantidad de causas que se inician tienen que

ver con delitos contra la propiedad, robos y hurtos.

También el sistema penal trabaja con una serie de modalidades procesales reiterativas: son causas iniciadas en una comisaría, que después derivan en una actuación del juzgado, y que el fiscal –en general– tiene una labor bastante más pasiva; las causas habitualmente las lleva el juez –estoy hablando de la CABA; quizás en las provincias cambia la modalidad en algunos aspectos.

En relación con las personas imputadas y las víctimas, también se repiten ciertas características: jóvenes, varones, generalmente de nacionalidad argentina, imputados por robos o por infracción a ley de drogas.

El mito del extranjero que viene a

robar tampoco se ve tanto como realidad en el sistema penal, ni específicamente en el carcelario.

Estamos hablando de la famosa selectividad del sistema penal. Lo interesante es que en el caso de trata de personas este estereotipo no se repite, lo que me parece representa uno de los hallazgos de la investigación. En efecto, se puede constatar que el sistema de justicia penal no trabaja con los casos de trata de la misma manera que suele trabajar en los casos más habituales.

Por ejemplo, los casos de trata no se inician por una actuación de la propia policía y derivan en una actuación judicial, sino que aquí tienen un rol más preponderante fiscalía y las denuncias que ingresan por otros organismos como ONGs, agencias del Estado, etcétera.

Y también hay muchas causas delegadas en fiscalía para que lleve la instrucción.

También se ven diferencias en lo que se refiere al perfil de las personas involucradas. Acá se invierten estas características generales que tiene la población “seleccionada” –la “clientela penal”, como diría el juez Zaffaroni.

Efectivamente, en los casos de trata se ven involucradas –tanto víctimas como imputados– más mujeres que varones y más extranjeros que nacionales. Sí es cierto que también hay ciertas reiteraciones, como por ejemplo con respecto a la edad.

En términos generales, otra conclusión de la investigación es que hay muy pocos hechos que son efectivamente investigados porque

el 70% de las causas que se iniciaron se archivaron rápidamente. El archivo tenía que ver con la falta de pruebas para que prospere el proceso, o bien, por el traslado a otra jurisdicción por incompetencia. Esto quiere decir que el juzgado federal actuante no pudo demostrar –no tenía elementos para entender– que se trataba de un caso de trata, pero sí identificó que había algunos otros delitos –como puede ser una amenaza; delitos contra la propiedad, de drogas o profilaxis. Así hay mucha derivación de casos, lo que en jerga judicial se diría “se sacaron de encima”.

En relación al perfil de las personas involucradas, como antes mencionaba, se da esta particularidad en relación con el género y la nacionalidad, que es algo totalmente residual dentro



de la cantidad total de causas que maneja el sistema penal. El rol que tiene la mujer dentro de las causas de trata es mucho más alto que el que tienen en el resto de las causas que se inician. Esto se ve más claro en casos de trata sexual pero también en la laboral, donde la población de otra nacionalidad que la argentina llega a rondar el 70%.

En los casos de trata sexual, muchas personas que aparecen como víctimas son de países de la región (de República Dominicana y Paraguay, por ejemplo). En casos de trata laboral, muchas personas provienen de Bolivia y de otros países limítrofes.

Es decir que hay una gran selectividad del perfil de las personas que el sistema visualiza.

Esto ya vimos que no tiene que ver con el total de delitos que se inicia y tampoco con el total de “delincuentes” o personas imputadas que están en prisión, por lo cual es una modalidad propia de este tipo de hechos.

Otra cuestión interesante que también vemos en los casos de trata –y en esto hay que hacer la salvedad que responde de alguna manera a cierta lógica judicial– es la poca cantidad de casos que prosperan judicialmente; es decir, la gran cantidad de casos que terminan en los primeros eslabones del sistema procesal penal. Nos referimos a causas que se archivan, que se declaran en incompetencia, pero también a causas que no llegan a una declaración indagatoria, a un acto de procesamiento y mucho menos a una sentencia. Estas son

algunas cifras generales:

otros delitos, pero en los casos de trata se ve especialmente.

- Solamente el 15% de los imputados tuvo declaración indagatoria, que es un acto procesal bastante común cuando hay elementos para imputar a alguien. De las casi 70 causas que vimos, solamente se habían tomado 14 indagatorias.

Lo último que notamos con respecto a características generales de estos temas es que obviamente hay algunos matices con respecto a la trata sexual y laboral. Por ejemplo, la nacionalidad de las personas cambia levemente. No solamente en relación con el país de

- Solamente 9% de los imputados tenía una prisión preventiva o estuvo detenido; son ocho casos.

origen sino también en lo referido a la cantidad de argentinos, ya que cuando se trata de explotación laboral aparecen más argentinos.

- De las 10 causas en las que se había dictado efectivamente dos se habían elevado al tribunal oral. El sistema penal no tiene una respuesta muy *eficiente*, no se llega a una condena la mayoría de los casos iniciados. Esto es algo que se ve con respecto a

Una investigación que hizo la UFASE (Unidad de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas) con el INECIP (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales) da cuenta de cómo la labor judicial hace hincapié en la explotación y

no trabaja tanto con las otras etapas de este proceso de captación de personas para la explotación sexual o laboral.

Esto nos lleva a la evaluación de la labor judicial: gran parte del fracaso de la “eficacia judicial” tiene que ver con que la justicia penal parece quedarse en el testimonio de la víctima y la comprobación de la explotación sexual, pero no tanto en la forma de captación, las redes que hay detrás, cómo cae la víctima en ese sistema. En general, se le pregunta poco o las respuestas son muy poco tenidas en cuenta.

Es posible que gran parte de la falta de prosperidad de la labor jurisdiccional tenga que ver con lo antedicho.

No olvidemos que se trata de un fenómeno que tiene una captación muy limitada dentro del sistema

de justicia penal, pero a la vez esos casos que sí son captados responden a un cierto patrón y se ve claramente la selectividad.

Se observan claramente en cuestiones de género y de nacionalidad, pero también tiene que ver con la forma que tiene el sistema de justicia penal de identificar los casos y de tratarlos.

Esto nos lleva a tres cuestiones que quería mencionar para terminar con esta presentación, la primera son los límites de la respuesta judicial con respecto al tema.

Por un lado, la cuestión jurídica en sí misma. De acuerdo con algunos testimonios y entrevistas que tuvimos, sobre todo de funcionarios judiciales, muchos hacen hincapié en que “es una figura difícil de comprobar, es un tipo penal complicado”.

*Gran parte del fracaso judicial tiene que ver con que la justicia penal parece quedarse en el testimonio de la víctima y la comprobación de la explotación sexual, pero no ve la forma de captación, las redes que hay detrás, ni cómo cae la víctima en ese sistema.*

Esto lleva a una compleja discusión acerca de cómo se configura la figura jurídica en la norma penal y

los problemas que tiene la justicia

(fiscalía, juzgado o tribunal) para investigar y comprobar este tipo de comportamiento que tiene esta redacción penal compleja.

Sobre esto hay muchos proyectos de reforma en el plano legislativo.

Lo segundo está relacionado con la complejidad del sistema penal para investigar y para abordar el tema. Esto tiene que ver con los límites que tienen las herramientas ineficaces que maneja el sistema de justicia para investigar delitos

complejos –que tiene mucho

en común con los denominados “delitos de cuello blanco”. Aparentemente, la justicia no tiene herramientas para investigar cierto tipo de conductas, no saben cómo

producir la prueba, es como si el sistema penal estuviera preparado para ver otra cosa.

Esta complejidad esconde también la cuestión de la selectividad; es decir, esta falta de recursos que aparentemente tiene el sistema penal. También tiene que ver con que están preparados para trabajar con otro tipo de delitos.

Esto se observa incluso en el perfil de personas donde se direcciona la investigación: la mayoría de los imputados son encargados de local o entregan panfletos o hacen algún tipo de labor en el establecimiento.

Son investigaciones en las que, en general, no aparece ningún funcionario judicial, ningún empresario, ningún personaje de otro origen económico y

social ni, mucho menos, redes organizacionales más complejas.

Esta selectividad del sistema penal también tiene que llevar a pensar cuál es su rol porque es muy fácil criticar todas estas limitaciones, todas estas faltas de respuestas, pero es más complejo pensar en una alternativa de cambio.

¿El sistema penal tiene que dar todas las respuestas en los casos de trata? Me parece que ahí también es importante el discurso en el rol que tiene que tener. No cabe la menor duda de que tiene que mejorar sus mecanismos de persecución delictiva y de sanción a los responsables, pero el tema también lo excede en gran medida y requiere de otras instancias que van más allá.

Por último, quería simplemente recalcar que este tipo de investigaciones, de trabajos, que se llevan a cabo en Seminarios como este son importantes por distintas razones. Primero, para afianzar la labor institucional; escuchando el primer panel –lo que decía Zaida y las demás expositoras–, por ejemplo, se ve cómo el Estado por medio de distintas herramientas se está ocupando del tema.

También hay otras instancias dentro del Estado a las que prestarles atención. No me refiero solamente al Estado nacional sino también a las provincias y los municipios. El tema está instalado en las agendas de las agencias del Estado y ahora es necesario mejorar en la articulación. Es importante que este tipo de trabajos también sirvan

para visualizar estos problemas. parece que las ciencias sociales tienen que recoger este guante y mejorar este tipo de estudios, para visualizar mejor el problema y dar más herramientas para su tratamiento.

Por último, me parece que las herramientas de investigación también aportan su granito de arena para la sensibilización y la concientización con respecto a la cuestión. Dar cuenta de las limitaciones del sistema de justicia penal, de las modalidades que se repiten en los casos o en cómo actúan los funcionarios judiciales, también tiene mucho que ver con concientizarnos acerca de qué esperamos del sistema de justicia y qué esperamos de otros actores relevantes.

Espero que así, como el tema está instalado en ciertas agencias del agendas de las agencias del Estado, también se instale dentro de la academia y, particularmente, en la investigación social. Y ahí me