



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

Artículo 1º. — Otórguese jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, a la Convención De Las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y a sus protocolos complementarios.

Artículo 2º. — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

JUAN MANUEL LÓPEZ

MAXIMILIANO FERRARO - MARCELA CAMPAGNOLI - PAULA OLIVETO LAGO



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

En primer lugar, cabe mencionar que el presente proyecto de ley es una representación del expediente N° 5250-D-2019 y su posteriores representaciones.

La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales constituyen los elementos de mayor importancia para combatir los siguientes crímenes mundiales: tráfico y transporte ilícitos de migrantes; fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes, componentes y municiones, y la trata de personas.

La “delincuencia organizada transnacional” amenaza la seguridad pública y nacional de los estados, agrava y coadyuva a la generación de conflictos, genera mayores condiciones de inseguridad y hace relativo el control de Estado, generando inestabilidad e impunidad, al grado de poner en peligro la estructura institucional de los gobiernos y la gobernabilidad.

Los avances tecnológicos, la globalización económica y comercial, la masiva circulación internacionales de personas, los débiles controles fronterizos, el surgimiento de nuevos mercados, la facilitación de las comunicaciones y el auge de la Internet han sido aprovechados por los grupos criminales para la expansión de sus actividades y la formación y fortalecimiento de alianzas para delinquir.

A continuación, se hará una breve mención sobre los delitos de los que trata cada uno de los protocolos:

La trata de personas en Argentina

¿Qué es la trata de personas? El Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños la define como "la acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación".

La trata de personas es un delito federal que atenta contra los derechos humanos e implica una vulneración a la libertad y a la dignidad de las personas. En la actualidad este delito es considerado como la forma moderna de esclavitud. A nivel mundial es el tercer crimen más lucrativo después del tráfico de armas y el de drogas. En efecto, se estima que en el mundo existen 21 millones de personas esclavizadas por la trata y que el negocio mueve 32.000 millones de dólares en todo el mundo.

Nuestro país ha logrado grandes avances en la lucha para erradicarla, sin embargo, creemos que es necesario reafirmar constitucionalmente las normas internacionales que aportan su compromiso para la erradicación de este delito. Por lo tanto, debido a la importancia que reviste la Convención De Las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional junto a su protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (firmado en el año 2000 en Palermo-Italia), y debido a la magnitud que el crimen de la trata ha adquirido a nivel mundial solicitamos que se le otorgue la jerarquía constitucional adecuada. Para ello, nuestra Constitución Nacional establece en su artículo 75 inc. 22 que para otorgar a los “demás Tratados y Convenciones sobre derechos humanos”, estos deben ser aprobados por el Congreso requiriendo la mayoría agravada de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Este es, precisamente, el cometido del presente proyecto.

En el continente americano, nuestro país fue el primero en legislar la trata de personas y la prostitución infantil sancionando la Ley N° 9.143 en el año 1913. En el año 2008 se promulgó la Ley N° 26.364, que incorporó el delito de trata de personas al Código Penal de la Nación, tipificado en los artículos 145 bis y 145 ter. En el año 2012 fue modificada por la Ley N° 26.842, que incluyó cambios tanto en la configuración del delito



H. Cámara de Diputados de la Nación

propriadamente dicho como en cuanto a la creación de los organismos encargados de llevar adelante las políticas públicas en la materia: el Comité Ejecutivo y el Consejo Federal.

En agosto de 2002 se sancionó la ley 25.632, por la que se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios.

En el 2008, se creó la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata (dentro del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), que dio origen al Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata mediante Resolución N° 731/2012 (del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) vigente al día de la fecha, en donde se busca contener a la víctima desde su rescate hasta la inserción en la vida social. El programa ofrece a las víctimas contención médico-psicológica, legal, y social; pone a disposición de las víctimas un equipo interdisciplinario integrado por profesionales de diferentes disciplinas: trabajo social, psicología, ciencias políticas, derecho, medicina; y personal policial especialmente capacitado. A su vez, ofrece a las víctimas que han logrado escapar o que son rescatadas de estas redes, alojamiento en la Casa Refugio propia del Programa Nacional donde se les provee contención, acompañamiento y protección posteriores al momento de su rescate, con el objetivo de restituir sus derechos vulnerados. Allí se les provee asistencia médica y psicológica, alimentación adecuada, vestimenta, y asesoramiento jurídico. Por otra parte, el asesoramiento jurídico consiste en acompañarlas con abogadas especializadas desde el momento en que salen del lugar de explotación hasta su declaración testimonial. Luego de la declaración testimonial, miembros del programa y de otros organismos nacionales, provinciales y municipales ayudan a las víctimas a armar un “proyecto de vida posterior”, es decir, a generar las condiciones para la obtención de un empleo digno, acceso a la educación, a la salud y a la vivienda, entre otros.

Entre los años 2011 y 2017 nuestro país se ubicaba en la categoría “Tier 2” dispuesta por las políticas de estado destinadas a combatir, prevenir y erradicar la trata y explotación de personas, en ella, se encontraban los países “cuyos gobiernos no cumplen plenamente con los estándares mínimos para la erradicación de la trata de personas, pero están haciendo esfuerzos significativos para cumplir con esos estándares”. Sin embargo, como resultado de todas las medidas que hemos mencionado anteriormente, en el 2018 pasamos a formar parte de la mayor categoría “Tier. 1”, en ella se encuentran solamente aquellos países que “cumplen plenamente con los estándares mínimos para la erradicación de la trata de personas”. Así lo reconoció Estados Unidos en el informe (1) realizado por la “Oficina para Monitorear y Combatir la Trata de Personas”.

De esta manera, logramos ser uno de los tres únicos países latinoamericanos con dicha distinción junto a Chile y Colombia; mientras que Brasil, Ecuador, México, Paraguay, Bolivia, Perú y Uruguay se mantienen en la categoría Tier 2; Venezuela, por su parte, sigue perteneciendo a la de la categoría Tier 3, la última dentro de la escala.

Si miramos los números, en los últimos 10 años, al menos 13.384 personas fueron rescatadas por las fuerzas federales de la explotación sexual y laboral en el país: 12.294 eran mayores de 18 años y 1090, menores.

Durante el año 2017 la fiscalía contra la trata de personas (PROTEX) abrió 237 investigaciones, de las que resultaron procesados 63 presuntos traficantes (35 por trata sexual y 24 para trata laboral) y se dictaron 38 condenas (33 por tráfico sexual y cinco para tráfico laboral). La sentencia de prisión promedio fue de cinco años, con casi el 70 por ciento de las condenas que resultaron en prisión efectiva y la mayoría de estas por plazos superiores a un año.

El informe elaborado por la “Oficina para Monitorear y Combatir la Trata de Personas” también reconoció la labor gubernamental de Argentina en cuando a la capacitación contra la trata a fiscales, funcionarios judiciales, y otros. A su vez, destacó la ayuda brindada por la PROTEX a gobiernos extranjeros e Interpol en la investigación de cinco casos internacionales que involucraron a víctimas argentinas y presuntos traficantes. En el informe, también se hizo especial mención a los acuerdos de cooperación firmados por la PROTEX con Portugal, Brasil y Bolivia en los cuales se establecen marcos para mantener investigaciones conjuntas.

Por otro lado, la “Oficina para Monitorear y Combatir la Trata de Personas” de los



H. Cámara de Diputados de la Nación

Estados Unidos en el documento mencionado ha recomendado a la Argentina llevar a cabo ciertas medidas para prevenir y erradicar la trata; entre estas menciona: 1. fortalecer los esfuerzos para investigar, enjuiciar, condenar y castigar traficantes con condenas disuasorias, incluidos funcionarios cómplices; 2. proporcionar financiación adecuada para refugios especializados, incluidos refugios dedicados para víctimas masculinas; 3. aumentar la disponibilidad de asistencia a mediano y largo plazo para las víctimas que ayudan a la policía, incluyendo servicios legales, médicos y de empleo; 4. proporcionar capacitación en identificación de víctimas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley e inspectores de trabajo centrados en poblaciones vulnerables específicas, como los trabajadores domésticos; 5. implementar el plan contra la trata con un presupuesto adecuado; 6. fortalecer la coordinación entre los gobiernos federales y provinciales y las ONG; 7. incrementar campañas de sensibilización dirigidas a poblaciones vulnerables; 8. mejorar procedimientos de restitución de víctimas; 9. mejorar los esfuerzos para recopilar datos sobre esfuerzos y asistencia para la protección de las víctimas; 10. aumentar los esfuerzos para reducir la demanda de trabajo forzado, como establecer políticas de contratación pública para evitar el uso de forzado trabajo en sus cadenas de suministro; y revisar la definición de tráfico humano en la ley argentina para alinearse más estrechamente con la definición en el Protocolo UN TIP 2000.

Tal como surge del informe, son muchos los avances realizados a nivel nacional, pero tratándose de un crimen organizado mundialmente con innumerables redes de trata que afecta de manera exponencial a millones de víctimas, resulta necesario que desde nuestro lugar impulsemos todos los instrumentos legales para poder combatirlo.

Tráfico ilícito de migrantes

Según el Protocolo, el tráfico ilícito de migrantes es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

El tráfico de migrantes no debe ser confundido con el delito de trata de personas. Podemos diferenciarlos en base a tres características principales:

- **Consentimiento:** en el tráfico ilícito de migrantes son ellos mismos los que consienten en ese tráfico. Las víctimas de la trata, en cambio, nunca han consentido o, si lo hicieron inicialmente, ese consentimiento no tiene valor alguno por la coacción, el engaño y el abuso de los traficantes.

- **Explotación:** el tráfico ilícito de migrantes no conlleva una explotación de la persona que migra, el delito termina con la llegada de ellos a su destino; en cambio, la trata implica la explotación persistente de las víctimas de alguna manera para generar ganancias ilegales para los traficantes.

- **Transnacionalidad:** el tráfico ilícito de migrantes es siempre transnacional, mientras que la trata puede no serlo. Ésta puede tener lugar independientemente de si las víctimas son trasladadas a otro Estado o sólo desplazadas de un lugar a otro dentro del mismo Estado.

La Guía Legislativa para la aplicación del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de la ONU, explica sus principales diferencias: “Las diferencias principales residen en el hecho de que, en el caso de la trata, los delincuentes reúnen a las víctimas u obtienen control sobre ellas por medios coercitivos, engañosos o abusivos y perciben ganancias sometiéndolas a alguna forma de explotación después de haberlas trasladado, por lo común mediante la prostitución o algún tipo de trabajo forzado. En cambio, en el caso del tráfico ilícito, los migrantes concurren voluntariamente y en cierta medida pueden actuar como cómplices de su tráfico ilícito. Aunque el propósito de explotación es un elemento necesario en el Protocolo contra la trata de personas, no es el caso en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes; más bien, el objeto de explotarlos puede considerarse uno de los agravantes en este último instrumento. Además, el provecho ilícito se obtiene del tráfico propiamente dicho. Otra diferencia es que, como delito comprendido en la Convención contra la Delincuencia Organizada, la trata debe penalizar tanto si se realiza cruzando las fronteras nacionales como si tiene lugar exclusivamente en el territorio de un país. El tráfico ilícito, en cambio, contiene como elemento necesario su carácter transnacional, que supone la entrada ilegal en un país desde otro”.



H. Cámara de Diputados de la Nación

A su vez, debe diferenciarse lo que es la mera entrada ilegal definida por el mencionado protocolo como “el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor”; con el tráfico ilícito de migrantes, esto es, la facilitación de la entrada o de la residencia ilegal de los migrantes por un grupo delictivo organizado. Además, el tráfico ilícito de migrantes, no sólo comprende la facilitación de la entrada ilegal con un fin económico, sino también los medios para lograr ese cometido tanto como la facilitación o el suministro de dicha documentación espuria.

Respecto al marco legal de este delito, en Argentina contamos con la Ley de Migraciones N° 25.871 que, en su Título X, Capítulo VI, contiene los delitos al orden migratorio. Así, el artículo 116 establece que “será reprimido con prisión o reclusión de uno (1) a seis (6) años el que realizare, promoviere o facilitare el tráfico ilegal de personas desde, en tránsito o con destino a la República Argentina. Se entenderá por tráfico ilegal de personas, la acción de realizar, promover o facilitar el cruce ilegal de personas, por los límites fronterizos nacionales con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio.”

Tráfico de armas en Argentina

El protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, tiene como propósito promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los estados para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y tráfico de las mismas.

El tráfico de armas no es un delito menor, ya que de éste dependen miles de redes criminales y consecuencia del mismo es que siguen existiendo en el mundo males tales como el terrorismo, las guerras y el narcotráfico entre muchos otros.

Creemos necesario que Argentina se muestre abierta a “cooperar internacionalmente” para detectar y dismantelar las redes de traficantes de armas. De allí la importancia de otorgarle la correspondiente jerarquía constitucional.

Hay quienes creen que en nuestro país el tráfico de armas no es un problema, sin embargo, durante el 2019, precisamente el 26 de julio, las fuerzas armadas argentinas, en un operativo junto a Estados Unidos y España lograron desarticular una banda internacional dedicada al tráfico ilegal de armas. En dicho operativo se incautaron cientos de armas de uso militar y se detuvieron a más de 20 individuos. Las autoridades describieron este operativo internacional como el más grande en la historia del país. Hasta entonces, el país no había sido considerado un actor de peso en el tráfico regional o internacional de armas. Según un informe de 2015, preparado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), nuestro país posee un pequeño mercado doméstico de armas, sin embargo, nuestra estratégica ubicación, la presencia de un puerto de gran calado que facilita la vía al continente europeo, rutas de narcotráfico consolidadas con el vecino Paraguay y un historial de funcionarios aduaneros corruptos son grandes incentivos para convertir a Argentina en un nuevo eslabón de la cadena de tráfico armamentista.

Conclusión

La cooperación internacional que plantea la Convención —junto a sus tres protocolos— debe ser considerado el camino idóneo para erradicar estos tres delitos, toda vez que proporciona un marco jurídico no sólo para formular y aplicar medidas internas más eficaces y promover la cooperación internacional, sino también para velar por que se mantenga el imperio de la ley, toda vez que la falta de voluntad política para hacerse parte, o para aplicar efectivamente estos instrumentos, sigue siendo la fuente de mayor debilidad de la comunidad internacional y la mayor fortaleza de los grupos criminales.

En suma, por todo lo expuesto creemos que este importante instrumento jurídico internacional de lucha contra la delincuencia organizada transnacional y sus tres protocolos deben ser incorporados a nuestro bloque de constitucionalidad federal. En consecuencia, solicito a mis pares que me acompañen en la aprobación del presente proyecto de ley.

JUAN MANUEL LÓPEZ