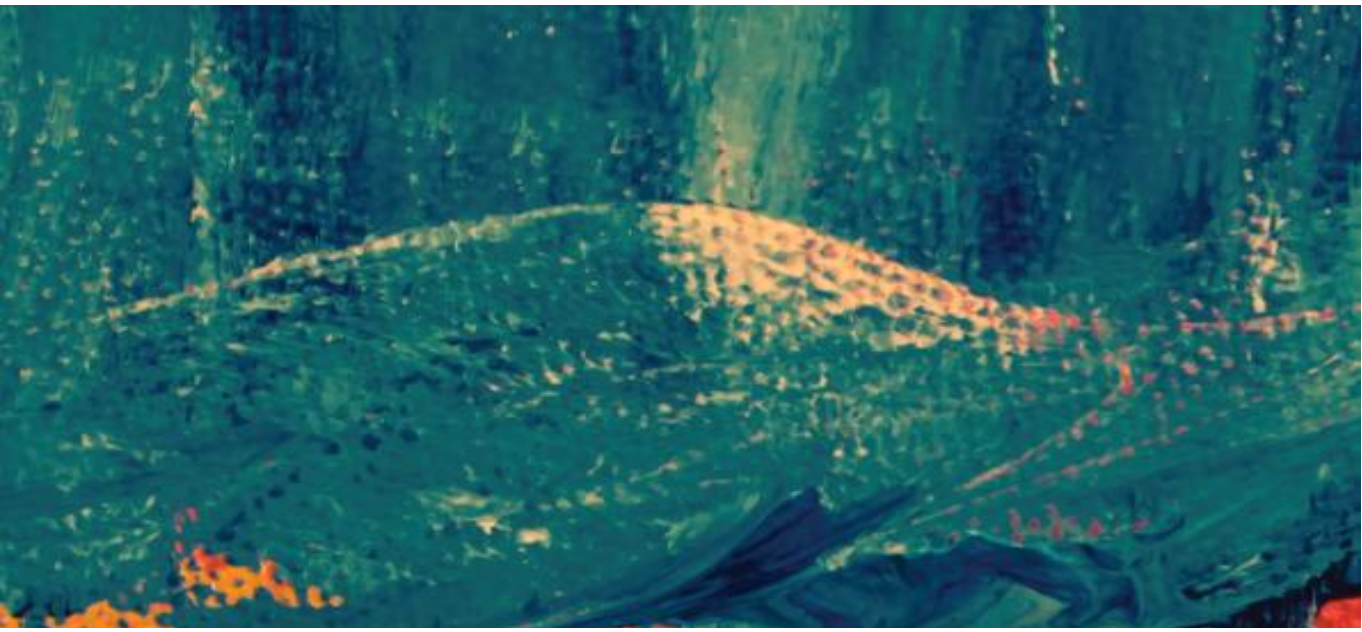
Revista
Pena y Estado

REVISTA LATINOAMERICANA DE POLÍTICA CRIMINAL Y SEGURIDAD CIUDADANA



NUEVA ÉPOCA – NÚMERO 2

Diciembre 2021

UN LUGAR PARA EL ANÁLISIS, CRÍTICA Y ACTUALIZACIÓN SOBRE LOS CONOCIMIENTOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL

e-ISSN EN TRÁMITE

Director

Tobías J. Schleider
Universidad Nacional de Mar del Plata/Universidad Nacional del Sur/Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) – Argentina

Secretario de Redacción

David Terroba Borodovsky
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) – Argentina

Consejo Académico

Alberto Binder
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) – Argentina

Diego García Yomha
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) – Argentina

Gustavo González
Universidad Nacional del Litoral – Argentina

Gastón Pezzuchi
Universidad Nacional de Quilmes – Argentina

Marcelo Saín
Universidad Nacional de Quilmes – Argentina

Victor Moloeznik
Universidad Nacional de Rosario/Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) – Argentina

Sidonie Porterie
Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) – Argentina

Mariana Souto Zabaleta
Universidad Nacional de San Martín/Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) – Argentina

Comité Editorial

María Acciarri
Universidad Nacional del Sur – Argentina

Inés Álvarez
Universidad Nacional del Sur – Argentina

Eugenio A. Camadro Jaureguy
Universidad Nacional de Mar del Plata – Argentina

Belén Falduti
Universidad Nacional de Mar del Plata – Argentina

Alejandra Freire
Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) – Argentina

Tamara Peñalver
Universidad de Buenos Aires/Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) – Argentina

Francisco Manuel Pereyra
Universidad Nacional del Sur – Argentina

Aldana Romano
Universidad de Buenos Aires/Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) – Argentina

Coordinador de Edición

Juan Carlos Ruas
Universidad de Buenos Aires – Argentina

Diseño y diagramación

Julia Inchaurregui – *Independiente*

La revista **Pena y Estado** (nueva época) es una publicación electrónica editada en conjunto por el **Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)**
Tel. Fax: (54- 11) 4372-0570
Facebook: inecipargentina
Instagram: inecip_argentina
Twitter: @inecip
www.inecip.org

Y el **Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)**
Tel. Fax: (54- 11) 4372-0570
Facebook: ILSED.org
Instagram: ilsed_org
Twitter: @ ILSED_org
http://www.ilsed.org/

Siguiendo los estándares científicos de la evaluación por pares doble ciego, la revista se relanza (en formato íntegramente digital) a mediados del año 2019 con una periodicidad semestral – publicando un fascículo para los meses de junio y diciembre respectivamente –.

En este sentido, Pena y Estado se propone como un lugar para el análisis, crítica y actualización de los conocimientos sobre la Política Criminal y la seguridad ciudadana a nivel regional. Es una revista de acceso abierto, para que investigadores y actores sociales puedan enviar sus contribuciones y contar con difusión pública y gratuita.

Algunos derechos reservados.

Queda hecho el depósito según la ley 11.723. La responsabilidad por los términos e ideas expuestas en los trabajos corresponde exclusivamente a sus autores.

La revista Pena y Estado y sus artículos están disponibles bajo una licencia **Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)**
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es

Se permite copiar o redistribuir el material de la revista por cualquier medio o formato, bajo los siguientes términos: (1) **atribución**: usted debe dar crédito de manera adecuada al material en uso, haciendo referencia a la revista Pena y Estado con indicación del nombre de la publicación, año y número, nombre del autor que se menciona, nombre del artículo y número de páginas correspondientes del mismo. Asimismo, debe brindar un enlace a la licencia e indicar si se han introducido cambios respecto del material original; (2) **no comercial**: usted no puede hacer uso de esta obra con fines comerciales; y (3) **sin derivadas**: si remezcla, transforma o crea nuevo material a partir del contenido de esta obra, no podrá distribuirlo en su forma modificada, salvo expresa autorización del editor y/o los respectivos autores.

ISSN (en papel): 1666-7778.
ISSN (en línea): en trámite.

Para correspondencia, dirigirse a:
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) – editor responsable
Talcahuano 256, 1º piso (C1013AAF), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina
Correo electrónico: info@penayestado.org

Diciembre de 2021

Índice

Editorial 8

Entrevistas

Entrevista a Matías Dewey 12
David Terroba Borodovsky

Artículos

La justicia penal juvenil desde la perspectiva del niño víctima: hacia un cambio de paradigma 21
Daniel Adler

Pensar el delito de trata con fines de explotación laboral desde un enfoque de mercado 41
Carolina Maniowicz

La persecución penal estratégica de la explotación sexual, y «la política criminal como modelo para armar» 53
Tamara Peñalver

Reseñas

Reseña a Gustavo González (Coord.): El subsistema fronterizo argentino. Mercados ilegales, delito económico organizado y regulaciones estatales 75
Alejandra Freire

Cultura

ManHunt y el caso del «Unabomber» 83
Eugenio A. Camadro Jáureguy

Conversaciones

La toma de decisiones basada en la evidencia. Los centros de análisis y su rol en la seguridad 91
Alberto Binder

Apuntes para una Política Criminal con perspectiva de género. La experiencia desde una Unidad Fiscal Especializada 110
Analía V. Ploskenos

Editorial

El relanzamiento que significó el primer número de Pena y Estado implicó un motivo de celebración para quienes integramos el equipo de trabajo de la revista en esta nueva época. Como venimos sosteniendo desde los distintos espacios que integramos, la necesidad de construir saberes específicos en materia de política criminal y seguridad se vuelve un imperativo para quienes pugnamos por salir de la inercia y la superficialidad a la que nos tienen acostumbrados los debates públicos alrededor de estos temas.

Por ello, sentimos una profunda responsabilidad a la hora de promover espacios de debate de ideas, con el máximo rigor científico, pero sin perder de vista la necesidad de que esas reflexiones puedan transformarse en insumos útiles para la toma de decisiones en materia de control de la criminalidad.

Luego de muchos esfuerzos, y pandemia mediante, nos encontramos con un segundo número que continúa la línea iniciada en el primero, con una variedad de autoras y autores que nos aportan enfoques muy valiosos para seguir pensando la seguridad y la política criminal en clave de eficacia y eficiencia y bajo valores democráticos.

En primer lugar, entrevistamos a Matías Dewey, recorrimos su trayectoria en el mundo de la investigación social y, en particular, sus valiosos aportes para el estudio de los mercados ilegales. El estudio de las problemáticas criminales desde un enfoque de mercado atraviesa este número en más de una ocasión y la charla con Matías nos arroja algunas herramientas teóricas que esperemos motiven a los lectores para profundizar estas cuestiones en nuestro país y en la región.

Inaugurando la sección *Artículos*, Daniel Adler hace un recorrido por los sistemas de justicia que tradicionalmente han puesto sus prioridades en el tratamiento del niño delincuente, pero han mantenido bajo las sombras las preocupaciones sobre el niño víctima. En este sentido, propone trabajar en un cambio de paradigma, que incorpore la asistencia, contención y protección de este último para reducir las condiciones que luego redundan en el niño seleccionado por las agencias penales.

Luego, Carolina Maniowicz nos presenta un enfoque novedoso para pensar el abordaje del fenómeno de la trata de personas con fines de explotación laboral. La autora propone pensar las intervenciones en el fenómeno criminal desde el estudio de los mercados legales que hacen de soporte y generan las condiciones para que se materialice la explotación. Cerrando esta sección, Tamara Peñalver nos invita a superar las frustraciones y avanzar en modelos de persecución penal que integren el trabajo de los ministerios públicos a la agenda político criminal con una mirada estratégica del fenómeno criminal.

En la sección *Reseñas*, Alejandra Freire nos acerca al libro *El subsistema fronterizo argentino: mercados ilegales, delito económico organizado y regulaciones estatales*, realizado en el marco del proyecto de investigación "Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral".

Si la entrevista con Dewey nos dio una perspectiva sobre la complejidad que conlleva el estudio de los mercados ilegales, Alejandra nos invita a alejarnos de miradas maniqueas respecto de la criminalidad y pensarla desde lógicas de modelos de negocios, donde las fronteras entre lo legal y lo ilegal se vuelven cada vez más difusas y la obtención de grandes márgenes de ganancias orientan la actividad tanto de empresas legales como de organizaciones criminales, sin importar los medios ni las consecuencias.

En *Cultura*, Eugenio Camadro Jáuregui nos trae interesantes reflexiones sobre la construcción de realidades, los medios de comunicación masiva y las ficciones televisivas en materia policial con un análisis de la serie ManHunt: The Unabomber.

La novedad de este número de la revista está dada por la sección *Conversaciones*. Pretendemos aquí incorporar una serie de charlas, en un formato más distendido, donde se incorporen debates actuales en materia de política criminal y seguridad. En primer lugar, tuvimos la suerte de contar con el aporte de Alberto Binder, quien nos trae algunas ideas interesantes respecto de la producción de información criminal y los circuitos de toma de decisiones. Como nos tiene acostumbrados, Alberto pone en palabras simples problemas complejos y nos deja algunas claves para pensar procesos de trabajo al interior de centros de producción de información criminal.

Cerrando la sección y el número de la revista –pero no menos importante–, Analía Ploskenos nos cuenta la experiencia de la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) de la Procuración General de la Nación y los desafíos de llevar adelante una Política de Persecución Penal con Perspectiva de Género.

Analía recorre la historia reciente de la unidad especializada en materia de litigio estratégico, producción de información criminal y el desarrollo de herramientas para la investigación y el litigio en casos de violencia de género, así como enumera los desafíos que tiene por delante la unidad para lograr una materialización de una política de persecución penal con perspectiva de género.

Esta revista es el resultado de un esfuerzo colectivo que tiene por objetivo impulsar debates sobre temas que muchas veces son tratados de forma superficial o bajo intereses que no siempre llevan a la eficacia y eficiencia como bandera. Por eso, esperamos que este número despierte el interés de todas aquellas personas que se encuentran trabajando estos temas –tanto en la teoría como en la praxis- y fortalezca los espacios de reflexión que redunden en toma de decisiones de calidad a la hora de reducir las violencias asociadas a las problemáticas criminales.

David Terroba Borodovsky
Secretario de Redacción

Entrevistas

Revista
Pena y Estado | Nro. 2, 2021, 12-19.

Entrevista a Matías Dewey

Por David Terroba Borodovsky

Matías Dewey es sociólogo y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Rostock, Alemania. Asimismo, actualmente se desempeña como investigador en el Instituto de Sociología de la Universidad de St. Gallen, Suiza, donde ostenta el cargo de investigador *Senior*. En cuanto a sus líneas de investigación, el profesor Dewey se especializa entre otras cosas, en el estudio de los mercados ilegales, el vínculo entre las organizaciones criminales y las agencias estatales, la teoría social y la metodología cualitativa.

Durante el mes de noviembre de 2019, David Terroba se reunió con el profesor Dewey para hablar sobre su trabajo. Terroba en comunicación desde la Ciudad de Buenos Aires, y Dewey desde Colonia, Alemania. En dicha oportunidad, conversaron sobre los orígenes de su investigación, el interés y los límites sobre el conocimiento de los mercados criminales, y el estudio específico del caso de La Salada en Argentina. Transcribimos en este artículo el intercambio entre ambos.

CC BY NC ND

RECIBIDO: 3/12/2019 · ACEPTADO: 5/12/2019

David Terroba Borodovsky: Hola Matías, en primer lugar, quisiera agradecerte por brindarnos este espacio para poder realizarte unas preguntas. Desde ya, me gustaría que pudieras contarnos un poco sobre vos, tus orígenes, dónde hiciste tus estudios iniciales, los de grado y tu estadía como investigador en Alemania.

Matías Dewey: Nací en el contexto social que luego me dediqué a estudiar: el conurbano. Luego de haber terminado la secundaria en una escuela agrotécnica y de haber comenzado de manera fallida la carrera de biología, comencé a estudiar sociología en la Universidad del Salvador. Eran mediados de los años 90' y el debate acerca del arancelamiento de la universidad era intenso. Las clases abiertas, los paros o los debates diarios eran cosas muy comunes, pero conllevaban el problema de que las clases se cambiaban de horario continuamente. Y eso, en mi caso, supuso un problema porque trabajaba en una editorial y necesitaba horarios más o menos estable. Así fue que opté por la Universidad del Salvador. Me recibí en marzo del 2002 y creo que no hace falta que explique cuán difícil era conseguir trabajo en ese momento. La ciencia en general estaba muy afectada y, como siempre, las ciencias sociales se llevaban una de las peores partes. Algo positivo, sin embargo, fue que trabajé dos años en un instituto de investigación, el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, que dependía de la fundación alemana Konrad Adenauer.

Fue un trabajo como pasante, ad honorem, pero que me permitió conocer algunas personas y, sobre todo, me recomendaron a Nikolaus Werz como tutor de tesis doctoral. La decisión de irme a Alemania fue motivada por una situación general muy difícil y porque me dieron una beca (el Servicio Católico de Intercambio Académico alemán) que me permitía dedicarme por completo al doctorado y dejar mi trabajo que, en aquel entonces, era en una empresa que procesaba la información de los talonarios de servicios públicos. Ya en Alemania, realicé mi doctorado en la Universidad de Rostock, una universidad más bien pequeña, pero muy antigua, que está ubicada sobre el báltico.

El tema del doctorado estuvo dedicado a dar una respuesta a la pregunta acerca de por qué en Argentina ciertas normas legales, es decir, aquellas promulgadas oficialmente, no son tomadas como patrón de comportamiento por un sector de la población. Este cuestionamiento no es nuevo en Argentina y su expresión más común es la pregunta acerca de

por qué en Argentina se transgreden normas. Mi tesis terminó siendo una refutación a las explicaciones basadas en la noción de la anomia y un análisis en términos de legitimación política. Si bien las preguntas del doctorado me siguieron persiguiendo un buen rato, mi posdoctorado estuvo dedicado a la policía de la provincia de Buenos Aires y su involucramiento en el mercado de autopartes robadas. Todo esto parte de un libro que es maravilloso y que se debería leer en toda carrera de sociología: *La Mafia Siciliana: el negocio de la protección privada*, de Diego Gambetta.[1] Mientras leía el libro, que básicamente defiende la idea de que el negocio de la mafia es la venta de protección, yo pensaba en la policía de la provincia de Buenos Aires y pensaba que no había ninguna diferencia.

En definitiva, mi posdoctorado, que lo hice con una beca de la Fundación Alexander von Humboldt, estuvo dedicado a investigar y mostrar que el Estado, y en particular la policía, también vende protección ilegal, pero de una manera bastante especial: la forma de vender protección estatal es a través de la suspensión del *enforcement*. El Estado se comporta como una mafia, eso ya lo decía Charles Tilly (y está contenido en la tesis de Gambetta), pero vendiendo lo único que pueden hacer los agentes estatales: vender la no-aplicación de las normas o convertir el poder de aplicar normas en una mercancía. Mi trabajo de doctorado me permitió teorizar lo que en Argentina se conoce como "zona liberada", y ver qué roles juegan los gobiernos, las agencias estatales y los actores criminales.

DTB: ¿Y cómo surge tu interés por el estudio de los mercados ilegales?

MD: El trabajo en el campo de los mercados ilegales comenzó, como acabo de decir, durante el posdoctorado. Pero pude potenciarlo gracias a que el Instituto Max Planck para el Estudios de las Sociedades, donde trabajo actualmente, lanzó un proyecto de investigación específico y contrató a varias personas con distintos niveles de experiencia. Aunque parezca mentira, los mercados ilegales han sido un tema de investigación casi ausente en la sociología económica. Hoy en día existen dos formas de abordar el problema de la ilegalidad en la economía. La primera es mediante el concepto de informalidad y está mayormente focalizada en el

1. Gambetta, D., *La Mafia siciliana: el negocio de la protección privada*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.

trabajo informal. Las ciencias sociales en América Latina se han dedicado constantemente a medir, entender y analizar este fenómeno. Pero lo dicho, es un abordaje de la ilegalidad en lo que atañe al trabajo.

La otra forma de abordar el problema es mediante el concepto de crimen organizado. Es la forma más extendida de aprehender el fenómeno de la ilegalidad en la economía. La noción de mercados ilegales viene a competir con esta última porque propone una forma más holística de comprender el fenómeno. Es más, el enfoque de los mercados ilegales no pretende suplantar la noción de crimen organizado, sino que la incorpora. La incorpora puesto que las organizaciones criminales suelen estar en uno de los lados de los mercados: la oferta. Sea el producto que sea, las organizaciones criminales venden productos. El enfoque de los mercados ilegales reconoce esto, pero va aún más lejos y se pregunta por los consumidores. Y lo cierto es que son los consumidores los que crean, en la mayoría de los casos, ventanas de oportunidad para que aparezcan organizaciones que desean vender productos ilícitos.

Personalmente creo que sabemos muy poco sobre las demandas de bienes ilícitos. Y hablo en plural porque cada mercado tiene sus propias características. No son las mismas las motivaciones de aquellos que quieren comprar un órgano humano de aquellos que desean comprar una remera pirateada. Es más, las motivaciones cambian de sociedad en sociedad y están estrechamente vinculadas a consideraciones morales, tradiciones, historias legales propias, etc. El problema es que estudiar la demanda de bienes o servicios ilegales es difícil. Casi siempre se trata de consumidores aislados, atomizados.

DTB: Dada la opacidad en la que se desarrollan los mercados ilegales, ¿cuáles son las estrategias de investigación que utilizás y qué resultados te dan?

MD: La opacidad de los mercados ilegales es variable y esa variabilidad se vincula estrechamente con lo mencionado previamente, es decir, con los niveles de aceptación moral de dichos mercados. Mercados que son percibidos como desagradables, por ejemplo, como los órganos o el comercio de niños, son más difíciles de investigar por el simple hecho de que quienes participan en esos mercados no quieren hablar. Es más, se trata de gente que nosotros, como investigadores, sólo podemos aspirar a encontrar cuando están en la cárcel.

¿Cómo investigamos las redes de pornografía infantil o la organización ilegal de trasplantes de órganos? La situación cambia una vez que las barreras morales se diluyen un poco. Mercados como el de "La Salada", por ejemplo, ofrecen menos dificultades por el simple hecho de que es tolerado en la medida que permita la generación de recursos para vivir. Lo importante aquí, y que quisiera destacar por su importancia sociológica, es que estamos frente a fenómenos morales o en el nivel de las creencias: la población cree que el comercio de indumentaria pirateada no es tan pernicioso como el tráfico de drogas duras o la pornografía infantil. Y se trata de creencias o posiciones morales que cambian a lo largo del tiempo. Hubo un tiempo que la cocaína era legal y países como Alemania exportaban cocaína porque era usada como anestésico o como ingrediente de bebidas refrescantes. Luego, hacia mitad del siglo pasado, eso cambió y drogas antes prohibidas, como la marihuana, comenzaron a ser vistas de un modo diferente. Hoy en día, la marihuana tiende a ser aceptada o legalizarse y lo contrario sucede con la cocaína. Volviendo a tu pregunta inicial, el acceso al campo por parte de los investigadores depende mucho de estas barreras morales y, además, de la habilidad de los investigadores para entrevistar.

DTB: En tu estudio sobre La Salada, vos trabajás sobre la noción de "el orden clandestino", es decir, esa forma que tiene el Estado de sustentarse a partir de la liberación de zonas. Me gustaría consultarte: ¿creés que esto es trasladable a otras latitudes o se trata de un fenómeno exclusivamente argentino o latinoamericano?

MD: La semana pasada organicé un taller internacional sobre la "no-aplicación del derecho" (*non-enforcement of the law*) en el que participaron colegas de muchos países. La "zona liberada" o "no-aplicación del derecho" por parte de agentes estatales es lo mismo. Es interesante constatar que no se trata de un fenómeno argentino y que esa falta de aplicación de normas adopta diversas maneras en diferentes países, contextos o sectores económicos. De todas maneras, sí creo que en Argentina y en otros países con instituciones formales muy debilitadas esa no-aplicación adopta una forma extrema y muy ligada a la arbitrariedad del poder político. Con el transcurso del tiempo, los mecanismos informales de resolución de problemas y la dimensión informal de la autoridad se expanden, se hace más densa, y condiciona fuertemente a las instituciones formales. En el fondo, el poder político, es decir, los gobiernos,

intervienen directamente en las agencias estatales y, así, borran los límites entre unos y otros.

DTB: Respecto de esto último, también me gustaría consultarte qué se puede hacer con esas ferias informales donde se encuentran insertados distintos mercados ilegales, cuando una porción importante de la población tiene – de una u otra forma – sus rutinas vitales atravesadas por ellas: ya sea desde los lugares donde pueden conseguir bienes a los cuales no podrían acceder en los grandes centros urbanos, como sus puestos de trabajo o ámbitos de pertenencia.

MD: Es una pregunta difícil. Por un lado, es verdad que se trata de una economía que sirve de sustento económico para millones de personas. Yo mismo he realizado entrevistas con productores que trabajaban realmente en muy malas condiciones. Gente trabajadora y creativa que no encuentra otra alternativa que llevar su producción a los mercados de La Salada. Por otra parte, creo que es importante no romantizar este tipo de economías: todos mis entrevistados deseaban que sus hijos no continúen trabajando en ese contexto social. Existe una tendencia en las ciencias sociales a idealizar estas economías, o a pensar que en ellas se encuentra la semilla de un cambio de época.

Si vos me preguntás por formas de intervenir en esos contextos, mi respuesta es que habría que comenzar por quitar los incentivos que tiene la clase política, especialmente a nivel municipal, para mantener el *statu quo*. El principal motivo por el cual existe la economía de los talles clandestinos y La Salada es porque hay una clase política que, como me dijo un dirigente peronista de Lomas de Zamora, se beneficia de la precariedad. Transformar ese mundo atravesado por la informalidad, las malas condiciones laborales, la arbitrariedad, el déficit estructural y muchas otras cosas más, significaría que varios dirigentes políticos se queden sin el financiamiento de sus campañas, que se arriesguen a perder elecciones, que se enfrenten a los conflictos que toda transformación entraña, etc. Dicho de otro modo, pienso que antes de debatir qué hacer con esas ferias informales hay que asegurarse que, aquellos que van a hacer algo, tengan un interés genuino en una transformación.

DTB: ¿Cuál es el rol que creés que deberían tener las agencias de persecución penal en la intervención sobre los mercados ilegales?

MD: Creo que no existe una respuesta unificada porque los mercados ilegales son todos diferentes. Algunos mercados, como los de drogas pesadas, personas o trasplantes, se asemejan a redes de comercio más que a mercados con una oferta y demanda definidas. Asimismo, las agencias de persecución penal deben actuar de manera puntual luego de un diagnóstico adecuado de las características de dichos mercados. Te doy un ejemplo: el mercado de antigüedades originado en el saqueo de sitios arqueológicos o el robo de piezas en museos. La primera pregunta que me haría es: ¿cómo funciona ese mercado en, por ejemplo, Argentina? Imagino que los saqueadores funcionan como organizaciones o redes, y ahí pueden actuar agencias estatales haciendo inteligencia o controles en puntos específicos, como los aeropuertos.

Pero también hay una demanda que está estimulando la oferta, entonces, ¿qué se puede hacer ahí? Pues bien, en muchos casos la demanda puede "atacarse" mediante campañas de concientización o educación en los colegios. La "moralización" del fenómeno, del mismo modo que hoy en día se hace con la producción de carne, que los veganos definen como una "matanza de animales", puede contribuir a frenar el comercio. Lo mismo puede pensarse respecto del comercio de animales protegidos. Ahora bien, ¿cómo funciona ese mercado en Argentina? Te invito a que busques, por ejemplo, "cardenal amarillo" (una especie en extinción) en sitios como Facebook y veas la cantidad de avisos de venta que hay.

DTB: Como vos bien sabrás, existen regularidades sociales que hacen al funcionamiento de los mercados ilegales, y la intervención sin un planeamiento medianamente sofisticado sobre ellas desde las agencias penales puede generar efectos de todo tipo no calculados por las agencias de aplicación de la ley: ya sea desde disputas entre bandas si el mercado estuviera más o menos monopolizado o un aumento de la violencia, para mencionar algunos ejemplos. Lo que quisiera consultarte en este punto es: ¿cómo se podría equilibrar esta cuestión?

MD: Dado que todos los mercados son diferentes, e incluso no en todos los mercados existen organizaciones criminales, creo que las únicas regularidades entre los mercados son la búsqueda de ganancias y ciertas constelaciones morales de parte de la demanda tal como mencioné previamente. Es fundamental tener diagnósticos del funcionamiento real de los mercados ilegales y no partir de análisis economicistas que

simplifican el problema. Los mercados mejor investigados suelen ser los de drogas, pero no todos los mercados criminales funcionan como los mercados de drogas. E incluso, los mercados de drogas son diferentes entre sí porque la producción de las drogas difiere, la aceptación en la sociedad varía y la distribución se hace en zonas geográficas distintas.

Todos los mercados ilegales, por definición, tienen una oferta y una demanda, pero eso significa poco y no indica nada respecto de cómo deben actuar las agencias estatales. La investigación y el conocimiento en un sentido amplio son fundamentales, así como expertos que sepan interpretar el fenómeno que tienen por delante.

DTB: Te agradezco Matías el tiempo que nos brindaste para contestar estas inquietudes.

MD: No hay por qué, te agradezco por las preguntas y ha sido un gusto conversar con ustedes.

Artículos

Revista
Pena y Estado | Nro. 2, 2021, 21-40.

La justicia penal juvenil desde la perspectiva del niño víctima: hacia un cambio de paradigma

Juvenile justice from the perspective of the child victim: towards a shift of paradigm

DANIEL ADLER *

Resumen · Según informes de organismos internacionales, América Latina y el Caribe resultaron ser los lugares donde mayor exposición a la violencia y vulnerabilidad presentan los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, Unicef ha exigido un enfoque integral y multidisciplinario para poner fin a la violencia contra las niñas y los niños y, para ello, ha requerido fortalecer el sistema de justicia. El problema, no obstante lo anterior, es que el niño víctima prácticamente no existe en el mapa de los sistemas penales latinoamericanos. La preocupación teórico-práctica gira en torno del niño imputado, pero poco nos hemos ocupado del niño víctima. Ante ello, la finalidad de este trabajo consiste en realizar un recuento histórico de la visión del niño delincuente en los sistemas de justicia latinoamericanos, y proponer un cambio de paradigma que incluya una perspectiva del niño víctima para su asistencia, contención y protección en la sociedad. Si el niño víctima no tiene justicia, se generan en ese niño las condiciones para el niño imputado y tiene más probabilidades de ser seleccionado por las agencias penales.

Palabras clave · Justicia juvenil – niño imputado – niño víctima – derechos del niño – paradigma de justicia

* Abogado por la Universidad Nacional de Mar del Plata y profesor de Derecho Penal por la misma universidad. Fiscal General Federal coordinador de los juicios de lesa humanidad en Mar del Plata. Correo de contacto: deadler@ciudad.com.ar

CC BY NC ND

RECIBIDO: 15/10/2019 · ACEPTADO: 5/12/2019

Abstract · According to reports from international organizations, Latin America and the Caribbean turned out to be the places where children and adolescents are most exposed to violence and vulnerability. In this sense, Unicef has demanded a comprehensive and multidisciplinary approach to end violence against girls and boys and, to this end, it has required strengthening the justice system. The problem, notwithstanding the foregoing, is that the child victim practically does not exist on the map of Latin Americans penal systems. Theoretical-practical concerns revolves around the accused child, but little has been done about the child victim. Therefore, the purpose of this work is to develop an historical account of the vision of the delinquent child in Latin Americans justice systems, and to propose a shift of paradigm that includes a perspective of the child victim for their assistance, care and protection in society. If the child victim does not have justice, the conditions for the accused child are generated and they are more likely to be selected by the criminal agencies.

Keywords · Juvenile justice – accused child – child victim – rights of the child – paradigm of justice

1. Introducción

En el año 2017, el informe de Unicef para Latinoamérica y el Caribe, titulado "Poner fin a la violencia"[1], indicaba que la región resulta ser la más violenta y desigual del mundo. Allí viven ciento noventa y tres millones de niños, niñas y adolescentes que conviven con esas violencias. Uno de cada dos niños es sometido a castigo corporal en el hogar. 24.500 adolescentes entre 10 y 19 años son asesinados. Siete millones se encuentran en tránsito, huyendo de la pobreza o la violencia, y resultan potenciales víctimas de trata y tráfico de personas. Un millón cien mil han sufrido violencia sexual o un acto sexual forzado.[2]

Unicef ha exigido un enfoque integral y multidisciplinario para poner fin a la violencia contra las niñas y los niños y, para ello, ha requerido fortalecer el sistema de justicia. Esto, con el fin de prevenir la violencia antes de que ocurra y de responder con servicios adecuados una vez que suceda.

Esas violencias constituyen, muchas veces, acciones típicas y antijurídicas, esto es, delitos penales. En los ordenamientos normativos

1. Disponible en https://www.unicef.org/lac/poner-fin-la-violencia.

2. Ver, de la misma Unicef, el informe "Niños y niñas en América Latina y el Caribe. Abordando los derechos de 193 millones de niños y adolescentes", disponible en https://www.unicef.org/lac/ni%C3%B1os-y-ni%C3%B1as-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe (última consulta realizada el día 20/11/2019)

penales latinoamericanos los niños, niñas y adolescentes (NNyA) parecen un alma en pena en busca de un cuerpo legal que les reconozca efectivamente sus derechos.

El niño víctima prácticamente no existe en el mapa de sus sistemas penales. La preocupación teórico práctica gira en torno del niño imputado, pero poco nos hemos ocupado del niño víctima. Los instrumentos internacionales, al establecer la necesidad de un fuero especializado, no distinguen si lo es para niños imputados o niños víctimas. En el derecho penal de fondo la discusión se ha centrado, cíclica y circularmente, en la edad a partir de la cual se es imputable.[3] Pocas normas penales de fondo han referenciado al niño como sujeto pasivo que debe ser especialmente considerado por las menores posibilidades de defenderse.[4] Hay un notorio descuido de la niñez víctima en el sistema penal, con excepciones que confirman la regla.[5]

3. Acerca de la cuestión, dice Mary Beloff que "estas propuestas de reducción de la edad penal sorprenden no solo por su escandalosa simplificación de un problema estructural que se agrava cada día, sino por ignorar los datos de la realidad, los cambios legales y jurisprudenciales ocurridos en las últimas dos décadas, y los pírricos resultados de propuestas similares implementadas en todo el continente en esos años" (2019: 55).

4. Las normas vinculadas a los delitos contra la vida y la integridad física no contienen referencias típicas en caso de niños o niñas víctimas (arts. 80, 92 y concordantes del Código Penal argentino). En el delito de trata de personas, la mendicidad de niños y niñas no ha sido expuesta como una modalidad específica de explotación, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones y recomendaciones internacionales. Sí se ha puesto esfuerzo en su persecución (véase: http://www.fiscales.gob.ar/trata/rosario-procesaron-a-cuatro-acusados-de-trata-de-personas-con-fines-de-reduccion-a-la-servidumbre). Se ha establecido en el art. 148 bis del mismo cuerpo legal la sanción para aquellos que aprovecharen económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil. Se exceptúan las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente, y no se castiga ni a los padres, tutores o guardadores, en la inteligencia que constituyen la familia del niño.

5. Una de ellas es la presencia de los defensores oficiales de la Defensoría General de la Nación actuando como asesores de menores en los juicios orales y públicos en favor de niños víctimas. Así lo establece la ley de Ministerio Público de la Defensa (art. 43 inc. f de la ley 27.149 de la Argentina). Otra ha sido la labor del Defensor de Niños Julián Axat en la ciudad de La Plata, presentándose como querellante en los casos de niños víctimas de violencia institucional. Cabe destacar la Resolución 19/99 de la Procuración General de la Provincia de Buenos Aires, dictada por el Dr. Julio Conte Grand, que dispone que "[e]n todo proceso donde se investigue la presunta comisión de delitos contra la integridad sexual que tuviera como víctima a una persona menor de edad, con capacidad restringida o incapacidad, el agente fiscal deberá dar intervención inmediata al Asesor de Incapaces y al Curador Oficial zonal, en caso de que la persona se encontrase bajo su apoyo o curatela".

La omisión es grave: el niño imputado fue, la mayor parte de las veces, un niño víctima que no tuvo asistencia, contención, protección y representación legal en el proceso penal. Esas ausencias repercuten en la subjetividad del niño víctima que no percibe justicia para su caso y contribuyen a la construcción de un niño vulnerable a la selección criminalizante del sistema penal. Si el niño víctima no tiene justicia, se generan en ese niño las condiciones para el niño imputado y tiene más probabilidades de ser seleccionado por las agencias penales. ¿Por qué entonces no comenzar por el principio en el sistema de administración de justicia, esto es, por el *niño víctima*?

En el ámbito penal, la protección integral de la niñez[6] debe entenderse no solo para los niños imputados, sino también para los que son víctimas de delitos. La ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes impone un mínimo de garantías, sin distinguir entre víctimas o imputados.[7]

6. A partir de los compromisos internacionales asumidos por la República Argentina, la legislación tanto a nivel nacional como provincial ha adoptado el sistema de protección integral previsto en la Convención de Derechos del Niño y en la Ley de protección integral 26.061. Normas constitucionales, convencionales y legales de plena operatividad. Principalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño, incorporada a la Constitucional Nacional en el art. 75 inc. 22. También las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como Reglas de Beijing (Resolución 40/33 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 29 de noviembre de 1985), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los Menores Privados de Libertad (Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada el 14 de diciembre de 1990), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, o Directrices de Riad (Resolución 45/112 aprobada por la Asamblea General sobre la base del Informe de la Tercera Comisión A/45/756 en el Cuadragésimo Quinto Período de Sesiones de fecha 14 de diciembre de 1990), las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño de UN; y los fallos de la Corte Interamericana de DDHH y sus opiniones consultivas, en especial las que tuvieron como demanda a la República Argentina (v. gr., caso "Mendoza"), y los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que han recogido los estándares internacionales (v. gr., caso "Maldonado").

7. El art. 27 de la ley 26.061 exige que todos los organismos del Estado garanticen a las niñas, niños y adolescentes, en cualquier procedimiento judicial o administrativo que los afecte, además de todos aquellos derechos contemplados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, en los tratados internacionales ratificados por la Nación Argentina y en las leyes que en su consecuencia se dicten, los siguientes derechos y garantías: a) a ser oído ante la autoridad competente cada vez que así lo solicite la niña, niño o adolescente; b) a que su opinión sea tomada primordialmente en cuenta al momento de arribar a una decisión que lo afecte; c) a ser asistido por un letrado preferentemente especializado en niñez y adolescencia desde el inicio del procedimiento judicial o administrativo que lo incluya. En caso de carecer de recursos económicos el Estado deberá asignarle de oficio un letrado que lo patrocine; d) a participar activamente

2. El sofisma del sistema binario: niño abandonado-niño delincuente

Los siglos XIX y XX estuvieron presididos, en materia de niñez, por el paradigma del niño en situación irregular o de abandono. El fallo "Maldonado" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo asoció a "un retaceo de principios básicos y elementales que se erige en todo debido proceso, tales como el de legalidad, culpabilidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y defensa en juicio". Con cita de Anthony Platt (1982) en su obra clásica *Los salvadores del niño*, la Corte estableció que "bajo el ropaje de regirse por principios 'protectores', en la práctica implicó homogeneizar al niño infractor de la ley penal con aquel otro en situación de abandono, y el despojo de las garantías constitucionales, las que quedaban reservadas así sólo para la justicia de adultos".[8]

Esto se veía claramente en el anterior sistema de justicia de menores en la Provincia de Buenos Aires. Había dos secretarías: una social, del niño víctima o niño en estado de abandono; la otra penal, del niño imputado. Al respecto, le pedí hace treinta años a una reconocida secretaria judicial del entonces llamado Tribunal de Menores que me explicara cómo funcionaba ese fuero. Palabras más, palabras menos, me dijo: "Los niños que hoy tenemos en la secretaría social en situación de abandono, seguramente los tendremos mañana en la secretaría penal como imputados de delitos".[9]

Se trataba de un sistema de gestión y de control de la ideología de la situación irregular o estado de abandono. Las secretarías sociales de los tribunales de menores articulaban con los diferentes organismos del Estado, además de ocuparse de una multiplicidad de acciones del derecho de familia, principalmente las adopciones. Se ocupaban del niño en situación de abandono. Las secretarías penales eran las malas de la película. Su competencia era la del menor que había cometido delitos. En realidad,

en todo el procedimiento; e) a recurrir ante el superior frente a cualquier decisión que lo afecte.

8. CSJN fallo del 7/12/2005 M. 1022. XXXIX. "Recurso de hecho. Maldonado, Daniel Enrique y otro s/ robo agravado por el uso de armas en concurso real con homicidio calificado", causa N° 1174C, considerandos 27 y 28.

9. Por cuestiones obvias, mantengo la fuente de esa entrevista como anónima.

eran dos caras de la misma moneda. El niño abandonado de la secretaría social se convertía, al poco tiempo, en el menor de la penal.[10]

Había una historia del niño contada en los tribunales; un camino descripto en un expediente social que luego pasaba al fuero penal, todo ante el mismo Tribunal de Menores a cargo de un juez que hacía de asistente social, de investigador de delitos y de juzgador. Un mismo actor contaba toda la historia: el mismo juez que un día había protegido al "niño" al otro condenaba al "menor". ¿Cómo saber si, finalmente, aquella situación tutelar fracasada no había incidido para que el niño víctima no se convirtiera en el menor delincuente? El fracaso del juez tutelar del niño se convertía en el éxito del juez penal de menores, quien dejaba a los asistentes sociales en una ventanilla y atendía a la policía en la otra.

Era una situación indudablemente compleja. A la historia del niño delincuente precedía la del niño abandonado, víctima muchas veces de delitos. Se ha criticado, y con razón, ese sistema, por la ausencia de controles judiciales sobre las detenciones de niños a partir de la discrecionalidad de los jueces de menores.

Las condenas a los niños eran pocas. Los jueces de menores cumplían prevalecientemente su función tuteril y no la represiva, lo cual llevaba, indirectamente, a largas detenciones sin sentencias. La ausencia de garantías para los niños imputados, por un lado, y las campañas de ley y orden que exigían su castigo, por el otro, generaron un consenso para la instauración de los juzgados penales especiales para jóvenes en infracción a la ley penal. Una serie de instrumentos internacionales que obligaban a adecuar la legislación procesal penal para niños y diversas recomendaciones internacionales avalaron su creación.

3. Los sistemas de protección unidimensional

Ahora bien, cabe preguntarnos qué es lo que ha sucedido desde la creación del fuero penal juvenil, claramente legitimado por la situación

10. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Maldonado" expresó "que una característica distintiva y criticable que ha tenido este sistema judicial de menores es que históricamente no ha establecido una línea divisoria clara entre el niño imputado de un delito de aquel otro niño desamparado o incluso del que fue víctima, en efecto, para esos casos el juez tiene respuestas similares, entre ellas disponer de ellos, que en muchos casos ha implicado internación" (considerando 25 del fallo).

descripta en el punto anterior. El sistema penal juvenil se ha vuelto unidimensional, pues ve sólo al niño en infracción a la ley penal, pero no al niño víctima de un delito. Se enuncia un modelo integral de derechos, pero se ha puesto en funcionamiento un sistema penal que no atiende con especialidad al niño que ha sufrido un delito. La creación del fuero de Responsabilidad penal juvenil ha constituido un avance para el niño imputado de delitos, al cual se lo ha revestido de garantías, pero poco se ha evolucionado respecto del niño víctima.

En este sentido, las secretarías sociales de los viejos tribunales de menores que se ocupaban de los niños víctimas de delitos no fueron reemplazadas en el sistema judicial.[11] Es decir, que hoy en día ningún organismo judicial se ocupa con especialidad del niño víctima del delito.

Sin duda que con la enumeración de una serie de derechos en los ordenamientos de fondo y procesales que se encontraban en la Convención de los Derechos del Niño,[12] se ha dado un salto de calidad hacia el sistema de protección integral, pero con ello no alcanza. Se requiere que la protección integral sea efectiva, esto es, que se traduzca en magistrados, funcionarios y especialistas de otras disciplinas que se ocupen también del niño víctima.

La repartija competencial entre la administración pública y los juzgados de familia no tuvo en cuenta la necesidad de contención, asistencia y representación del niño en el ámbito del sistema penal. Sin duda fue positiva la reforma, en cuanto se ha revestido al niño imputado de las

11. El niño en estado de abandono, del que se ocupaban estas secretarías, era muchas veces víctima de delitos. La página oficial del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires enuncia que "[l]a Asesoría posee competencia judicial para asistir los derechos de personas menores de edad cuando existe un trámite judicial vinculado a conflictos familiares (por ejemplo el cuidado de los hijos, el régimen de comunicación, la cuota alimentaria, la adopción, casos de violencia familiar, entre otros); en los casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes según el Sistema de Protección Integral de Derechos; **también cuando o un niño o una niña es víctima de un delito**; en general la Asesoría interviene en cualquier tipo de proceso judicial que comprometa los derechos de una persona menor de edad" (extraído de: https://www.mpba.gov.ar/asesoria, el resaltado nos pertenece). No obstante lo anterior, lo cierto es que la experiencia en algunos tribunales criminales de Mar del Plata, demuestra que los procesos donde los niños son víctimas no tramitan por ante jueces especializados en niños. Los jueces de mayores juzgan estos casos, y son contadas las veces en las cuales los niños son asistidos en estos procesos por los asesores de menores.
12. Así sucede con las leyes 13.268 y 26.061.

garantías constitucionales que antes no tenía, pero el niño víctima no es acompañado en el proceso penal por un equipo interdisciplinario de apoyo psicológico y social ni cuenta con patrocinio y asistencia en ese marco.

En mi opinión, asistimos a una justicia que solo ha puesto la mira en el niño imputado, eufemísticamente llamado "menor en infracción a la ley penal".[13] La justicia especializada del niño y del joven hoy sólo se ocupa del que ha sido seleccionado por el sistema penal para responder de infracciones penales. Y ha dejado al niño víctima u abandonado en manos del poder administrador, fortaleciendo así una idea punitivista y debilitando la reparatoria de la subjetividad de las víctimas. Resultaría relevante contar con jueces, fiscales y defensores especializados para dirimir la responsabilidad de los ofensores de los niños, y equipos interdisciplinarios que apoyaran la labor de estos organismos judiciales y acompañaran al niño durante el curso de la causa, haciéndole inteligible el proceso de justicia y expliquen su resultado final.

La disección de las viejas secretarías sociales de los tribunales de menores, se realizó sin darle al sistema administrativo recursos suficientes. Así se dice expresamente en el mensaje que el Poder Ejecutivo remite al Congreso para la nueva ley de responsabilidad penal juvenil.[14] Tampoco se suplió en el sistema judicial este espacio de contención para niños víctimas. Dudo que este sistema unidimensional haya logrado su fin último: bajar el índice de delitos que cometen los niños y adolescentes. Sobre la cuestión no hay estadísticas.

4. Hacia un nuevo paradigma: protección integral del niño víctima y del niño imputado

13. Cuando se "porta bien" se lo llama niño, pero cuando se le imputa un delito pasa a llamarse menor. Acerca de los eufemismos de la justicia de menores, CSJN *in re* "Maldonado" ("Que otra característica, no menos censurable, de la justicia penal de menores, es que se ha manejado con eufemismos", considerando 26).

14. En la nota de elevación del anteproyecto de ley penal juvenil, se dice lo siguiente al respecto: "[c]abe destacar que, a nivel provincial, algunas jurisdicciones, pese a la aún vigencia de la Ley N° 22.278 y sus modificatorias, han ido avanzando y adaptando sus legislaciones internas a los estándares internacionales, dictando códigos procesales penales juveniles o leyes locales de protección integral de niñez. Sin embargo, conforme se desprende de relevamientos efectuados en varias de tales jurisdicciones dicha letra aún no ha sido acompañada de las estructuras necesarias que le den operatividad".

Hoy no se pone en discusión la distinción entre niño imputado y niño víctima, ni hay que recurrir al eslogan gastado niño abandonado-niño delincuente. Sin embargo, si durante el curso de un proceso no se toman las medidas cautelares necesarias, se pueden generar las condiciones para que el mismo sistema de justicia contribuya, por acción u omisión, a la construcción del niño imputado. La descripción del mismo sistema penal como co-constructor de la criminalidad ya ha sido tratado por la criminología crítica en este aspecto.

Quizás una de las primeras cuestiones que debería plantearse con claridad es la necesidad de garantizar un proceso rápido para los NNyA víctimas. En tal sentido, resulta determinante evitar las cuestiones de competencia, que dilatan innecesariamente la reparación que debe otorgar la resolución de los jueces y juezas que entienden en estas cuestiones. La cuestión de la competencia no es un tema menor, y ha sido y es motivo de continuos debates. No debería discutirse más el tema: cuando haya un niño, niña o adolescente víctima de delitos debería intervenir el Tribunal de Menores, aun cuando los imputados sean mayores.[15]

La idea de contar con una justicia especializada también para niños víctimas de delitos no es un prurito formal anclado sólo en la letra de las Convenciones internacionales y leyes nacionales, argumento, por cierto, suficiente para su consecución. Hay argumentos psiquiátricos, psicológicos, sociales y valorativos para hacer efectiva la plena vigencia de los derechos humanos de los NNyA: la pronta y adecuada realización de la justicia fortalece su autoestima, repara la subjetividad dañada y es un elemento que disipa la posibilidad que ese niño resulte, el día de mañana, vulnerable a la selección del sistema penal.

De allí la importancia de que rápidamente se ponga la mira en la adopción de los mecanismos legales y procesales para que el niño víctima tenga acceso a la justicia. Un niño que percibe la realización de la justicia respecto de su caso creerá en los valores sociales que se predican; texto y realidad se dan allí la mano y permiten fortalecer su subjetividad.

15. Esta cuestión fue renovada recientemente en el caso "Chocobar". Ver al respecto: http://fiscales.gob.ar/fiscalias/el-juicio-al-policia-luis-chocobar-se-hara-en-el-fuero-de-menores (última consulta realizada el 20/9/2019)

Dice Imbriano que "la posibilidad de un sujeto de inscribir la ley le posibilita su lugar como ciudadano. Si la ley está en suspenso o funciona como simulacro produce falta de garantías y desubjetivización" (2012: 121).[16] La reparación es fundamental para evitar uno de los efectos posibles del maltrato en la estructuración subjetiva de los niños, niñas y adolescentes. Así, dice Janin (2012) que uno de ellos es la "repetición de la vivencia en su forma activa o pasiva" y otro "la actitud vengativa frente al mundo" (p. 234).

Es decir, que la reparación del niño víctima es un factor necesario para evitar el niño imputado y la generación de nuevas víctimas, que serán, posiblemente, niños y niñas. Un círculo que puede comenzar a cortarse con la afirmación de la ley.

Lo que se pretende es un sistema penal que proteja no solo al niño imputado sino también al niño víctima, teniendo en cuenta que el primero puede ser víctima del mismo sistema penal.[17] La realización de la justicia respecto del niño víctima permite que ese niño, al observar que la justicia se realiza en el caso que lo tuvo como víctima, tenga mayores posibilidades de un sano desarrollo psicosocial. Su subjetividad dañada puede ser reparada a través de una sentencia que lo reconozca como víctima. El Estado a través de una resolución establece que el hecho ha sucedido, y que él ha sido víctima de un hecho delictivo; sanciona efectivamente al infractor, lo cual es reparador para la víctima, a la vez que permite instaurar medidas a su favor.

No hay en Argentina estudios de campo sobre niños víctimas y sobre cómo la realización de la Justicia respecto de sus casos contribuye a su desarrollo psicosocial. Esto nos indica la ausencia de preocupación del sistema por esta cuestión.

16. Agradezco a la Licenciada en psicología Laura Salgueiro la discusión sobre estos temas.

17. La necesidad de distinguir entre niños víctimas y niños imputados ha sido reconocida tanto por nuestra Corte como por la Corte de los EE. UU ('Kent v. United States', 383 US 541, 1966). Así también, "el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, al analizar el sistema juvenil argentino expresó su profunda preocupación por el hecho de que la ley 10.903, de 1919, y la ley 22.278, que se basan en la doctrina de la 'situación irregular', no distingan, en lo que se refiere a los procedimientos judiciales y el trato, entre los niños que necesitan atención y protección y los niños que tienen conflictos con la justicia" (CSJN, fallo "Maldonado", considerando 30).

Creo, *in genere* y aún sin estudios de campo pero sí con la consulta a pediatras y psiquiatras infanto juveniles, que un niño que percibe la realización de la Justicia respecto de un caso que lo tuvo como víctima, tiene menores probabilidades de ser alcanzado por el sistema de justicia penal juvenil como imputado. La justicia del caso es reparadora para la subjetividad de las víctimas, y este fortalecimiento de la personalidad contribuye al desarrollo psicofísico y a evitar las conductas disvaliosas. Parto, además, de una observación empírica: gran parte de los imputados de varios tipos de delitos fueron primero víctimas, y respecto de sus casos fue nula o casi nula la intervención en su favor a través de asistencia, tratamiento y representación.

La Ley nacional de víctimas refuerza esta idea, al establecer las medidas de ayuda, atención, asistencia y protección de la víctima requiere se adopten "atendiendo al grado de vulnerabilidad que ella presente, entre otras causas, en razón de la edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad u otras análogas".[18] Por el contrario, el sistema judicial juzga sin distinguir si las víctimas son niños o adultos, y las situaciones son diversas, pese a la buena voluntad de los operadores judiciales. Los avances han sido recientes y escasos.[19]

La conformación de tribunales especiales para tratar estos casos no es un tema complejo. Sí requiere una especial preparación de los jueces, defensores, fiscales y asesores, como también la conformación de un equipo interdisciplinario especial que acompañe al niño durante todo el proceso penal. Algunos delitos que tienen a los niños como víctimas exigen especial versación.

Por ejemplo, el abuso sexual infantil (ASI), que no sólo requiere el conocimiento médico legal y psiquiátrico forense correspondiente, sino también capacidad de psicología judicial para dirimir la ponderación del testimonio de los niños. El *grooming*, el *bullying* y el *mobbing* indican

18. Art. 4, inc. B, de la ley 27.372.

19. Se ha avanzado en especial en el modo de recibir el testimonio de los niños. Prácticamente todas las jurisdicciones han adoptado el sistema de recepción de la testimonial en Cámara Gesell o dispositivo similar, con intervención de una profesional de la psicología y grabación de la declaración para evitar luego la revictimización del niño (v. gr., art. 254 quater del CPPN).

modalidades con autonomía típica o posiblemente asociadas a conductas delictivas (amenazas, lesiones, extorsión, etc.) que requieren la preparación jurídica, psicológica y sociológica específica. Especial versación requiere la violencia sufrida por los niños y las niñas en sus familias y, en especial, contra sus madres. Esta es una de las principales causas que contribuye a su futura vulnerabilidad, porque estas situaciones disruptivas repercuten directamente en el desarrollo de sus personas. Así, desde la observación empírica los profesionales de la salud mental han establecido las siguientes consecuencias (Espinosa Bayal, 2004):

	PRINCIPALES CONSECUENCIAS
Desarrollo social	• Dificultades de interacción social • Problemas de agresividad • Problemas de inhibición • Dificultades para interpretar las claves sociales • Falta de habilidades de resolución de problemas Sociales • Tendencia a interpretar de forma hostil la conducta de los otros
Desarrollo emocional	• Falta de empatía • Dificultades para expresar y comprender emociones, tanto propias como ajenas • Problemas de autocontrol de la propia conducta
Desarrollo cognitivo	• Baja autoestima • Indefensión aprendida • Tendencia a no enfrentarse a nuevas tareas por miedo al fracaso y/ a la frustración • Problemas de egocentrismo cognitivo y social • Juicios morales heterónomos: más permisivos con sus transgresiones que con las de los demás

Es decir, se conforma a partir de la violencia de género un modelo de construcción social que permite la formación de personas vulnerables

(Espinosa Bayal, 2004; Asensi Pérez, 2007).[20] Así, afirman los especialistas en violencia que

> "[E]l hecho de que los niños sean testigos de la violencia como el que, además, puedan ser víctimas de ella conlleva toda una serie de repercusiones negativas tanto para su bienestar físico y psicológico como para su posterior desarrollo emocional y social. […] Las investigaciones sobre distintos tipos de víctimas han demostrado claramente que la violencia física, psicológica o sexual, ejercida sobre una persona, causa en ésta toda una serie de repercusiones negativas a nivel físico y psicológico. Además del posible daño físico, tras una experiencia traumática se produce una pérdida del sentimiento de invulnerabilidad, sentimiento bajo el cual funcionan la mayoría de los individuos y que constituye un componente de vital importancia para evitar que las personas se consuman y paralicen con el miedo a su propia vulnerabilidad (Janoff-Bulman y Frieze, 1983; Perloff, 1983). En el caso de los niños que no sólo son testigos del maltrato hacia su madre sino que, a la vez, también son víctimas de esa violencia, la pérdida es todavía, si cabe, mucho más desequilibrante, pues afecta a un componente absolutamente necesario para el adecuado desarrollo de la personalidad del menor, el sentimiento de seguridad y de confianza en el mundo y en las personas que lo rodean" (Patró Hernández & Limiñana Gras, 2005: 12).

La situación tiene reconocimiento legal. Los niños y niñas que viven en una ambiente intrafamiliar de violencia de género reúnen tres condiciones de las reglas de Brasilia para ser consideradas personas vulnerables: son niños y niñas, son víctimas y han sufrido violencia de género. Para las Reglas de Brasilia,[21] "[p]odrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, […] la victimización, […] el género".[22] El

20. Sobre la disrupción de la violencia y sus consecuencias sobre los niños, con profundidad psicoanalítica, ver J. E. Tesone, "Feminicidio y orfandad", presentado en la H. Cámara de Diputados de la Nación en noviembre de 2016, en la Mesa debate "Femicidio: una problemática actual", con motivo del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer.

21. Se definen como un "[c]onjunto de 100 reglas reconocidas por las más importantes Redes del sistema judicial iberoamericano como estándares básicos para garantizar el acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Desarrollan los principios recogidos en la 'Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano' (Cancún 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada 'Una justicia que protege a los más débiles' (apartados 23 a 34). Contienen, por un lado, unos principios de actuación o ideas básicas que deben inspirar la materia, aportando elementos de reflexión sobre los problemas de acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población; y, por otro lado, establecen una serie recomendaciones que pueden ser de utilidad en la actuación de los responsables de las políticas públicas judiciales y de los servidores y operadores del sistema judicial" (extraído de https://bit.ly/3gILHvP, enlace consultado el 20/9/2019). Asimismo, estas reglas han sido aprobadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por los Ministerios Públicos.

22. Sección 2 (4) de las reglas de Brasilia. Estas reglas han sido aprobadas por la CSJN y por los Ministerios Públicos.

concepto de victimización en las reglas incluye a la familia inmediata o a las personas que están a cargo de la víctima directa, y se destacan especialmente las personas menores de edad y a las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar.

Ni hablar de la trata de personas en todas sus formas de explotación y la penalización de trabajo infantil,[23] recientemente sancionado como delito. A esto deben agregarse los tipos penales convencionales que tienen, por cierto, sus complejidades.

Por último, las masacres que han tenido a niños como víctimas de delitos, con responsabilidad de los Estados nacionales en la omisión de una seria investigación de esos hechos, son fenómenos complejos que requieren de específica preparación de los agentes judiciales.[24] Nuestro país no ha sido ajeno a ello. En el año 2013, el Defensor de niños de La Plata, paradójicamente la "Ciudad de los Niños", presentó un completo informe a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires dando cuenta de que en menos de un año hubo "**seis crímenes de niños** bajo distintas circunstancias y modalidades; sin embargo, todos tienen similares características: a) son muertes violentas; b) se trata de niños y adolescentes marginales atendidos por esta defensoría; c) ocurren en las mismas zonas; d) existe algún grado de participación o relación policial en las mismas" (Defensor de Niños de La Plata, 2013: 2-3, el resaltado pertenece al original).

No sólo ello: observó, además, que en la mayoría de las investigaciones de esos crímenes no había "avances significativos; las personas directamente implicadas (policías) recuperan la libertad de inmediato una vez que realizan su descargo" (Defensor de Niños de La Plata, 2013: 6). Y que tampoco "se advierte se haya dado cumplimiento a la Resolución 1390/01 de la Procuración General; es decir se evite en los actos investigativos que la propia Policía Bonaerense cumpla actos en la instrucción" (ibid.). Cabe preguntarse cómo fortalecerán su subjetividad en relación al valor social justicia los integrantes de cada una de esas

23. Véase nota 2.

24. Son numerosos los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el punto. Véase "Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nro. 5. Niños, niñas y adolescentes", disponible en https://bit.ly/33EZcsV

familias, algunos incluso niños, que observan cómo sus niños no han tenido respuesta del sistema judicial.[25]

5. Medidas procesales y de acompañamiento para el nuevo paradigma de protección del niño víctima

Las Naciones Unidas, a través de su Oficina contra la Droga y el Delito, ha propuesto una ley modelo de protección de niños y niñas víctimas, que "abarca la protección de los niños […] sospechosos o autores de delitos que hayan sido objeto de victimización o intimidación, u obligados a actuar de forma ilegal, o que lo hayan hecho bajo coacción" (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2009: iv). Se han dictado las "Directrices de Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos" en 2005;[26] e, incluso, existe en asuntos concernientes a menores víctimas y testigos de delitos, una "Ley modelo y su comentario" del año 2009 (ibid.). Lamentablemente, nuestro país aún no las ha receptado en su normativa interna ni en su organización judicial.

Además de enunciar los derechos de los niños víctimas de delitos que se desprenden de la Convención,[27] paso a analizar algunas particularidades de la ley modelo, a saber:

1. Prevé que los docentes, médicos, trabajadores sociales y otros profesionales deban informar a la autoridad competente si tienen motivos razonables para sospechar que un niño es víctima o testigo de un delito. Es decir, se genera un deber legal de protección de los niños respecto de

25. Axat hizo referencia en su presentación a la denuncia del Fiscal Platense Rubén Sarlo, quien "en el año 2011, […] denunció ante la Fiscalía general de La Plata, de la posible existencia de grupos de vecinos civiles o parapoliciales preparados para realizar justicia por mano propia en zonas de la ciudad, respecto de personas consideradas delincuentes". La presentación del Dr. Julián Axat puede leerse en https://bit.ly/3fG4MNR (enlace verificado el día 25/9/2019).

26. Disponible en https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/E2005_20.pdf (enlace verificado el día 25/9/2019).

27. La ley modelo tiene en cuenta, en especial, los siguientes derechos de los niños víctimas de delitos: a) el derecho a un trato digno y comprensivo; b) el derecho a la protección contra la discriminación; c) el derecho a ser informado. d) el derecho a ser oído y a expresar opiniones y preocupaciones; e) el derecho a una asistencia eficaz; f) el derecho a la intimidad; g) el derecho a ser protegido de sufrimientos durante el proceso de justicia; h) el derecho a la seguridad; i) el derecho a medidas preventivas especiales; j) el derecho a la reparación.

los profesionales que entran en contacto con ellos. No sólo deben informar, sino que le deben prestar asistencia hasta que se le proporcione asistencia profesional apropiada al niño.

2. La persona que haya sido declarada culpable en sentencia firme de un delito tipificado contra un menor quedará inhabilitada para trabajar en establecimientos y asociaciones que presten servicios a menores. Estas, además, deben tomar las medidas adecuadas para garantizar que las personas que hayan sido acusadas de un delito tipificado contra un menor no tengan contacto con niños. Es decir, la protección se extiende tanto respecto de condenados como procesados. Se trata de deberes institucionales que ubica a quienes los incumplen en infracción de deber; la ley prevé, además, que los Estados deben castigar penalmente a los responsables de las instituciones que incumplen con esos deberes.

3. Se contempla la creación de un organismo nacional para la protección de los niños víctimas o testigos.

4. Prevé que los niños víctimas y testigos de delitos, sus padres o tutores o sus representantes legales, la persona de apoyo, si hubiera sido designada, u otra persona designada para prestarles asistencia, desde su primer contacto y a lo largo de todo el proceso, deben ser informados sin demora acerca de la fase en que se encuentre; en especial: a) sobre la importancia, el momento y la manera de prestar testimonio, y la forma en que se realizará el "interrogatorio" durante la investigación y el juicio; b) los mecanismos de apoyo a disposición del niño víctima o testigo cuando haga una denuncia y participe en la investigación y en el proceso judicial, como, por ejemplo, poner a disposición de la víctima un abogado o cualquier otra persona designada para prestar asistencia; c) las fechas y los lugares específicos de las vistas y otros acontecimientos importantes; d) las medidas de protección disponibles; e) los mecanismos existentes para revisar las decisiones que afecten a los niños víctimas y testigos de delitos; f) los derechos correspondientes a los niños víctimas o testigos de conformidad con la legislación nacional vigente, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos jurídicos internacionales, tales como las Directrices y la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, aprobada por la Asamblea General en su resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985; g) las posibilidades que existan para obtener reparación por parte del delincuente o del Estado mediante el proceso de justicia, procedimientos

civiles alternativos u otros procedimientos; h) la existencia y el funcionamiento de programas de justicia restaurativa; i) la disponibilidad de servicios médicos, psicológicos, sociales y otros servicios de interés, y el medio de acceder a ellos, así como el asesoramiento letrado o representación legal o de otro tipo, y el apoyo financiero de emergencia disponible, según proceda; j) la evolución y estado de la causa en cuestión, incluidos datos sobre la captura y detención del acusado, su situación en cuanto a privación o no de libertad, así como cualquier cambio inminente de esa situación, la decisión de la fiscalía y la situación de interés que se produzca después del juicio y la resolución de la causa.

5. Prevé en su articulado la asistencia de un abogado que deberá asignar el Estado de forma gratuita para el niño víctima o testigo a lo largo de todo el proceso de justicia.

6. Incluye diversas medidas de protección para la seguridad de un niño víctima o testigo, a saber: a) evitar el contacto directo entre los niños víctimas o testigos y los acusados en todo momento del proceso de justicia; b) solicitar órdenes de alejamiento al tribunal competente, respaldadas por un sistema de registro; c) pedir al tribunal competente que ordene la prisión preventiva del acusado e imponga condiciones de libertad bajo fianza que veden todo contacto; d) solicitar al tribunal competente que ordene el arresto domiciliario del acusado; e) solicitar que se conceda a los niños víctimas o testigos de delitos protección policial o de otros organismos pertinentes, y adoptar medidas para que no se revele su paradero; f) solicitar a las autoridades competentes la adopción de otras medidas de protección que se estimen convenientes.

7. Dispone la intervención de un fiscal especialmente capacitado en el trato con niños para dirigir su interrogatorio. El investigador evitará repetir el interrogatorio durante el proceso de justicia, con el fin de evitar la victimización secundaria del menor. Adopta un enfoque multidisciplinario durante la investigación. El Manual para profesionales de Unicef indica que la relevancia de la especialización consiste en que "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley van acompañados de especialistas en menores y profesionales especializados en atención de salud mental cuando someten a interrogatorio a un menor. Ese modelo ofrece más posibilidades de proteger no solo al niño, sino también al acusado, pues permite que los interrogatorios se realicen de un modo más

concienzudo y preciso" (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2009: 48).

8. Una situación plenamente diferencial es la designación de la llamada Persona de apoyo. Desde el inicio de la fase de investigación y durante todo el proceso de justicia, todo niño víctima o testigo recibirá el apoyo de un profesional cualificado, especialista en técnicas de comunicación con menores y asistencia a niños de diferentes edades y contextos culturales y familiares, con el fin de evitar el riesgo de coacción, victimización repetida y victimización secundaria. Además de ello prevé una serie de deberes relevantes para recuperar al niño de las situaciones derivadas del delito, a saber: a) brindar apoyo general de carácter emocional al niño; b) prestar asistencia al menor, de un modo adaptado a él, durante todo el proceso de justicia, que puede incluir medidas destinadas a paliar los efectos negativos del delito penal en el menor, medidas para ayudar al niño a seguir con su vida cotidiana y medidas para ayudar al niño a resolver cuestiones administrativas derivadas de las circunstancias de la causa; c) asesorar al niño respecto de la necesidad de recibir tratamiento o apoyo psicológico, y d) actuar de enlace y canal de comunicación con los padres o tutores, familiares, amigos y abogado del niño, según proceda.

9. La ley modelo prevé el modo de recibir declaración a los niños a los fines de preservar su seguridad, proteger la intimidad y el bienestar físico y mental del menor, y evitar todo sufrimiento injustificado y victimización secundaria. Recomienda sobre la capacidad del testimonio, las limitaciones al interrogatorio y contrainterrogatorio, cómo deben ser las salas de audiencias, incluso respecto de la necesidad de cómo sentar a los niños en asientos elevados y asistencia para niños con discapacidades.

10. Tiene en cuenta, además, diversas situaciones que se dan con posterioridad al juicio, la información sobre su resultado, el derecho de resarcimiento e indemnización y la información sobre la puesta en libertad de reclusos.

6. Consideraciones conclusivas

Seguimos discutiendo, estérilmente, la edad de la imputabilidad de los NNyA, como si allí se agotara el Régimen Penal Juvenil. Mientras tanto, resulta notable la ausencia de medidas especiales de protección cuando ellos son víctimas de delitos.

La política criminal, las políticas públicas y la organización judicial han elegido ocupar sus escasos recursos dialécticos y económicos en los marcos represivos contra NNyA que han cometido delitos, y han pospuesto esos mismos recursos para aquellos que los han sufrido. Si comenzáramos por el principio, asistiendo, conteniendo y representando a las víctimas, seguramente tendríamos el día de mañana menos imputados.

Desde una perspectiva victimodogmática, cabe preguntarse cuánta es la legitimidad del castigo para aquellos NNyA imputados que fueron víctimas de delitos y que no tuvieron justicia para su caso. La ausencia de la subjetividad reparada de los NNyA que fueron víctimas de delitos y que luego violan la ley penal, constituye un elemento que disminuye su culpabilidad y deslegitima la intervención del derecho penal.

La respuesta del sistema penal juvenil para los NNyA debe ser integral, y ello significa: 1) imponer un mínimo de garantías sin distinguir entre NNyA víctimas o imputados; 2) no limitar la intervención a lo punitivo.

Es relevante reconocer la subjetividad dañada de los NNyA cuando fueron víctimas de delitos, y adoptar medidas reparadoras y restaurativas, de ese modo no sólo se fortalecerá la personalidad del niño, sino que se disipará la posibilidad de que se vea involucrado en acciones disvaliosas. Resulta prioritario la experticia de fiscales, defensores y jueces de especial versación en tema de niñez que acompañen a los NNyA víctimas de delitos durante el curso del proceso, y adoptar medidas de protección conforme las sugerencias del modelo universal de Naciones Unidas.

El planteo es sencillo. Quizás las carencias se deban a que, como le decía el zorro al Principito, *lo esencial es invisible a los ojos*. Los niños, niñas y adolescentes, que son lo esencial de toda comunidad, son invisibilizados cuando son víctimas y los visibilizamos cuando son imputados. Cambiar

el paradigma en el régimen penal juvenil es poner bajo un paraguas la sorda discusión sobre la edad de imputabilidad de los niños, niñas y adolescentes y ocuparnos de su efectiva protección integral cuando son víctimas de delitos.

7. Bibliografía

Asensi Pérez, L., 2007: *Violencia de género: consecuencias en los hijos*, disponible en https://bit.ly/3fDFEYc (última consulta realizada el 20/9/2019)

Beloff, M., 2019: «El eterno retorno: bajar la edad mínima de responsabilidad penal», *Temas de Derecho Penal y Procesal Penal*, 1 (4), Abril: 55-67.

Defensor de Niños de La Plata, 2013: *Informe sobre homicidios de Niños en La Plata entre 2012-2013*, disponible en https://bit.ly/31GqNXY (última consulta realizada el 25/9/2019)

Espinosa Bayal, A., 2004: *Las hijas e hijos de mujeres maltratadas. Consecuencias para su desarrollo e integración escolar*, disponible en https://bit.ly/2F8Hy6E (última consulta realizada el 25/9/2019)

Imbriano, A., 2012: *Por qué matan los niños*, Buenos Aires: Letra Viva.

Janin, B., 2012: *El sufrimiento psíquico en los niños*, Buenos Aires: Noveduc.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2009: *La justicia en asuntos concernientes a menores víctimas y testigos de delitos. Ley modelo y comentario*, Nueva York: Naciones Unidas.

Platt, A., 1982: *Los "salvadores del niño" o la invención de la delincuencia*, México: Siglo XXI.

Patró Hernández, R & Limiñana Gras, R. 2005: «Víctimas de violencia familiar: Consecuencias psicológicas en hijos de mujeres maltratadas», *anales de psicología*, 21 (1), Junio: 11-17.

Revista
Pena y Estado | Nro. 2, 2021, 41-52.

Pensar el delito de trata con fines de explotación laboral desde un enfoque de mercado

Thinking about unlawful human trafficking for the purpose of forced labour, from a market perspective

CAROLINA MANIOWICZ*

Resumen · El presente trabajo tiene por finalidad explorar cómo se desarrolla el fenómeno del delito de trata de personas con fines de explotación laboral, analizando cuáles son los factores que posibilitan y facilitan el negocio como forma de obtención de ganancias para sus autores. Para ello, se analizará cuál es el perfil de las víctimas y las causas que las llevan a constituirse como tales, cuáles son las características de esas actividades productivas en las que los trabajadores son explotados, cuáles son los actores que intervienen y cómo resulta posible que las situaciones de explotación se mantengan a lo largo del tiempo evitando sanciones por parte del Estado. La finalidad última de este trabajo consistirá en observar que la trata de personas con fines de explotación laboral no sólo se encuentra atravesada por cuestiones de índole penal, sino también por ciertas características no penales que contribuyen a su existencia.

Palabras clave · Trata de personas – explotación laboral – mercados criminales – víctimas – intervención estatal

Abstract · The purpose of this work is to explore how the phenomenon of the crime of trafficking in persons for the purpose of forced labour develops, analyzing what are the factors that enable and facilitate the business as a way of obtaining profits for its authors. To do this, we will analyze what is the profile of the victims and the causes that lead them to constitute themselves as such, what are the characteristics of those productive activities in which workers are exploited, who are the actors involved and how it is possible that exploitation situations are maintained over time avoiding sanctions by states. The ultimate purpose of this work will be to observe that human trafficking for the purpose of forced labour is not only affected by criminal issues, but also by certain non-criminal characteristics that contribute to its existence.

* Abogada con orientación en Derecho Administrativo y Derecho Internacional Público por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Diseño y Gestión de Programas y Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Funcionaria de la Procuración General de la Nación.

CC BY NC ND

RECIBIDO: 17/10/2019 · ACEPTADO: 14/11/2019

Keywords · Human trafficking – forced labour – criminal markets – victims – state intervention

1. Introducción

Analizar el delito de trata de personas con fines de explotación laboral implica, en primer lugar, tener en claro que el objetivo principal de sus autores es la obtención de ganancias económicas las cuales son ilegales por ser adquiridas a costa de la afectación de graves violaciones a los derechos humanos y del menoscabo de la libertad y la dignidad de sus víctimas.

Considerando este aspecto principal del fenómeno criminal, resulta imprescindible conocer cómo se desarrolla el mismo desde una perspectiva que permita comprender cuáles son los factores que posibilitan y facilitan dicha generación de ganancias para sus autores.

Es decir, cuáles son sus causas, cuáles son y cómo funcionan los mercados económicos más proclives a la trata laboral, mediante qué procesos se logran llevar a cabo y cuáles son los modos de intervención de los diferentes actores estatales (administrativos y judiciales) frente a esta grave problemática. Ello, con el fin de contribuir a pensar en diferentes modos de intervención estatal que abarquen aspectos preventivos, disuasivos y reactivos frente al fenómeno criminal.

De este modo, se analizará cuál es el perfil de las víctimas y las causas que las llevan a constituirse como tales, cuáles son las actividades económicas de mayor riesgo, en qué se basa dicho riesgo, cuáles son las características de esas actividades productivas en las que los trabajadores son explotados, cuáles son los actores que intervienen y cómo resulta posible que las situaciones de explotación se mantengan a lo largo del tiempo evitando sanciones por parte del Estado.

Desde esta perspectiva resultará posible advertir que la trata de personas con fines de explotación laboral no sólo se encuentra atravesada por aspectos penales propios del fenómeno criminal sino también por las características no penales que contribuyen a su existencia.

2. Las causas del fenómeno

La trata laboral y sus delitos conexos encuentran su origen en una multiplicidad de causas, las cuales están interrelacionadas. Muchas de ellas se vinculan a la vulnerabilidad de las víctimas, tales como las condiciones de desigualdad y pobreza, la falta de oportunidades educativas y de acceso a la salud, las políticas migratorias y de fronteras restrictivas, la discriminación de los trabajadores extranjeros en el mercado laboral, la discriminación por motivos raciales y de género, entre otros (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2016). La edad también constituye otro factor de vulnerabilidad que provoca que muchos niños se vean afectados al trabajo infantil o adolescente.

A pesar de las variaciones entre los países y en las condiciones económicas, para los hogares pobres es especialmente difícil enfrentar las crisis de ingresos, sobre todo las que empujan a los hogares por debajo del umbral de pobreza alimentaria. En presencia de este tipo de crisis, los hombres y las mujeres sin redes de protección social tienden a pedir préstamos para satisfacer sus demandas mínimas de consumo y a aceptar cualquier trabajo para sí mismos o para sus hijos, aún bajo condiciones de explotación (OIT, 2014b). Esta situación configura muchas veces una fuerte dependencia de los explotadores, quienes se terminan aprovechando de la vulnerabilidad de las víctimas.

La falta de educación y el analfabetismo también constituyen factores de vulnerabilidad que implica que tanto los adultos con un nivel de instrucción bajo como los hijos de padres que no han recibido educación, corran un mayor riesgo de ser víctimas del trabajo forzoso debido a que reducen las oportunidades de empleo para los trabajadores y con frecuencia los obliga a aceptar trabajar bajo malas condiciones (OIT, 2014b).

A su vez, de acuerdo a las estimaciones mundiales de la OIT, el 44% de todas las víctimas migraron dentro o fuera de las fronteras internacionales antes de ser sometidas al trabajo forzoso y de ellas, quienes se encuentran en situación de migración irregular poseen un mayor riesgo de exposición al trabajo forzoso. En Argentina, muchos trabajadores rurales realizan tareas agrícolas estacionales en una provincia distinta de la

que viven. En este sentido, la condición de migrante de una persona, también la vuelve más vulnerable a constituirse en víctima.

Todas estas personas suelen estar expuestas a peores condiciones de trabajo que el resto y por estos motivos, muchas veces terminan siendo víctimas de explotación laboral sin considerarse a sí mismas como tales. Esta situación, sumado a que muchas veces se encuentran amenazadas o privadas de su libertad provoca que las víctimas de trata de personas, a diferencia de las víctimas de otros delitos, denuncien en menor medida. Por este motivo, las autoridades que se encuentran en contacto con esta población, como las y los inspectores de la normativa laboral, resultan fundamentales para su detección.

Conocer la diversidad de causas que provocan que una persona se constituya en víctima y enfrentarlas, resulta fundamental al momento de implementar estrategias de combate de la trata. De este modo, deberán afrontarse sus causas profundas tal como fue señalado por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, indicando que "[l]as estrategias encaminadas a prevenir la trata de personas deben tener presente los factores subyacentes por los que éstas son vulnerables a la trata, por ejemplo, la pobreza, la falta de oportunidades de empleo, la discriminación y las desigualdades entre los géneros, las leyes y las políticas de inmigración restrictivas, las guerras y los conflictos" (2010: párr. 21).

En similar sentido, desde el punto de vista de la política de gestión de conflictos planteada por Alberto Binder (2011), entendida como una intervención estatal que impida que frente a la presencia de un conflicto predomine la ley del más fuerte, un conocimiento profundo de los factores que están asociados a la aparición del conflicto permite la realización de **acciones preventivas**.

En este caso, las causas que provocan el conflicto, son causas estructurales por lo que su abordaje será sumamente complejo y requerirá de una intervención interdisciplinaria e integral. Así, la protección social puede prevenir la vulnerabilidad de los hogares frente a la pérdida imprevista de los ingresos y a la servidumbre por deudas, o el acceso a la educación y a la formación profesional pueden aumentar el poder de contratación de los trabajadores y sobre todo prevenir que los niños se conviertan en víctimas del trabajo forzoso.

Del mismo modo, las medidas dirigidas a promover la inclusión social y enfrentar la discriminación contra las mujeres y las niñas también pueden contribuir a prevenir el trabajo forzoso, así como las políticas migratorias podrían potenciar el impacto positivo de la migración en el desarrollo y prevenir la explotación y el abuso de los trabajadores migrantes (OIT, 2014b). Se trata de políticas sociales que deben ser planificadas e implementadas a largo plazo trayendo como consecuencia la prevención de la aparición del fenómeno criminal.

3. Actividades económicas más riesgosas

Las prácticas de explotación laboral pueden darse en diversos sectores de la economía. Globalmente, se identifican entre los sectores más expuestos a esas formas de explotación: la agricultura y la horticultura, la construcción, la confección de prendas de vestir y textiles, la minería, las explotaciones madereras y de silvicultura, la pesca, el transporte, el servicio doméstico y otros trabajos de cuidado y limpieza (Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, 2015).

Si bien en estos sectores se da la presencia de algunos trabajadores altamente calificados, las víctimas de trabajo forzoso por lo general son trabajadores poco o no calificados. Se trata de sectores de difícil control estatal por la existencia de subcontrataciones, por la temporalidad del trabajo y por la informalidad en la que se desarrollan algunas de estas actividades. En este sentido, el acceso a estos sectores de actividad presenta muchos obstáculos – aun para los sindicatos –, lo que dificulta su accionar, debido justamente a la alta rotación de personal vinculada con la estacionalidad del trabajo, la cadena de subcontrataciones o el cambio constante de los lugares de trabajo (OIT, 2014a).

Con relación a la informalidad laboral en el ámbito rural, específicamente en Argentina, según datos del Ministerio de Industria y Trabajo, y del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas de Trata, "el trabajo informal en el campo ascendió al 44% en promedio entre 2016 y 2018, con picos de 85 por ciento en algunas provincias" (Premici, 2019).

Por otra parte, la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017 realizada por el Indec, "contabilizó 72.808 niños

y niñas de entre 5 y 15 años que realizan algún tipo de labor en el ámbito rural 'en condiciones de mercado"' (Ibid.). A su vez, se registraron 734 empresas rurales incluidas en el Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (Repsal), "un número muy bajo para los altos niveles de informalidad y explotación registrados en el ámbito agropecuario" (Ibid.).

El abordaje de una política integral para el combate contra el trabajo no registrado, precario e infantil en el ámbito rural requiere de la determinación previa de sus diferencias como de las particularidades que le son propias. Primero, con relación al trabajo que se desarrolla en ámbitos urbanos, sea este industrial o de servicios; y en segundo término, respecto de la determinación y necesaria objetivación de las profundas diferencias estructurales, que se observan en los diversos tipos de producciones y realidades regionales que conforman el sector agrario (Ruiz & Senyk, 2012).

En lo que respecta a las ganancias obtenidas en estas actividades por parte de los explotadores, las víctimas de explotación laboral, incluyendo el trabajo doméstico, la agricultura y otras actividades, generan ganancias anuales estimadas en 51.000 millones de dólares. De éstos, las ganancias producidas por el trabajo forzoso en la agricultura, incluyendo la silvicultura y la pesca, se estiman en 9.000 millones de dólares por año. Estas cifras fueron calculadas en función de la diferencia entre el valor añadido correspondiente al trabajo (considerando el valor añadido por trabajador multiplicado por la renta del trabajo, que según estimaciones prudentes representa dos terceras partes) y los salarios pagados a las víctimas del trabajo forzoso en ese sector, en base a la información de la Base de Datos Mundial de OIT 2012. Las ganancias de otras actividades económicas se estiman en 34.000 millones de dólares al año, incluyendo la construcción, la industria, la minería y los servicios (OIT, 2014b).

4. Características de empleo y condiciones laborales en los mercados productivos rurales

El enfoque de mercado permite identificar particularidades estructurales y específicas de las actividades económicas llevadas a cabo por los explotadores por medio de las cuales es posible conocer su grado de permeabilidad para facilitar la explotación laboral de personas.

Nos centraremos aquí, en las características del trabajo en la agricultura, que como se ha señalado ya, representa uno de los sectores más riesgosos

por la precariedad del empleo, los altos niveles de informalidad, la prevalencia de los empleos múltiples, la fragmentación de la mano de obra, las asimetrías de información, la estacionalidad, las incertidumbres de la producción agrícola y las lesiones y enfermedades que puede producir en los trabajadores. A su vez, por lo general, el trabajo se realiza en condiciones que llevan a muchos riesgos, incluyendo la exposición a productos químicos nocivos y a maquinarias peligrosas (FAO, 2014).

En este contexto, al momento de pensar en diversos modos de intervención estatal frente al fenómeno criminal deberán tenerse en consideración los siguientes aspectos (no penales) propios de la actividad productiva de la que se trate a fin de que dicho accionar resulte efectivo:

- *Modo de funcionamiento y características de la cadena productiva*. Resulta de suma relevancia conocer el modo en el que funciona la cadena productiva, en qué consisten las diferentes etapas del proceso productivo, de qué modo se llevan a cabo los trabajos de preparación del suelo, cultivo, cosecha y otras particularidades propias del mercado en análisis especificando si se trata de un trabajo manual o mecánico y el modo en el que se realiza, cuáles son las etapas que generan mayor demanda de mano de obra y cómo se produce el pago. Por ejemplo, el tipo de producción manual constituye un indicador de la necesidad de mayor mano de obra y de mayores condiciones de vulnerabilidad de los trabajadores. Las largas jornadas de trabajo, particularmente de intenso trabajo manual, contribuyen a la fatiga de los trabajadores y dan lugar a accidentes en el trabajo (OIT, 2011). A su vez, la modalidad de pago "a destajo" (pago por kilo recolectado) resulta frecuentemente un modo de abuso por parte de los explotadores hacia el trabajador, estipulando el valor de la contraprestación de acuerdo a valores de mercado (en detrimento del trabajador) o incluso a las condiciones climáticas, forzando al empleado a ser "socio" en las eventuales pérdidas (PROTEX & OIT, 2017).

- *Períodos en los que se desarrollan los trabajos*. Conocer las fechas específicas o calendarios de trabajo, permite identificar cuándo se lleva adelante cada etapa del proceso productivo y cuándo se produce la mayor demanda de mano de obra, a fin de tomar intervención en esos períodos. Los ciclos de cosecha manual son

los que suelen requerir mayor cantidad de trabajadores. En nuestro país, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, es el organismo que fija el calendario de trabajos para cada actividad productiva por lo que representa una fuente de información de gran relevancia al momento de analizar un determinado mercado productivo desde el enfoque de mercado.

- *Distribución territorial de la producción*. La identificación de las zonas de producción permite centrarse en los lugares donde se produce la problemática y orientar la investigación y las intervenciones en esas zonas en particular. De este modo, se direccionará la utilización de recursos hacia esos territorios favoreciendo la obtención de resultados positivos.

- *Actores*. Conocer quiénes son los actores que intervienen en el fenómeno criminal de modo directo o indirecto, facilita la identificación de roles en el proceso productivo y los perfiles de las víctimas que son convocadas a la realización de las tareas. También permite conocer actores no gubernamentales que podrían brindar información valiosa tales como sindicatos, cámaras empresariales, empresas contratantes o cooperativas, entre otros, y actores de gobierno tales como secretarías de empleo o aquellas abocadas al trabajo de un mercado productivo específico en una determinada provincia.

- *Contexto socioeconómico de la provincia*. Los indicadores sociodemográficos, económicos y laborales de cada provincia permiten conocer el contexto en el que se desarrolla una determinada actividad productiva. Por ejemplo, aquellos vinculados a la educación, pobreza, condiciones de vida y de saneamiento, y la situación registral del empleo, influyen en la generación de condiciones para que se produzca la trata de personas con fines de explotación laboral y sus delitos conexos. Por este motivo, deben considerarse estos indicadores al momento de analizar el fenómeno criminal o de pensar en modos de intervención estatal en cada territorio.

5. Modos actuales de intervención estatal

La promoción del cumplimiento de la legislación laboral, así como las inspecciones de las condiciones laborales y de alojamiento de las y los trabajadores en los lugares de trabajo en los momentos adecuados (en épocas de mayor demanda de mano de obra), contribuyen a la prevención, disuasión y detección de los casos de trata laboral y de sus delitos conexos.

Si se realizan de modo efectivo, las medidas de fiscalización y control pueden funcionar como **medidas disuasivas** desde el punto de vista de la política de gestión de conflictos a la que se refiere Binder (2011) evitando la aparición, instalación y permanencia del conflicto y logrando resultados a corto plazo. Los alcances de este tipo de acciones serán limitadas ya que únicamente se evita el conflicto mientras se desarrolla la acción disuasiva y en el radio en la que ella sea visible, y por otra parte, no impide que el conflicto se traslade hacia otro lugar. Sin embargo, logran que se modifique el desarrollo del conflicto y mantienen en alerta a los explotadores.

Para ello, en primer lugar, será necesario hacer un diagnóstico a fin de identificar los sectores productivos más proclives a la trata de personas con fines de explotación laboral considerando al mismo tiempo las zonas en las que se llevan adelante dichos mercados.

Luego, ante la detección del incumplimiento a la legislación laboral en los campos agrícolas es necesaria la implementación de acciones correctivas y, en su caso, la imposición de sanciones. Por el contrario, la falta de acción ante este tipo de situaciones, además de ser contraria al objeto de las inspecciones, perpetúa las condiciones de vulnerabilidad incrementando su riesgo a ser víctimas de trata de personas, reduciendo e incluso nulificando la posibilidad de detectar posibles casos (CNDH México, 2018).

En nuestro país, existen a nivel estatal organismos de inspección de cumplimiento de las normas relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo y la seguridad social así como cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo. Sin embargo, suelen presentarse una serie de dificultades para inspeccionar que impiden la recolección de pruebas que acrediten con contundencia los hechos denunciados. Por

ejemplo, en el caso del trabajo agrario deben realizarse en vastas extensiones territoriales, en lugares de difícil acceso y expuestos a peligros específicos, que denotan en la práctica un escaso impacto para atacar el problema de fondo (Ruiz & Senyk, 2012).

A su vez, la cantidad de organismos de distintas jurisdicciones y niveles políticos administrativos vinculados a la inspección y la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral del sector agrario, torna necesario desarrollar una absoluta coordinación entre ellos, lo cual resulta de difícil ejecución. Por lo general, se suelen implementar múltiples esquemas y acciones con un nulo o escaso nivel de articulación, razón por la cual no podemos hablar de la existencia de un real sistema coordinado y coherente para la materia.

A ello, debemos sumar también la intervención de distintos actores sociales vinculados a la actividad que van desde carteras y organismos de Estado con diversas competencias y objetivos relacionados con diferentes aristas del sector, hasta organizaciones empresarias y sindicales, así como otras asociaciones civiles que con variados grados de incidencia pugnan por ser tomadas en cuenta (Ruiz & Senyk, 2012).

Asimismo, resulta imprescindible que la capacidad institucional sea suficiente y eficiente para llevar a cabo las inspecciones, es decir, que cuente con la cantidad necesaria de recursos humanos, con una especialización de las y los inspectores constante en la materia, con protocolos de inspección y con una programación de inspecciones en los campos y zonas de producción basados en un enfoque de mercado que considere las características específicas de cada mercado productivo.

Finalmente, también debe tenerse presente que las empresas y los empleadores que respetan las leyes laborales poseen una desventaja económica ya que el trabajo forzoso crea un ambiente de competencia desleal. De esta forma, perjudica a los gobiernos y a las sociedades porque las ganancias generadas evaden los sistemas nacionales de recaudación de impuestos, y los costos asociados para hacer frente a la trata con fines de explotación laboral son considerables. Por este motivo, el combate del fenómeno criminal no configura únicamente una obligación para los Estados, sino que desde el punto de vista económico también resultará útil invertir recursos en esta materia.

Dada la complejidad del fenómeno criminal así como las dificultades y obstáculos para su prevención, detección y sanción, la trata laboral y sus delitos conexos requieren de una intervención integral que involucre de modo coordinado a autoridades administrativas y judiciales, mediante el diseño e implementación de medidas llevadas a cabo desde una perspectiva que considere no sólo los aspectos penales del fenómeno, sino también aquellos no penales propios de cada mercado productivo.

6. Bibliografía

Binder, A., 2011: *Análisis político criminal*, Buenos Aires: Astrea.

CNDH México, 2018: *Estudio sobre la intervención de las Autoridades del Trabajo en la prevención de la trata de personas y la detección de posibles víctimas en campos agrícolas*, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2016: *El Trabajo Forzoso y la Trata de Personas con Fines de Explotación Laboral. Un estudio de aproximación a la situación de talleres textiles clandestinos en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Defensoría del Pueblo.

FAO, 2014: *Caja de Herramientas de Empleo Rural Decente: Definición Aplicada de Empleo Rural Decente*, en http://www.fao.org/3/a-av092s.pdf (última consulta realizada el 9/10/2019)

OIT, 2011: *Repertorio de recomendaciones practicas sobre seguridad y salud en la agricultura*, en https://bit.ly/31HDOkg (última consulta realizada el 9/10/2019)

OIT, 2014a: *Educación obrera para el trabajo decente. Módulo 6: formas de explotación laboral*, Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.

OIT, 2014b: *Ganancias y Pobreza: aspectos económicos del trabajo forzoso*, en https://bit.ly/2CoJHKs (última consulta realizada el 9/10/2019)

Premici, S., 2019: *Explotación laboral en el sector rural*, en https://bit.ly/31LLMc4 (última consulta realizada el 9/10/2019)

PROTEX & OIT, 2017: *La trata de personas con fines de explotación laboral. Estrategias para la detección e investigación del delito*, en https://bit.ly/33Rpvw0 (última consulta realizada el 9/10/2019)

Ruiz, Á. & Senyk, A., 2012: «La inspección laboral en el ámbito rural. Los nuevos paradigmas legales exigen nuevas estrategias fiscalizadoras», *Revista Derecho del Trabajo*, 1 (2): 195-208.

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, 2010: *Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sra. Joy Ezeilo, 9 de agosto de 2010, A/65/288*, en https://bit.ly/30QnpKR (última consulta realizada el 9/10/2019)

Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, 2015: *Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Maria Grazia Giammarinaro, 31 de marzo de 2015, A/HRC/29/38*, en https://bit.ly/3aq46eD (última consulta realizada el 9/10/2019)

Revista
Pena y Estado | Nro. 2, 2021, 53-73.

La persecución penal estratégica de la explotación sexual, y «la política criminal como modelo para armar»

Strategic criminal prosecution of enforced prostitution, and the penal policy as a model to make

TAMARA PEÑALVER*

Resumen · En el ámbito de la política criminal y las políticas públicas, es fácil caer en ideas autodestructivas: ya sea que el sistema no está preparado para perseguir la criminalidad compleja de forma eficaz, que la planificación que se realiza muchas veces es descoordinada y sin información, o que ésta en definitiva no es confiable. Ante ello, y con el fin de repensar la planificación político criminal en la actualidad, el trabajo que se presenta en esta oportunidad tiene por objetivo realizar algunas reflexiones en torno a la posibilidad de realizar una persecución penal estratégica en el delito de la explotación sexual de personas. Se mostrará el vínculo entre la política criminal y la persecución estratégica, así como las principales características de la persecución estratégica en el ámbito de los delitos de explotación sexual.

Palabras clave · Política criminal – explotación sexual – políticas públicas – criminalidad – persecución penal estratégica

Abstract · In the field of penal policy and public policy, it is easy to fall into self-destructive ideas: whether the system is not prepared to effectively prosecute complex crime, the uncoordinated planning and without information, or the unreliability of that information. Given this, and in order to rethink the planification of criminal prosecution today, the work presented on this occasion aims to make some considerations on the possibility of carrying out strategic criminal prosecution for the crime of enforced prostitution. The link between penal policy and strategic persecution will be established, as well as the main characteristics of strategic persecution of enforced prostitution.

Keywords · Penal policy – enforced prostitution – public policy – criminality – strategic criminal prosecution

* Abogada con orientación en Derecho Penal por la Universidad de Buenos Aires. Directora Ejecutiva del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Correo de contacto: tamara.penalver@gmail.com

CC BY NC ND

RECIBIDO: 22/11/2019 · ACEPTADO: 16/12/2019

"Mira, no es la primera vez que suelto un águila, para seguir con el tropo, un poco por salir de la costumbre y otro poco porque la idea de desencadenar algo, cualquier cosa, me parece oscuramente necesaria"

Julio Cortázar

1. Introducción

En términos generales, quienes trabajamos desde diversos ámbitos en el control de la criminalidad – y particularmente en el intento de diseñar la política criminal – podemos caer en el lugar común de ideas autodestructivas cada vez que nos sentamos en nuestros escritorios. Entre las principales – díganme si están o no de acuerdo – es que nada podemos hacer, que la burocracia estatal no se encuentra preparada para abordar la criminalidad de forma eficiente y eficaz, que se toman decisiones sin información, muchas veces descoordinadas, que además la información existente no es confiable, entre otras. En conclusión, un sinfín de problemas que resolver.

Sin embargo, estas ideas (y por qué no frustraciones) son las que debemos superar para poder diseñar modelos alternativos de trabajo que nos permitan salir de la estructura tradicional de las organizaciones y abordar los problemas de criminalidad como problemas públicos y, en consecuencia, tener sobre ellos una mirada holística que se adelante a la complejidad que tendremos que asumir al momento de intervenirlos.

Es por ello que, en esta oportunidad, compartiré con ustedes algunas opiniones sobre un fenómeno criminal que actualmente se encuentra invisibilizado en términos de políticas públicas y en su persecución penal: la explotación sexual. El objetivo de este artículo es *re-pensar* la persecución penal de la explotación sexual de personas a partir de la planificación político criminal.

Para ello, procuraré describir qué es la persecución penal estratégica de la explotación sexual, cuáles deberían ser sus características y por qué ella es relevante dentro del marco de la política criminal que se pretenda implementar. Allí vamos.

2. Vinculación entre política criminal y persecución penal estratégica

Para empezar, es necesario traer algunos conceptos que se están perfilando, en las últimas décadas, respecto a la política criminal y a la persecución penal estratégica. Sin dudas la reforma de los sistemas de administración judiciales hacia sistemas adversariales y las nuevas características de la investigación criminal, comenzaron a generar herramientas para poder discutir en profundidad sobre estos dos ejes.

La política criminal es la política pública que tiene a su cargo la administración de la violencia estatal. Su función debería ser intervenir en aquellos conflictos sociales que no pudieron ser resueltos por otras políticas no penales que forman parte de lo que Binder (2011: 159) llama *políticas de gestión de la conflictividad*. Entonces, la política criminal se encuentra en el ámbito de lo penal, con instrumentos propios como son el Ministerio Público (MP), las policías y las cárceles (Binder, 2011: 316) que, además, se deberían articular con instrumentos que no pertenecen directamente a su ámbito pero que son necesarios para poder abordar los conflictos desde diversas aristas. Por ejemplo, organizaciones vinculadas a la inspección, entidades sociales, organismos de prevención, empresas, etc.

Los instrumentos – los propios y los impropios – cumplen funciones específicas y deben estar mancomunados con la política criminal, es decir, coordinar sus acciones hacia alcanzar los objetivos que la política criminal plantee. Por ejemplo, si se decide que la explotación sexual de mujeres mayores de edad en locales bailables de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe reducirse en un 30% en el plazo de dos años, no sería oportuno que no se estén llevando a cabo, en primer lugar, investigaciones penales (fiscalías), acciones de disuasión (fiscalizaciones) y/o acciones de prevención (campañas publicitarias) para lograr dicho objetivo.

En consecuencia, se torna fundamental en este punto el diseño y la planificación de una política criminal coherente y coordinada entre diversos actores, como sucede con otras políticas públicas. Como ustedes seguramente están pensando, desde el plano de la teoría parece sumamente simple, pero en el plano de la gestión pública adquiere otra complejidad.

En Argentina, la política criminal ha quedado enmarcada en la oscuridad de su definición genérica desde diversas disciplinas y organizaciones. Cuando se hace referencia a ella se suelen utilizar conceptos jurídicos abstractos: "la política criminal contra el problema de la trata" o "la política criminal contra el problema del narcotráfico". Por otro lado, parece que diversos actores diseñan su propia política criminal, sin enlaces ni coordinación. Estas situaciones generan dos principales complicaciones que, entre otras, deben ser superadas.

La primera se vincula con la falta de claridad sobre los problemas que debe abordar. Por ejemplo, la trata de personas no es un problema en sí mismo, es un concepto abstracto que nada nos dice sobre sus regularidades y características. A pesar de que esta primera categoría nos permite tomar algunas decisiones macro de política criminal, una intervención focalizada sobre el fenómeno requiere de mayor precisión. El hablar del *problema de la trata de personas* no genera la posibilidad de diseñar acciones estratégicas para su abordaje, ya que su desarrollo no es uniforme en todos los territorios ni posee las mismas regularidades.

La segunda complicación se relaciona con la falta de definición de un actor o de un conjunto de actores que dirijan la política criminal. Existe de hecho una distorsión sobre quiénes deben ser responsables del control de la criminalidad, lo que licúa el compromiso de brindar respuestas a la sociedad. Cada organismo vinculado a la criminalidad define su propia política de manera descoordinada. Es por ello que los ministerios de seguridad, los ministerios de justicia y los Ministerios Públicos delinean acciones que llegan a anular entre sí sus objetivos. Ejemplos de esto hay muchos, pero quizás el más representativo y observable se refleja en las acciones desarrolladas por las fuerzas de seguridad en la detención de consumidores de diversos tipos de drogas, que luego se transforman en causas archivadas por parte del Ministerio Público.

En abstracto, la responsabilidad de diseñar la política criminal debería recaer sobre los poderes ejecutivos, mediante diversas estrategias de coordinación intergubernamental y entre organismos en el marco de planes pensados especialmente para cada problemática en particular. Sin embargo, en la actualidad, no existe este nivel de coordinación ni esta responsabilidad asumida. En nuestra coyuntura, el MP es la organización que comenzó a encarar, con grandes dificultades y debilidades institucionales, esta tarea constituyéndose en un actor de planeación y

coordinación con otras agencias. Si bien esto no es lo deseable hacia el futuro, al momento es indispensable comenzar a dar pasos sobre el control de la criminalidad y orientar a los poderes ejecutivos en la proyección de esta función.

Ahora bien, cabe preguntarse, ¿cómo se "baja a tierra" la política criminal? ¿Cómo logramos que esa política pueda ser aplicada sobre los problemas sociales de índole penal de manera efectiva? ¿Cómo hacemos para que la política criminal pierda su nivel de abstracción sobre los fenómenos criminales? Una posible respuesta a estas preguntas es el armado de planes político-criminales con definición de problemas, fijación de objetivos y evaluación de resultados diseñados para cada fenómeno criminal.

Un único plan político criminal no puede servir para todos los fenómenos criminales si queremos obtener resultados. No existe una única decisión que logre efectos en todos los problemas criminales, como tampoco existe una política criminal con amplia cantidad de recursos disponibles. Así como la política de salud no soluciona los asuntos vinculados al sarampión con las mismas acciones que los emparentados con la desnutrición, la política criminal funciona de la misma manera y con las mismas limitaciones.

Es en este contexto, que ingresa y debe desarrollarse la persecución penal estratégica como una de sus acciones. Las fiscalías y otras dependencias de asistencia del Ministerio Público (como pueden ser las direcciones de análisis criminal, de asistencia a víctimas, entre otras) se transforman en actores clave para cumplir con los objetivos del plan político criminal. Es por ello que, retomando a Binder (2016: 96), se debe dejar atrás la visión del caso a caso ya que no permitirá resolver un problema criminal, y se torna fundamental avanzar hacia una mirada estratégica en función de las regularidades en que esos casos se desarrollan. La idea de persecución penal estratégica hace referencia a la necesidad de que cada caso tenga un marco de referencia vinculado a un contexto económico, social y político y se haga cargo de las consecuencias y de los efectos que debe producir en términos de control de la criminalidad.

Cualquier investigación penal que consideremos estratégica debe generar o contribuir para generar una transformación, una reducción, un

control o una extinción del fenómeno criminal. Asimismo, el plan político-criminal no se reduce a la persecución penal, por el contrario, esta es una de las acciones a desarrollar que requerirá, a su vez, de la integración con otras acciones no violentas para gestionar la conflictividad, como ser líneas de prevención y de disuasión que contribuyan a los objetivos que se establezcan. Los problemas criminales poseen aspectos penales y no penales, estos últimos también deben ser intervenidos si son condiciones a su surgimiento o permanencia.

En sintonía, el Ministerio Público debe comenzar a tener un rol distinto en materia del control de la criminalidad a partir de enlazar sus investigaciones penales en el contexto de una mirada político-criminal del proceso penal (Binder, 2012: 86). Este rol implica desarrollar condiciones de proactividad y de planeamiento.

Con proactividad me refiero a que el Ministerio Público debe identificar problemas invisibilizados o aún no producidos. Es decir, tener la capacidad de adelantarse a que estos problemas sucedan o detectarlos sin esperar a recibir una denuncia o una prevención policial. La proactividad del MP está dada por la capacidad que tenga de analizar información penal y no penal para la identificación de conflictos sociales. Su herramienta clave será el análisis criminal pero, además, la incorporación de analistas al organismo y la posibilidad de desarrollar investigaciones propias según lo que establecen los nuevos códigos procesales penales. [1]

Por su parte, el planeamiento implica – luego de identificado el problema – la fijación de objetivos que impacten en la criminalidad, el trabajo coordinado con otros actores propios y no propios de la política criminal, el desarrollo y supervisión de las acciones (especialmente la persecución penal a su cargo) y su posterior evaluación. Planificar estratégicamente implica un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas para el análisis sistemático y la revisión de la orientación, contexto y modos de acción (Nogueira, 2010: 30).

No es una tarea simple, más en el contexto actual de una indefinición de responsabilidades político-criminales, pero el actuar del Ministerio

1. Como, por ejemplo, las investigaciones genéricas focalizadas en identificar fenómenos criminales.

Público en este escenario puede servir para proyectar hacia adelante una mirada alternativa sobre la criminalidad por parte de otros poderes estatales. Sea como sea, el MP comienza a tener un rol clave en materia de criminalidad en el presente y hacia el futuro.

3. Explotación sexual: ideas para *re-pensar* su persecución penal dentro de un plan político criminal

Teniendo definidos brevemente estos conceptos, es hora de focalizarse específicamente en la explotación sexual. En esta instancia suponemos que se ha tomado la decisión de intervenir sobre la explotación sexual, en el marco de un plan político criminal con acciones de persecución penal estratégica, de prevención y de disuasión. Veremos algunos ejes para su elaboración, que no son consecutivos, ni ordenados y pueden presentar superposición a lo largo de su planificación.

3. A. Definición del problema

3.A.1. Primer eslabón: delimitar la intervención penal. Trata, explotación y prostitución

Al hablar de la explotación sexual nos enfrentamos a diversos obstáculos en torno a las distinciones entre trata de personas, explotación sexual y prostitución. En este eslabón, es fundamental comenzar a definir qué debe ser intervenido desde la vía penal con el fin de no impartir violencia allí donde no existe necesidad. Los problemas no existen, sino que son definidos subjetiva e interesadamente por un observador (Tamayo, 1997: 5), y las acciones que se desarrollen deben depender de esta definición.

Sin desconocer el debate en torno al ejercicio libre de la prostitución, y las confusiones que se plantean respecto a la explotación y la trata de personas, en esta ocasión retomaremos lo definido por Porterie & Romano (2019) al respecto de que la explotación sexual debe ser entendida como prostitución forzada y la trata de personas como una forma agravada de esa prostitución forzada (pp. 104-105).

La prostitución forzada debe alcanzar a aquella que se realiza bajo coacción, amenaza o engaño, sin autodeterminación. Es decir, el ejercicio

libre y voluntario de la prostitución no debe ingresar en la órbita político-criminal por que no es un problema público de índole penal. En este contexto, como señala Subirats (2001: 260), lxs decisorxs no deben confundir el problema con la simple descripción de una situación que no les gusta y que desean modificar.

Es oportuno volver sobre este punto, ya que la poca claridad en las definiciones, ha generado serios problemas de punitivismo desmedido contra personas que ejercen voluntariamente la prostitución (Varela, 2016: 18) pero, además, ha generado una completa invisibilización de la explotación sexual por sobre la trata de personas. Esta condición, se observa al ver el despliegue de recursos destinados al abordaje de la trata de personas con fines de explotación sexual a partir del año 2008, con la sanción de la ley 26.364 y la posterior reforma en el año 2012 a partir de la ley 26.842. [2]

A pesar de que esta normativa incorporó, desde la semántica, a la *explotación sexual* como ámbito de su competencia, y comenzó a hablar del reconocimiento de derechos a las víctimas de trata *y de explotación* – incluso ampliando el concepto de explotación –, no se ha traducido en acciones concretas. Por el contrario, gran parte de las medidas estatales contra la trata de personas han dificultado la investigación de la explotación. Básicamente, la política criminal se encuentra focalizada en el binomio *trata de personas – prostitución*, lo que ha generado un muy bajo nivel de investigaciones de explotación sexual (dilatadas por discusiones sobre competencias) cuando no es posible probar la trata de personas y, a su vez, la persecución penal de personas que se definen como trabajadoras sexuales.

La explotación sexual, como tal, no es un tema de agenda pública dentro de nuestro país. No contamos con datos estadísticos a nivel nacional sobre investigaciones en curso o sentencias respecto del fenómeno criminal de la explotación sexual. Del mismo modo, tampoco se cuenta con estrategias de investigación orientadas a resultados: para poner un ejemplo de esta dimensión, el primer informe elaborado por el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas

2. Para profundizar sobre el tema se recomienda leer a Romano, A. & Porterie, S., "Trata y Explotación Sexual: fronteras del delito. Un análisis desde la perspectiva de la política criminal", en *Revista Pena y Estado. Nueva Época*, año 1, nro. 1, 2019, pp. 98-127.

y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, publicado en el año 2019, presenta únicamente información sobre el fenómeno criminal de la trata de personas como si fuera su único ámbito de competencia.[3] Por esto mismo, se torna sumamente difícil conseguir datos sobre explotación sexual, salvo por algunas provincias que publican sus estadísticas.

Es preciso, entonces, replantearnos la definición de estos conceptos para establecer prioridades y poder tomar decisiones de política criminal y de persecución penal estratégica. La explotación sexual presenta diversas manifestaciones. Algunas de estas pueden estar asociadas con la trata de personas por las condiciones que atraviesan las víctimas en las instancias previas a la explotación en sí misma, pero pueden incluso no ser las que más lesionen la integridad de las personas. No hay que perder de vista que el fin de la trata siempre es la explotación en sus diversos niveles de agresividad.

En síntesis, esta visión sesgada sobre ambas problemáticas, ha dificultado la capacidad de las organizaciones para identificar las manifestaciones de la explotación sexual y diseñar una persecución penal inteligente. Es por ello que se deben comenzar a re-configurar las dimensiones penales para abordarlas de forma estratégica.

3.A.2. Segundo eslabón: identificación de manifestaciones de la explotación sexual

Habiendo definido brevemente qué se entiende por explotación sexual y su necesaria visibilización como tema nodal, es momento de pasar a identificar las diversas manifestaciones que adquiere en estructuras de mercado que generan oferta y demanda de bienes y servicios, así como también ganancias económicas para quienes explotan. La explotación sexual posee regularidades distintas en todo el país, a pesar de tener características enmarcadas en la organización política patriarcal de la

3. Se puede agregar que las páginas oficiales de los organismos creados por la ley 26.842, sólo hacen referencia a la trata de personas cuando también son competentes para la explotación sexual. Es decir, desde el plano comunicacional no se logra transmitir que estos organismos se encargan simultáneamente de ambas cuestiones. De hecho, cualquier persona que ingresa a esos sitios puede observar los siguientes nombres: "Consejo Federal para la lucha contra la trata de personas" (www.argentina.gob.ar/consejo-federal-para-la-lucha-contra-la-trata), "Comité ejecutivo para la lucha contra la trata de personas" (www.argentina.gob.ar/comitecontralatrata), y "Asistencia y denuncia por trata de personas (Línea 145)" (www.argentina.gob.ar/denuncialatrata).

sociedad y el rol que solemos ocupar las mujeres dentro de su disposición productiva.[4]

En este contexto, la definición de explotación como prostitución forzada, aunque sea necesaria para tomar algunas decisiones, sigue siendo insuficiente para diseñar un plan político-criminal y dentro de él, la persecución penal estratégica. Es necesario pasar al segundo eslabón, y definir específicamente el modo de desarrollo de la prostitución forzada. La explotación sexual posee diversas manifestaciones que se vinculan con las condiciones socioeconómicas y políticas de un determinado territorio o de un conjunto de territorios, por lo que debemos encontrar sus regularidades y definirlo como un problema público. Una definición más cercana del asunto debe contener información que permita a quienes deciden construir objetivos posibles y acciones realizables.

Ahora bien, ¿cuál es la información que debe contener la definición del problema? La identificación del contexto en que se desarrolla, de los actores vinculados, del perfil de las víctimas, de sus dimensiones, entre otras. Es decir, el plan político-criminal y la persecución penal en especial no serán iguales si la explotación sexual se desarrolla, por ejemplo, en el marco de la pesca deportiva, en diversos encuentros de automovilismo a lo largo del país, en una zona fronteriza por la cual circulan bienes y personas en forma constante o en el marco del turismo internacional.[5] En cada manifestación del fenómeno de la explotación, podremos observar diversas regularidades que condicionarán nuestras decisiones de investigación, prevención y disuasión.

Para ello se requiere del análisis de información penal y no penal, de fuente pública y/o privada y de la recolección de datos a través de diversas técnicas cualitativas y cuantitativas de la investigación social, siempre y cuando la reglamentación legal no prohíba estos actos. En este contexto, las siguientes preguntas pueden contribuir a la identificación de la manifestación de la explotación sexual y sus regularidades:

4. Si bien la explotación sexual afecta a personas de diversas edades y géneros, el colectivo de mujeres suele ser el más afectado en su desarrollo. Ello surge de fuentes públicas vinculadas a la trata de personas, detectadas en su fase de explotación. No obstante lo anterior, estos datos pueden estar sesgados en función de la invisibilidad de otros géneros.
5. Estos ejemplos surgen de información disponible públicamente, como informes de organismos internacionales, investigaciones periodísticas y noticias. Serán utilizados a lo largo del artículo como casos para pensar la persecución penal, sin que esto implique la afirmación generalizada de que siempre haya explotación sexual en estos contextos.

- *¿En qué lugar específico se desarrolla la explotación sexual?* La referencia dependerá de la magnitud del problema: puede ser que suceda en una ciudad, provincia o incluso que exista interconexión entre diversos territorios. Lo importante es poder delimitar el ámbito geográfico sobre el que se desenvuelve, ya que será información clave para la definición de acciones.

- *¿Se lleva a cabo bajo alguna estructura de mercado legal?* Esta pregunta remite a la posibilidad de identificar si la explotación sexual se desarrolla en el marco de mercados legales con regularidades y condiciones que la hacen permeable. Esto es, por ejemplo, actividades comerciales o turísticas que generan los espacios para el desenvolvimiento de organizaciones dedicadas a la explotación encubiertas bajo estructuras legales. Lo interesante de esta perspectiva es identificar que la explotación sexual puede desenvolverse en márgenes de legalidad con agentes, agencias e instituciones que solapan su accionar y dificultan su identificación.

- *¿Cuáles son las condiciones que generan el problema?* Esto puede ser analizado desde la lógica del mercado y el juego entre la oferta y la demanda. Una condición favorable a la explotación sexual podría ser la mayor presencia de masculinidad concentrada en un contexto de tiempo y espacio determinado. Esto puede tener que ver con actividades laborales, o deportivas generalmente sobrerrepresentadas por varones. Pero también puede estar vinculada a las condiciones culturales de un territorio en el cual hay una aceptación social del fenómeno criminal con estructuras sociales rígidas. La posibilidad de pensar en planes político-criminales y de persecución penal variará en función de estas condiciones: no es igual en términos de diseño de políticas un asentamiento de personas masculinas en un territorio sin movilidad constante (por ejemplo, ciudades petroleras emergentes, cuya actividad suele estar representada principalmente por varones), que aquellas condiciones vinculadas al turismo por realizaciones de eventos deportivos que presentan concentraciones de población masculina esporádicas (por ejemplo, el desarrollo de carreras automovilísticas).

- *¿A qué perfil de víctimas afecta?* Esto es, mujeres, varones, población LGTBIQ, menores, mayores, población originaria, clase social a la que pertenecen, nivel de educación, nacionalidad, etc. El desarrollo de la explotación se relaciona directamente con los perfiles de víctimas y sus características. Por ejemplo, en las manifestaciones vinculadas a ámbitos laborales podría ser mucho más difícil que sean explotadas personas menores de edad porque existen otro tipo de prohibiciones sobre el trabajo infantil que facilitan su detección. Desde otra perspectiva, si el perfil obedece a su condición de persona migrante las líneas de investigación serán distintas debido a la posibilidad de redes de organizaciones internacionales relacionadas con rutas específicas, incluso vinculadas al tráfico ilícito de personas. Vemos entonces cómo el perfil de víctimas, y el rol que comienzan a ocupar en el proceso de la investigación, es también relevante para diseñar acciones de intervención.

- *¿Cuál es el perfil de las personas explotadoras?* Es decir, qué vínculo presentan con las personas explotadas, qué nivel de educación poseen, en cuáles actividades económicas se desarrollan, qué tareas desarrollan en la organización criminal, entre otras. La orientación del perfil de las personas explotadoras sirve para la planificación de la persecución penal y la posibilidad de ascender en las escalas delictivas. Este dato no es menor si observamos el alto nivel de criminalización de mujeres en fenómenos vinculados con la explotación sexual (Varela, 2016: 9). Actualmente, las investigaciones se caracterizan por su fragilidad en cuanto a la identificación de personas con una mayor responsabilidad penal, ya que suelen utilizarse a personas vulnerables en los eslabones de la organización más visibles.

- *¿Cuál es la temporalidad del fenómeno?* Identificar si la manifestación de la explotación sexual se realiza por periodos de tiempo, en forma permanente o si presenta fluctuaciones, es relevante para determinar cuándo y cómo desarrollar líneas de investigación. Esto está plenamente ligado a otras características como el mercado legal en el que se desarrolla y las condiciones que generan y sostienen el problema. Conocer cuándo se manifestará el

fenómeno, permite planificar la investigación estratégicamente y, a su vez, generar acciones de prevención o detección anticipadas.

- *¿Cuál es su dimensión?* Esta pregunta apunta a conocer la cantidad de personas vinculadas como víctimas y como explotadoras, los niveles de violencia expresados, el desenvolvimiento en simultáneo de otros fenómenos criminales, entre otras cuestiones. Aquí se podrán determinar la cantidad de recursos que cada agencia debe destinar para la intervención.

Estas son algunas de las preguntas que podemos hacernos para definir un problema, como primer paso en nuestro plan político-criminal. Sin dudas, se podrían pensar muchas más al respecto, pero lo importante es delimitar el problema debido a que, como menciona Rodríguez (2013: 80), un problema mal planteado es un problema sin respuesta o con una respuesta de patas cortas. Seguramente, quienes deban tomar decisiones, no tengan un conocimiento acabado del problema en una primera instancia, pero sí deben contar con la información suficiente para resolver si se intervendrá desde el ámbito penal o sólo se dejará que otras políticas gestionen el conflicto. Aquí hay que encontrar el equilibrio entre la premura en la gestión de las políticas y la generación de conocimiento.

En resumen, la definición del problema es clave para identificar objetivos, acciones y el nivel de relevancia social que posee – por su violencia o daño – en el marco de un conjunto de problemas criminales que tendremos que afrontar y priorizar por sobre otros.

3.B. Identificación de fuentes de información

Para poder definir el problema y tomar decisiones sobre las acciones a desarrollar hay que identificar cuáles son las fuentes de información que podrán nutrirnos de datos. En este contexto, se debe seleccionar a qué organizaciones requerir información, qué tipo de información y con qué fin. Las preguntas que se realizan respecto de la definición del problema orientan la búsqueda de fuentes para responderlas.

Es posible, no obstante, que las definiciones del problema puedan ir fluctuando a medida que se completan las fuentes de información. Esto no es algo errado, sino que forma parte de los procesos de trabajo. Habrá

problemas que sean más simples de definir, y otros más complejos. Lo mismo sucede con las fuentes de información y su accesibilidad. Es así que las oscilaciones en la definición del problema pueden ir generando nuevas necesidades de búsqueda de información que, a su vez, será utilizada para las acciones de persecución, prevención y disuasión.

En términos generales, las investigaciones penales tradicionales, aquellas que actualmente rigen en el sistema de administración judicial, y que no están pensadas dentro de un plan político-criminal, requieren la misma información a los mismos actores. Lo que da cuenta de que existe una total burocratización de la investigación penal, con información que directamente se solicita para no ser utilizada, pero, que cumple con las formalidades requeridas por el sistema. No se atiende a las regularidades del problema en sí.

Romper esta lógica de investigación nos abre camino a generar un mapa de actores emparentados y seleccionar qué tipo de información es indispensable según nuestras propias decisiones y marco de trabajo. Si la información a solicitar no se vincula con ninguna de las preguntas que nos hacemos, ¿para qué la vamos a solicitar?

De igual manera, contar con información útil garantiza que las acciones de prevención (aquellas que se apoyan sobre las causas del problema) y las acciones de disuasión (aquellas que pretenden modificar las condiciones circunstanciales del problema) se focalicen correctamente o con mayor precisión. Por ejemplo, conocer el perfil de víctimas permite orientar las campañas de prevención, identificar la dimensión geográfica orienta de forma más eficiente el patrullaje, etc. Cuestiones que parecen lógicas, pero luego no son observables en nuestro trabajo cotidiano.

3.C. Identificación de actores y definición de acciones

La definición del problema también permite conocer cuáles son los actores necesarios para abordar el conflicto (algunos serán además fuentes de información) y qué tipo de acciones pueden desarrollar dentro del plan político-criminal. Las acciones deben ser consensuadas y se deberá definir al actor responsable de su coordinación, enlace y seguimiento (MP, u otro actor).

En materia de explotación sexual, es indispensable contar con el MP, ministerios de seguridad, ministerios de desarrollo social, ministerio de trabajo, organismos de inspección y fiscalización, empresas, y por supuesto, con los organismos creados por la ley 26.842.

La persecución penal estará en manos del Ministerio Público y será dirigida para identificar a las personas que exploten sexualmente a otras y lograr una condena sobre ellas. Sin embargo, la mera condena puede no generar un cambio sobre el problema si son fácilmente reemplazables dentro de la estructura delictiva. Por lo que la dirección de la investigación debe tener siempre presente la definición del problema y sus regularidades para no perder de vista cómo opera el fenómeno criminal y qué roles ocupan las personas (sean físicas o jurídicas) en su dinámica y regularidades. Para el desarrollo de la investigación pueden llevarse a cabo libremente acciones probatorias, esto es, las establecidas en los códigos procesales y aquellas que, a pesar de no estar reguladas, no vulneran derechos y garantías constitucionales. Las nuevas legislaciones han avanzado en ese sentido para generar mayor eficacia político-criminal.

La información que se obtenga en el marco de la investigación debe ser analizada para optimizar su valor, a través de las herramientas que ofrece el análisis criminal y el conocimiento adquirido por lxs analistas que trabajan en el plan político-criminal.

Como he mencionado, a la par de la investigación penal, de resultar adecuado, pueden establecerse tareas de prevención y de disuasión. Estas acciones pueden ser realizadas por diversos organismos, como las fuerzas de seguridad, entes administrativos, organismos creados especialmente para el abordaje de las políticas públicas sobre el problema, etc. Los actores interesados en el problema – desde diversos ámbitos – deben participar de estos planes e incluso en la investigación penal mediante acciones positivas de detección.

Por último, es dable tener en consideración que según la definición del problema pueden intervenir actores vinculados a la actividad concreta en la que se desarrolla la explotación. Con ello me refiero a empresas, autoridades públicas o privadas que pueden realizar acciones que traben o dificulten el accionar delictivo de las estructuras criminales. Por ejemplo, acentuando controles, generando inhabilitaciones, entre otras.

Como vemos, es clave pensar en un mapa de actores y conocer sus intereses y relaciones con el problema para poder planificar tareas coherentes y coordinadas en función de los objetivos político-criminales que se establezcan.

3.D. Fijación de objetivos

Los objetivos que pueden plantearse en el marco del plan político-criminal son de reducción, de transformación, de control o de extinción de la manifestación de la explotación identificada.

Para poder definir los objetivos, mediante las acciones de prevención, disuasión o persecución, es preciso considerar su viabilidad a partir de la magnitud del problema, los recursos disponibles y los actores intervinientes. Es común escuchar la frase *"criminalidad cero"* como si ello fuera realmente posible en una sociedad conflictiva y desigual. Fijar objetivos concretos siempre será preferible a no cumplir lo que se promete. Lo importante es poder transmitir los por qué y para qué de las decisiones públicas. Pueden existir objetivos que sean difíciles de comunicar a la sociedad, porque al ser un fenómeno tan complejo en términos de derechos e integridad de las personas, es socialmente poco aceptable plantear que no podremos lograr su extinción en todas sus manifestaciones y lugares al mismo tiempo.

Veamos algunos ejemplos:

- *Objetivo de control.* Una opción puede ser mantener determinado nivel de violencia dentro del problema definido. Por ejemplo, en lugares donde no se exploten sexualmente a menores de edad, un objetivo puede ser que ello no suceda frente al alto riesgo de realización por el tipo de población y las condiciones socioeconómicas existentes. ¿Es deseable este objetivo? La explotación de ninguna persona es deseable, pero si mediante las evaluaciones necesarias se identifica que no es posible lograr esto, es válido en términos de política criminal. Entonces, pueden promoverse acciones de prevención orientadas a posibles víctimas menores de edad para que esa regularidad no aparezca.

- *Objetivos de transformación*. Una decisión puede tener que ver con generar una modificación en el nivel de violencia que sufren las víctimas de explotación en un determinado territorio. Para poder incidir sobre las condiciones de extrema vulnerabilidad, encierros, violencias físicas o muertes, la persecución podría estar enfocada sobre las organizaciones más violentas, a la par del diseño de acciones de disuasión sobre estos aspectos, como la presencia de fuerzas de seguridad o presencia de organismos estatales.

- *Objetivo de reducción*. Una posibilidad podría ser reducir un determinado porcentaje de la manifestación del fenómeno en un territorio, en un determinado período de tiempo. Por ejemplo, un objetivo puede ser reducir en un 40% la explotación sexual de menores en el ámbito de las festividades de pesca deportiva. Para ello, la persecución penal debe estar orientada sobre las regularidades del problema, esto es, investigar a las personas que exploten a menores e identificar sus roles y generar estrategias de disuasión sobre esa manifestación concretada que puede involucrar a las empresas presentes en el evento, a agencias vinculadas al deporte, entre otras.

- *Objetivo de extinción*. Sin dudas es el más deseable de todos los objetivos político-criminales. La posibilidad de que alguna manifestación de la explotación sexual se extinga es la mejor de las opciones en el plano ideal. Por ejemplo, concentrar los esfuerzos en la explotación sexual en contextos de locales bailables de una determinada ciudad para erradicarla, requerirá no sólo de persecución penal focalizada sobre el problema, sino de acciones de disuasión como controles por parte de las empresas y de prevención, una vez que el fenómeno desaparezca para que no vuelva a surgir.

Los objetivos no son excluyentes, y pueden ser progresivos, consecutivos, e incluso proyectarse a la par. No todas las acciones permiten cumplir con los mismos objetivos. Actualmente no existen objetivos claros en materia de política criminal, y mucho menos en la persecución penal, lo que genera mayor nivel de impunidad por parte de las organizaciones criminales, sea cual sea su dimensión.

Estos objetivos pueden generar un desplazamiento, o incluso nuevas formas de desarrollo del problema. Por ello debe tenerse cuidado en las decisiones y estrategias que se tomen. Estos son sólo algunos ejemplos ilustrativos de cómo pensar los objetivos político-criminales para replantearnos que seguramente no podremos en todos los casos extinguir una manifestación, pero ello no significa que nada pueda hacerse al respecto. Dependerá de las prioridades frente a la escasez de recursos disponibles.

3.E. Implementación

Las acciones que se realicen en el plan político-criminal deberán ser supervisadas por quien se determine como órgano coordinador. La coordinación adquiere especial relevancia, definiendo cuándo y cómo deberán concretarse las acciones, generando mesas de trabajo e intercambio de información permanente para ser analizada. Los plazos deben ser considerados en esta instancia para poder controlarlos y, por sobretodo, modificar las acciones u objetivos en caso de que sean de imposible cumplimiento en el devenir de la implementación. Un plan político-criminal debe tener un plazo de cierre, es cuestión de evaluar su complejidad.

3.F. Evaluación

La evaluación de los planes político-criminales en materia de explotación sexual poseen una complejidad particular. La medición de los objetivos está vinculada a la información que se produce y actualmente se cuenta con información sumamente deficiente. Por lo que, al momento de puntualizar los objetivos, deben identificarse los indicadores sobre los cuales se medirán los resultados. Esto es, por ejemplo, resultados de encuestas de victimización, cantidad de denuncias, cantidad de detenciones, cantidad de inspecciones negativas o positivas o resultados de entrevistas pensadas en función de la manifestación concreta de la explotación.

La complejidad que poseen las evaluaciones en materia de criminalidad no es la misma de otras políticas sociales con indicadores ya construidos y constatados. Si bien existen datos estadísticos, poco nos dicen sobre sus manifestaciones y fluctuaciones. Sólo se mide lo que el sistema registra, pero la criminalidad se desenvuelve al margen de los controles estadísticos

y de diversas formas, a diferencia de otros conflictos sociales que pueden medirse de forma más simple.

4. Algunas ideas de cierre

Las deficiencias de la persecución penal de la explotación sexual surgen de diversas situaciones que fui mencionando, aunque algunas han quedado sin detallar. Seguramente existen distintos modelos de trabajo entre las agencias, incluso dentro del propio Ministerio Público, el cual ha asumido el rol de coordinación político-criminal de manera incipiente. Sin embargo, en este artículo se comparten algunas ideas para que se trabaje en este sentido en todas las instituciones que deben intervenir en la explotación sexual, y no de manera aislada o intuitiva.

La propuesta de que la persecución penal debe estar enmarcada en planes político criminales diseñados para alcanzar resultados sobre las manifestaciones del fenómeno, obedece a la necesidad de tener una visión integral y amplia sobre los problemas criminales. Definir el problema, buscar fuentes de información, determinar acciones de persecución en función de objetivos, acompañar la persecución con prevención y/o disuasión según sea necesario, coordinar acciones entre diversos niveles de gobierno y organismos, implementar y evaluar resultados, deben constituirse en nuestro marco de trabajo para abordar los fenómenos criminales.

Nadie cree que un resultado posible es extinguir la explotación sexual en todo el territorio nacional mediante investigaciones aisladas, trabajando mediante el caso a caso, sin englobarlos, conectarlos o pensarlos dentro de un plan de control del fenómeno criminal que oriente las tareas de investigación. No es simple y se necesitan de nuevas estructuras organizacionales para poder implementarse de manera correcta, pero como sabemos, nunca se encuentran dadas las condiciones perfectas y siempre hay deficiencias.

Y estas líneas proponen, al menos, probar otras formas de trabajo para salir de la costumbre. Para intentar algo más que la investigación burocrática y recordar que atrás de la explotación sexual no hay legajos o expedientes, sino personas y conflictos que gestionar. Espero que estas

ideas nos sirvan para cuando lleguemos a nuestros escritorios, prendamos la computadora y sintamos que la inercia se apodera de nuestra creatividad.

5. Bibliografía consultada

Binder, A., 2010: «La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político-criminal», *Revista de Estudios de la Justicia*, n. 12: 209-227.

Binder, A., 2011: *Análisis político criminal*, Buenos Aires: Astrea.

Binder, A., 2012: *La implementación de la nueva justicia penal adversarial*, Buenos Aires: Ad-Hoc.

Daich, D. & Varela, C., 2014: «Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual: las formas de gobierno de la prostitución», *Delito y Sociedad*, año 23, n. 38, 2º semestre: 63-86.

Daich, D. & Sirimarco, M., 2014: «Policías y prostitutas: el control territorial en clave de género», *Publicar - en Antropología y Ciencias Sociales*, año 12, n. 17, diciembre: 27-45.

González Guarda, C., 2017: «La política criminal aplicada (PCA): la deriva de la política criminal hacia la política pública», *Revista Nuevo Foro Penal*, vol. 13, n. 88: 185-216.

Iglesias Skulj, A., 2012: «Prostitución y explotación sexual: la política criminal del control del cuerpo femenino en el contexto de las migraciones contemporáneas (el caso de España)», *Investigaciones*, año XVI, n.1: 13-25.

Martínez Nogueira, R., 2010: «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias», en Acuña, C. (Comp.): *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros: 13-46.

Rodríguez Alzueta, E., 2013: «La sustracción de vehículos y el tráfico ilegal de autopartes usadas en Argentina. Delitos de pobres, poderosos y sectores medios», *Delito y Sociedad*, año 22, n. 35, 1º semestre: 49-83.

Romano, A. & Porterie, S., 2019: «Trata y Explotación Sexual: fronteras del delito. Un análisis desde la perspectiva de la política criminal», *Revista Pena y Estado. Nueva Época*, año 1, n. 1: 98-127.

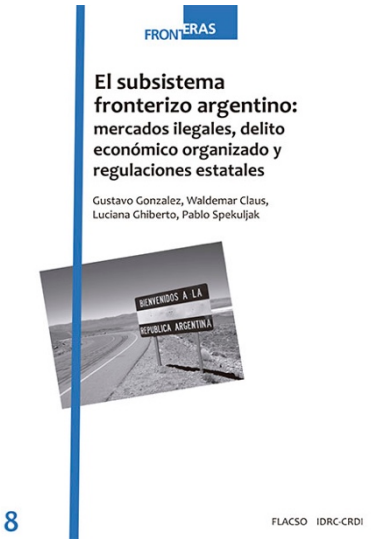
Subirats, J., 2001: «El análisis de las políticas públicas», *Gaceta Sanitaria*, vol. 15, n. 3: 259-264.

Tamayo Sáez, M., 1997: «El análisis de las políticas públicas», en Bañón, R. & Carillo, E. (comps.): *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza: 281-312.

Varela, C., 2016: «Entre el mercado y el sistema punitivo. Trayectorias, proyectos de movilidad social y criminalización de mujeres en el contexto de la campaña anti-trata», *Zona Franca. Revista de estudios de género*, n. 24: 7-37.

Reseñas

Revista
Pena y Estado | Nro. 2, 2021, 75-81.



Reseña a Gustavo González (Coord.): *El subsistema fronterizo argentino: mercados ilegales, delito económico organizado y regulaciones estatales,* Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2017.

ALEJANDRA FREIRE*

El libro *El subsistema fronterizo argentino: mercados ilegales, delito económico organizado y regulaciones estatales* fue realizado en el marco del proyecto de investigación "Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral". El proyecto se desarrolló bajo la coordinación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede Ecuador, fue publicado en 2017 y compila una serie de ponencias presentadas en el seminario internacional *Sistema fronterizo global en América Latina: mercados ilegales y violencia*, llevado a cabo en noviembre de 2014, en la ciudad de Quito, Ecuador.

A partir de esa investigación los autores se propusieron entender cómo se estructura y cuáles son las características del sistema fronterizo global de América Latina, los mercados ilegales que se desarrollan en ese espacio geográfico y conocer los circuitos, las rutas y los nodos de esos mercados, teniendo como eje del problema a estudiar el fenómeno de las fronteras.

* Investigadora y miembro del Comité Directivo del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE). Su correo de contacto es: freirealejandra09@gmail.com

CC BY NC ND

RECIBIDO: 23/8/2019 · ACEPTADO: 30/8/2019

En el marco del trabajo de investigación se hace una diferenciación entre la concepción de límite, entendido como una línea que divide el territorio de un Estado con otro, y frontera entendida como una región construida a partir de las relaciones interestatales que se desarrollan en un lugar determinado. Ello permite al decir de los autores, concluir que el límite es fijo, pero las fronteras son construcciones sociales que se encuentran en cambio constante de acuerdo a las dinámicas de cada uno de los Estados, las relaciones interestatales, y al estar en un mundo totalmente globalizado, no se puede dejar de lado otro factor sumamente importante como lo es la economía mundial.

El libro se centra en el estudio del fenómeno del subsistema fronterizo argentino, para lo cual se realizó un análisis exploratorio en base a la construcción de datos a partir de fuentes periodísticas, específicamente Clarín y La Nación en el período 2000 a 2014, y delimitando el campo de estudio a las fronteras norte y noreste, las que relacionan a Argentina con Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia, pero también tomando datos de estadísticas oficiales sobre datos demográficos, criminalidad y económicos.

Uno de los puntos interesantes es que se trata de un análisis interdisciplinario, si bien tiene un enfoque principalmente sociológico partiendo de la base que la criminalidad económica se estructura como un mecanismo que tiene como resultado la desigualdad social, podemos observar que también se tomaron en cuenta otras disciplinas, como la historia, geografía y antropología realizando de esta forma un análisis integral de la cuestión.

Los autores dividieron el libro en 5 capítulos. En el primero se identificaron las principales investigaciones que se realizaron en la materia en Argentina, con el objeto de poder construir lo que llamaron una caja de herramientas que permita desarrollar investigaciones en el futuro. Así se realizó un análisis exploratorio de los trabajos de investigación realizados en relación a las fronteras, marcando como punto de inflexión la década del 90 en el estudio de estos temas que fueron avanzando en la visibilización de las prácticas ilegales que se realizan en las zonas de fronteras, en especial en la Triple Frontera, relacionadas con mercados como el narcotráfico, el contrabando, trata de personas, tráfico de armas, lavado de activos, entre otros.

Citando a Carrión,[1] hacen referencia a los resultados obtenidos del análisis de artículos periodísticos sobre mercados ilegales en el subsistema fronterizo argentino, que les permitió encontrar similitudes con el proceso global en el que los mercados ilegales se estructuran como red de redes al igual que la economía global y así el territorio transfronterizo se hace global y adopta la forma de un sistema.

Por otro lado, señalan que encuentran diferencias con el proceso descripto por Carrión con relación a las mutaciones observadas en las fronteras y que según él pueden ser visualizadas en la sustitución de las lógicas del contrabando por las lógicas de tráfico. Los autores dicen que en el caso argentino observan algunos indicios de ese proceso descripto por Carrión, pero que coexiste con prácticas tradicionales e históricas de contrabando como ser de alimentos, electrodomésticos y combustibles, entre otros.

En el segundo capítulo titulado *Anatomía del subsistema fronterizo argentino: desmitificando la "frontera caliente"*, analizaron los datos oficiales sobre delitos con el fin de observar si realmente nos encontramos ante lo que los medios de comunicación llaman la frontera caliente. Los resultados obtenidos son interesantes, pudiendo determinar que por ejemplo la cantidad de homicidios dolosos es similar a la media nacional y que en cuanto a las lesiones dolosas se producen más casos en ciudades que se encuentran alejadas de las fronteras, por lo que se desmitifica la idea de frontera caliente instalada por los discursos públicos y los medios de comunicación.

Por otro lado, en el capítulo III sobre *Exploraciones de los mercados ilegales asociados al narcotráfico en el subsistema fronterizo argentino*, los investigadores partieron de un análisis exploratorio tomando como fuentes de información las noticias periodísticas publicadas por los diarios Clarín y La Nación en el periodo 2000 a 2014 a los efectos de reconstruir la configuración de actores y relaciones sociales y económicas del delito económico organizado vinculado con un mercado específico, en este caso el narcotráfico y visualizar cómo se encuentran relacionados con el sistema fronterizo global de toda América Latina.

1. Carrión, F., 2014: *Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral*, disponible en https://bit.ly/3aeDNba (última consulta realizada el 10/08/2019).

Al avanzar en el análisis se encontraron con cuatro tipos de limitaciones que pudieron identificar:

i. Las fuentes de información elegidas sólo les proporcionaron datos sobre algunos casos en los que intervienen autoridades estatales siendo que a su vez son pocos los relacionados al narcotráfico que llegan a las autoridades.

ii. Los datos consignados en las noticias analizadas, a medida que fueron avanzando los años son cada vez más escuetos, siguiendo el formato de los partes policiales en los que sólo se informa la cantidad incautada de estupefacientes, la forma en la que estaba oculta, nacionalidad, sexo y edad de los involucrados, destino y forma de traslado del envío.

iii. La calidad de la información, en la mayoría de los casos, es aportada por las fuerzas de seguridad siendo escasas las investigaciones periodísticas realizadas con fuentes judiciales.

iv. Por último y desde mi entender el más interesante, es que pudieron identificar una relación clara entre la cantidad de noticias en las que se trata determinada materia y la construcción de agendas por parte de los actores políticos por un lado y la construcción de las agendas de los propios medios de comunicación por el otro.

A los efectos de superar de alguna forma esas limitaciones tomaron el concepto de rutas del narcotráfico, y considerando que en ese abordaje se pueden observar entre otros aspectos la valoración económica de las sustancias negociadas, el aumento de la violencia, las prácticas ilegales habituales que llevan adelante tanto miembros de las fuerzas de seguridad como los operadores judiciales, desarrollaron en cuatro apartados las rutas del tráfico ilícito de cocaína, marihuana, heroína y efedrina.

En el cuarto capítulo, el análisis exploratorio se extiende a otros mercados ilegales como contrabando, lavado de activos, trata y tráfico de personas y tráfico de armas, utilizando la misma metodología de búsqueda de información que en el capítulo anterior.

Los autores, llegaron a la conclusión que Argentina juega en cada mercado ilegal roles diversos y polifacéticos y por ello entienden que no hay rutas que puedan trazarse para englobar todas las conductas desplegadas, que los mercados ilegales estudiados no se interrelacionan entre sí y que no han podido demostrar que las mismas organizaciones se dediquen a distintos mercados, salvo el caso del lavado de activos y algunos casos puntuales y aislados.

Sin embargo, resulta interesante esa conclusión, sobre todo porque en el desarrollo del libro se hace referencia a que una de las principales dificultades que se encontraron al analizar las noticias periodísticas que fueron fuente de información que determinó la conclusión a la que arribaron, fue precisamente que marcaban agenda tanto de políticos como de los propios medios de comunicación y por lo tanto la veracidad de los datos obtenidos es parcial y no permitiría arribar a una afirmación concluyente.

Asimismo, los autores han detectado algunas relaciones entre el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando, pero al entender de que se tratan de casos aislados, analizan los mercados como casos individuales, mientras que el avance en el estudio de los mercados criminales ha demostrado que ello ya no es así: por ejemplo, en el Informe Mundial de Drogas de 2017 elaborado por las Naciones Unidas,[2] se hace referencia a la transformación de los modelos comerciales del tráfico de drogas y la delincuencia organizada, indicando que los grupos delictivos organizados han ampliado su variedad de actividades ilícitas y que cada vez menos grupos se dedican exclusivamente al narcotráfico y cada vez más también actúan en otros sectores ilícitos.

En ese mismo informe, por ejemplo, se hace referencia a que la Oficina Europea de Policía (Europol), ha informado que casi dos tercios de los grupos de narcotráfico que actúan en los países de la Unión Europea están implicados en más de un sector delictivo, y que los grupos europeos de narcotráfico suelen involucrarse también en la falsificación de mercaderías, la trata de personas, el tráfico de migrantes y el tráfico de armas.

2. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017: *Informe Mundial sobre las Drogas 2017*, Viena: Publicación de las Naciones Unidas.

En el último capítulo titulado *Regulaciones y controles estatales híbridos de los mercados ilegales en el subsistema fronterizo argentino*, se desarrollan las prácticas y estrategias regulatorias llevadas adelante desde el Estado a los efectos de reducir las consecuencias y el avance de los mercados estudiados.

El análisis de esas prácticas, llevó a que los autores del libro comentado se planteen una nueva hipótesis que se encuentra expresada al final del capítulo:

> "Así como los grupos criminales tienden a desarrollar actividades económicas legales, los agentes estatales y grupos y actores económicos 'legales', tienden a desarrollar prácticas y negocios ilegales, conformándose una red o lazo 'legal-ilegal' que aceita tanto el funcionamiento del mercado económico (en el sentido de que provee bienes y servicios) como en la construcción y reproducción de un orden social predecible" (González et. al, 2017: 266)

Con respecto a esta hipótesis que surge como conclusión del análisis realizado por los autores, y coincidiendo con lo dicho tantas veces por Alberto Binder sobre la necesidad de dejar de lado la lógica tradicional de contar casos y personas con la que funcionan las políticas de control de la criminalidad, y que se debe avanzar en el estudio de las estructuras de los mercados criminales, detectando las regularidades sociales que se desenvuelven en torno a ellos,[3] debemos tener en cuenta que generan grandes cantidades de dinero ilícito que son administrados en la mayoría de los casos por actores legales, estudios jurídicos contables, bancos, inversionistas, escribanos y demás.

Por esto mismo, y como hemos sostenido junto a Agustín Carrara en otras oportunidades,[4] estos mercados necesitan contar con una ganancia que sea continua en el tiempo, y la corrupción entendida como un modelo de negocios tanto de empresas como de organizaciones criminales, es un costo que tienen en cuenta al momento de administrar esas ganancias.

Para finalizar, podemos decir que en un mundo totalmente globalizado en el que el avance de la tecnología cada vez permite tener relaciones con otros actores sin moverse de un lugar, el avance de las fintech, que sirven como vehículos auxiliares a las entidades bancarias para realizar grandes movimientos de activos entre los que se mezclan los fondos de origen

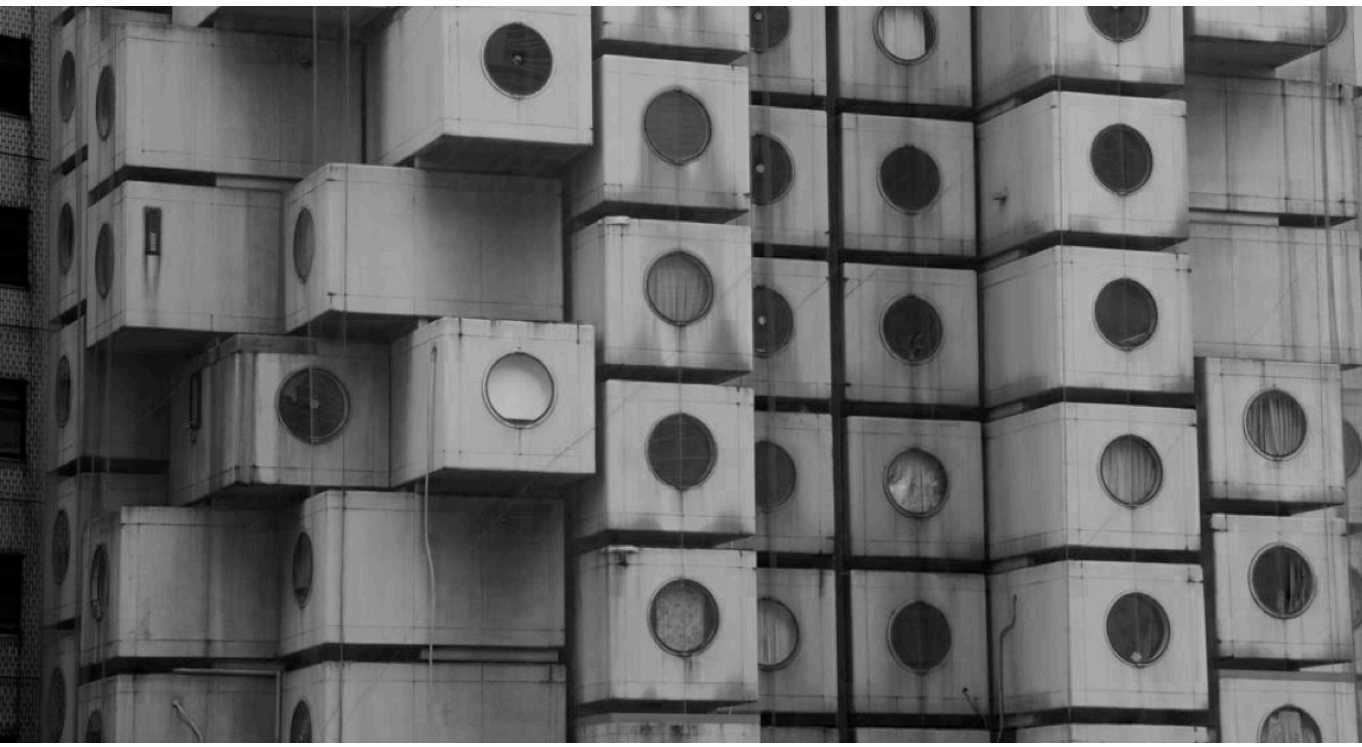
3. Véase, por ejemplo: Binder, A., 2011: *Análisis Político Criminal*, Buenos Aires: Astrea.
4. Freire, A. & Carrara, A., 2017: «Análisis de mercados criminales: de "casos y personas" a "estructuras y regularidades"», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, nº 1: 3-18.

lícito con aquellos provenientes de actividades ilícitas, traen aparejado como mayor problema el hecho de que las organizaciones criminales supieron aprovecharse de las ventajas de este fenómeno y se adaptaron rápidamente: fueron resilientes, flexibilizaron sus estructuras, expandieron sus negocios y sus relaciones con otros grupos.

Por lo tanto, estas organizaciones ya no son ni independientes ni autosuficientes, y al igual que las empresas en el mercado legal, se asocian para determinados negocios, compiten para otros o subcontratan servicios, haciendo casi inexistente la diferencia entre amigos y enemigos, ya que los roles pueden cambiar según las circunstancias. Sólo se trata de modelos de negocios que llevan adelante las organizaciones criminales para llegar al objetivo principal de obtener ganancias sin importar las consecuencias.

Cultura

Revista
Pena y Estado | Nro. 2, 2021, 83-89.



ManHunt *y el caso del «Unabomber»*

Eugenio A. Camadro Jáureguy

Magister en Global Rule of Law and Constitutional Democracy por la Università degli studi di Génova, Italia. Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Abogado por la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Miembro del Seminario de Investigación permanente «Explicación y Comprensión» sobre Teoría General y Filosofía del Derecho de la UNMdP. Empleado del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires.

CC BY NC ND

RECIBIDO: 30/7/2021 · ACEPTADO: 17/8/2021

"La vida no es más que una sombra en marcha; un mal actor que se pavonea y se agita una hora en el escenario y después no vuelve a saberse de él: es un cuento contado por un idiota, lleno de ruido y de furia, que no significa nada"

Shakespeare, «Macbeth», Acto V, Escena V.

«Manhunt: Unabomber» (2017) es una miniserie de ocho episodios disponible en Netflix, creada por Andrew Sodroski, Jim Clemente y Tony Gittelson. En ella se narra de manera detallada la historia verídica del caso de persecución, por parte del FBI, del célebre terrorista conocido como el *Unabomber* (nombre que se deriva del alias "Unabomb", creado por el FBI a partir del sobrenombre "University and Airline Bomber" o "Terrorista de Universidades y Aerolíneas"), quien ente 1978 y 1995 cometió atentados con paquetes explosivos a través del correo postal.

La narración tiene las características de una historia de suspenso, con dos ejes centrales que estructuran la historia. Esos ejes se desarrollan simultáneamente y de manera intercalada en distintos tiempos; se centran, respectivamente, en el antagonista, por un lado, y su persecución por el otro, descripta como un particular viaje del héroe.

La trama avanza de la mano del personaje de Jim Fitzgerald, un criminalista especializado en la elaboración de perfiles que es contactado por el FBI para colaborar en la persecución. Para ese fin, es desarrollada una forma de análisis y comparación lingüística centrado en los giros personales en la escritura y los idiolectos que – en la trama – lleva a la aprehensión de Kaczynski.

Como muchas otras series americanas de su tipo, se pretende brindar una representación detallada de las "mentes criminales", en particular la del protagonista del caso verídico del Unabomber, que saltó a los medios de comunicación norteamericanos a finales de los años 70, y se extendió hasta entrada la década de los años 90, aunque muchos de sus detalles no fueron conocidos hasta tiempo después.

Theodore Kaczynski fue un niño considerado como superdotado, que inició sus estudios en la Universidad de Harvard, al tiempo que participaba en una investigación financiada por la CIA denominada *MK Ultra*, en la que estudiantes voluntarios eran sometidos a maltrato psicológico con el fin de estudiar sus reacciones. Finalizado su doctorado en matemáticas,

paso una temporada impartiendo clases, para dejar luego la vida universitaria y retirarse a una cabaña en las montañas (Kaczynski, 2010: 36).

Tras unos años viviendo en la naturaleza de manera relativamente aislada y muy austera, Kaczynski comenzó su cruenta cruzada personal contra la sociedad industrial y lo que él consideraba sus males. Desde 1978, y hasta 1995, envío, al menos, dieciséis bombas a objetivos simbólicos diversos sin conexión evidente entre sí, acabando con la vida de tres personas e hiriendo a otras veintitrés (Wiehl, 2020: 299).

En 1995, el Unabomber se dirigió a distintos periódicos, prometiendo detener sus ataques terroristas si era publicado un manifiesto, titulado "Sociedad industrial y su futuro", que fue finalmente impreso el 19 de septiembre de 1995 en el *Washington Post* y el *New York Times*.

En el ensayo criticaba abiertamente y de manera descarnada los efectos del uso sistemático de la tecnología y sus consecuencias nocivas para los individuos, las comunidades y el medio ambiente, exponiendo su particular filosofía neoludita (Kaczynski, 2010: 36). Poco después de este evento, Kaczynski fue detenido; y luego condenado a cadena perpetua sin opción a libertad condicional, pena que cumple en la actualidad en el Estado de Colorado (Estados Unidos).

Por fuera del recorrido histórico, lo cierto es que toda historia – real o ficticia –, suele ser tan interesante como el villano que la motoriza. Si bien es cierto que los héroes se nos presentan como representaciones de distintos valores ideales, también suelen tener un carácter abiertamente reactivo, en el sentido de que solo reaccionan ante los eventos impuestos por la causalidad, actúan en las narraciones con base en los acontecimientos externos, que los arrastran y definen en un mundo que les es dado. Mientras que los antagonistas, ante todo, se nos presentan como agentes y motores del cambio, que vienen a cuestionar y subvertir el *statu quo* (Graeber, 2015: 203).

En este sentido, en buena medida la serie brilla por su antagonista, quien esboza de manera tangencial al desarrollo de la trama un vistazo del neoludismo como justificación racional de acciones injustificables. Las bases de esta corriente filosófico-política, a la luz de los desafíos que

afronta la humanidad en este siglo, resulta cada vez más interesante como materia de estudio, en tanto plantea el interrogante sobre la cuestión de un desarrollo humano sostenible (Jones, 2006: 218).

Ahora bien, la serie no solo se limita a describir la intrincada psiquis de Kaczynski, sino que también – como se dijo – se desarrolla a partir del viaje de un héroe y los avatares presentados por los obstáculos institucionales de los operativos de inteligencia criminal a gran escala. Dando cuenta, además, en una lectura más sutil, de la exagerada importancia cultural de los arcos heroicos en las historias que elegimos contarnos y la forma en que condicionan nuestras representaciones del mundo (Campbell, 1949: 45).

En los sucesos históricos reales Jim Fitzgerald, si bien revistió cierto papel en la captura del Unabomber (Fitzgerald, 2017), no fue en modo alguno el protagonista central como es narrado en la serie, siendo la captura el resultado de un esfuerzo conjunto. Se trata así, de un sincretismo de distintas personas que colaboraron en la identificación, captura y condena del mismo (Wiehl, 2020: 299). En esta línea, por fuera del análisis concreto que se viene haciendo hasta aquí, cabe formular dos interrogantes genéricos:

El primero, ¿por qué los medios de comunicación masiva eligen representar versiones distorsionadas de los esfuerzos institucionales de tipo colectivo? Esto sucede tanto cuando se trata de casos de "éxito" – así como se presenta en esta serie – como en los fracasos, la mayoría de los cuales se construyen, en primer lugar, a partir de la indiferencia y la negligencia de quienes trabajan en instituciones estatales.

El segundo, ¿qué efectos tiene estas representaciones en el ideario colectivo, en los actores institucionales y en la conformación de políticas criminales concretas?

Las ficciones que nos damos, constituyen y determinan en buena medida nuestra visión del mundo, influyendo incluso en muchas pulsiones primarias, algunas de las cuales incluso nos condicionan a la hora de distinguir aquello que calificamos como bueno o malo, así como los grises que suelen encontrarse entre estos extremos.

Los medios de comunicación son de los principales constructores de la realidad y percepción social, en tanto organizan y estructuran conocimientos y significados para audiencias masivas. El bombardeo constante de historias ficcionadas desde edades muy tempranas (las cuales, independientemente de su complejidad, siempre terminan siendo una reducción de los incontrastables matices de la realidad), difícilmente se pueda considerar inocuo, y mucho menos en materias en las que la percepción social motiva y justifica las respuestas y formas de abordaje que le damos a los problemas reales.

La ficción es, ante todo, una forma de ilusión, y como tal se constituye en una fuente significativa de vitalidad, que alimenta la imaginación y lleva a ver el mundo con nuevos ojos. Pero en un mundo plagado de una multiplicidad de narrativas, en el que al empezar una nueva serie parecemos olvidar la anterior, esta hipertrofia de ficciones, finalmente puede conducirnos muchas veces al desencanto ante lo real (Rodríguez Herrero, 2012).

En este orden, se alimenta de manera inconsciente, sobre todo en aquellos relatos no reales, pero sí verosímiles (en los que el pacto de ficcionalidad resulta más borroso), la brecha entre las expectativas sociales (adquiridas por años de condicionamiento) y la posibilidad efectiva de respuesta de los distintos actores sociales e institucionales. Llevándonos muchas veces a olvidar, que la innumerable cantidad de series al estilo de CSI son a la investigación criminal, lo que Star Strek a la exploración espacial.

La relación entre los medios de comunicación – sobre todo con el periodismo – y la cuestión criminal ha sido estudiada de manera extensa; sin embargo, es conveniente subrayar que la forma en que las ficciones nos condicionan individualmente y a la implementación de políticas públicas no ha recibido atención suficiente. No es raro así, que en cursos de capacitación se emplee la filmografía americana para promover sistemas de enjuiciamiento o que los medios reclamen y justifiquen acciones desmedidas de los agentes estatales en base a estas representaciones de los valores sociales.

Así, la distorsión que la ficción genera en nuestras percepciones se vuelve un obstáculo para identificar cómo se investiga efectivamente en la

realidad (en particular en sistemas culturales e institucionales como los nuestros, los cuales son distintos de los que provienen las representaciones) y cómo se debería investigar (por ejemplo, parecería que damos por sentado cosas tan simples como el hecho de que existan fuerzas de seguridad exclusivamente dedicadas a la investigación, esquema que en nuestro medio a la fecha no ha sido posible implementar).

«*ManHunt: The Unabomber*», pese a estas consideraciones anteriores, cumple al dar cuenta de forma entretenida de una persecución criminal a gran escala, constituyendo un interesante thriller policial, que describe bastante bien un suceso histórico real, sugiriendo de manera colateral algunas preguntas filosóficas más profundas, respecto del seguimiento de reglas y la forma en que elegimos vivir.

Por fuera de las posibles reflexiones o interrogantes abiertos sobre la relación entre la realidad y la ficción, lo cierto es que cuando la televisión – en cualquiera de sus formatos actuales – intenta contarnos historias reales, debemos recordar que, en el mejor de los supuestos, lo que se relata pasó más o menos así, aunque, probablemente, de forma mucho más compleja y caótica y, con toda seguridad, con personas menos atractivas.

Referencias

Campbell, J., 1949: *The Hero with a Thousand Faces -Conmemorative Edition 2004-*, New Jersey: Princeton University Press.

Fitzgerald, J., 2017: *A Journey to the Center of the Mind. Book III: The (First Ten) FBI Years*, Philadelphia: Infinity Publishing.

Graeber, D., 2015: *La utopía de las normas. De la tecnología, la estupidez y los secretos placeres de la burocracia*, Barcelona: Ariel. (Traducción al español de Joan Andreano Weyland)

Jones, S. E., 2006: *Against Technology. From the luddites to Neo-Luddism*, New York: Routledge.

Kaczynski, D., 2016: *Every last tie. The story of the Unabomber and his family*, Durham: Duke University Press.

Kaczynski, T., 2010: *Technological Slavery: The Collected Writings of Theodore J. Kaczynski*, Washington: Feral House.

Rodríguez Herrero, V. 2012: «Cine, sociología y antropología. La construcción social de la ficción cinematográfica», *Gazeta de antropología*, n. 28/1, artículo 13. DOI: 10.30827/Digibug.20643

Wiehl, L., 2020: *Hunting the Unabomber: The FBI, Ted Kaczynski, and the Capture of America's Most Notorious Domestic Terrorist*, Virginia: Thomas Nelson.

Conversaciones

Revista Pena y Estado | Nro. 2, 2021, 91-109.

La toma de decisiones basada en la evidencia. *Los centros de análisis y su rol en la seguridad**

ALBERTO BINDER**

Proponer información analizada sobre la realidad – que es algo que se reclama permanentemente en el desarrollo de las políticas – es un proyecto que se ha consolidado en Argentina no más allá de hace 10 o 12 años. Yo diría que esto está demostrando que es mucho más dificultoso de lo que creíamos. Ustedes de seguro me dirán «¿pero acaso no es una idea de sentido común que, si yo tengo que tomar decisiones, estas decisiones tengan que tener un cierto conocimiento sobre la realidad?» A pesar de la fuerza de esta idea proveniente del sentido común, ha quedado demostrado que la realidad no funciona así, y también en la literatura se sostiene una disputa por la información. Hay, asimismo, una carencia de esquemas analíticos que generan una especie de círculo vicioso que todavía no logramos superar totalmente. Esto no quiere decir que no se ha avanzado mucho con relación a lo que existía antes.

Ahora voy a tratar de ir precisando lo que en mi opinión son algunas de esas dificultades más concretas, dichas no de modo conceptualmente complejo, sino del modo en que uno tiene que enfrentarse a ellas cotidianamente. La primera dificultad proviene de que no está claro que en política criminal o en política de seguridad haya que tomar decisiones. Esta es una idea relativamente nueva, sobre todo para la dirigencia política.

* El presente texto es una desgrabación que forma parte del *Ciclo de Conversaciones sobre Política Criminal y Seguridad Ciudadana* de la Revista Pena y Estado, realizada en junio de 2021, y reproducida en esta sección con autorización del autor.

** Abogado y Doctor en Derecho (UBA). Presidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Su correo de contacto es: albertobinder@gmail.com

CC BY NC ND

RECIBIDO: 7/6/2021 · ACEPTADO: 24/6/2021

Fíjense ustedes que lo que llamamos la "emergencia" de los Ministerios de Seguridad no tiene mucho tiempo. A nivel federal, el Ministerio de Seguridad se creó recién en el año 2010, en Buenos Aires un tanto antes, y cerca del año 2013 es que se crea el Ministerio de Seguridad en Tucumán. También digamos que es un problema de los últimos 10 años la creación de Ministerios de Seguridad. Pero la creación no es un problema de las estructuras. La creación de este Ministerio de Seguridad fue el resultado de una larga discusión y pelea en la cual se le decía a la dirigencia política que la complejidad de la política de seguridad requería que ellos tomaran decisiones, y no que se dejara a las esferas de seguridad en una especie de *laissez faire* extraño, que fueran las instituciones tradicionales quienes hicieran lo que hay que hacer.

Entonces hemos pasado a hacer análisis para definir, haciendo una analogía un poco burda con la economía de la época, del *laissez faire* a la era de la toma de decisiones. Ahora bien, esto es muy imperfecto todavía. ¿A qué le llamo el *laissez faire*? A que la policía "sabe lo que tiene que hacer", los fiscales "saben lo que tienen que hacer", los organismos del Poder Ejecutivo que hacen prevención "saben lo que tienen que hacer", y el resultado final es el de una especie de competencia en este campo. Una competencia malsana y, eventualmente, de lo que llamamos «bolsones de cooperación», que se dan a veces por la habilidad o la impronta carismática de algunos dirigentes o la fuerza de alguien. Entonces se hacen «bolsas» de cooperación, pero esto es como si fuera un libre mercado que se ajusta por sí mismo.

Se darán cuenta que en una política evidentemente estatal como la que estamos hablando esto tenía un poco de locura y, sobre todo, provocaba lo que llamábamos «políticas de arrastre». Es decir, seguir haciendo siempre exactamente lo mismo mientras la sociedad ha cambiado hacia fenómenos criminales cada vez más complejos. Entonces, estamos en un entorno en el cual no está claro que haya que tomar decisiones, y por lo tanto la irrupción de los mecanismos de recolección de análisis de información entran – y ayudan también – en esa idea.

Hay que tenerlo en cuenta porque no es tan sencillo, como que uno se sienta y le va a llegar a su escritorio, al despacho de los directores, un pedido absolutamente claro de qué es lo que hay que hacer. Hay que moverse en un mundo que tiene una cierta indeterminación, donde no está claro lo que se quiere ni qué información se requiere para lograrlo, porque

no está claro qué decisiones hay que tomar. No está claro siquiera que haya que tomar decisiones. Por lo tanto, hay que pensar a los Centros de Análisis y a los Observatorios que se están creando en el país como una herramienta de normalización de la política, no solamente como un centro de producción de información. Eso le tiene que dar una impronta de cierta proactividad al trabajo que ustedes hacen[1], que en condiciones normales no estaría o no sería tan necesario. Esta sería la primera idea que me interesa señalar sobre el tema.

Pensemos por ejemplo en uno de estos entornos donde ni siquiera está muy claro que hay decisiones que tomar, como puede ser el caso de los métodos de patrullaje policial. Al hablar con la policía, lo más probable es que no sepan que existen distintos métodos de patrullajes policiales (que podemos definirlos como a, b, c, d y e). Incluso, cada comisaría patrulla porque conocen los circuitos. Y cuando uno les plantea que es necesario cambiar la estrategia de patrullaje para perseguir otros entornos, muchas veces las propias fuerzas de seguridad dicen "no, yo aplico la ley". Es decir, se responde con vaguedades a algo que son ideas absolutamente de sentido común. Pero lamentablemente así es el entorno, y esta construcción institucional se hace en estos mismos ámbitos.

Y esto último es determinante, porque uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta un Centro de Análisis o un Observatorio (y a su vez, es una de las desviaciones más grandes que hay) es el de producir información por fuera de los circuitos de decisión. Ustedes de seguro me dirán: "Bueno, pero todo se vuelve un imposible, porque tengo inestabilidad en la idea misma de decisión, inestabilidad acerca de cómo y quién toma las decisiones, y usted me está diciendo que uno de los principales problemas que existe es que un Centro de obtención, sistematización y análisis de información produzca información por fuera de los circuitos de decisión".

Sin embargo, podemos decir que en este país ésta es la mayor dificultad que hay hoy en día. Probablemente se pregunten, incluso, qué hacer si nadie de los tomadores de decisión pide información, o la pone sobre la mesa a la hora de tomar decisiones. Y ahí está precisamente la cuestión:

1. Nota de la desgrabación: aquí Binder se refiere a los investigadores sociales y expertos en seguridad de la Revista que formaron parte del encuentro con el autor.

eso es planificar la actividad de un Centro de análisis de un modo permanente, en el contexto real donde se está trabajando, es decir, otra vez vamos a tener que ir conociendo muy bien qué circuitos de toma de decisiones están activos.

En mi experiencia personal, lo que he visto es que se produce información que termina siendo como una sonda espacial lanzada al vacío, porque no hay ningún circuito de decisión que va a utilizar esa información. Y los pocos circuitos de decisión que tenemos, no producen información por sí mismos. Y esto último influye en el plan de prioridades, en la dinámica y en la metodología de recolección de la información. Por esto mismo, yo creo que es función de los sectores dirigenciales de estos Centros de Análisis u Observatorios, ir teniendo en claro en la cabeza un mapa de los circuitos de toma de decisiones, de los circuitos que están activados y los que no están activados, y saber moverse de esa manera. Esta sería la segunda idea que me interesa mencionar sobre el tema.

Es decir, hay que conocer estos ámbitos de política y su funcionamiento, porque en un modelo de transición, no hay nada peor que producir información al vacío y, al mismo tiempo, a los pocos circuitos de decisión no ponerles información sobre la mesa. Esto también influye mucho en la metodología, porque uno de los vicios que tenemos en la producción de información en la Argentina es – como lo que hemos avanzado hasta ahora se está haciendo por fuera de o con una gran debilidad de los circuitos de toma de decisión – que no hay claridad sobre el tipo de información y el nivel de profundidad que se necesita.

No hay nada peor para el tomador de decisiones que le pongan un exceso de información que lo confunde. Eso es lo peor que le puede pasar. No se olviden que los Centros de Análisis integrados en el Estado hacen actividades de investigación, pero no son Centros de investigación académicos o lo que fuere, que pueden tener otra estrategia. En este sentido, yo creo que, en la metodología general de la recolección de información sobre estos sistemas, es decir, sobre los sistemas de seguridad y los sistemas penales, siempre hay que tener metodológicamente en claro el proceso de toma de decisiones, porque eso vuelve útil a la información.

En este punto, debemos tener en claro que un proceso de toma de decisiones puede ser un proceso de toma de decisiones inmediatas, de mediano o de largo plazo. La toma de decisiones puede ser hipotética,

incluso, para pensarla como una hipótesis de los trabajos de análisis, qué decisión tomar, etc.

Entonces, a la pregunta acerca de cuándo es útil la producción de información, podemos decir que ésta se transforma en tal cuando se integra en un proceso de toma de decisiones. Si la información no se integra o no está preparada para integrarse en un proceso de toma de decisiones, esa información se vuelve inútil.

Cuando alguien inicia un proceso de toma de decisión, y busca aprender a tomar información, para entender por ejemplo por qué se realizan tales tipos de homicidios en determinada localidad, la pregunta que hay que hacer inmediatamente es qué tipo de decisión se va a tomar con esta información que se produzca. Porque si no se tiene esto claro, la información que se produzca va a tener muchísima menor calidad.

Por otra parte, a veces el proceso genera incluso arquetipos de tomadores de decisiones que son inexistentes, a veces arquetipos de tomadores de decisión que son débiles o equivocados, o ya no existen, existían antes, o tenemos una serie de arquetipos elementales de tomadores de decisiones tales como el legislador o el juez, abstractos, que no se condicen con los procesos de toma de decisión reales.

Entonces, otra pregunta que siempre hay que hacerse, es qué tipo – aunque sea un tipo ideal – de persona es la que va a tomar decisiones, y qué tipo de decisión es la que se va a tomar. A modo de ejemplo, un tipo de decisiones son las decisiones de prioridades. Las decisiones de prioridades son centrales en los procesos actuales de política de seguridad y política criminal. Es importante establecer cuáles serán las prioridades, es decir, si se interviene o no se interviene, si se pone a la policía a trabajar en la trata de personas, en la droga, en los homicidios por ajuste de cuentas o por problemas de pareja, en el control de armas, en el narcomenudeo, etc. Es dónde pongo a trabajar a la policía principalmente, cuáles serán las prioridades de su intervención.

Probablemente ustedes piensen que esto ya es cuestión del sentido común, pero en mi experiencia son muy pocos los lugares del país donde están absolutamente claras y fundadas las prioridades de la política de seguridad o de la política de prevención. Creer que la ley fija prioridades

es una confusión muy importante. La ley normalmente da autorizaciones, pero no fija ninguna prioridad, o si las fija, es en un sentido muy vago.

Luego existen otro tipo de toma de decisiones que tienen que ver con la asignación de recursos. La asignación de recursos es una de las tareas más complejas y más débiles que hay en las políticas de seguridad. ¿Por qué hay 30 policías acá y 15 en este otro lugar? ¿Qué es lo que fundamenta eso, y qué es lo que fundamenta comprar un patrullero allá y no acá? ¿El proceso decisorio va a ser un proceso mixto? Será un proceso mixto. Pero cuando el objetivo que tenemos es poner información sobre la mesa del proceso decisorio, debo tener claro «ese tipo» de decisiones.

Otras decisiones van a ser las de monitoreo. Para tomar las decisiones de monitoreo, por ejemplo, técnicamente se necesitan reportes de corto plazo. En este sentido, cualquier política de seguridad o política criminal bien planificada no sigue los pasos racionales como se estudiaba antiguamente, donde se hacía un diagnóstico, sobre la base del diagnóstico se tomaban las decisiones, se asignaban recursos y posteriormente se evaluaba su resultado. Eso era lo que se conocía antiguamente como el «modelo lineal».

Hoy en día, sin embargo, al "monitorear" todos sabemos que el ciclo de las políticas públicas es más bien espiralado – pues esto ya lo demostró en un artículo famoso Wildavsky, en un libro que se llama *Implementación*[2] –, ya que se necesitan permanentes funciones de diagnóstico, permanentes funciones de toma de decisión de asignación de recursos y permanentes funciones de evaluación, porque la propia intervención va modificando el campo permanentemente. Por lo tanto, si no se monitorea, no se pueden dar esos pequeños golpes de timón necesarios para que la política no se desvíe de sus objetivos.

Ahora bien, ¿cómo influye esto sobre los reportes de los Centros de Análisis? Obviamente, si se busca hacer monitoreo se necesita realizar un tipo de reporte de corto plazo, que no tiene nada que ver con la profundidad ni con la extensión que se necesitan en los reportes de largo plazo, que se hacen cada tanto para la evaluación. Para evaluar se necesita

2. Pressman, J. & Wildavsky, A., *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE, 1998.

haber terminado un ciclo, se necesita volver a hacer un replanteo grande, barajar y dar de nuevo, que es algo distinto a las lógicas del monitoreo.

No obstante, la producción de información tiene que ir acompañada de todo este tipo de tomas de decisiones. Entonces, en este primer bloque lo que les estoy diciendo es: no cometan el error de pensar que el circuito de información puede estar por fuera de todos los problemas que tiene el desarrollo de los procesos decisorios de la política. Esto lo hemos vivido mucho y conduce al aislamiento y al encapsulamiento de los Centros de Análisis. Y este aislamiento y encapsulamiento de los Centros de Análisis es el más claro indicio de que en poco tiempo le van a dejar de dar financiamiento, y van a desaparecer. Esto lo hemos vivido no una, sino treinta veces.

Al mismo tiempo, el segundo mensaje claro y técnico que me interesa dejarles es: meterse en el proceso decisorio no es algo simple y sencillo, porque se van a encontrar con que no está clara la decisión, porque las decisiones son mixtas, o porque les van a echar la culpa de que la realidad es como es. Y no es distinto lo que quiere el que tiene que tomar decisiones, porque si se meten en los procesos de monitoreo, están en el campo en el que tienen que moverse políticamente.

Vayamos ahora al segundo bloque de ideas que quería presentarles. Esto tiene que ver con que tenemos un enorme problema con el ciclo de producción de la información. En este sentido, podemos decir que habitualmente tenemos un problema de obtención, un problema de registro, un problema de sistematización, un problema de recuperación, un problema de análisis y luego un problema de su uso. Esto es lo usual en los ciclos de producción de la información. Y si bien esta es una de las clasificaciones, sirve analíticamente para ir viendo lo propio.

Ahora bien, ¿cuáles son los problemas que tenemos con la obtención de todo esto? El problema que tenemos con la obtención de todo esto viene del fondo; como no tenemos claras las unidades de medida que nosotros mismos utilizamos – que son relativamente útiles –, las posibilidades de medición y de modificación de estas unidades de medida son bastante más rígidas.

Les cuento un ejemplo para que vean a qué me refiero con este tema: yo vengo hace varios años en distintos lugares del país y de América Latina, tratando de medir lo que podríamos denominar como la «productividad» del Ministerio Público Fiscal, es decir, tratando de medir el 100% de lo que ingresa al cuerpo de fiscales, para luego confrontarlo con el egreso, usando, como categoría de egreso, la de un análisis simple *input-output*. Alguien incluso podría decir que esto lo hace hasta un almacenero, porque si no, no podría administrar su negocio.

Y, efectivamente, de eso se trata: de medir los *outputs*, las salidas que da el sistema, y para eso usamos un concepto que llamamos, justamente, «salidas de calidad», que son todas aquellas – de cualquier tipo – que dan una respuesta. Por ejemplo: condenar a una persona, absolverla, sobreseerla – que es lo mismo que una absolución sólo que en otro momento –, aplicarle el mecanismo de la suspensión a prueba – la *probation* –, o incluso hacer un acuerdo reparatorio entre víctimas e imputados. Es decir, miro el 100% de casos ingresados y lo confronto con estas cinco salidas, para tratar de construir valorativamente una tasa admisible de productividad o eficacia en el Misterio Público. No parece algo muy complejo y, sin embargo, yo vivo fracasando en este intento.

A modo de ejemplo, cuando logramos hacer esto, mostramos que las tasas de productividad en muchos de los Ministerios Públicos, inclusive en aquellos que tienen una autopercepción de que hacen las cosas bien, no superan el 10%, lo cual significa que en el 90% restante de los casos no hay ninguna respuesta. Entonces, cuando hablo con los fiscales no sólo les pregunto si acaso se dan cuenta de que esta es una tasa muy baja de productividad, sino que también les advierto que, incluso, tengo la sospecha de que no están contando bien, lo cual de por sí es bastante grave, ya que es como que a un equipo de fútbol le digan que no están contando los goles que meten.

Nuevamente: estamos hablando de «salidas de calidad», y si bien esta falta de registro va en contra del propio sentido común, no es algo que realicen correctamente nuestras instituciones. De hecho, los propios fiscales que trabajan en los casos reconocen estos errores en los cómputos, cuando por ejemplo uno habla con ellos y admiten que, en su registro, hacen figurar como "archivo" los que fueron acuerdos informales entre el imputado y la víctima, o cuando en los casos de amenazas los fiscales logran que el caso se arregle, y después lo registran en sistema como un

"archivo". Esto es algo que he observado en reuniones de trabajo con los fiscales.

Y cuando uno les dice que no pueden poner bajo la categoría de "archivo" lo que en verdad es un triunfo de la institución – que es haber logrado un acuerdo –, porque en realidad es una «salida de calidad» y deben cambiar el nombre con el que registran esas actividades en sistema, es como pedirles que escalen el Everest. En este sentido, los fiscales están contando mal, tienen que cambiar la categoría en su sistema de registro, porque si ellos no están registrando bien sus propios triunfos, significa una patología aún más grave, incluso si no les interesa en absoluto lo que pueda decir la sociedad, porque esto se los está advirtiendo alguien de buena fe para mejorar las cosas. Luego esto lo agarra un periodista que quiere comunicar la situación, y dice: «el 90% del Ministerio Público no hace nada, incendien estas oficinas».

En el contexto actual de nuestro país, sin embargo, pareciera que cambiar esto es imposible o, al menos, no lo he logrado personalmente. Esto no se los digo para darles una sensación de pesimismo, pero sirve para observar cómo tenemos un problema que, a su vez, es un problema político en la conformación de las unidades de medida.

Por esto mismo, la mayor dificultad que hoy en día tiene un Centro de Análisis es que, para responder a los problemas del «bloque uno», no puede dar por supuesto, de movida, la calidad de las unidades de medida, que debería ser lo más básico de todo. Recuerdo que una vez mientras estaba trabajando en Perú con el creador y director del *Observatorio de Conflictividades y Violencia*, él me decía que una de las tareas principales de un Observatorio de estas características es la reconstrucción del sistema de medidas, como si fuera que hay que reconstruir el sistema de pesos y medidas de Debray.[3]

Ahora bien, ¿por qué ocurre esto? Principalmente porque uno usa pulgadas, el otro usa leguas, metros, kilos, otros usan una medida inexistente que la inventaron para su propio uso, etc. En definitiva, cuando a uno le consultan por la «cantidad» de determinada cosa, ya se vuelve algo extremadamente problemático. Entonces, la reconstrucción, la

3. Debray, R., *Introducción a la mediología*, Buenos Aires, Paidós, 2001.

comprensión de los problemas que posee la unidad de medida, es una tarea muy complicada y compleja. Hay que tener una capacidad analítica acerca de lo que se está produciendo.

Y, para empezar, hay que tener muy en claro que esto no se puede hacer de un día para el otro. Basta con observar cómo la humanidad tardó unos cuantos siglos y cómo todavía tenemos disputas sobre si unificamos el sistema métrico y si acaso éste es realmente universal. Si tenemos esas disputas para contar simplemente la distancia, imagínense lo que ocurre al momento de querer contar políticas más complicadas. Fíjense por ejemplo los problemas que tiene la política económica con las unidades de medida, que supuestamente es la política pública más adelantada de todas.

Pero en este campo de la política criminal todavía tenemos que medir y no dar por supuestas cosas, porque todo el mundo da por supuesto que lo que tenemos que hacer es *contar* exclusivamente imputados y víctimas. ¿Hay que hacerlo? Por supuesto que hay que hacerlo, pero es muy poco lo que se puede obtener midiendo solamente imputados y víctimas. Entonces, hoy en día estamos trabajando en la construcción de unidades de medida básicas y unidades de medida complementarias, en un trabajo técnico que hay que elaborar de un modo muy complejo. En los últimos años incluso, se empezó a computar el éxito de algunas operaciones judiciales, como el caso del decomiso, pero todo el mundo dice que, si tuviera que tomar decisiones sobre el registro de estas cosas, es algo muy relativo.

Por otra parte, el segundo problema que existe y que hay que enfrentar en los Centros de Análisis es el de las *fuentes* de información. ¿Cuál es el problema con las fuentes de información? A *contrario sensu* de lo que comúnmente se cree, el problema es que tenemos muchas fuentes de información. Según las áreas que tengamos, tenemos saturado el sistema de producción de información, pero sin ningún tipo de coordinación ni control de las mismas.

A modo de ejemplo, tenemos la información que se produce a nivel municipal, y dentro de este mismo nivel municipal, vamos a encontrarnos a su vez con otros dos o tres productores de información: la información que se produce en impuestos, la información que se produce en las áreas de planificación municipal, etc. Del mismo modo, tenemos la información que se produce en el nivel provincial y, al mismo tiempo, dentro del nivel

provincial tenemos la información que produce la policía, las fiscalías, la justicia, el sistema penitenciario y los otros organismos provinciales.

En tercer lugar, tenemos otro nivel adicional que es la información que produce el propio Estado Federal, que a su vez se divide en muchos otros niveles. Aquí ocurre otra vez lo mismo, es decir, tenemos estas mismas instituciones, nada más que ahora vamos a tener información de cuatro fuerzas federales, la información que produce el propio Ministerio, la que produce la Dirección de Política Criminal, la que producen los organismos autónomos – como por ejemplo la Defensoría del Pueblo, el INADI, la Procuración Penitenciaria o el Comité Nacional de Prevención de la Tortura –, etc.

Después tenemos la información que se produce a nivel internacional, y finalmente tenemos la que se produce en el ámbito no estatal: ahí vamos a tener la información que producen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la información que produce la academia, etc.

Y de todas estas fuentes, a su vez, si hacemos las cuentas veremos que en realidad alrededor de diez o quince son útiles para la seguridad. Todas ellas dispersas, trabajando sin norte y yendo para cualquier lado, lo cual lo torna en algo realmente muy difícil. Y esto nos plantea, desde el punto de vista de la planificación del trabajo de los Centros de Análisis, un doble problema: primero, en la tarea de la sistematización, es decir, cómo hago para que ese conjunto de fuentes dispersas se convierta en un sistema.

Y aquí es necesario diferenciar: una cosa es el «sistema» y otra cosa es el «orden». La noción de "sistema", implica que por lo menos somos conscientes de la interacción de todos estos elementos y hay algún circuito de comunicación entre todas estas fuentes de información. Eso es quizás el primer objetivo. La cuestión del "orden", en cambio, ya es algo mucho más difícil: requiere que estas fuentes respondan a un patrón común y a una jerarquización, por eso esta cuestión conviene dejarla para más adelante. Por ahora necesitamos construir el sistema, y la decisión estratégica más difícil en este contexto, muy claramente, es la decisión de cómo hacer para reconstruirlo.

Normalmente, si bien los Centros de Análisis tienen apoyo político – incluso cuando este apoyo es bastante fuerte –, son inicialmente débiles

como para pedir que les pasen «la pelota» en la discusión política. La dirigencia política primero va a mirar a la policía, a la Justicia, a la Fiscalía y van a decir: «Me parece que no te paso la pelota».

Entonces, ahí hay que construir una serie de alianzas a través de círculos concéntricos, para generar esto que llamamos los juristas o los abogados "fuero de atracción", que permitan establecer un polo de atracción de tal manera que los otros tengan interés en venir a coordinarse conmigo. Sin embargo, esta es una dificultad muy grande.

En mi experiencia personal, esta es una decisión muy compleja, porque las opciones con las que cuento para hacer esto son pocas. Una de las opciones es hacer una alianza básica con el sistema general de información: lo que son los organismos como el INDEC, los censos, las secretarías y las oficinas de producción de información existentes, que dentro de cada provincia tienen un nombre distinto. Esto es bueno porque normalmente ahí uno encuentra una gran calidad técnica; probablemente cuenten con los mejores estadísticos de cada lugar, o gente que tiene mucha claridad en el tema. Esta es, probablemente desde el punto de vista técnico, la mejor alianza posible. Por ejemplo, en Perú habíamos hecho algo de este estilo.

Ahora bien, ¿cuál es el problema de esta opción? Que en general éstos son organismos que todavía no ven como algo importante la producción de información en materia de política de seguridad y política criminal. Si uno va y les habla de contar el estado de las viviendas en la provincia indudablemente lo van a entender. En cambio, si les proponés contar los homicidios probablemente te digan que eso es trabajo de la Justicia. Pero si se logra hacer una buena alianza, uno ahí puede reposar tranquilo.

A continuación, empieza la otra cuestión importante, que es con quién hago la segunda alianza: ¿Con el Ministerio Público o con la policía? Y esto hay que sentarse a pensarlo. Si la hago con el Ministerio Público, probablemente me encuentre con que la idea de hacer nuevas políticas sea más fuerte, pero también me voy a encontrar con que el nivel de confusión que existe hoy día en las cabezas dirigentes de nuestros Ministerios Públicos Fiscales, Procuradores y Fiscales Generales, es mayúscula.

Intuitivamente, yo trataría de usar como pivote de modernización del sistema de información a la policía, pero hay que ver quién se anima a entablar una alianza con la institución. Asimismo, hay que ver si la policía

puede entablar una alianza, si los ven, si los apoyan o si quieren hacerlo, porque el sistema de información de la policía es más antiguo que el del Ministerio Público, o muchas veces incluso es peor que el del propio Ministerio Público, pero está más cerca de la realidad.

En este sentido, el sistema de información de la policía tiene una inmediatez que, si se logra normalizar, funciona. El problema está en que, por el estado de burocratización de nuestros sistemas policiales, están más preocupados por evitar responsabilidades o provocar nulidades que por manejar estas cosas. Pero siempre hay que intentarlo de todos modos.

Y de alguna manera, en esos tres organismos – Ministerio Público, policía y Centros de producción de información profesionalizados, como puede ser una Dirección de estadísticas del Poder Ejecutivo –, está lo que podríamos denominar como el «trípode esencial» para ordenar el sistema. De ahí en más, hay que hacer una tarea muy consciente, y la primera de estas tareas consiste en clarificar y tratar de hacerse un directorio, ponerle "nombre y apellido" a todas estas fuentes que acabo de enunciar. Ver, por ejemplo, quién produce la información en la provincia de Tucumán y en sus distintas circunscripciones – ya sea Juan, Pedro o Diego –, lo mismo en la provincia de Chaco, y así sucesivamente, para empezar este camino que es ineludible.

Por otra parte, el segundo problema que tenemos que manejar alrededor de esta configuración estratégica de los Centros de Análisis, tiene que ver precisamente con los modelos de análisis. En efecto, hoy en día esta es la parte más difícil de consolidar. Recién en los últimos seis o siete años se ha instalado más fuertemente la idea de que tenemos que usar modelos de análisis para entender cómo se van configurando los modelos de los fenómenos criminales. Pero esto aún está bastante en ciernes. En este sentido, creo que, para explicar correctamente el porqué de esta última afirmación, resulta conveniente realizar una primera escalada de afirmaciones, para luego discutirlas un poco más.

1) En primer término, debemos entender que es muy difícil construir un modelo de análisis de un fenómeno principal sin antes tener en claro un modelo de análisis sobre la conflictividad que está en la base. Los fenómenos criminales son el agregado de una variable, producto de decisiones de política criminal, a un fenómeno social ya existente. Y si no

se tiene capacidad de conocimiento sobre el fenómeno anterior existente – y para eso se necesitan las herramientas de análisis del conflicto que se han desarrollado desde el campo de la sociología –, ya se arranca con debilidades.

2) En segundo término, cuando yo quiero constituir los fenómenos criminales *jamás* puedo explicarlos como un agregado de agresores y agredidos. Si yo digo, por ejemplo, que ocurrieron mil robos en el año 2019 en Resistencia, y otros tres mil robos en San Miguel de Tucumán, estoy haciendo un agregado de información. Básicamente, voy a tener a una persona – si la información que tengo está bien, de lo contrario tendré una X –, y a otra persona que normalmente puede tener más información, pero con esto hago muy poco. Entonces, desde el punto de vista de la capacidad analítica, yo tengo que tener en cuenta que lo que necesito es construir un modo de análisis de las regularidades sociales por las cuales he tomado la decisión de criminalizar ese sector de intervención. Por eso, ahí está el vínculo entre el análisis del conflicto y el análisis criminal específicamente. Si yo no tengo capacidad para detectar regularidades, luego, a la hora de tomar decisiones, estas van a ser totalmente menores.

La construcción de regularidades, que es algo que hacemos desde el Análisis Político Criminal (APC), necesita mucho trabajo y es necesario discutirla. Estamos utilizando y tratando de desarrollar la idea de «mercados criminales» como una regularidad importantísima para la planificación de una política de seguridad y de una política criminal, pero también es utilizada por muchas otras. Les pongo un ejemplo de esto último que les estoy diciendo: si yo hago un simple conteo sobre homicidios, voy a poder obtener una determinada tasa que está bastante extendida en el mundo, que es la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes.

Es una tasa muy buena, y sobre todo es muy útil porque la usan hasta las empresas de turismo, por ejemplo, para decirte que las playas de Honduras son muy lindas, pero tienen una tasa de homicidios de 80 cada 100.000 habitantes. Ahí automáticamente te vas a República Dominicana, donde la tasa es más baja, o te vas a Belice, que por ahí también tiene playas con tasas menores. Entonces, con que la información se use para eso, pareciera que ya está bien, pero lo cierto es que hay que tener en cuenta la importancia de esta información en el proceso decisorio.

En este sentido, si hay que organizar una política de seguridad determinada, la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes sin dudas nos sirve para algo […] Si la tasa en la ciudad de Santa Fe está tres veces por arriba de la media nacional, indudablemente tenemos una alarma. Y los Centros de Análisis tienen que ser productores de alarma: tiene que sonar la alarma si en todo el país tenemos cinco o seis homicidios cada 100.000 habitantes y, por ejemplo, San Miguel de Tucumán tiene 15 cada 100.000 habitantes, o si en Resistencia tenemos 12 cada 100.000, y así sucesivamente.

Ahora, supongamos que nos piden hacer algo al respecto. Sin lugar a dudas, la categoría de "homicidio" nos dice muy poco sobre el tema. Por esto mismo, pueden fijarse por ejemplo los reportes que está haciendo actualmente la Dirección de Política Criminal del Ministerio Público de Santa Fe, que se ha preocupado mucho por afinar esta cuestión, ya que define muchas cosas. Las dos grandes categorías que nosotros utilizamos, que son «homicidios producidos por ajuste de cuentas de mercados criminales» y «homicidios producidos por relaciones personales conflictivas», son dos universos totalmente distintos.

Si hay que elaborar un plan y quiero usar las técnicas de prevención de los conflictos personales, sean éstas preventivas o disuasivas, respecto a los ajustes de cuentas, me voy a equivocar profundamente. E incluso, tendríamos que ver de qué mercados criminales se habla, porque el ajuste de cuentas en el nivel de los mercados criminales barriales tiene unas características distintas al ajuste de cuentas en el mercado internacional de droga. Ahí ya te van a mandar a algún sicario de otro país, y andá a agarrarlo después, o andá a hacer algo para prevenirlo […] va a ser imposible.

Entonces, para llegar a esos niveles de conocimiento necesitamos el análisis de patrones totalmente distintos. Los Centros de Análisis tienen que apuntar a eso, que en mi opinión personal también es lo más apasionante que hay, porque si hay algo que es interesante en términos profesionales es ser un buen analista de estos fenómenos criminales. Si hablamos de la trata de personas como una realidad de todo tipo, es importante distinguir los casos de explotación laboral con los de explotación sexual, qué tipo de explotación sexual hay detrás de ellos, etc.

Y ahí otra vez, necesitamos volver sobre las fuentes, porque con ellas vamos a poder utilizar los mecanismos de inteligencia criminal que tienen todas las policías, todas las Comisiones a nivel nacional, más lo que pueda tener de remanente por ahora la Inteligencia Nacional. Todos tienen información de Inteligencia, pero nos interesa cierto uso de esta información.

No la información que puede obtenerse en el marco de una causa, en la que querés averiguar si Diego que vende droga en un barrio de Resistencia, en realidad es gerente de la empresa de Pablo que está en Corrientes, porque esa no es la información que necesitamos. Pero hay otro tipo de análisis de Inteligencia, vinculado al *modus operandi*, a patrones y perfiles, que sí es útil cuando se quiere hacer un análisis sobre los fenómenos criminales.

Ahora bien, para tener esto en claro, lo primero que hay que romper es la idea de que se tiene que tener información sobre el «delito». La categoría «delito» es una categoría absolutamente inútil en términos de planificación de seguridad o de política criminal, porque el delito no es una categoría homogénea, es una analogía que a nosotros nos sirve en el sistema de garantías, pero no nos sirve para la planificación político criminal.

Probablemente, incluso, les van a hacer preguntas sobre si ha aumentado el delito humano en determinada jurisdicción, pero esto es algo que tenemos que ir resolviendo en el futuro, que es, precisamente, la necesidad de que los dirigentes políticos y los funcionarios públicos tengan una comunicación de mayor calidad sobre estos temas.

Porque esto es como que les pregunten un sinsentido, como si a un ministro de Economía le pregunten por los seres naturales de este país, o a un ministro de Agricultura le consulten por los seres con cuatro patas […] Cuando uno habla de "delito" puede imaginarse un homicidio, agresiones sexuales, violencia doméstica, estafas, las nuevas y tan gravísimas formas de usura de las financieras populares, corrupción, colusiones de los grandes mercados criminales, los cinco o siete mercados de droga existentes, el mercado de armas, las distintas formas de delitos ambientales, la criminalidad económica en sus veinte mil facetas […] Entonces, ¿ustedes creen que todos estos fenómenos responden a patrones comunes?

Por ejemplo, si yo quiero ver los alcances de un plan de prevención del consumo de alcohol, porque ciertos conflictos rodeados con alcohol tienen una enorme cantidad de violencia, eso sin dudas nos serviría mucho, pero dudo que tenga algún efecto sobre la criminalidad económica. Entonces, en esto hay que hacer una pedagogía colectiva, para que se entienda que no podemos usar simplemente la categoría «delito». Decir que en Chaco o en Tucumán aumentaron o disminuyeron los «delitos» es un sinsentido, porque ahí la respuesta es que en algunos de estos delitos los casos efectivamente han aumentado, mientras que en otros probablemente hayan disminuido.

E incluso si estuviéramos en un nivel absolutamente sofisticado de análisis, en Argentina estamos a años luz de poder inventar una ecuación que logre ponderar la influencia de todas las formas de criminalidad en la calidad de vida de los tucumanos o los chaqueños. Y así y todo, sería algo de muchísima dificultad de elaboración, porque ese es el tipo de indicadores que se utilizan normalmente para la comparación internacional.

Por ejemplo, fíjense el BID, cuando desarrollaba indicadores regionales y estaba tratando de normalizar los múltiples indicadores sobre criminalidad en la región.[4] Eso estaba muy bien, pero básicamente son indicadores que nos sirven para tener una mirada regional, que siempre es bienvenida, pero en este momento nosotros no necesitamos – sobre todo ustedes – una mirada regional. Esas miradas regionales tienen que reflejarse, pero también necesitamos la mirada más localizada posible. Cuando uno pregunta cómo se construyen los indicadores nacionales, te encontras con unas deficiencias técnicas enormes, que luego son utilizadas a nivel regional.

«Campo en construcción, hombres trabajando», es el cartel que hay que poner en esta área. Sin dudas quedan otros problemas sobre cómo organizar algunas cuestiones, pero detengámonos aquí para poder entrar a discutir estos que son, a mi juicio, los problemas de tener en cuenta los procesos decisorios, de la reconstrucción del sistema de información para convertirlo en un sistema en sí mismo […] Los problemas analíticos

4. Ver, entre otros, Jaitman, L., *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

existentes, que influyen de un modo directo en la conformación de los planes de trabajo de los Centros de Análisis.

Foto: Universidad Andina Simón Bolívar.

Revista Pena y Estado | Nro. 2, 2021, 110-122.

Apuntes para una Política Criminal con perspectiva de género. *La experiencia desde una Unidad Fiscal Especializada* *

ANALÍA V. PLOSKENOS **

Trabajar sobre una política criminal con perspectiva de género supone, en primer lugar, partir desde los postulados básicos y clásicos de la Política Criminal, y para ello utilizaré la definición que propone Binder.[1]

Este autor menciona que el poder penal siempre ha sido (y es) ejercido con algún nivel de organización – ya que su actuación nunca ha sido accidental ni azarosa – y esta forma de organización, fundamentalmente de la violencia existente en las sociedades, es lo que llamaremos Política Criminal.

En efecto, la Política Criminal es una política pública de administración de la violencia estatal que opera a través de la gestión de conflictos que ocurren en ella[2], de forma normal y no negativa. Esta idea de sociedad conformada a partir de conflictos y no de consensos, potencia la representación de que la ocurrencia de delitos son episodios normales que ocurren en todo tipo de sociedades y en todo tipo de momentos históricos.

* El presente texto es una desgrabación que forma parte del *Ciclo de Conversaciones sobre Política Criminal y Seguridad Ciudadana* de la Revista Pena y Estado, realizada en junio de 2021, y reproducida en esta sección con autorización de la autora.

** Abogada (UBA). Master en Sistema Penal y Problemas Sociales (Universidad de Barcelona). Coordinadora de las áreas de Análisis Criminal y Planificación, y Política Criminal y Relaciones Institucionales de la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), del Ministerio Público Fiscal de la Nación (Argentina).

1. Binder, A., *Análisis Político Criminal*, Buenos Aires, Astrea, 2011.
2. Binder, A., "La Política Criminal en el marco de las Políticas Públicas. Bases para el análisis político-criminal", en *Revista de Estudios de la Justicia*, Nº 12, 2010, pp. 209-227.

CC BY NC ND

RECIBIDO: 22/6/2021 · ACEPTADO: 6/7/2021

La política criminal (democrática) que se diseñe a los fines de gestionar estos conflictos debe organizarse, implementarse y evaluarse con el fin de restringir discrecionalidades ilegítimas y apegarse a un Estado social de derecho. Por ello y, en primer lugar, debe asumir una perspectiva de derechos humanos, es decir, en clave *pro homine*.

Antes de continuar, una primera aclaración: esta política criminal debe ser distinguida de lo que regularmente se entiende como política de seguridad, siguiendo nuevamente a Binder, que implica una política de restablecimiento del orden, entendido este como una restitución del "orden social" o "equilibrio social", de neto corte positivista. Esta idea de orden no es democrática y nos ofrece una visión esquemática, lineal y simplista del conjunto de fenómenos atrapados por la política de seguridad.[3] Una visión democrática del control de la criminalidad no se debe fundar en una visión unilateral de la idea "orden"; por el contrario, la idea de orden debe ser reemplazada, como dice Binder, por la de *gestión de la conflictividad*.

Asumir este ejercicio organizado del poder punitivo es indispensable para entender que esta, como toda política pública, debe ceñirse a estrictos estándares de diseño, ejecución y evaluación. La Política Criminal será entonces el segmento de la política de gestión de conflictos que organiza el uso de los instrumentos violentos del Estado para intervenir en la conflictividad, sobre la base de objetivos y metas generales evitando intervenciones violentas y constitutivas de abuso de poder.[4]

Queda claro, como primer punto, que la política criminal debe ser una política pública de gestión de los conflictos violentos. Luego, como dije anteriormente, debe tener un enfoque *pro derechos*, un enfoque de derechos humanos, citando a Víctor Abramovich.[5] Estos estándares[6] deberán

3. *Supra* nota 1.
4. *Ídem*.
5. Abramovich, V., "Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política", en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 9, Nro. especial (derechos económicos, sociales y culturales), 2007, pp. 9-33.
6. (Cont.): "Entre ellos, contenido mínimo de derechos, utilización al máximo de los recursos disponibles, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y mecanismos de reclamo, producción de información y acceso, participación de los sectores afectados en el diseño de políticas públicas".

ponerse en diálogo con los diseños políticos criminales que se desarrollen desde los Estados.

Como último eslabón en el diseño de una Política Criminal respetuosa de un Estado de derecho, y volviendo a Binder, decimos que no debe ser diseñada a partir del Derecho Penal. Es decir, su trazo no debe comenzar a partir del conteo de casos y personas, sino desde un análisis de los fenómenos criminales – entendidos éstos como el entrecruzamiento entre fenómenos culturales, conflictividad y políticas estatales –, a partir de la producción de información criminal de calidad que permita identificar y conocer diversas regularidades sociales.

Ahora bien, ¿cuál es el vínculo entre los Ministerios Públicos y la Política Criminal? Sabemos que los Ministerios Públicos tienen el mandato constitucional de ser los titulares de la acción penal pública (art. 120 CN). Esta potestad debe traducirse en una persecución penal eficiente y racional, respetando garantías y derechos de las personas a las cuales somete bajo proceso. Podríamos decir, entonces, que los Ministerios Públicos son los encargados de ejecutar la Política Criminal de un Estado a través de la persecución penal.

Habrá armonía entre la Política Criminal diseñada por un Estado y su ejecución por parte del o los Ministerios Públicos cuando estos persigan y tutelen los bienes jurídicos protegidos por ese Estado. Por el contrario, cuando se desvíe de las obligaciones exigidas por este o de los compromisos internacionales asumidos, cuando criminalice bienes jurídicos no seleccionados penalmente, cuando no respete garantías constitucionales, deniegue justicia o no accione la persecución, ya sea por retardo en la tramitación de los procesos o por obstáculos en el acceso a esa justicia, existirá tensión.

Resta ahora desarrollar qué implica una política criminal de gestión de conflictos con perspectiva de género, y su traducción en una eficaz *Política de Persecución Penal con Perspectiva de Género* (en adelante, PPPPG). Al respecto, existen directrices, principios, estándares de actuación e interpretación en materia de género que aportan un criterio sustancial a la persecución penal.

En primer lugar, como les decía, una PPPPG debe perseguir manifestaciones, conflictos y violencias de género comprometidas por el Estado, sea en la Convención de Belem do Pará[7], en la CEDAW[8], en la Ley de protección integral 26.485[9], o en otros instrumentos legales, siempre y cuando sean delito. Por supuesto, tenemos muchas manifestaciones de violencia de género que no lo son, las cuales tendrán que ser sancionadas desde otra vía que no sea la penal, por ser ésta de *ultima ratio*.

En segunda instancia, una PPPPG implica una actuación activa, diferencial, y no punitivista, donde para la gestión de algunas violencias se podrán utilizar mecanismos menos lesivos de resolución de conflictos, composicionales, como así también dispositivos alternativos a la pena privativa de la libertad, que reduzcan las tasas de encarcelamiento. Sobre este punto, quiero destacar la importancia que implica recomponer el estado de la persona afectada, de acercarla al proceso penal y a la investigación a partir de una convocatoria activa, para escucharla, para tratar de reconducir o resolver ese conflicto, y también, cuando ese proceso penal culmina, instaurar mecanismos resarcitorios, de forma tal que esa reparación trascienda de forma exclusiva al caso.

Por otro lado, una PPPPG se debe apartar de un enfoque exclusivo de mujer cis para involucrar una mirada transfeminista, con enfoque LGTBI+. Un fallo reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, «*Vicky Hernández vs. Honduras*»[10], establece que la violencia basada en la identidad de género, como aquella ejercida sobre una mujer trans, constituye un factor que puede contribuir de forma interseccional a la vulnerabilidad de las mujeres y a la violencia basada en su género.

7. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1992). Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html

8. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979). Disponible en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx

9. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm

10. Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Vicky Hernández y otras vs. Honduras", Sentencia de 26 de marzo de 2021, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_422_esp.pdf

También destaca que la Convención de Belem do Pará es un instrumento vivo y que, por tanto, debe efectuarse una interpretación amplia cuando se habla de violencia de género, al incorporar no sólo a mujeres cis dentro del concepto de violencia contra las mujeres sino también a otras identidades, expresiones u orientaciones no hegemónicas.

El abordaje de una persecución penal con perspectiva de género debe asumir que estas violencias son fenómenos estructurales, no son episodios aislados, por lo cual la gestión sostenida de este tipo de políticas implican fuertes instancias de capacitación y de trabajos mancomunados entre operadores y operadoras de justicia y sus auxiliares: fuerzas de seguridad, policías que reciben denuncias, operadores y operadoras que pueden advertir fenómenos estructurales de violencias en determinadas zonas, que aborden casos despejados de argumentos vinculados a la esfera de la domesticidad. Me parece importante reforzar la idea de que la violencia de género es un fenómeno estructural, capilarizado y multicausal. Y por ello un aporte central en la atención y gestión de esta violencia, para conocer y anticipar fenómenos, será la producción de información criminal al respecto.

Al igual que en el resto de los tópicos, en la producción de información acerca de estas violencias, especialmente las letales, deberá asumirse una perspectiva transfeminista e interseccional, despojada de una mirada de género cis blanca, heteronormativa. Acercarse al fenómeno de las violencias de género desde un lugar despojado de estereotipos es fundamental para identificar y develar complejidades y discriminaciones que, de otra forma, quedarían invisibilizadas.

Por otro lado, la importancia de transversalizar una perspectiva interseccional y transfeminista en el diseño de toda Política Criminal permitirá, por ejemplo, hacer un uso inteligente del principio de oportunidad, al contextualizar e historizar las conductas bajo examen. También permitirá impulsar resoluciones composicionales, mecanismos alternativos a la pena privativa de la libertad, utilizar herramientas y argumentos de la teoría del delito con perspectiva de género. En fin, opciones menos punitivas e inquisidoras a las actuales.

Focalizo en esto porque no se advierte en ciertas prácticas, más allá de lo discursivo, un componente transfeminista e interseccional. A modo de

ejemplo, podemos observar las altas tasas de encarcelamiento de mujeres cis, trans y travestis, especialmente por delitos de drogas.[11] Una perspectiva transfeminista e interseccional necesariamente debe contribuir, en forma directa e indirecta, a reducir las tasas de sobrerrepresentación femenina y LGTBI+ en las cárceles.

A su vez, una PPPPG debe ser situada y contextual. El contexto y las relaciones existentes al momento de ocurrir los delitos, tanto cuando la persona es víctima como cuando es imputada, deben ser centrales a la hora de efectuar análisis y estudios del fenómeno, de diseñar estrategias de persecución y de evaluar el tratamiento que se le brindará desde las agencias penales.

También, una PPPPG debe poner en crisis el modelo tutelar y bidireccional de víctima y victimario, prohijado por el neoliberalismo y abrazado por gran parte del feminismo institucional cis blanco. En este sentido, coincido con Pitch al decir que el sujeto paradigmático del neoliberalismo es la víctima.[12] Este énfasis en ese estatus, especialmente el de las violencias masculinas, contribuye al fortalecimiento una política pública fuertemente articulada a partir de una mirada tutelar de protección, que formateó no sólo los modos de repensar el rol de la mujer y las disidencias ante el Derecho Penal, sino que también ha logrado fortalecer la desarticulación de los sistemas de inclusión de otros colectivos. Esta doble vara del sistema penal, construye subjetividades y neutraliza otras.

Y como un último punto, una PPPPG debe brindar un trato digno y respetuoso de las identidades autopercibidas por cada persona. Esto no sólo impacta en un respeto de los derechos fundamentales de las personas, de la ley de identidad de género[13], sino también en la posibilidad del "blanqueo" de los datos y en la evitación de los subregistros, al producir información sobre las intersecciones de las mujeres trans y travestis con el sistema penal.

11. (Cont.): "En nuestro país, la situación no varía significativamente del resto de la región. De acuerdo a estudios, la mayoría de la población femenina privada de libertad está encarcelada por delitos no violentos de microtráfico o transporte de drogas".
12. PITCH, T., *Responsabilidades Limitadas. Actores, Conflictos y Justicia Penal*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2003.
13. Ley 26.743 de 2012.

Efectuado este breve análisis de una visión macro de una PPPPG, me gustaría pasar al segundo punto: cuáles son las experiencias en materia de Política Criminal con perspectiva de género del Ministerio Público Fiscal de la Nación y la importancia de la construcción de información criminal. El Estado argentino ha asumido compromisos internacionales que lo obligan a adoptar políticas en materia de persecución y erradicación de la violencia contra las mujeres y disidencias y de la discriminación contra ellas y otras identidades, orientaciones y expresiones. Vuelvo a citar entonces a la Convención de Belem do Pará y a la CEDAW, y a ciertas recomendaciones de ellas.

La Convención de Belem do Pará conceptualiza a la violencia contra las mujeres como una grave violación a los derechos humanos e impone una serie de obligaciones para el sistema de administración de justicia en general y para su abordaje desde el ámbito penal, en particular. Así, el deber estatal de investigar con debida diligencia estos hechos (art. 7 inc. b y art. 8 inc. h) impuso a las agencias públicas de los Estados – y en lo que nos atañe, a los Ministerios Públicos –, la instrumentación de dispositivos eficientes para investigar y abordar los casos más gravosos de violencia contra las mujeres cis y disidencias.

El Ministerio Público de Nación ha asumido estas obligaciones y ha adoptado ejes interesantes en materia de Política Criminal y política de persecución con perspectiva de género, desde el año 2012 – año de creación del Programa sobre Políticas de Género, luego convertido en Dirección General, cuyo fin fue transversalizar la perspectiva de género al interior del Ministerio Público Fiscal –. Así, a partir del "Ni una menos"[14] y ante la necesidad de fortalecer institucionalmente agencias investigativas en materia de violencia contra las mujeres y disidencias, en el año 2015 se creó la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), en el ámbito de la estructura central de la Procuración General de la Nación, institucionalizando y jerarquizando una Unidad Fiscal que persiga este tipo de violencias y despliegue estrategias de investigación sobre los fenómenos criminales que atraviesan a las mujeres y al colectivo LGTBI+, con debida diligencia reforzada.[15]

14. El femicidio de Chiara Páez en Argentina dio lugar al nacimiento de la colectiva feminista "Ni Una Menos", cuyo movimiento se replicó en varios lugares del mundo.
15. Fue en la sentencia de "Campo Algodonero" donde se elaboró el deber de debida diligencia reforzada, a partir de los preceptos de la Convención Americana de Derechos

La violencia letal contra las mujeres y otras identidades, expresiones u orientaciones de género ha sido y es uno de los ejes más fuertes de trabajo de la UFEM. Esto se ha materializado en el fortalecimiento de la persecución penal, a través del litigio estratégico de muertes violentas de mujeres y colectivo LGBTI+, a través de la creación de herramientas de investigación para fiscales y fiscalas específicas, y también a través de la construcción de información criminal. Sobre este último punto, destaco que la producción y el acceso a esa información no sólo son cuestiones deseables en todas las instancias de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de una política pública, sino que son obligaciones ineludibles[16], ya que es imposible pensar en formular una política pública sin el acceso previo a información de calidad y de manera suficiente. Pero además de esta etapa previa que permite conocer el estado de situación anterior a la implementación de una política, la información es esencial para conocer su impacto, es decir, si los objetivos conseguidos coinciden o no con los buscados.

Es de importancia que los Ministerios Públicos mejoren el conocimiento diferencial del fenómeno de la violencia de género para garantizar información pública oficial, accesible y de calidad. También este tipo de información colabora con los procesos de evaluación del desempeño judicial al interior de las instituciones y, por tanto, funciona como mecanismo de rendición de cuentas. Por último, impacta de forma directa en el conocimiento de fenómenos y en el desarrollo de las estrategias de prevención y persecución penal.

Ahora me voy a referir al último punto, vinculado a la labor específica que se realiza desde una Unidad Especializada: planificación, implementación y desafíos principales.

Humanos (CADH) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como "Convención de Belém do Pará"), que insta a los Estados parte a "actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer" (Caso González y otras ["Campo Algodonero"] vs. México, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párr. 284). Esta máxima de debida diligencia reforzada debe guiar el accionar de todas las investigaciones judiciales en materia de violencia de género.

16. Pautassi, L., "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición", en Abramovich, V. & Pautassi, L. (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto, 2010.

Desde la UFEM se han diseñado tres objetivos centrales y de actuación, que han podido sostenerse en el tiempo, a nivel nacional y federal. Por un lado, como mencioné, un litigio estratégico y diferencial de las violencias más extremas contra mujeres y población LGTBI+. Como segundo punto, el desarrollo de la construcción de información criminal de esas violencias. Y como último eslabón de actuación, el desarrollo y facilitación de herramientas y protocolos de investigación y litigio para fiscales y fiscalas a partir de esa información producida.

En materia de litigio estratégico, el abordaje desde UFEM, principalmente, funciona a partir de una doble vía. Por un lado, a partir del ingreso de ciertas denuncias o *notitia criminis* de las que toma conocimiento UFEM, la realización de una investigación preliminar y la puesta en conocimiento de la autoridad judicial, como cualquier fiscalía. Como segunda instancia, a partir de pedidos de colaboración de fiscalías federales de todo el país, para intervenir en ciertas manifestaciones especialmente graves de violencia de género contra mujeres y poblaciones LGTBI, tanto en la etapa de investigación como en la etapa de juicio.

El segundo punto, que es el de construcción de información criminal de esas violencias lo cual, como anticipé, es una labor central para mejorar y optimizar el conocimiento de las especificidades de los fenómenos criminales y orientar la toma decisiones en la construcción de políticas públicas efectivas, conforma un proceso sostenido de trabajo que se viene desarrollando en la Unidad desde su creación, especialmente de la violencia letal. Esta producción de información es llevada a cabo por diversos profesionales de las ciencias sociales con perspectiva de género, a través de una herramienta construida especialmente para ello.[17]

En este proceso, producir información criminal con perspectiva de género y posición interseccional implica tener presente los factores estructurales de opresión y exclusión que impactan de manera diferencial en las mujeres cis, trans y travestis – como la raza, condición de migrante,

17. La UFEM desarrolló el «*Instrumento para la medición de femicidios*», el cual es una herramienta que permite producir información criminal sobre femicidios, transfemicidios y travesticidios con indicadores y variables propios de forma independiente a la calificación jurídica. Para mayor ilustración, ver al respecto https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2017/11/UFEM_Medici%C3%B3nFemicidios2017.pdf

género, clase social o nivel educativo, entre otros –. Los métodos de recopilación de datos deben permitir identificar estas situaciones no sólo para visibilizarlas sino para dar cuenta de manera objetiva de las formas particulares de relaciones que hicieron posible estas violencias.

A partir de esta producción de información, la UFEM recopila en forma anual información sobre femicidios, travesticidios y transfemicidios ocurridos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como dato singular, durante el año 2020 la UFEM ha publicado un *informe quinquenal sobre femicidios* (2015-1019)[18], que permitió efectuar análisis pormenorizados acerca de la dinámica del fenómeno y su evolución en un período de tiempo más prolongado, conformando un insumo eficiente, estratégico y situado para desarrollar políticas de prevención intra e interinstitucionales.

Como último eslabón de práctica institucional, la UFEM ha desarrollado una serie de herramientas, protocolos y documentos de trabajo para fiscales y fiscalas, con el objetivo de optimizar sus procesos de trabajo y estandarizar prácticas de investigación y litigio con perspectiva de género. Como por ejemplo, se han construido guías y protocolos vinculados con pautas de investigación en materia de violencia doméstica, en materia de femicidios, transfemicidios y travesticidios, se han desarrollado pautas de investigación de mujeres y personas LGTBI+ desaparecidas, documentos de buenas prácticas investigativas en casos de procesos por crímenes de odio y prejuicio, como el de Diana Sacayán, y se está en proceso de construir herramientas de investigación y litigio relacionadas con la violencia sexual.

Ahora bien, esta es la "foto" rápida del trabajo cotidiano de UFEM. Cuáles son, a mi criterio, los principales desafíos de actuación de la UFEM y de cualquier unidad fiscal especializada en materia de violencia de género, implica tener algunas coincidencias y algunas divergencias con el camino recorrido.

Por un lado, es importante fortalecer, a partir de instrucciones generales desde las estructuras centrales de los Ministerios Públicos, tanto la implementación de las herramientas, guías, protocolos de investigación

18. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2021/06/UFEM-Informe-quinquenal-2015-2019.pdf

y litigio de las violencias de género existentes, como a su vez el monitoreo de esa implementación. Poco sentido tiene crear instrumentos que estandaricen prácticas investigativas si luego no se observan ni se aplican en los procesamientos de los casos. El monitoreo continuo es un mecanismo eficaz, a su vez, para repensar esas herramientas, detectar problemas en su implementación y *aggiornar* o actualizar su contenido de ser necesario.

De la mano de esto, un desafío importante es normalizar prácticas de litigio a nivel federal, especialmente cuando hablamos de investigaciones que involucran las violencias más extremas como la letal y la sexual. Estas pautas o prácticas deben hacer efectivo el mandato de debida diligencia reforzada y deberán establecer ciertos criterios o consensos mínimos en materia de investigación del cual las pesquisas y lo/as funcionario/as no podrían apartarse, como pautas probatorias amplias, diferenciadas y contextualizadas, sin estereotipos de género, especialmente, en lo que respecta a las "buenas o malas" mujeres, como aquellas que pertenecen a clases trabajadoras o desarrollan oficios estigmatizados, como el caso del trabajo sexual. Es decir, hacer un uso "sexuado" en clave de género de la teoría del delito […] No masculinamente sexuado, que implica siempre una "objetividad" que, contradictoriamente, impacta de manera negativa.

Así también, deberían exigirse tratamientos no revictimizantes desde el minuto uno en el cual la persona que padeció una violencia se acerca al sistema penal, o sus familiares. Del mismo modo, deberían complejizarse las interpretaciones en torno al consentimiento en sentido amplio, es decir, cuando hablamos de personas que padecen violencia sexual, cuando nos referimos a instancias de participación en composición de conflictos o finalización anticipada de los procesos, como la suspensión del juicio a prueba o cuando analizamos conductas o elecciones de mujeres cis, trans y travestis en opciones laborales marginadas. Si bien las discusiones en torno al consentimiento exceden a esta charla, quiero resaltar la importancia, al momento de analizar críticamente ese consentimiento y esa autonomía, de asumir posiciones interseccionales, contextuales, relacionales y no victimistas.

Sobre esto último, me parece importante hacer foco en que el análisis de la participación de las mujeres cis, trans y travestis en los procesos judiciales no debe ser a partir de su invisibilización, objetivación o

infantilización. Es fundamental quebrar una lógica tutelarista tradicional que flaco favor nos ha hecho.

Todo esto debe acompañarse con la desformalización del lenguaje y los procesos: la sociedad tiene que entender qué pasa en las causas judiciales, qué significan las medidas y disposiciones que se adoptan, cómo y por qué se resuelve como se resuelve. Más aún, si todos los caminos – ¡y la constitución! – exigen juicios por jurados.

Otro desafío es también estandarizar procesos de medición y trazabilidad de las violencias, especialmente las letales, de forma tal de obtener información criminal de forma homogénea, evitando mediciones diversas y subregistros. De la mano de esto, se encuentra capacitar a operadores/as judiciales en brindar un trato digno. Hemos advertido casos de muertes violentas en las que, en los registros judiciales figuraba un nombre de varón, y de la lectura del expediente era una persona con identidad trans o travesti. Construir información – especialmente de violencia letal – sobre personas LGTBI es un gran desafío para las agencias públicas, por el alto nivel de subregistro que se maneja. Instancias de formación continua en medición y monitoreo de resultados deviene fundamental si queremos medir e incidir sobre estas prevalencias.

Sería sumamente valioso instaurar e institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas de los Poderes Judiciales, Ministerios Públicos y Defensorías, especialmente, en materia de tramitación de investigaciones por violencia de género. En este sentido, la información sobre medidas de protección – y su vigencia –, de finalización de procesos e instancias de reparación, es poca y deficiente.

Lo/as operadore/as judiciales no están acostumbrados a que se monitoreen sus actuaciones y mucho menos a cuestionar sus prácticas. Esto es un resabio estructural de un sistema inquisitivo que no termina de sucumbir. De ahí entonces, la importancia y urgencia de un sistema acusatorio, como punta de lanza para comenzar a transparentar, al menos, algunos de los procesos y prácticas que se llevan a cabo en este tipo de investigaciones.

Fortalecer una agenda interinstitucional de producción y análisis de información, y de capacitación, es fundamental para poner en diálogo y robustecer las instancias de prevención de estas violencias.

Por último, pero no menos importante, acercar las fiscalías a la comunidad es un paso central en la arquitectura de una justicia participativa y democrática. Con esto no sólo me refiero a facilitar y agilizar los mecanismos de acceso a la justicia, sino también a la construcción de lazos comunitarios que permitan (re)conocer problemáticas ajenas a las cuestiones de criminalidad clásicas que puedan aquejar a las clases medias o altas. Asumir y trabajar con otras realidades, costumbres y complejidades permitirá, al interior de las fiscalías, desarrollar líneas de trabajo inclusivas, situadas y no elitistas o para poco/as.

Elaborar una Política Criminal de persecución penal con perspectiva de género implica, a mi criterio, todo lo expuesto y mucho más. Deconstruir y (re)construir un Derecho Penal anclado en posiciones binarias, patológicas, clasistas y selectivas – negativamente – conspira con una propuesta transfeminista, no punitiva, interseccional y antirracista. La renovación de las instituciones, prácticas y lógicas del sistema penal – con su correlato en la Política Criminal – a estas nuevas racionalizaciones se impone como algo urgente. El desafío, entonces, será estar a la altura de las circunstancias.