

por **MARÍA SIDONIE PORTERIE**

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y miembro del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ANTE EL ANÁLISIS DE PROBLEMAS CRIMINALES CONCRETOS: TRATA Y EXPLORACIÓN SEXUAL

LA TRATA DE PERSONAS Y LA EXPLORACIÓN SEXUAL SON PARTE DEL MISMO PROBLEMA. FOCALIZAR EN LA PRIMERA A NIVEL FEDERAL PERMITE QUE LAS POLICÍAS PROVINCIALES SIGAN PARTICIPANDO EN EL MERCADO DE LA PROSTITUCIÓN. EL ROL DE LA VOLUNTAD POLÍTICA Y EL LUGAR DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD.

REE
SEX



Trata sexual: lo viejo y lo nuevo del problema

A partir de la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (2000), la trata de personas fue reconocida como una forma de la delincuencia organizada y redefinida en virtud de incluir nuevas modalidades de explotación.

En sentido general, la trata de personas es usada para nombrar el proceso por el que se recluta, traslada y explota o esclaviza a una persona. El antecedente es la “trata de blancas”, término que se usó desde finales del siglo XIX para referir a las mujeres que desde Europa eran llevadas a Asia, América y África con el fin de prostituir las o que sirvieran de esclavas sexuales. Es por eso que al día de hoy, aunque las definiciones actuales incluyen otras modalidades de explotación, como los trabajos forzados, la esclavitud, la extracción de órganos, etc., lo cierto es que –en buena medida– cuando se habla de trata de personas el imaginario común conduce a la idea de explotación sexual.

En honor a la verdad, entonces, no hablamos de una nueva modalidad delictiva sino, cuanto mucho, de viejas formas potenciadas, complejizadas y a veces perfeccionadas por las nuevas tecnologías de comunicación, la intensificación de los flujos migratorios (internacionales e internos) y la situación de extrema necesidad en que viven amplios sectores de la población mundial.

Lo que diferencia la explotación sexual (o prostitución forzada) de la trata de personas es que la última supone el traslado de la persona para su posterior explotación en algún sitio ajeno a su entorno. El desarraigo es un factor clave para el sometimiento de las víctimas, quienes en ausencia de sus redes familiares y comunitarias cuentan con muchos menos recursos para salirse de la situación. Pero no todas las víctimas de explotación sexual han sufrido procesos de trata, lo que no las reduce en su calidad de víctimas, ni exonera a los responsables penales por los sometimientos perpetrados. Ambas situaciones implican afectación a la libertad y graves violaciones a los derechos humanos.

En definitiva, la trata y la explotación sexual siempre existieron; lo nuevo es su reconceptualización como problema público y como problema de seguridad –que merece una respuesta especial desde el Estado–.

La política pública sobre la trata de personas en la Argentina

En abril del año 2008, la Argentina sancionó la ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, creando a partir de ella el delito especial de trata de personas y definiendo algunos lineamientos de la política pública en la materia. Tal paso legislativo fue una respuesta importante ante las presiones internacionales y locales, que materializó la voluntad del Estado argentino de atender prioritariamente un fenómeno criminal invisibilizado hasta el momento. Nada indica que el problema fuera mayor al que existiera en años anteriores, sólo que en esta oportunidad las presiones internacionales, los movimientos sociales, varios sectores de la oposición política y algunos actores del propio Poder Ejecutivo Nacional tuvieron capacidad de plantear la cuestión y definirla como una situación de crisis.

La sanción de la ley, en tanto toma de posición activa del Estado frente a la cuestión, legitimó el posicionamiento del tema en la agenda pública, al tiempo que disparó y/o convalidó otras decisiones gubernamentales entre las que se destacaron las medidas de creación de órganos especiales: la Oficina de Rescate y Asistencia a las Víctimas del delito del Ministerio de Justicia de la Nación; la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas del Ministerio Público Fiscal; las Divisiones Trata de las fuerzas de seguridad federales y de muchas fuerzas provinciales, y el área de prevención de la explotación sexual infantil y la trata de personas de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Pero hubo muchas

Lo que diferencia la explotación sexual (o prostitución forzada) de la trata de personas es que la última supone el traslado de la persona para su posterior explotación en algún sitio ajeno a su entorno. El desarraigo es un factor clave para el sometimiento de las víctimas, quienes en ausencia de sus redes familiares y comunitarias cuentan con muchos menos recursos para salirse de la situación.

otras iniciativas y actividades, tanto a nivel del Poder Ejecutivo Nacional, el Ministerio Público Fiscal de la Nación, los niveles provinciales y hasta municipales de nuestro país.

Los avances institucionales han sido importantes, gracias a lo cual numerosas víctimas pudieron ser identificadas, muchos procesos judiciales se iniciaron y algunos hasta obtuvieron sentencia. Sin embargo, los cuatro años que lleva esta política pública ya evidencian un agotamiento que revela algunos problemas, al tiempo que plantea la necesidad de nuevos rumbos.

Desde el punto de vista de la política de seguridad, es posible identificar dos cuestiones centrales: La primera es la problematización de la trata sexual en un contexto de invisibilización y ausencia de lineamientos político criminales sobre la explotación sexual. La segunda es el desconocimiento del problema criminal y las limitaciones estructurales de los mecanismos institucionales con los que se interviene, reproduciendo viejas lógicas de delegación de la política de seguridad en las agencias policiales.

1. La trata y la explotación sexual de personas son un problema criminal inescindible. Sin embargo, la política criminal se enfoca casi exclusivamente en la primera.

Tras la sanción de la Ley de Trata, el tema está en agenda y esto se traduce como voluntad política de perseguir y sancionar penalmente un hecho criminal que pocos años atrás estaba invisibilizado, naturalizado y absolutamente desestimado como problema social y político. Sin embargo, su planteamiento en reflejo de las nuevas disposiciones y definiciones penales ha dado lugar a una política criminal en torno a la trata, e importantes silencios en torno a la explotación sexual, cuando el verdadero problema criminal es la explotación sexual en sus diferentes manifestaciones.

Puede haber explotación sin trata, pero no a la inversa. La finalidad de la trata, se logre o no, siempre es la explotación. En este sentido, la trata sexual es, si se quiere, una de las condiciones más gravosas de la explotación sexual, pero no la única. Desde la política de seguridad, entonces, se está ante un problema criminal inescindible.

En numerosas circunstancias, el proceso de la trata evidencia un ingreso forzado de las mujeres al mercado de la prostitución, que se desarrolla básicamente en tres tipos de lugares: prostíbulos, privados y en la calle. En cualquiera de ellos, por lo general, la actividad no es realizada de manera autónoma por las mujeres, sino que es intermediada por regentes o proxenetas. Por la naturaleza de esa relación, intrínsecamente abusiva, la mayoría de las veces no hay oferta, sino sometimiento; y es inválido (o hipócrita) suponer acuerdos entre partes. En esa vivencia convergen indistintamente víctimas de trata y víctimas de explotación. De modo que, en el circuito de la oferta y comercialización sexual de estas mujeres, el problema, más allá del recorte penal, se vuelve uno.

Una política criminal concentrada sólo en una dimensión del fenómeno (la trata) provoca importantes distorsiones para la política en sí y también en torno al fenómeno criminal en cuestión.

Un efecto central y preocupante de este encuadre de la política criminal es la sistemática invisibilización de situaciones de explotación sexual, porque

la mirada de la persecución está más entrenada y dirigida a la detección de situaciones de trata. En la práctica, esto significa que las fuerzas de seguridad, fiscales y jueces han adquirido cierta *expertise* para observar indicadores que revelen que la víctima en cuestión pudo haber sido tratada, siendo no pocas las veces que esos indicadores se toman como parámetros de explotación, de modo que otras formas de explotación no son rápidamente visualizadas. Es síntoma de esto que la mayoría de los procesamientos y las sentencias habidas en estos cuatro años de vigencia de la ley por trata de personas no contemplan concursos con los delitos de explotación, pese a que casi todos los casos son detectados en esta etapa y no en las que anteceden (captación, traslado y acogida). Esto se observa, inclusive con mayor claridad, en la discriminación que establecen las fuerzas de seguridad y convalidan los operadores judiciales, al momento de los allanamientos, entre víctimas y “mujeres libres”, siendo realmente poco verosímil imaginar que relaciones de explotación puedan coexistir con “relaciones de acuerdo y respeto” entre las partes.

Otro efecto de la política criminal definida desde la figura penal de la trata fue la desresponsabilización indirecta de la Justicia ordinaria (o provincial) sobre los delitos de explotación. Porque mientras la trata fue definida como un delito federal (artículos 145 bis y ter del Código Penal), los delitos de explotación siguen siendo competencia de las provincias (corrupción de menores, promoción y facilitación de la prostitución, y explotación de la prostitución ajena). De otra forma no se comprende la insistencia política para que la Justicia ordinaria investigue los delitos de explotación (denominados genéricamente “delitos conexos” a la trata) sobre todo en pos de identificar situaciones de trata, pero no como una prioridad en sí misma.

La ausencia de una voluntad político-criminal que anteceda a la aprobación de la ley 26.364 puede explicar la predominancia del enfoque de la trata en detrimento de la problematización político criminal y jurídica de otros delitos previamente existentes. De hecho, sin la reforma legislativa, los mismos hechos podrían haber sido alcanzados a través de otras figuras del Código Penal. Pero ni siquiera la explotación sexual infantil constituía un eje de las políticas de seguridad y persecución penal. En la distancia existente entre la mera tipificación de un delito en el Código Penal y su persecución eficaz se ubica el valor de la voluntad político-criminal y el lugar de la política de seguridad.

Es preciso, entonces, diseñar una política criminal para la explotación sexual, y en ese marco darle lugar y entidad a una política criminal subsidiaria en materia de trata. El problema es la explotación como núcleo fenoménico, que sin dudas merece un desglose de sus formas y manifestaciones, inclusive, porque es posible que la respuesta penal sea un instrumento idóneo para algunas, pero contraproducente para otras.

2. La política de persecución y prevención del delito se organizó sin definiciones ni prioridades, dejando amplios márgenes para la arbitrariedad policial y judicial.

Es imposible pensar en el mercado de la prostitución sin ubicar en perspectiva la participación policial y el “modelo de política de seguridad de regulación del delito”. Esa regulación se erigió, históricamente, al amparo de la indiferencia social y en aprovechamiento de un marco normativo que deja un escasísimo margen para el ejercicio legal de la prostitución, que en nuestro país no está prohibida. Entonces, la regulación policial del mercado de la prostitución cumplió tradicionalmente una función social, asegurando la invisibilidad de un fenómeno poco asimilable para la sociedad; y una función económica, en tanto se configuró como fuente de financiamiento ilegal de estas instituciones.

Desde el punto de vista del marco normativo, fueron la ley 12.331 de Profilaxis de las Enfermedades Venéreas y vastas disposiciones de códigos de faltas provinciales las que ofrecieron a la policía una herramienta de trabajo fantástica para intervenir en el tema. Y no justamente con afán de prevenir y controlar la explotación. De atrás para adelante: las segundas permiten el castigo con multa y prisión de actos que “ofendan la moral o el pudor”, exhibicionismo, ofrecimiento de contacto sexual en vía pública, actos que pongan en peligro el “decoro de otros”, uso de vestimenta contraria a la decencia pública, proposición manifiesta a la realización de prácticas homosexuales. Con estas facultades se materializa

la presión policial sobre las mujeres que ejercen la prostitución, hecho que decanta en dos opciones: se paga un porcentaje a la policía (regencia de primera mano), o se acude a un proxeneta de calle o con casa propia para que sea este quien negocie y “proteja” de la policía (regencia de segunda mano).

Por otro lado, la Ley de Profilaxis del año 1937 prohíbe las casas de tolerancia –entiéndase, “los prostíbulos”– y castiga con multa y prisión a quienes las sostengan, administren o regenteen (artículos 15 y 17 de la ley nacional 12.331). Como bien definió un fiscal de la provincia de Buenos Aires, “parece una ley desconocida para los operadores judiciales pero de uso regular por la propia policía”.

Si esta regulación estuviera verdaderamente vigente y no operara una doble moral social que margina y naturaliza la prostitución, y en cualquiera de estas dos operaciones el resultado es la invisibilización, sería realmente muy difícil explicar la existencia de prostíbulos en cada uno de los rincones de nuestro país.

En este contexto social e institucional irrumpen las nuevas políticas de prevención y persecución de la trata de personas.

Como resultado del reconocimiento de esta situación, se argumentó que el nuevo delito de trata debía ser competencia de la Justicia federal para que justamente no fueran las policías provinciales,

involucradas en estas prácticas de regulación de la prostitución por su despliegue territorial, quienes tuvieran la responsabilidad de auxiliar a la Justicia en la investigación de este delito.

Sin embargo y, paradójicamente, desconociendo esta situación, tanto de parte de la Justicia como de los responsables de la política de seguridad en las provincias y la Nación, decisiones clave de la nueva política de prevención y persecución de la trata de personas fueron delegadas a las fuerzas policiales.

Por ejemplo, en muchas provincias del país esta decisión se materializó en la creación de divisiones especiales para la lucha contra la trata de personas, a semejanza de las divisiones creadas en las fuerzas federales, aunque con un significado institucional necesariamente diferente.

La mayoría de las veces, la creación de estas divisiones provinciales no fue acompañada por un conocimiento y reconocimiento público de la incidencia y las características del problema en los límites de la provincia, no derivó en directivas políticas claras respecto de cómo deben organizar su trabajo, ni condujo al establecimiento de alianzas entre las divisiones especiales y los ministerios públicos fiscales de las provincias de cara a definir estrategias para la persecución de estos delitos. Más aún, en muchos casos las divisiones están pensadas para alivianar, cuando no evitar, la labor de las fuerzas federales en el ámbito provincial. Es decir, en competencia de la labor de las fuerzas federales, reproduciendo el foco sobre la trata y en detrimento –de hecho– de la visibilización y persecución de los delitos de explotación sexual.

Asimismo, es factible argüir limitaciones estructurales al funcionamiento de estas divisiones, ancladas en estructuras policiales que, en su gran mayoría, no han atravesado aún fuertes procesos de transformación y democratización, motivo por el cual conservan una estructura de organización tradicional. Se trata de organizaciones altamente centralizadas y jerarquizadas, conducidas por una cúpula policial, con una fuerte impronta militarista y amplísimos márgenes

Tras la sanción de la Ley de Trata, el tema está en agenda y esto se traduce como voluntad política de perseguir y sancionar penalmente un hecho criminal que pocos años atrás estaba invisibilizado, naturalizado y absolutamente desestimado como problema social y político.

La nueva política de trata se estructuró pasando por alto la realidad y complejidad del fenómeno criminal (la explotación sexual y sus múltiples manifestaciones), las limitaciones estructurales de los mecanismos institucionales con los que se interviene (policías tradicionales con prácticas institucionales de regulación del delito), y las deficiencias de la Justicia penal en la persecución de delitos complejos (tema que no se abordó pero que no se puede obviar). Pero descansando fuertemente en el abordaje policial tanto para la prevención como para la investigación del delito.

de autonomía. En el caso de las policías provinciales esta caracterización centralista se refuerza porque es una sola organización la que cumple con todas las tareas (prevención, disuasión e investigación) y se ocupa de todo el territorio.

Por otro lado, la política de prevención de la trata sexual se concentró en sus modalidades policiales, las que se definieron autónomamente por las propias agencias, en ausencia de otras modalidades de intervención extrapenales (a través de políticas de salud, educación, migraciones, u otras).

En este sentido, las fuerzas policiales reconceptualizaron prácticas institucionales de arrastre, como la visita de inspección a cabarets, en términos de una política de prevención policial del delito. El resultado obvio es que sólo encuentran “mujeres libres” que ejercen la prostitución por propia voluntad o, en el mejor de los casos –aprendidos de las viejas normas con nuevos usos–, reconocen una violación a la Ley de Profilaxis. En la práctica, este tipo de control policial se vuelve una forma de prevención legitimante de los delitos de explotación. Pues aun en la suposición de una fuerza de seguridad confiable, la dificultad está en cómo se define el problema a abordar, tomando una de sus partes (la trata) como si representara al todo (la explotación). Todas las policías, e inclusive los grupos especiales, han tomado una interpretación dicotómica del problema: salvo excepciones, o se indaga por trata o se asume profilaxis. En el medio, no hay un esfuerzo de

investigación en torno a las otras formas que puede adquirir la explotación sexual. Básicamente, porque no hay lineamientos político criminales claros, ni desde las fiscalías ni de los ministerios de seguridad, y porque la práctica de investigación penal está delegada en las fuerzas policiales, sin instrucciones ni supervisión.

En definitiva, las circunstancias referidas vuelven sumamente dudosa cualquier expectativa puesta en la capacidad de trabajo de las divisiones especiales, y prácticamente irrelevante la cualidad e idoneidad personal de los agentes que la integren. Pero devuelven la mirada a la responsabilidad política –y de gobierno– sobre las políticas de seguridad en general y de explotación sexual en particular.

La nueva política de trata se estructuró pasando por alto la realidad y complejidad del fenómeno criminal (la explotación sexual y sus múltiples manifestaciones), las limitaciones estructurales de los mecanismos institucionales con los que se interviene (policías tradicionales con prácticas institu-

El problema de la explotación sexual excede a la trata, de la misma manera que su solución excede a las capacidades de la agencia policial. Para ganar eficacia en la prevención y persecución de estos delitos, no queda otro camino que generar verdaderas capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad.

cionales de regulación del delito), y las deficiencias de la Justicia penal en la persecución de delitos complejos (tema que no se abordó pero que no se puede obviar). Pero descansando fuertemente en el abordaje policial tanto para la prevención como para la investigación del delito.

En consecuencia, conseguimos una política que no es proactiva en la detección y prevención del fenómeno, y por la cual los esfuerzos de persecución penal se dirigen al esclarecimiento de casos puntuales, en general, aquellos donde el abuso es extremo. El valor de detectar y sancionar estos casos nadie lo discute, pero los efectos de esta política sobre la dimensión y vigencia del negocio son, la mayoría de las veces, despreciables. Una chica que se rescata es, muy probablemente, una chica que se reemplaza.

El gobierno de la seguridad y sus políticas

La breve experiencia de la política de seguridad para la prevención y persecución de la trata de personas demuestra la necesidad de superar las viejas formas de intervención sobre el problema criminal, pensadas desde las definiciones penales, y organizadas centralmente en torno a la respuesta policial. La responsabilidad sigue siendo política. El problema de la explotación sexual excede a la trata, de la misma manera que su solución excede a las capacidades de la agencia policial. Para ganar eficacia en la prevención y persecución de estos delitos, no queda otro camino que generar verdaderas capacidades para diseñar, implementar y evaluar políticas de seguridad. El primer paso, sin lugar a dudas, implica establecer definiciones políticas claras sobre el concepto de explotación y profundizar los análisis en torno al fenómeno criminal. Desde allí se pueden replantear muchas de las estrategias de intervención. De lo contrario, la política pública contra la trata y la explotación sexual seguirá en un híbrido por el que se visibilizan los “excesos” (o formas más abusivas), pero no se erradica la explotación ni los negocios –directos e indirectos– que de esta se desprenden. Vale, entonces, reconocer que la ineficacia de las políticas de seguridad no es un problema estrictamente policial sino –y fundamentalmente– de gobierno.