

Informe Taller Mujer, Corrupción y Confianza
II Encuentro del Programa EUROsociAL+ , CONFIANZA Y COHESIÓN SOCIAL
Cartagena de Indias. Colombia Julio de 2019



Bordado geométrico étnico. Trabajo de las tejedoras artesanales colombianas.

Tablas de contenido.

I. Introducción.

- a. Metodología
- b. Objetivos

II. Paneles de discusión y conclusiones de las mesas de trabajo.

- a. Extorsión sexual y acceso a servicios públicos
- b. Trata y o
- c. Votos
- d. Transversal.

III. Pasos a seguir

Anexos

Agenda

Tablas de trabajo en Mesas.

Presentaciones

I. Introducción.

Durante los días 11 y 10 de julio de 2019 se llevó a cabo el taller "Mujer, Corrupción y Confianza: los impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres de América Latina" en conjunto con la Red de Fiscales contra la Corrupción de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP). El evento contó con la participación de Fiscales de Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y Perú de las especialidades anticorrupción, trata de personas, crimen organizado y familia. Asistieron igualmente representantes de ONU Mujeres, UNODC, Mesevci/OEA, la Secretaría de Transparencia Internacional en Berlín y el Capítulo de Transparencia Internacional de Panamá.

a. Metodología

El encuentro siguió una metodología mixta, inició con una exposición del documento *Mujer y corrupción: Estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina*, con comentarios de Inmaculada Zamora, Secretaria General de FIIAPP. Seguido de cuatro paneles de discusión, que permitieron un punto de partida y contexto común para los asistentes. Tres paneles enfocados en los ejes temáticos: acceso a servicios y derechos (sextorsión), la corrupción como facilitadora de delitos (trata de personas) y como obstáculo para la participación política de la mujer (compra de votos y el acceso a programas sociales); y uno de temas transversales. Finalizando con mesas de discusión sobre posibles soluciones y herramientas.

Las mesas de discusión incluyeron un análisis de los principales temas identificados en relación con los tres ejes de trabajo y sobre tres preguntas comunes:

- ¿Qué tenemos?
- ¿Qué debemos hacer? y ¿cuáles deben ser los primeros pasos?
- ¿Qué riesgos existen?

Adicional al desarrollo del taller se presentaron en la plenaria del II Encuentro de EUROsociAL+ las principales conclusiones, hallazgos y propuestas del taller. Así mismo, se desarrollaron reuniones bilaterales preparatorias de los talleres nacionales y otras acciones con miras a la concreción de los productos de la acción Mujer y Corrupción.

b. Objetivos

El evento es un espacio para hacer una presentación formal del documento *Mujer y Corrupción*, los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina y recibir retroalimentación sobre el mismo.

Profundizar en el entendimiento de los ejes temáticos, desde la perspectiva de las entidades y expertos participantes, compartir conocimientos y experiencias.

Construir de manera conjunta posibles soluciones y acciones, reconociendo las dificultades, así como los puntos de partida (normativos, de política pública, operativos, etc.) con los que se cuenta.

Proporcionar las bases para futuras mesas de trabajo nacionales y acciones con organismos internacionales.

II. Paneles de Discusión y conclusiones de las mesas de trabajo.

a. Extorsión sexual y acceso a servicios públicos

La extorsión sexual o sextorsión es entendida como una manifestación del abuso de poder para obtener un favor sexual o ventaja, a cambio de acceder a derechos (como justicia y seguridad) y servicios como educación, salud, agua, licencias y permisos para iniciar proyectos económicos, visado – en caso de migrantes-, ayuda de cooperación internacional para refugiados, entre otros. Este panel pretendió profundizar en el análisis sobre la ocurrencia de la sextorsión en los países asistentes. Su dimensión jurídica, analizar algunas decisiones judiciales en la región, la importancia de visibilizar el fenómeno en toda la sociedad e instituciones pertinentes y las acciones necesarias en términos de acceso a justicia, denuncia, rutas de atención, investigación y datos, entre otros.

Se entendió que falta visibilizar la doble dimensión del fenómeno (delitos de corrupción + delito contra la mujer) para tener acciones integrales contra la problemática. Y que faltan datos e información empírica, que permita conocer más y mejor la realidad.

Se presentaron y discutieron realidades distintas en materia normativa y de política pública, que permite una visión comparada del problema y posibles abordajes nacionales e internacionales; que deben incluir el fortalecimiento del componente de protección y reparación a las víctimas de sextorsión, ajustes en materia de investigación de delitos, estrategias de fomento a la denuncia, ruta de atención de casos definida, entre otros.

Principales aportes:

√ Obligación convencional en materia anticorrupción:

*Artículo 15 de la CNUCC “b. La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un **beneficio indebido**, para que actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.”*

*Artículo VI de la CICC “a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros **beneficios** como dádivas, favores, promesas o ventajas (...) a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.”*

La moneda de pago incluye bajo estos supuestos la sextorsión o pago de dádivas mediante favores sexuales.

√ Falta de datos e información empírica, que permita conocer más y mejor la realidad en que se presenta la sextorsión, a pesar de ello, con una búsqueda especializada es posible encontrar decisiones.

√ Se presentan tres realidades distintas en materia legislativa, que permite una visión comparada del problema y posibles abordajes.

Perú:

- En Perú están identificados casos penales de corrupción desde el año 2000 relacionados con sextorsión¹
- En este país existen competencias distintas para la mediana y pequeña corrupción y un sistema especializado para la gran corrupción, esto permite que el sistema de justicia conozca de los distintos tipos de corrupción.
- Se crea una jurisdicción y procedimiento disciplinario que conoce de casos de sextorsión – OCMA -al que suelen recurrir las víctimas; dado su temprano actuar, se conducen muchos casos en flagrancia que culminan en sentencias anticipadas. La relación entre esta jurisdicción disciplinaria y la penal, algo a profundizar.
- Para situaciones entre particulares se tipificó el chantaje sexual. D. Leg. 1410, art. 176-C CP. Es de aclarar que el delito no se crea para delitos de corrupción, sino por ejemplo, chantajes sexuales por internet.
- Se requiere una Interpretación adecuada de los tipos penales por fiscales y jueces.²
- La sextorsión es un delito de cohecho pasivo, donde la víctima es el estado, se discute sobre la invisibilización de la víctima propiamente. (posible revictimización).
- Figura del chantaje sexual, para casos entre particulares, como delito de violencia contra la mujer. Esto genera diferencias en el abordaje en comparación con el cohecho, principalmente frente a la reparación y protección a la víctima. Ej. Uso de cámara gessell
- No enfoque de derechos en el tratamiento de los casos arriba reseñados de cohecho.
- ¿Se debería considerar un delito autónomo como el femicidio?
- Se destaca la ley marco de violencia contra la mujer que incluye todas las formas de violencia ¿incluyendo corrupción? El sujeto activo en esta modalidad de violencia sería el Estado. Las diferentes especialidades tienen que adaptarse al marco que da esta ley.
- Ante los tipos penales como cohecho pasivo debe garantizarse las medidas de protección y reparación a la víctima.

España:

- En la legislación española la sextorsión se encuentra consagrada como delito contra la administración pública (artículos 443, 444 y 445 del CP) sin perjuicio de que pueda haber concurso con delitos contra la libertad sexual. La reparación civil se fija a favor de la víctima.
- Los casos reseñados incluyen escenarios diversos de la función pública, incluyendo cárceles, acceso a programas sociales, educación, permisos de residencia, entre otros³.
- Es delito contra la Administración Pública el sujeto pasivo es cualquier persona, no un delito contra la mujer, legalmente. Es un delito de corrupción pública que incide de manera especial en las mujeres, como una forma de discriminación y una violación de los derechos humanos de las mujeres.
- Es un delito que no es neutral en términos de género: afecta a las mujeres de manera desproporcionada. la construcción social que coloca a las mujeres en una posición de desigualdad frente a los hombres.

¹ De acuerdo con la presentación de Susana Castañeda: “Desde el año 2000. Se reportan algunos casos de jueces, fiscales o servidores vinculados a impartición de justicia, que han solicitado dinero y/o favores sexuales a litigantes para favorecerlo en el proceso.

Casos de docentes que solicitaron favores sexuales a sus alumnas, para tomarle el examen de aplazados, elevarles la nota, etc.

Casos de efectivos policiales que solicitaron favores sexuales a familiares de detenidos para no dar curso a denuncia.

En los procesos disciplinarios, la OCMA investigó a servidor por proponer a litigante relaciones sexuales a cambio de conceder la medida de embargo de vehículo a su favor en el proceso de alimentos que es parte., se dio su destitución.

El OCI MP investigó a Fiscal superior por actos de hostigamiento sexual (roces, tocamientos y acercamientos corporales) y amenazas de traslado a localidad distinta si servidora no accedía a sus requerimientos sexuales. se dio su destitución.

² Es de destacar que muchas veces se quiere que la norma sea literal y estricta su interpretación, que lleva en algunos contextos a pensar en una tipificación expresa de la sextorsión como delito de corrupción)

³ 1)Solicitud de favores por funcionarios de prisiones a internas recluidas en CP donde aquéllos ostentaban de Coordinador de servicios y Jefe de área; 2) Funcionario del Registro Civil Único de Murcia tramitaba expedientes de nacionalidad por residencia, solicitaba favores bajo la condición de conceder o denegar la nacionalidad. 3)Funcionario de la oficina de la Consejería de Educación de la Generalitat de Valencia, tramitaba expediente de convalidación de estudios de bachillerato a cambio de mantener relaciones sexuales 4) Funcionario de la delegación de asuntos sociales del Ayuntamiento de Montilla encargado de realizar informes para la concesión de ayudas económicas, solicitó favores a 6 mujeres bajo la condición de informar negativamente si no accedían a acostarse con él. 5) Funcionario del Servicio Extremeño Público de Empleo encargado de la selección y nombramiento de personas peticionarias de empleo y de cursos formativos, solicitó favores a tres mujeres ofreciéndoles ayuda a cambio de favores sexuales

- Es necesaria protección a la víctima en este tipo de delitos porque está invisibilizado, como delito de corrupción pública que incide de manera especial en las mujeres.
- Existen pocas decisiones, por lo que no es posible mayor análisis jurisprudencial.
- En España hay marco normativo pero no hay visibilidad de la problemática
- Las víctimas no se atreven a denunciar, y si denuncian, en muchos casos desisten.
- Se presentan muchas conformidades y las penas son bajas.
- Es tratado como delito contra la administración, pero es una forma de discriminación y violencia contra la mujer. Como forma de violencia contra la mujer, es fundamental el diseño y adopción de medidas de prevención y sensibilización.
- Falta de denuncias, no se atreven a denunciar, y si denuncian no siguen, muchas conformidades y penas bajas.

Chile:

- No se conocen muchos casos en Chile, necesario analizar si se trata del marco normativo limitado, falta de tipificación, si existe temor a denunciar. Puede ser una conducta naturalizada, por lo que visibilizar que es ilícito es importante.
- Código Penal por Ley N° 21.121 de 20 de Noviembre de 2018. Se modifica la figura del cohecho artículo 248 -250 “beneficio económico o de otra naturaleza”
- La introducción de la figura del soborno transnacional, de acuerdo con los estándares internacionales, impulsa la reforma hacia “otro tipo de monedas de pago”, como son los favores sexuales, dando paso a la introducción de la sextorsión al marco normativo penal de Chile. (IMPORTANTE la labor que puede hacerse desde los organismos internacionales en materia de seguimiento)
- La consagración de la norma debe complementarse con estrategias de sensibilización, las dos dimensiones, corrupción y el componente de carácter sexual son igualmente importantes, la “ruta de atención” del caso no debe invisibilizar componentes del fenómeno, no encasillar el problema. Se entiende entonces que debería ser una figura de carácter complejo y pluriofensiva.
- **Retos:**
 - Soborno entre privados
 - En términos probatorios, la investigación es especializada y no se interrelacionan tradicionalmente – delitos de corrupción y delitos de violencia sexual-. Aunque existe experiencia en trabajo entre fiscalías especializadas como puede ser trata y corrupción.
 - Las metodologías para investigar uno u otro tipo de delito no son suficientes, se necesitan las dos. Ej. Pericias son muy diferentes.
 - Persecución penal con enfoque de género
 - A pesar de motivarse la denuncia es de destacar la importancia del silencio. Derecho a decidir si quiere exponer públicamente.

Principales propuestas del panel.

- Acciones en general:
 - Revisar las normativas nacionales para la adecuada sanción de este tipo de conductas, conforme a las recomendaciones internacionales (Manual de Naciones Unidas sobre legislación en materia de violencia contra la mujer (2012)).
 - Fomentar la denuncia anónima informada.
 - Interoperabilidad de información de instituciones que integran el sistema de justicia

- Como forma de violencia contra la mujer, es fundamental el diseño y adopción de medidas de prevención y sensibilización:
 - Compromiso de los poderes públicos. Fomentar Planes de Acción
 - Enfoque integral, cooperación y participación
 - Tener en cuenta la promoción de los derechos humanos y la protección de las víctimas como su objetivo central
- En el proceso judicial:
 - Las víctimas protagonistas de todo el proceso.
 - Persecución del delito: mayor especialización de los profesionales
 - Formulación de reglamentos, protocolos, orientaciones, instrucciones, directivas y normas.
 - Búsqueda de vías de colaboración a distintos niveles territoriales.
 - Fomento de la solicitud de medidas de carácter real
 - El apoyo a las víctimas y su entorno: ATENCIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMA.
 - Evitar victimización secundaria (actualización de la experiencia criminal, enfrentamiento con el agresor, situación laboral, económica y social, ámbito familiar y relacional etc.)
- Enfoque multidisciplinar, **coordinado y ensamblado**
 - Perspectivas criminológica, jurídico-legal, la psicológica, sociológica.
 - Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, personal médico-sanitario, profesionales del ámbito jurídico, trabajadores sociales y profesionales de asociaciones no lucrativas especializadas.
 - La responsabilidad de castigar la violencia contra la mujer recae en las autoridades del Ministerio Público y no en las personas víctimas de violencia.
 - Información diligente y adecuada a las víctimas en todas las etapas del proceso legal
 - Prohibir explícitamente la mediación
 - Procedimientos judiciales oportunos y acelerados e impulsar la tramitación de urgencia
 - Asistencia judicial gratuita
 - Apoyo judicial gratuito
 - Libre acceso a un intérprete cualificado e imparcial
 - Evitar confrontaciones con el acusado
 - Protección dentro de la estructura judicial
 - Testificar sólo las veces que sean necesarias
 - Juicio a puerta cerrada
 - Posibilidad de aplicación de legislación de protección de testigos
 - Revisar la suspensión y reducciones en las condenas
- Prevención e intervención eficaz para las víctimas
 - √ Actuar a fin de **reducir** en la medida de lo posible los **riesgos** para **la salud e integridad de la mujer**.
 - √ **Definición** precisa de lo que es el ataque contra la libertad sexual
 - √ Conocer el **impacto** que tiene en la víctima a nivel físico y psicológico
 - √ La **adecuada respuesta** social
 - √ Medidas de **concienciación social** que permita detectar con celeridad la situación
 - √ *La Atención víctima y su familia*
 - √ El *Tratamiento informativo adecuado*
 - √ Arbitrar mecanismos de **cooperación interinstitucional**
 - √ Programas de **educación** sobre derechos de las mujeres la promoción de la igualdad entre los géneros

NOTA: Se sugiere remitirse a las presentaciones para un mayor desarrollo sobre los marcos normativos y propuestas.

Mesa de discusión – Principales conclusiones en materia de sextorsión.

- √ Frente a la naturaleza de la sextorsión se reconoce que existe una dicotomía consustancial como delito contra la administración (corrupción) pública y como delito contra la mujer. (ej. Para Perú la discusión cohecho / chantaje sexual)

Se parte de un marco convencional que, para los participantes, determina la tipificación del delito sextorsión a nivel internacional.

Se necesita que los países adecuen su marco normativos que permitan la interpretación del favor sexual como dádiva (discutir su tipificación o modificación de la norma legal conforme a las convenciones internacionales) - control de convencionalidad de la corte Interamericana de derechos humanos.

Que realicen Análisis de conveniencia de plantearse su tipificación como un delito independiente o tipo agravado dentro de los delitos de corrupción.

Los riesgos identificados vienen asociados al hecho que como delito pluriofensivo puede invisibilizar su consideración como delito contra la mujer y riesgos en cuanto a la reparación a la víctima, que se entienda el Estado como perjudicado y se deje de lado la víctima.

- √ Sobre la visibilización del problema y fomento a la denuncia se requieren campañas de sensibilización de que se trata de un delito de corrupción y un delito de genero.
Los órganos de control disciplinarios son un primer paso, por lo que deben tener un papel importante.
- √ En términos de respuesta institucional, no hay homogeneidad en la región y existen regulaciones desconectadas y poco efectivas.
Un posible riesgo en este sentido es posibles resistencias de los operadores del sistema cuando cambia su metodología de abordaje de los casos, resistencia al cambio o falta de interés.
- √ Una limitante importante son los DATOS Y MEDICIONES
 - √ En los registros de víctimas de delitos de violencia contra la mujer, incluir sextorsión?
 - √ Elaboración de un estatuto o modelo de atención de los casos y las víctimas de sextorsión conforme al modelo europeo (Directiva Europea 2012⁴)
 - √ Posibles riesgos son la protección de los datos de identidad, estándar de protección de datos conforme a la legislación de cada país.
- √ No existe un abordaje adecuado de protección y reparación. entre otras razones, por resistencia de los operadores a los cambios, falta de sensibilidad y formación para ello.
 - √ Desconfianza de las víctimas
- √ Sobre el acceso a servicios:
 - √ Directivas expuestas al público en todos los centros públicos en lugares visibles
 - √ Incorporar en la normativa sancionadora administrativa la sanción de solicitud de servicios sexuales en el ejercicio del servicio público.
 - √ Posibilidad de elaborar una normativa de *compliance*
 - √ Campañas de información y orientación a los ciudadanos

NOTA: ver anexo conclusiones completas.

⁴DIRECTIVA 2012/29/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo

b. Trata y corrupción.

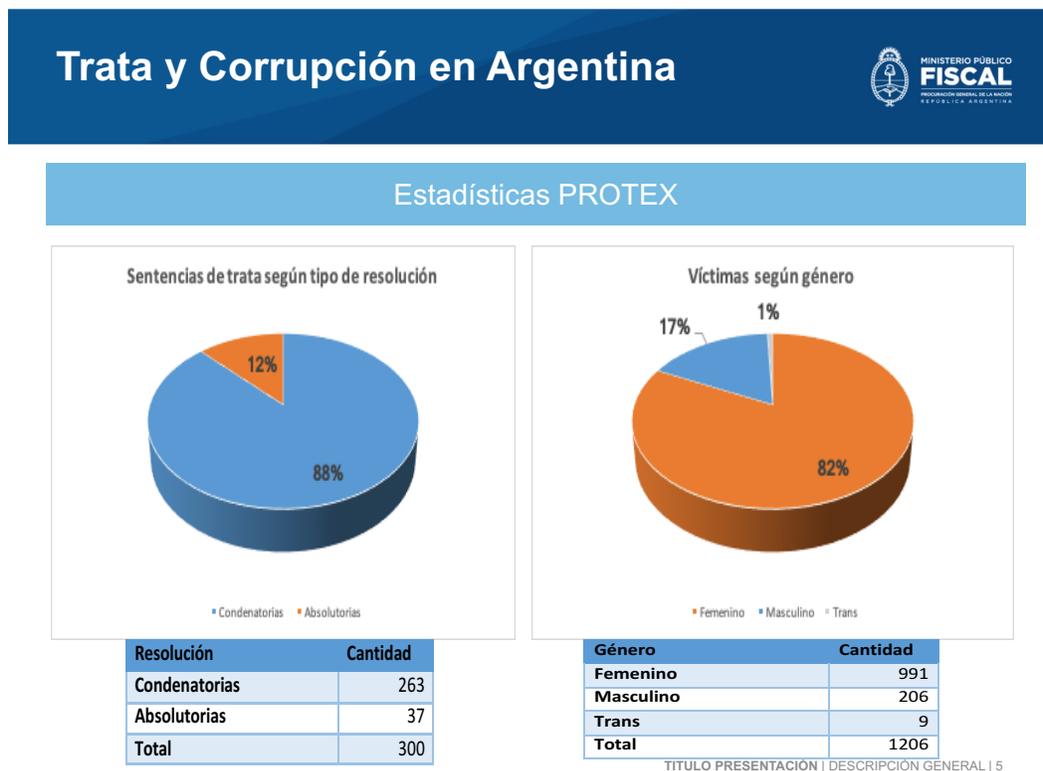
i. Trata de personas y corrupción.

La corrupción es una de las principales causas de la trata de personas, es principalmente un facilitador de su ocurrencia, pero adicional al tema de encubrimiento y tolerancia se presenta, en algunos contextos, la promoción directa, e inclusive, funcionarios dedicados directamente al negocio, como propietarios a través de testaferros.

Se concluyó que no hay trata sin corrupción y que es necesario fortalecer el componente anticorrupción en las estrategias preventivas y de persecución contra la trata de personas. Ej. Campanas de prevención, visibilización y sensibilización en materia de trata de personas, que integren el componente anticorrupción. Y estrategias de investigación orientadas a desestructurar y descapitalizar las redes de corrupción que facilitan esta criminalidad.

Principales aportes:

- √ Sobre el nivel de afectación de la trata de personas a las mujeres.



(tomado de la presentación de Cecilia Incardona. Fiscal Federal Argentina)

- √ Casos destacados que ejemplifica la corrupción que facilita la trata de personas en Argentina:

a. Caso "Camino De Cintura"

- **Hechos:** las máximas autoridades de la Comisaría 4ª de Lomas de Zamora explotaban mujeres (heterosexuales, transexuales y travestis) a lo largo de una ruta llamada “camino de cintura”.
- **Modus Operandi:**
 - ✓ Un grupo captaba y trasladaba a las mujeres a la zona.
 - ✓ Otro grupo controlaba integralmente la actividad (asignación de turnos, cobranza, aplicación de sanciones, manejo de la seguridad)
 - ✓ La condición de funcionario policial: método de amedrentamiento y coerción/ uso de armas

Los funcionarios eran los dueños del negocio criminal, estaban en toda la cadena criminal. La comisaria era el lugar de operaciones de la estructura.

Se daba un aprovechamiento de situación de vulnerabilidad (mujeres, travestis y transexuales). La ganancia económica se obtiene del cuerpo de la mujer.



(tomado de la presentación de Cecilia Incardona. Fiscal Federal Argentina)

- De la investigación y herramientas probatorias.
 - ✓ Recepción de denuncias anónimas a través de la **línea 145**. La información que normalmente se recibe como denuncia anónima, es información muy débil.
 - ✓ Fuerza policial investigadora: perfil especializado en violencia institucional, con mirada de género (**mujeres policías** hacían contacto con las víctimas)
 - ✓ Utilización de **medios tecnológicos**: filmaciones; seguimientos encubiertos; fotografías
 - ✓ Recopilación de antecedentes administrativos (sumarios, sanciones, etc.)
 - ✓ Utilización de la figura del **arrepentido**
 - ✓ Elementos secuestrados en los allanamiento y análisis posterior: **documentación, teléfonos celulares**, etc.

- √ **Actuación conjunta** en el momento de los allanamientos: policía, equipos de rescate, con evaluación previa y posterior de la situación de las víctimas.
- √ Obtención de testimonio mediante **cámara gesell**

b. Expediente PIA 28185 (Denuncia UFASE)

➤ **Antecedentes:**

Orden Interna PFA 111/08 y 230/09. Obligaba a los Jefes de seccionales policiales a controlar frecuentemente en los “locales nocturnos” respecto a su habilitación, su destino, actividad, dueño/encargado, entrevista con vecinos sobre repercusiones en la zona por el local.

En “privados” entrevistas con los encargados y vecinos del lugar sobre posibles inconvenientes u actividades, indagar sobre la existencia de explotación o regenteo del lugar.

Siempre se debían confeccionar actas

➤ **Hechos:**

Se detectan falsedades en actas en “privados”:

- DNI consignados falsos (no se correspondía con la persona indicada) o inexistentes
- Testigos que fueron convocados por la Unidad Fiscal y negaron haber participado del operativo
- Repetición de testigos que por la cantidad de intervenciones permite presumir que no se corresponde con lo acontecido

Falsedades en actas y testigos falsos.

➤ **De la investigación y herramientas probatorias.**

Se efectuó un escrutinio de cada acta y los resultados son los siguientes:

- Resultados en “casas de tolerancia”:

1113 actas falsificadas por inserción de datos y/o firmas de personas inexistentes

303 posiblemente falsas por repetición de testigos

Sin testigos 409

- Resultados en “privados”:

56 actas falsificadas por inserción de datos y/o firmas de personas inexistentes

14 posiblemente falsas por repetición de testigos

- 91 funcionarios policiales denunciados

Inicio de una causa penal, aun en trámite.

Inicio de un sumario administrativo

- Esta causa marca un antes y un después en la problemática de los prostíbulos en Buenos Aires Se critica que inicia la persecución de los funcionarios e un momento muy posterior.

- c. **Causa Penal demarzo de 2019.** se elevó a la etapa de plenario un tramo de la investigación en la que se enjuiciará a diversos funcionarios de la Policía Federal Argentina en orden a los delitos de encubrimiento, cohecho pasivo y en algunos casos trata de personas.

➤ Trámite en PIA

- Sumario Administrativo: arribada la etapa del informe intermedio la instrucción no consideró apropiadamente la prueba recolectada
- Nada se dijo sobre la supuesta falta de advertencia por parte de los jefes de dependencia de 43 prostíbulos o casas de tolerancia
- No se había reprochado la falta de actuación al detectar que las actividades desarrolladas en los locales no coincidía con la habilitación comercial
- No se hacía un correcto seguimiento de las actuaciones penales
- En razón esto la PIA solicitó retrotraer el estado del sumario a la etapa investigativa para profundizar en estos aspectos.

➤ Sumarios:

- Comunicación de la Delegación Posadas de la PFA tras haber advertido luego de un procedimiento que en un lugar donde se trataba con fines sexuales a mujeres, dos numerarios de la delegación fueron filmados manteniendo relaciones con varias de las víctimas (expte. 128-18-001612)
- Comunicación de la Delegación Puerto Iguazú de la PFA sobre la posible connivencia de cuatro numerarios de esa delegación en lo que respecta al cruce fronterizo sin documentación para con una organización criminal dedicada a la trata de personas, tráfico y comercialización de estupefacientes (expte. 128-18-004432)
- Comunicación de la Prefectura Naval Argentina sobre la posible vinculación y/o titularidad de un agente de esa fuerza de una vivienda donde se ejercería la prostitución, con sospechas fundadas de trata de personas (expt. 97)

√ De la corrupción asociada a la trata:

- No hay trata sin corrupción. La desarticulación de las estructuras criminales no es suficiente si no se persigue el componente de autoridad que permitió operar el negocio.
- Los casos evidencian corrupción en autoridades navales, gendarmería, agentes de migraciones u otros.
- Si la corrupción es multidimensional, requiere acciones multidisciplinarias.

√ Algunos retos:

- Levantamiento de información. El sistema de estadísticas oficiales es "análogo", el formulario se diligencia a mano y la división es por bienes jurídicos.
- En Brasil se genera muy poca información a pesar de ser un problema muy antiguo (trata de mujeres indígenas y negritudes)
- Para fomentar la delación y denuncia, es necesario superar el temor a las represalias.

√ Enfoque de género:

- Tiene que estar integrado desde el inicio -la víctima no se identifica como víctima eso afecta todo incluyendo la denuncia, etc.-
- Psicología de la víctima.
- Tema para considerar: la mujer como autora instrumentalizada. La "delincuente víctima"

Trata y Corrupción en Argentina



ACCIONES A PRIORIZAR PARA ABORDAR EL COMPONENTE CORRUPCIÓN EN EL DELITO DE TRATA



TÍTULO PRESENTACIÓN | DESCRIPCIÓN GENERAL | 10

√ Importancia de visibilizar el componente de corrupción.
“No entrar a investigar trata sin el componente de corrupción”. Desterrar la idea de que luego de investigar trata se inicia la investigación de corrupción.

Facilitación de la denuncia. Visibilización del componente de corrupción incluir en los nodos de facilitación de la denuncia de hechos y crear canales de facilitación un paso más para denunciar.

- √ Investigaciones proactivas:
- Fortalecer la denuncia anónima (útil para georreferenciar por ejemplo)
 - Articulación interinstitucional.
 - Investigación patrimonial. Identificación del beneficiario final.
 - Fondo de reparación a víctimas – comiso o extinción de dominio.
 - Involucramiento del sector privado ej. Transportista, etc.
 - Fortalecimiento del componente de derechos humanos de las mujeres, etc.
 - Seguir la ruta del dinero.
 - Priorización de casos con componentes de corrupción, incluyendo recursos etc.
 - La forma de investigación de la corrupción es diferenciada, es necesario aprender de experiencias exitosas como LAVA JATO (ej. Herramientas de analítica, cooperación internacional)

- Red delincencial – red institucional.
- Importancia de otras fuentes de información como los sumarios administrativos disciplinarios.
- Entender los riesgos de corrupción en todas las etapas del delito y obtener datos para apoyar esto, sumarios administrativos que se generan en cada dependencia. Generar marcadores de mayor riesgo ej. el centro de salud
- En los mecanismos que se activan, generar alertas también para corrupción.

√ Consideraciones frente a la víctima:

- No generar carga extra a la víctima “investigaciones victimo centradas”
- Proceder frente a diligencias, ej. Allanamientos.
- Que la investigación no sea un espacio de revictimización.
- Medidas frente a la mujer víctima/autora (tratante) – atenuantes,
- Pre-constitución de la prueba

√ Construcción de guías con elementos transversales ej. El Favor sexual.

Mesa de discusión – Principales conclusiones en materia de sextorsión.

- √ **Investigación temprana de la corrupción.** Las fiscalías deben pensar el caso, desde un inicio, como un caso de trata y corrupción. Esto se traduce en la aplicación de técnicas tempranas de investigación de actos de corrupción. Desterrar la idea de que siempre comenzamos con la investigación de la trata y luego, sólo si aparece algún indicador o indicio, abrimos la arista de la corrupción. No podemos entender uno sin el otro.
- √ **Denuncia anónima.** Crear canales de facilitación de denuncia de estos hechos, buscar la forma de sortear ese miedo. Un canal posible siempre es la denuncia anónima: a través de una página web, también la línea telefónica anónima. En ese sentido, en los países que no la tienen, debería fomentarse la creación a través de algún ministerio u organismo, y la instauración de la línea telefónica fácil para hacer denuncias.
- √ **Procedimiento frente a esta información.** Para la gestión de esa línea telefónica o página web, debería existir un organismo administrativo especialmente capacitado para recibir este tipo de denuncias. Pero también contar con otra institución, (podría ser el MPF) que concentre esa información y la analice con una visión global antes de decidir el destino de esta. Es importante este análisis previo para poder identificar conexiones (ej. Personas u organizaciones que son denunciadas de forma individual pero son una misma empresa criminal). Luego de ello, esta misma oficina sería la que derive los casos conforme criterios de territorialidad o por la materia. En este caso es importante enfatizar que siempre los fiscales que investigan deberían ser especializados en trata de personas en primer lugar, y no sólo en corrupción, haciendo hincapié en que es indispensable el trabajo interdisciplinario. Un canal posible por ejemplo pagina web anticorrupción y línea de denuncia anónima.
Es importante que el personal capacitado para atender víctimas de manera sensible.
- √ **Campañas de publicidad:** deberían plantearse campañas de visibilización para fomento de denuncias. Los pasos fronterizos y los aeropuertos son zonas a focalizar, ya que existen casos.
- √ En Centroamérica se formó la Coalición Regional contra la Trata de Personas y el tráfico ilícito de migrantes: esta coalición esta conformada desde México hasta Panamá y República Dominicana. Las instituciones que la componen son de prevención y atención. Esta Coalición tiene campañas de publicidad adecuadas a cada país. Se sugiere tomar ese ejemplo para difundir en el resto de los países. Estas campañas tienen más fuerza institucional y garantiza mayor continuidad a las estrategias al ser supranacional

- √ Campañas de sensibilización y visibilización dirigidas a la sociedad civil y a las empresas, para que puedan detectar malas prácticas que llevan a contactarse o hacer uso de productos provenientes de empresas criminales de trata de personas.
- √ Propuesta generación de datos: a) para priorizar políticas criminales de investigación y persecución, primero debemos tener datos concretos. Para eso es necesario crear grupos de trabajo para intercambio de información. Priorizar la recolección de datos desagregados, por ejemplo, distinción entre funcionarios y personas particulares imputadas. Distinción por sexo. Distinción por sexo de las víctimas. Distinción por área de prestación de funciones de los funcionarios públicos involucrados. Distinción de su participación: ya sea como la de omisión de controles, o en alguna de las etapas del delito de trata (quién, qué, en qué etapa de la trata).

Propuesta b) Priorizar el vínculo de confianza entre policías y fiscales. Para ello se sugiere la creación dentro de las policías de “oficiales de cumplimiento” para detectar posibles actos que deslealtad o de incorrección de la tarea pública. Este tipo de control interno ayudaría a generar una imagen de transparencia y ética en el ejercicio de la función policial.

Propuesta c) Priorizar para la investigación económica en el delito de trata, aplicar los protocolos desde un principio, vinculados con eventuales enriquecimientos ilícitos de funcionarios públicos y posterior lavado de activos. Para desarrollar esta tarea. Ineludiblemente se debe trabajar en equipo con la participación de los fiscales especializados en trata de personas, corrupción y criminalidad económica. (Argentina y Brasil cuentan con manuales, guías y protocolos de procedimiento que pueden ser aportados y difundidos en el resto de los países).

- √ Riesgos de corrupción: se observan riesgos de corrupción en todas las etapas del delito. Para esto es necesario obtener datos (ver arriba): Un sitio útil desde el cual podría obtenerse información importante sería la de los sumarios administrativos iniciados en las distintas dependencias (policía, migraciones, aduanas, organismo de control de habilitación). Por ejemplo en Argentina, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas reúne esa información ya que los organismos nacionales, por imperio de la ley, deben comunicar el inicio de sumarios administrativos disciplinarios. Por cada sumario puede evaluarse si existe alguna conexión con temas vinculados a la trata de personas. Por ejemplo: flexibilización de controles fronterizos. El caso de un agente de migraciones que dejó pasar a una persona menor de edad por la frontera sin la documentación correspondiente. Otro ejemplo: policías denunciados por recibir sobornos para no controlar locales nocturnos. Esa fuente de información podría ser útil para detectar zonas de riesgo para la perpetración de las conductas típicas de corrupción vinculada a la trata de personas.
Relevamiento de sentencias condenatorias para evaluar si hubo indicios de connivencia policial o de otros funcionarios y no se indagó en tal circunstancia.
Relevamiento en zonas complejas: zonas rurales, zonas de frontera, en las que no se inician causas por trata de personas. Empíricamente esta demostrado que en esas zonas existe riesgo cierto de que funcionen empresas criminales con la colaboración de agentes públicos. Por lo tanto, la falta de casos iniciados en un indicador cierto de casos de corrupción.
Campañas de visibilización y fomento de denuncias en los lugares de más riesgos.

c. Compra de votos y programas sociales.

Frente a los impactos diferenciados, la corrupción es un obstáculo al ejercicio al derecho al voto y otros derechos cuando se condiciona el acceso a programas sociales, a cambio de este.

Se profundizó sobre el entendimiento de los nexos entre corrupción y acceso a programas sociales y otras manifestaciones en las que este flagelo puede obstaculizar la participación política de la mujer. Las mujeres, en

algunos contextos de la región representan la población que más vota y son destinatarias de programas sociales para sí o sus familias.

Es necesario continuar profundizando en el conocimiento de esta problemática, datos e información empírica, que permita conocer más y mejor la realidad. Atlas de riesgos para compra de votos y otros delitos que permitan aterrizar y focalizar la problemática, con información diferenciada.

Fortalecer las estrategias de protección de denunciantes frente a delitos electorales con enfoque diferencial.

En los programas sociales fortalecer el mapeo de riesgos de corrupción y sus impactos diferenciados y desarrollar los manuales, guías o herramientas que permitan fortalecer las capacidades institucionales en la materia.

Principales aportes:

Sobre el contexto de Guatemala:

- √ La implementación de los programas de apoyo social, ha ocasionado distintos señalamientos de la posible comisión de actos de corrupción, puesto que la falta de transparencia, el incumplimiento de la normativa aplicable, el desorden en cuanto a la ejecución de los recursos públicos y la ausencia de un proceso de fiscalización efectivo ha generado la apertura de frentes investigativos para determinar la perpetración de acciones ilícitas.

La utilización clientelar de los programas sociales, incide negativamente en el desarrollo de las naciones, pues el Funcionario Público, aprovecha de forma ilegal o arbitraria los fondos públicos que administra, para garantizar su continuidad en el cargo de elección popular que ostenta, al intentar la compra de la voluntad del electorado, orientando los beneficios de las políticas públicas implementadas, con exclusividad a sus correligionarios.

Este fenómeno delictivo, se presenta primordialmente cuando se acercan las fechas de los procesos electorales, agravándose la situación, cuando los subsidios y/o la asistencia social del Estado, no benefician a las personas que conforman la comunidad de forma equitativa.

Falta de controles. La ejecución desordenada o arbitraria de los programas sociales, impide tener controles adecuados en cuanto a los caudales públicos invertidos, siendo que las instancias fiscalizadoras estatales, no encuentran en las dependencias públicas, la documentación de soporte que acredite fehacientemente, el destino y la identidad de las y los beneficiarios de la asistencia estatal

En relación con las mujeres:

- √ La mujer, primordialmente en las áreas rurales de los países latinoamericanos, constituyen un grupo poblacional y social que ante los resabios de la cultura patriarcal, se encuentra en una posición de vulnerabilidad y en ocasiones muy frecuentes, inmersa dentro de una espiral de violencia, que a través de sus diversas modalidades, le limita las oportunidades de desarrollo integral, de acceder a oportunidades de empleo y superación profesional, con lo cual el Estado, debiese asistirle y propiciarle las condiciones para que pueda desarrollarse a plenitud, potenciando sus diversas aptitudes, garantizándole la prestación de servicios públicos en materia de salud y educación; sin embargo, el clientelismo político, impide la implementación de las políticas públicas adecuadas para tales propósitos

Existen estructuras políticas que durante muchas décadas, han ostentado el poder local y posiciones importantes en el Congreso de la República, valiéndose para asegurar su continuidad en los cargos, de la utilización de programas clientelares y de la compra de voluntades a través de la ejecución indebida de los recursos estatales. Ante las condiciones de desigualdad en la disposición de recursos económicos y el favorecimiento arbitrario de determinados grupos poblacionales, se ve limitada la participación política de

las mujeres. Por ejemplo, a cambio de que los hijos asistan a clases. Reciben amenazas de sacarlas de los programas electorales.

- Se hace referencia a caso 1: en el que se da mitin en lugar público, alcalde caso otorga dádivas (peculado) el caso se pasa a Fiscalía anticorrupción
- caso 2: uso ilegítimo de documentos de identidad – es para ser beneficiadas del programa bono seguro. (falsedad ideológica, agravación electoral). Bono para canjear por amas de casa – las mujeres son las que mayoritariamente van a canjear los bonos. Los votos beneficiaban a una candidata.

(abuso de autoridad con propósito electoral).

- √ Cuál debe ser la relación con las fiscalías de la mujer e los casos donde la víctima es mujer? Algún tipo de derivación o articulación necesaria? Se deriva a la fiscalía de la mujer?
- √ De acuerdo con la experiencia de sociedad civil en Panamá, existen “barreras estructurales”, entre ellas la corrupción y las redes clientelares, que se manifiestan como obstáculo a la participación política de la mujer (que trasciende lo electoral).
- √ El mantenimiento del poder por parte de las redes obliga a denunciar (ej. Las candidatas) pero allí está una importante línea de riesgos asociados a la problemática, así como otras manifestaciones de violencia e impedimentos. Se explora la idea de la corrupción como forma violencia política o asociada a formas de violencia política.
- √ Se identifican vinculaciones entre género y patrones de soborno, ej. es más probable que las mujeres estén más dispuestas a pagar sobornos en temas de educación y salud y es más probable que sean abordadas en tema de compra de votos.
- √ Faltan datos para entender la especificidad de la dimensión de género en la corrupción y clientelismo. Y conocer datos como que los hombres reciben más financiamiento y más créditos que las mujeres para participación política, entre otras condiciones que evidencian las brechas de género y que fortalecerían la mirada a la corrupción.
- √ Se discutió la dimensión sistémica del problema: la compra de votos/programas sociales como forma de financiamiento político, importancia de fortalecer la educación en el voto informado.

Principales propuestas del panel.

- √ Garantizar sistemas eficaces de protección a las personas denunciantes, así como aplicar las Instituciones Jurídico – Procesales, que permiten resguardar los datos de identificación de las víctimas, privilegiando la utilización de la figura de las denuncias anónimas, como el acto introductorio necesario para impulsar los procesos investigativos en los delitos de acción pública.
- √ El apoyo de entidades de fiscalización de los recursos públicos, para verificarse la pertinencia, necesidad, cumplimiento de normas, razonabilidad y transparencia de los fondos que son administrados por los Funcionarios Públicos que pretenden alcanzar su reelección en las distintas posiciones del poder local.
- √ Diseñar un Protocolo de acción conjunta, entre los equipos de trabajo de las Fiscalías Contra la Corrupción y Contra los Delitos Electorales, a efecto de adoptar medidas investigativas oportunas y pertinentes, para identificar la posible comisión de actos de corrupción, dentro del marco de los eventos electorarios.
- √ La sensibilización de los funcionarios y empleados públicos encargados de las investigaciones criminales, a efecto de dimensionar la magnitud y relevancia de dar respuestas prontas y efectivas a las demandas sociales de Justicia.
- √ La elaboración de protocolos en materia de investigación de delitos que constituyen actos de corrupción, dentro del ámbito de los procesos electorales, para que al recibirse la noticia criminal, exista una ruta clara de actuación, para viabilizar la pronta resolución de los casos.
- √ La creación de grupos de trabajo multidisciplinarios y multisectoriales, para realizar investigaciones criminales integrales, en la cual participen Fiscales, Analistas Criminales y Financieros, Agentes Policiales, etc.

- √ Creación de un atlas de género asociado a las problemáticas clientelares o incluir la dimensión de género en los mapeos que existen de este tipo, ej. México.

Mesa de discusión – Principales conclusiones en materia de compra de votos y programas sociales.

- √ Generar mecanismos efectivos de fiscalización estatal y social y analizar la necesidad de reformas legislativas.
- √ Importante considerar estos procesos en los impactos frente a los programas sociales, efectos no deseados son por ejemplo: “criminalizar” los programas sociales o eliminar apoyos sociales que son necesarios y pertinentes para el desarrollo.
- √ Importancia de socializar casos emblemáticos y buenas prácticas que permitan conocer el fenómeno y fomentar una cultura de la denuncia.
- √ Fortalecimiento institucional, ej. Las fiscalías especializadas y el componente de corrupción en sus líneas de investigación; equipos multidisciplinarios y multisectoriales.
- √ Necesidad de una guía de investigación de delitos que puedan constituir corrupción, dentro del ámbito de los delitos electorales, con enfoque de género.

d. Ejes transversales.

Se identificaron en cada una de estas temáticas unas necesidades comunes sobre las que se deberán desarrollar acciones concretas, estas son:

- √ Sensibilización, visibilización y denuncia, ley de protección de denunciante con enfoque de género.
- √ Datos e información:
 - Datos que ayuden a medir el impacto de política nacional anticorrupción con perspectiva de género.
 - Lectura cualitativa prospectiva entrevistas focalizadas
 - Enfoque al sector privado. Ej. **Encuesta de calidad regulatoria e impacto en las empresas**
- √ Fortalecimiento de la dinámica de diálogos entre los actores anticorrupción y género tanto a nivel institucional como sociedad civil, nivel nacional e internacional.
- √ Usar y articular los instrumentos internacionales en materia anticorrupción y de género, así como fortalecer el trabajo de cruzar el ODS 16 y 5, mediante el ODS 17.
- √ Importancia de concretar en herramientas (protocolos, guías, manuales, etc.)
- √ Importancia de desarrollar lo relacionado con responsabilidades penales y fortalecer los sistemas de protección y reparación a víctimas.
- √ Explorar las implicaciones en términos de *compliance* de particulares
- √ En el marco de la AIAMP:
 - Protocolo y taller conjunto entre las dos redes.
 - Guía de buenas prácticas.
 - Plataforma para compartir información como link de jurisprudencia, decisiones judiciales etc.
 - Intercambiar experiencias y lo que pasa en otros países.
 - Acordar pocos objetivos que se logren concretar

III. Pasos a seguir.

Al término del taller se llevaron acabo reuniones con el fin de definir próximos pasos. Estos con el objetivo de generar insumos para la elaboración de la guía práctica para la Red de Fiscales para la corrupción de la AIAMP y el observatorio; así como generar insumos y recomendaciones nacionales de política, se realizarán las siguientes asesorías técnicas y talleres nacionales.

Los talleres nacionales y asesoría técnicas se focalizarán en temáticas para profundizar sobre componentes de la guía y demás productos. Y se buscará asociar estos talleres y las acciones relacionadas a la plataforma de seguimiento de los Compromisos de Lima, siguiendo la lógica *down top*.

a. Asesoría técnica Taller Chile:

El taller se centrará en aportar elementos para el componente procesal de la guía, fomento a la denuncia y protección de denunciantes, estrategias de sensibilización y definición de indicadores.

Se partirá de elementos relevantes en el contexto chileno actual como el proyecto de protección de denunciantes, reforma normativa a la figura del cohecho que permite otro tipo de dadas no sólo dinero, la implementación de un Centro de Asesoría legal Anticorrupción - ALAC – de Transparencia Internacional con enfoque de género y la posición de liderazgo regional que tiene Chile en materia procesal penal.

Fecha: Semana del 2 al 6 de septiembre.

Objetivo: Aportar elementos para el componente procesal de la guía. Estrategias de sensibilización y visibilización como el fomento a la denuncia y protección de denunciantes.

Eje temático: Principalmente sextorsión; se tratarán los otros ejes de trabajo, centrándose en el objetivo principal de aportar elementos procesales y el fomento a la denuncia.

b. Asesoría técnica Taller Argentina – Brasil – Paraguay:

Argentina tiene un liderazgo en la región en materia de lucha contra la trata de personas y el Ministerio Público Fiscal cuenta con importante incentivos e interés para avanzar en los efectos diferenciados de la corrupción en las mujeres víctimas de la trata. En este sentido, se ha considerado estratégico desarrollar el taller nacional de Brasil, en conjunto con Argentina y Paraguay, para abordar la problemática de la trata de personas y corrupción, focalizado, en la medida de lo posible en la problemática de la triple frontera, un importante foco regional en materia de criminalidad organizada, incluida la trata de personas.

Esta iniciativa ha sido analizada con los Ministerios Públicos de Argentina, Brasil y el Ministerio Público de Paraguay, este último ha manifestado interés tanto en la actividad como de ser parte del grupo de género y corrupción de la AIAMP. La asesoría y taller se realizarían en conjunto con los puntos focales de la Red de Fiscales contra la trata de personas de la AIAMP.

La actividad podrá articularse con otra actuación de ES+ de apoyo a la Red de Fiscales contra la Corrupción de la AIAMP sobre la creación de equipos conjuntos de investigación.

Fecha: Previsto para la semana del 23 – 27 de septiembre 2019

Objetivo: Desarrollar el componente de transversalización de corrupción de la guía, focalizado en materia de trata de personas.

Adicionalmente se podrán desarrollar elementos asociados a derechos humanos y economía criminal.

Eje temático: Principalmente, anticorrupción y trata de personas.

c. Asistencia técnica y taller Perú.

La visita estará centrada en el eje temático de sextorsión, desde un punto de vista sustancial. Se escoge Perú para este enfoque considerando los desarrollos institucionales en la temática, principalmente por parte del poder judicial y en general su sistema anticorrupción, que se relacionan en el diagnóstico Mujer y Corrupción y que serán presentados en el Taller Internacional de AIAMP en Julio.

Igualmente, se tomarán como base los trabajos previos desarrollados con la Secretaría de Integridad. Se promoverá la creación de un grupo de trabajo sobre el tema en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y se generarán recomendaciones interinstitucionales operativas para incorporar el enfoque de género en el Plan Nacional Anticorrupción.

Para la realización de la visita de Perú hay necesidad de integrar el liderazgo de la Secretaria de Integridad, el Poder Judicial y la Fiscalía Anticorrupción.

Fecha: Previsto para semana del 21 al 25 de octubre de 2019.

Objetivos: Se aportará principalmente en la temática de sextorsión, desde un punto de vista sustancial y enfoque de derechos humanos. El taller también permitirá profundizar en lo referente al componente de trabajo interinstitucional, a propósito del trabajo a desarrollar con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Eje temático: Principalmente, sextorsión y acceso a servicios, componente de derechos humanos y aproximación a los otros ejes de trabajo.

d. Asesoría técnica y taller Guatemala.

Este taller se enfocará principalmente en la corrupción como obstáculo a la participación política de la mujer, con énfasis en la compra de votos a cambio de acceso programa sociales. Una problemática identificada en Guatemala, México y otros países de la región.

Se centrará el análisis de los impactos diferenciados de la corrupción en las mujeres, en un contexto, en este caso, en el marco de delitos electorales. Y se trabajará con actores del sistema electoral como la Fiscalía de Delitos Electorales y el Tribunal Electoral.

Dada la importancia que la temática tiene en México como se evidencia en el diagnóstico Mujer y Corrupción, participarán de esta acción actores públicos y/o de sociedad civil y organismos multilaterales de México. Se espera que el intercambio enriquezca el debate, permita profundizar en el conocimiento de la problemática y se generen propuestas de solución, partiendo de lo que se ha trabajado a nivel nacional en ambos países.

Fecha: Previsto para la semana del 11 de noviembre 2019

Objetivo: Desarrollar el componente de corrupción como obstáculo a la participación política de la mujer, compra de votos y programas sociales.

Eje temático: principalmente, compra de votos y programas sociales.