

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



“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 delinear 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), los decisores 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 los 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 explotan 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.