

Acceso a la justicia, territorio y delito de trata de personas

La experiencia de los ATAJOs del Ministerio Público Fiscal de la Nación

Por Julián Axat¹ y Santiago Mauri²

SUMARIO: I.- La política “territorial” de acceso a la justicia del Ministerio Público Fiscal de la Nación Argentina; II.- Puesta en funcionamiento de las Reglas de Brasilia en Ministerio Público Fiscal de la Nación; III.- La categoría “territorio” para pensar el acceso a la justicia; IV.- Proyección del MPF en relación a los territorios; V.- El delito de trata de personas, vulnerabilidad y el acceso a la justicia; VI.- Obstáculos de Acceso a la justicia de las víctimas de trata de personas; VII.- Protocolo de intervención de la DAJ ante delito de trata; VIII.- Articulación la DAJ con PROTEX y Fiscalías federales; IX.- La necesidad de fortalecer redes y el empoderamiento de la víctima del delito de trata; X.- Decomisos de bienes vinculados a la trata y reparación de las víctimas. Un caso testigo; XI.- Conclusión. Fortalecer redes de justicia en los territorios y acercar actores institucionales centrales

Durante décadas, el sistema argentino de administración de justicia mantuvo una cuantiosa deuda en materia de acceso a la justicia, con los sectores en situación de vulnerabilidad social. En la actualidad, si bien las acciones institucionales orientadas a subsanar esa deuda son bastante recientes y escasas, se puede afirmar

¹ Abogado, Director a cargo de la Dirección General de Acceso a la Justicia, docente IUNMA, Magister en Ciencias Sociales.

² Abogado, coordinador de las oficinas de ATAJO en Capital Federal, maestrando en Maestría DDHH y Política Sociales UNSAM, docente.

que existen buenos ejemplos de experiencias que acercan herramientas jurídicas a las comunidades, que comprenden iniciativas tanto del Poder Ejecutivo Nacional, como de la Defensoría General de la Nación y de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este contexto, la experiencia de las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJOs) de la Dirección General de Acceso a la Justicia del Ministerio Público Fiscal (MPF) constituyó el primer paso del fuero federal hacia una justicia de proximidad con los sectores vulnerables.

La defensa de la legalidad debe ser entendida como la responsabilidad de asegurar y proteger el disfrute de los derechos humanos previstos en nuestro sistema jurídico para toda la ciudadanía, procurando un real acceso a la justicia. El artículo 120 de la Constitución Nacional expresa esta misión institucional con claridad, y lo complementa el artículo 1 de la Ley 27.148³.

Los Estados democráticos deben contemplar mecanismos que garanticen la tutela judicial efectiva y, en ese camino, el MPF asumió un rol activo a fin de facilitar el acceso a la justicia de los sectores relegados. A la clásica noción de acceso a la justicia como el ingreso al sistema judicial, los ATAJOs agregan la idea de un MPF con sus puertas abiertas a la comunidad, con descentralización territorial, y con la búsqueda constante de decisiones y soluciones justas, que promuevan la paz social de la comunidad. Se trata del reconocimiento irrestricto de los derechos del cual deben gozar todas las personas.

Es decir, que una pauta de acceso a la justicia generosa, implica que aquellos a quienes el MPF dirige su servicio de justicia puedan comenzar a formar parte y/o participen como sujetos activos en los procesos de defensa de la legalidad constitucional que dicho organismo tiene interés de promover, creando instancias propias de remoción de obstáculos objetivos y subjetivos para cumplir con su mandato funcional.

³ **Constitución Nacional. Artículo 120.**- *El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad en coordinación con las demás autoridades de la República.*
LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO FISCAL DE LA NACION. Artículo 1 – Misión General. *El Ministerio Público Fiscal de la Nación es el órgano encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes.*

I.- La política “territorial” de acceso a la justicia del Ministerio Público Fiscal de la Nación Argentina

En junio de 2014 se creó el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia de la Procuración General de la Nación (PGN)⁴, con el principal objetivo de facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y su participación en el sistema de administración de justicia, a partir de la recepción de todo tipo de conflictividades vinculadas a estos sectores de la población.

El Programa obtuvo su marco jurídico de los postulados de las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, incorporados como parte de la actividad del MPFN.⁵ En este nuevo esquema, los dispositivos de ATAJO debían explorar alternativas de carácter preventivo que fomentaran diferentes formas de relación con la comunidad, y que fueran un complemento de las clásicas funciones de persecución criminal del organismo. Para esto, el MPFN debía volverse más sensible a los intereses, conflictos y perspectivas de las personas en condición de vulnerabilidad.

Ante el creciente desarrollo de la tarea realizada en ese período y a partir de la decisión de fortalecer su expansión y alcance, en junio de 2015 se conformó la Dirección General de Acceso a la Justicia mediante la Resolución PGN N° 2636/15. Desde sus inicios, esta dependencia se ha expandido tanto territorial como funcionalmente. Actualmente, hay más de veinte puntos de atención en el país que incluyen oficinas fijas; dispositivos móviles que recorren distintos puntos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, y enlaces en diversas Fiscalías Federales de las Provincias. Asimismo, se ha proyectado la creación de espacios de promoción de derechos en lugares ganados al narcotráfico. La primera experiencia en este sentido fue concretada en agosto de 2016 en la Villa 31 del barrio de Retiro (CABA).

Es bajo estas directrices fundamentales antes expuestas, que la Dirección continua desarrollando actualmente su trabajo cotidiano.

⁴Resolución PGN N° 1316/14. LINK DE ACCESO: <https://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-1316-2014-001.pdf>

⁵ Las 100 Reglas de Brasilia fueron aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en marzo de 2008 en la capital de la República Federativa de Brasil. El Ministerio Público Fiscal de la Nación adhirió a esa normativa mediante la Resolución PGN N° 58/09. LINK DE ACCESO: <https://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2009/pgn-0058-2009-001.pdf>

II.- Puesta en funcionamiento de las Reglas de Brasilia en Ministerio Público Fiscal de la Nación

Como hacíamos referencia más arriba, el programa retomaba los postulados de las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, que definen a este grupo de personas como aquellas que *“por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico”*. En concreto, estas reglas desarrollan principios de actuación y recomendaciones para el trabajo de los operadores judiciales, con relación al acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población.

En este sentido, se estableció un parámetro de actuación de la Dirección de Acceso a la Justicia, coherente con las Reglas 38 a 42, a saber:

- Adopción de las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Incluso se propicia la atención prioritaria de aquellas personas en condición de vulnerabilidad.
- Establecimiento de mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar la interdependencia de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia.
- Adopción de medidas orientadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad.
- Actuación de equipos multidisciplinarios para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad.
- Adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

Todos estos parámetros sirvieron como principios rectores para el acercamiento con las poblaciones vulnerables y excluidas, que residen en populosas villas, barrios o asentamientos precarios, en el cual se observan grados altísimos de déficit de infraestructura, como por ejemplo, problemas habitacionales y de hacinamiento, falta de acceso a servicios de luz, agua, gas, salud, transporte, educación; y de fuerte impacto de violencias estructurales (violencia institucional, desempleo, control territorial por parte de organizaciones criminales, etc.).

En ese sentido, la creación de oficinas fijas o móviles de atención desde el MPF, con equipos interdisciplinarios de atención, implicó enfrentar grandes desafíos. En primer lugar, resultó indispensable la adaptación de procedimientos administrativos y funcionales del organismo para lograr una proximidad con los sectores vulnerables. En segundo lugar, fue necesario diseñar estrategias de descentralización que permitan una inserción real, que ayude a disminuir la desconfianza que estos sectores sienten respecto a las instituciones judiciales. Hubo un ardua tarea en diversas funciones a la hora de la implementación, desconocidas en un punto para un organismo como el MPF, a saber: localización del sector geográfico concreto dentro del barrio para la instalación del módulo en el que funcionará el ATAJO; establecimiento de vínculos de confianza con la población local, y remoción progresiva de posibles prejuicios sobre el rol de la justicia en general y del MPF, en particular en su relación con los sectores vulnerables; identificación de los actores institucionales y comunitarios activos en el territorio, como comedores, parroquias, clubes, efectores de los sistemas salud, ONG y otros organismos estatales; reconocimiento de los canales comunitarios y alternativos de resolución de conflictos preexistentes, etc.

La apertura de las agencias implicó cambios sustantivos en la metodología de trabajo del MPF. La DAJ, para ello, se encuentra continuamente pensando y creando herramientas para mejorar la recepción de consultas, removiendo obstáculos a través de la elaboración de protocolos de actuación-derivación y guías de buenas prácticas, de espacios de gestión y solución de conflictividades, etc. Además, el trabajo de los equipos interdisciplinarios de las agencias requiere del desarrollo de procesos dinámicos, que deben ser actualizados permanentemente en un ejercicio cotidiano de fortalecimiento de los vínculos con la comunidad, en miras a una mejora progresiva del servicio de acceso a la justicia que se ofrece.

III.- La categoría “territorio” para pensar el acceso a la justicia

En primer lugar interesa plantear el uso de la categoría “territorio” como espacialidad, ámbito, que no tiene existencia por fuera de la historia local que lo ha constituido como tal. Entonces no se trata de una categoría ontológica asociada a la noción de suelo o de mero soporte de la vida humana o animal. El territorio es siempre un espacio social y como tal adquiere forma antes que por su geografía por el carácter que le imprimen quienes lo habitan en un período de tiempo. Así, el territorio se va constituyendo a través de procesos históricos y, al usar la categoría, debemos mirar las diferentes formas en que los grupos sociales se identifican en él, lo producen, lo disputan y fundamentalmente, las relaciones que en él establecen – relaciones de dominación, de exclusión, de supremacía, y también de parentesco, de vecindad, de trabajo–, sin por ello olvidar las condiciones materiales que lo configuran.

Por eso puede afirmarse el uso de “territorios”, como pluralidad de espacios. Todo territorio puede pensarse también en diferentes escalas: nacionales, regionales, provinciales, municipales, barriales. Y esas escalas son también expresiones de procesos sociales. Así, un Estado tiene jurisdicción sobre un territorio dado, pero también unas esquinas o un predio en un barrio pueden ser calificadas o nombradas como territorio, siempre y cuando se esté reconociendo que en esos espacios hay grupos sociales que se identifican con ellos de una determinada manera: hacen un uso territorial del espacio dándole un carácter singular. Siendo así, un territorio está también configurado por diferentes temporalidades: la jurisdicción de un Estado sobre él puede cambiar e incluso en un mismo período temporal un aparentemente mismo territorio puede ser ocupado –y reivindicado como propio– por diferentes actores o grupos sociales.

Debe entenderse entonces que la categoría de territorio, pese a sus diversos usos, connota principalmente las relaciones de poder y los flujos de personas y bienes que en él ocurren en procesos de apropiación y modificación del espacio.⁶

La presencia del Estado suele ser diferente en los territorios, conforme categorías como “centro”, “periferia”, “barrio”, “ciudad”, etc. Cada una tiene distinta modulación a la hora de medirse los grados de inserción de los dispositivos

⁶ Seguimos aquí el trabajo de Sofía Tiscornia: Reflexiones sobre el uso de la categoría “territorio”. Política y derechos. Véase: https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-14/Revista_Juridica_Ano14-N1_08.pdf

estatales. Dicho de otro modo: en las villas o barrios populares el Estado llega de determinada forma a los territorios: no suele ser estable, no está siempre ahí. Entra y se va casi continuamente. A veces, de modo hostil: una razzia, un violento allanamiento, topadoras que arrasan viviendas; otros, de modo más amigable: políticas públicas de vivienda, de salud, de educación, de asistencia jurídica, etc.

Desde el punto de vista de las burocracias, la categoría ha sido usada desde el análisis territorial de las agencias del Estado, especialmente en el despliegue “territorial” de agencias políticas, policiales, sanitarias, habitacionales, pero no en desde las agencias estatales “judiciales”.

¿Cómo incorporar los territorios que son el Estado pero son también sus márgenes al mundo del derecho y la inclusión social que ello implica? La creación y puesta en funcionamiento del Programa de Acceso Comunitario a la Justicia (ATAJO) supuso hacer posible la categoría justicia dentro de las territorialidades.

De modo, que esa intervención implica hacerse cargo, principalmente, de las relaciones y los flujos de poder que en él ocurren, reconociendo –sin mediaciones– las tramas delictivas, y los actores que las configuran, como así también a las víctimas y daños sociales que esas tramas dejan en los tejidos de cada comunidad.

IV.- Proyección del MPF en relación a los territorios

El cambio de paradigma en términos de política criminal hacia los territorios, implica crear mecanismos de dialogo fluidos entre la comunidad y el Ministerio Público Fiscal, que permiten acceder a información de fuente directa y confiable con los actores implicados en los conflictos de “los territorios” que aborda el sistema de administración de justicia, especialmente las víctimas de delitos.

En relación a la criminalidad organizada, una circunstancia característica de los violentos delitos que cometen es que generalmente atentan contra “configuraciones sociales esenciales”. Así se ha vislumbrado en reiteradas oportunidades que para lograr su plan, los grupos criminales se valen de los sectores más desprotegidos y vulnerables de la sociedad. La marginalidad compele, de alguna manera, a que los más necesitados se encuentren muchas veces a la deriva y disposición de las organizaciones criminales. La especial situación de vulnerabilidad de una persona –extrema pobreza, falta de trabajo, género, escasa educación y edad, etc.–, provoca un escenario propicio que puede ser provechada mediante el empleo de distintas metodologías de sujeción del cuerpo y la psiquis, por parte de las organizaciones que se dedican a actividades criminales organizadas.

Si bien los fenómenos de criminalidad organizada son complejos y multicausales, se pueden desplegar distintas estrategias desde la política criminal, y que puedan llegar a los territorios.

Una tarea preventiva, concreta y tangible es la capacitación y promoción de derecho. La Resolución PGN 1316/14 dice que el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia podrá: "... realizar tareas de formación y promoción de derechos, así como toda iniciativa que genere un contexto de acción comunitaria como forma de prevención social del delito". En ese sentido, a lo largo de la experiencia recolectada, hemos observado que una capacitación sobre el delito de trata de personas por ejemplo, en algún espacio comunitario como un comedor, provoca movimientos y reconocimientos de historias de vida que han atravesado o se encuentran atravesando diversas explotaciones. Este punto lo consideramos como un déficit en la educación legal, toda vez que las personas en situación de vulnerabilidad no saben o reconocen cuáles son sus derechos, por lo tanto, situaciones violentas, abusivas o de explotación son naturalizadas.

Pero también a partir de mecanismos de canalización de reclamos, despolicializar y flexibilizar tramas burocráticas de ingreso de denuncias (Resol PGN1316/14, El programa de Acceso Comunitario a la Justicia podrá: recibir y derivar denuncias, evacuar consultas...".)

El cambio de paradigma del MPF en términos de política criminal hacia los territorios, implica revisar la mirada de captación de los fenómenos criminales, generando mecanismos propios de ingreso y desde el llano, con nuevo enfoque de análisis y percepción de los conflictos.

Los dispositivos de acceso a la justicia generan un vínculo con las comunidades, y con ello información confiable que puede ser utilizada para pensar maneras de intervenir. En especial respecto del abordaje de delitos complejos violentos y los factores de vulnerabilidad que los rodean. El caso del fenómeno de la trata de personas es uno de ellos.

V.- El delito de trata de personas, vulnerabilidad y el acceso a la justicia

La trata de personas ha constituido desde siempre un grave problema para toda la sociedad respetuosa de los derechos esenciales del ser humano. Esa actividad aniquila la libertad de las personas, su dignidad, identidad, y se aprovecha en muchas ocasiones de diferentes situaciones de vulnerabilidad preexistentes. De

allí que la relación existente entre el escenario para la captación, traslado y acogimiento con fines de explotación, sea el déficit que se observa en el ejercicio de derechos, oportunidades, y también en el acceso a la justicia.

En el contexto de la trata, el término “vulnerabilidad” suele emplearse para hacer referencia a los factores intrínsecos, ambientales o contextuales que aumentan la susceptibilidad de una persona o grupo a convertirse en víctima de la trata.⁷ En efecto, la vulnerabilidad es un aspecto esencial en toda concepción del delito de trata, hace referencia a una situación en la que la persona es más propensa a brindar su conformidad para ser explotado, y el abuso de esa situación ocurre cuando el autor usa intencionadamente o se aprovecha de la vulnerabilidad de la víctima para captarla, transportarla, trasladarla, acogerla o recibirla con el fin de explotarla, de modo que la persona crea que someterse a la voluntad del abusador es la única alternativa real o aceptable de que dispone, y además que resulte razonable que crea eso a la luz de su situación.⁸

Por eso el fortalecimiento territorial de los mecanismos institucionales para el acceso de las personas a redes de contención, prevención y denuncia, neutralizan el avance de las organizaciones criminales que buscan aprovecharse de estos factores de vulnerabilidad, a la vez que empodera a la comunidad evitando o advirtiendo sobre posibles situaciones de captación en las tramas delictivas. La presencia del Ministerio Público Fiscal en los barrios es un vector disuasivo, pero el mismo debe venir de la mano de una proyección inteligente y robusta.

VI.- Obstáculos de Acceso a la justicia de las víctimas de trata de personas

Los factores de vulnerabilidad mencionados en las “100 Reglas de Brasilia⁹” suelen ser los aspectos que condicionan el aprovechamiento de los sujetos

⁷ Véase especialmente “Abuso de una situación de vulnerabilidad y otros “medios” en el contexto de la definición de trata de personas” UNDOC, en https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2016/Abuse_of_a_position_of_vulnerability_Spanish.pdf

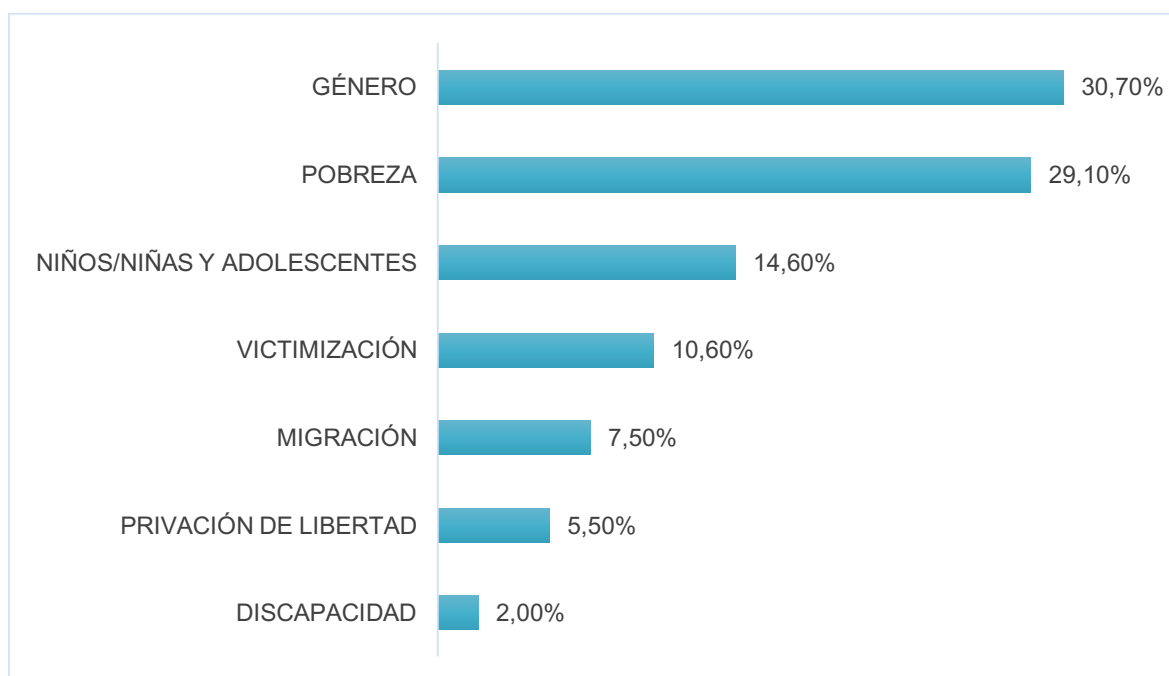
⁸ Así en Causa Nro. 13.780, "Aguirre López, Raúl M. s/rec. de casación" Reg. Nro. 1447/12, rta. 28/08/2012) y causa Nro. 12.479 "Palacio, Hugo Ramón s/rec. de casación", Reg. Nro. 2149/12, rta. 13/11/2012.

⁹ "Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico [...] Podrán constituir causas de

captados como víctimas, para ser explotadas por las organizaciones criminales que se dedican a la trata. A las características de los sujetos especialmente vulnerables como impedidos de acceder a la justicia, deben agregarse las barreras o impedimentos objetivos clásicos que hacen a dicho acceso.

En los casos de trata de personas en los que se ha intervenido desde la DAJ, hasta el momento se han discriminado de este modo, de acuerdo a los porcentajes representativos según Reglas de Brasilia:

Gráfico 1. Factores de vulnerabilidad registrados en las consultas vinculadas a problemáticas de trata, explotación sexual y explotación laboral en las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia, entre abril 2017 y abril 2022.



Fuente: Dirección de Acceso a la Justicia (DAJ-MPF).

Cabe destacar que los factores de vulnerabilidad tal como se encuentran presentados en el gráfico precedente constituyen una conceptualización teórica

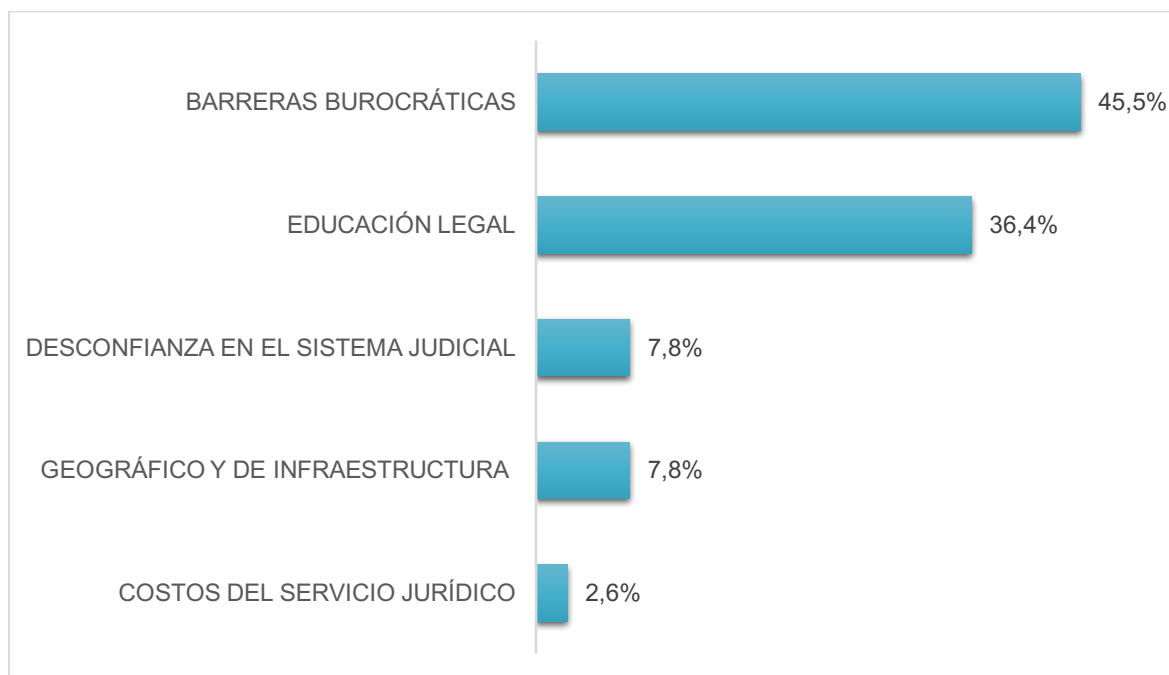
vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico" (Capítulo 1, sección segunda).⁹

“pura”, que pretende ofrecer una breve descripción del fenómeno. No obstante, en la práctica estos factores se entrelazan, suponen y solapan.

Sin embargo, deben analizarse aspectos objetivos que hacen a los obstáculos que impiden a las víctimas acceder a denunciar estos hechos.

Gráfico 2. Obstáculos de acceso a la justicia registrados en las consultas vinculadas a problemáticas de trata, explotación sexual y explotación laboral en las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia, entre abril 2017 y abril 2022¹⁰.

¹⁰ BARRERAS BUROCRÁTICAS: La cantidad de procedimientos y requisitos solicitados dificulta y desincentiva el seguimiento del proceso. Esto incluye la excesiva duración de trámites, que tiene efectos disuasorios en la demanda. Esta categoría también contempla no solo al sistema de justicia sino también a la administración pública en general. EDUCACIÓN LEGAL: En estos casos o bien el sujeto no reconoce la vulneración de un derecho (porque lo ignora o porque naturaliza una determinada situación) o bien reconoce dicha lesividad pero desconoce los procedimientos o la existencia de dispositivos e instituciones del Estado para canalizar su demanda o resolver su problemática de manera eficiente. Pone de relieve el carácter insuficiente o inadecuado de los dispositivos estatales para garantizar la educación legal. DESCONFIANZA EN EL SISTEMA JUDICIAL: Frente a una transgresión de derechos conocida, el sujeto vulnerado/a se resiste a acudir al sistema de justicia por desconfianza o escepticismo en que este pueda resolver sus problemas (ya sea por ineficiencia, excesiva burocratización, demoras, o por considerar que existen mecanismos alternativos de resolución de conflictos que resultan más efectivos). GEOGRÁFICO Y DE INFRAESTRUCTURA: Remite a la falta de proximidad geográfica entre las oficinas del sistema de administración de justicia y la población. COSTOS DEL SERVICIO JURÍDICO: Incapacidad económica para pagar un/a abogado/a o asumir los costos procesales que demanda el sistema. Incluye las tarifas en transporte, pago de tasas y gastos en trámites en general. Esta categoría también contempla la insuficiencia de servicios jurídicos gratuitos –y/o la capacidad de absorción de demanda de los ya existentes– que acompañen a la persona a lo largo del proceso.



Fuente: Dirección de Acceso a la Justicia (DAJ-MPF).

Estos aspectos demuestran que la distancia de las víctimas del delito de trata con la investigación y denuncia de los casos concretos, están basados en la ignorancia o la naturalización de las tramas de poder y sujeción, en tanto los factores socioculturales que la mantienen viva; como así las trabas burocráticas del propio Estado determinantes del tratamiento impune que le permite reproducirse.

De allí la importancia de fomentar la tarea de concientización y prevención del tema en los territorios, como también establecer mecanismos sencillos, rápidos y flexibles para que las víctimas y testigos puedan acercarse a denunciar los hechos.

VII.- Protocolo de intervención de la DAJ ante delito de trata

La Ley 27.148, en su artículo 35 inc. b) instruye a esta Dirección a recibir y derivar denuncias. Tal facultad, en los territorios vulnerables en los que nos encontramos emplazados, adquiere una relevancia de sorprendente magnitud, toda vez que brinda una boca de ingreso al sistema judicial, por fuera del circuito de la Comisaría.

Sin perjuicio de informar sobre la guía de denuncia a través de la línea 145 u otros canales, desde la DAJ se busca que sea la misma persona la que realice la denuncia a través de las oficinas de ATAJO¹¹.

Debe remarcar que la misma puede ser anónima y que los datos del/la denunciante no le serán solicitados si así lo desea. En función de ello, se deben tener en cuenta los siguientes escenarios posibles, con la finalidad de interpretar si el relato puede estar aludiendo a una situación posiblemente vinculada a la trata y explotación de personas:¹²

1. La desaparición de una persona. En principio, cabe aclarar que puede no estar relacionada con la trata y explotación, pero esto es más factible en el caso de que se trate de una desaparición que se produjo en un contexto en el que está presente una oferta de trabajo o entrevista laboral. Es importante que la persona sepa que no es necesario esperar 48 horas para hacer la denuncia. Las primeras horas son fundamentales para la investigación judicial. No importa género, edad ni nacionalidad. En este punto se utiliza la herramienta del protocolo-guía ante desaparición de personas.¹³
2. La detección de espacios donde se pueda estar ejerciendo la explotación sexual.

¹¹ El mapa de los ATAJOs acceder a este link para consultar en el mapa del MPF: <https://www.fiscales.gob.ar/que-son-las-agencias-atajo/>

¹² Resulta fundamental tener en cuenta, el Protocolo específico que la DAJ tiene respecto a la recepción de denuncias por maltrato y violencia de género, el cual tiene algún punto de vinculación con el escenario previo a la recepción de una denuncia por el delito de trata de personas. Al respecto, véase: Pamela Lódola, EL ACCESO TERRITORIAL A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES QUE ATRAVIESAN SITUACIONES DE VIOLENCIA DE GÉNERO. EXPERIENCIA DE ATAJO PROTEGEN EN EL PERIODO 2019-2021: <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/89718-acceso-territorial-justicia-mujeres-atravesan-situaciones-violencia-genero#:~:text=EXPERIENCIA%20DE%20ATAJO%20PROTEGEN%20EN%20EL%20PERIODO%202019%2D2021,-Por%3A&text=En%202014%20se%20cre%C3%B3%20el,proximidad%20a%20los%20sectores%20populares.>

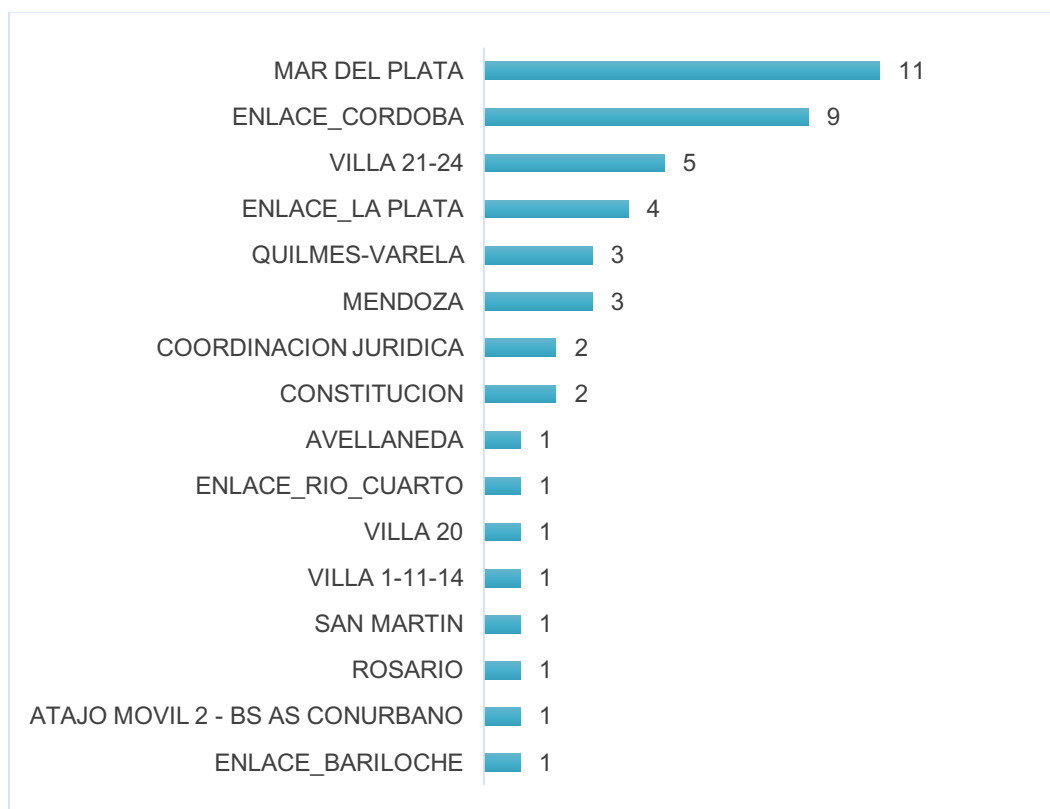
¹³ GUÍA PRÁCTICA PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS PROCURADURÍA DE TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS. Véase: <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Protex-Buesqueda-de-personas-2016.pdf>

3. La detección de espacios donde se pueda estar ejerciendo explotación laboral, reducción a servidumbre o trabajo forzado. Los sectores productivos más vinculados a la trata y la explotación son talleres textiles y el trabajo rural. Por ejemplo, si la persona relata que en un lugar hay máquinas funcionando hasta altas horas de la noche, que hay frecuentes transportes de mercadería, que las/los trabajadores no entran y salen diariamente, que las/los trasladan de a grupos, etc.

Si la persona no desea realizar la denuncia en ese mismo momento, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que no la realice, y puede hacerla directamente un funcionario de la DAJ, sin perjuicio de mantenerse el contacto con la persona que dio o fue la fuente de información para eventual citación a la justicia. Lo más importante siempre es que la denuncia se realice.

Hasta el momento, de acuerdo a los casos en los que la DAJ ha tenido intervención, entre abril de 2017 y 2022, de un total de 47 casos iniciados desde el territorio, las consultas/denuncias de delito de trata de personas se encuentran dividido por agencia territorial de este modo:

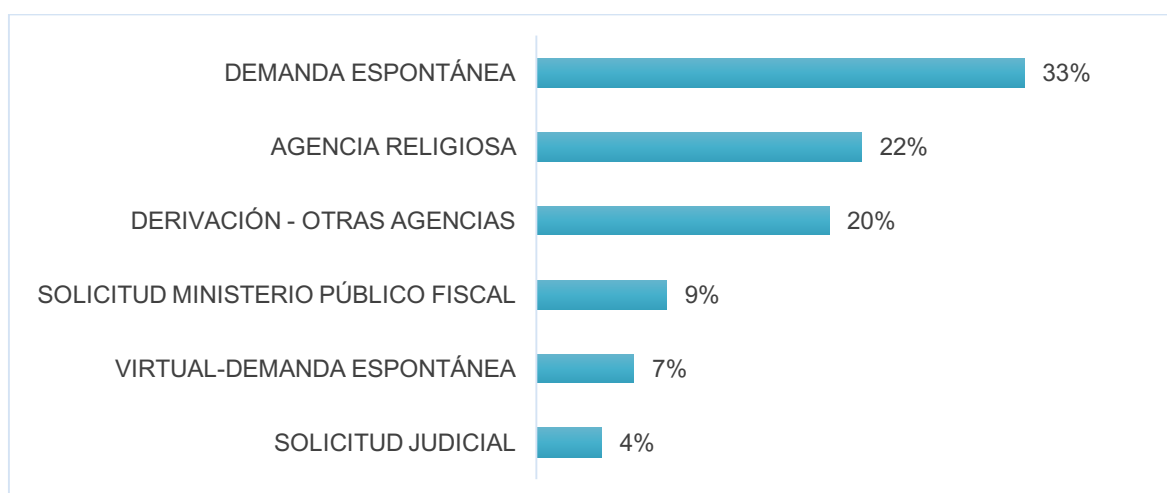
Gráfico 3. Distribución de las consultas vinculadas a problemáticas de trata, explotación sexual y explotación laboral en las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia según agencia territorial, entre abril 2017 y abril 2022.



Fuente: Dirección de Acceso a la Justicia (DAJ-MPF).

Si bien la presentación espontánea de las víctimas en la oficina de ATAJO ha sido la forma de inicio de la causa, la Dirección también presta colaboración en causas que ya se encuentra en curso. A su vez, en los casos analizados, las agencias religiosas así como otros organismos barriales constituyen un puente entre las víctimas y las agencias territoriales. También se destaca que, durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, la Dirección de Acceso a la Justicia habilitó canales de comunicación virtuales, que permitieron la recepción de consultas y denuncias.

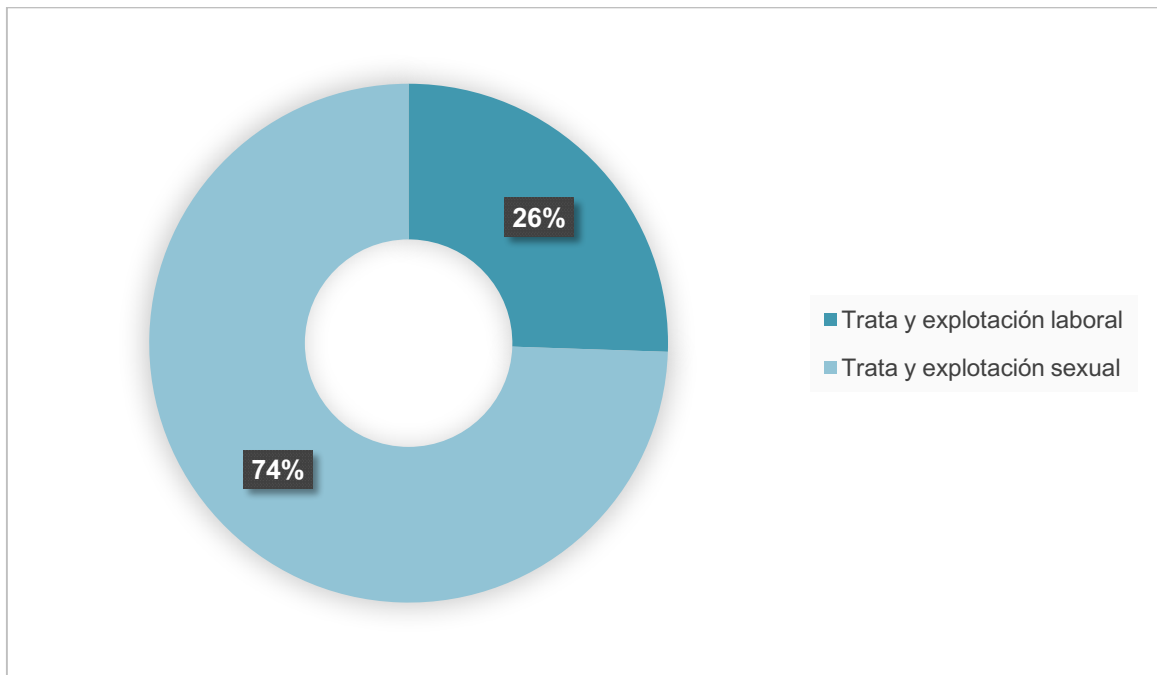
Gráfico 4. Distribución de las consultas vinculadas a problemáticas de trata, explotación sexual y explotación laboral en las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia según forma de inicio de la consulta, entre abril 2017 y abril 2022.



Fuente: Dirección de Acceso a la Justicia (DAJ-MPF).

Respecto al delito de trata según la forma de explotación, ha sido el delito de trata con fines de explotación sexual el mayormente denunciado en las oficinas de ATAJO:

Gráfico 5. Distribución de las consultas vinculadas a problemáticas de trata, explotación sexual y explotación laboral en las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia según tipo de explotación, entre abril 2017 y abril 2022.



Fuente: Dirección de Acceso a la Justicia (DAJ-MPF).

VIII.- Articulación la DAJ con PROTEX y Fiscalías federales

Hacia el interior del Ministerio Público Fiscal de la Nación, desde la DAJ se vienen desarrollando distintas acciones de intervención y articulación con las Procuradurías especializadas, y Fiscalías.

Como ya expresamos más arriba, las dependencias de la DAJ, los ATAJOs, son una boca de ingreso al sistema judicial, por fuera del circuito de la Comisaría. Debido a las propias condiciones y profesionalización en la tarea del acceso a la justicia, la perspectiva para detectar conflictos, la contención y escucha a las víctimas, la inserción hacia dentro del MPF Nación, se ha logrado generar un circuito virtuoso, en el que rápidamente una persona que quiere denunciar un hecho delictivo puede llegar a la oficina judicial competente, en cuestión de horas.

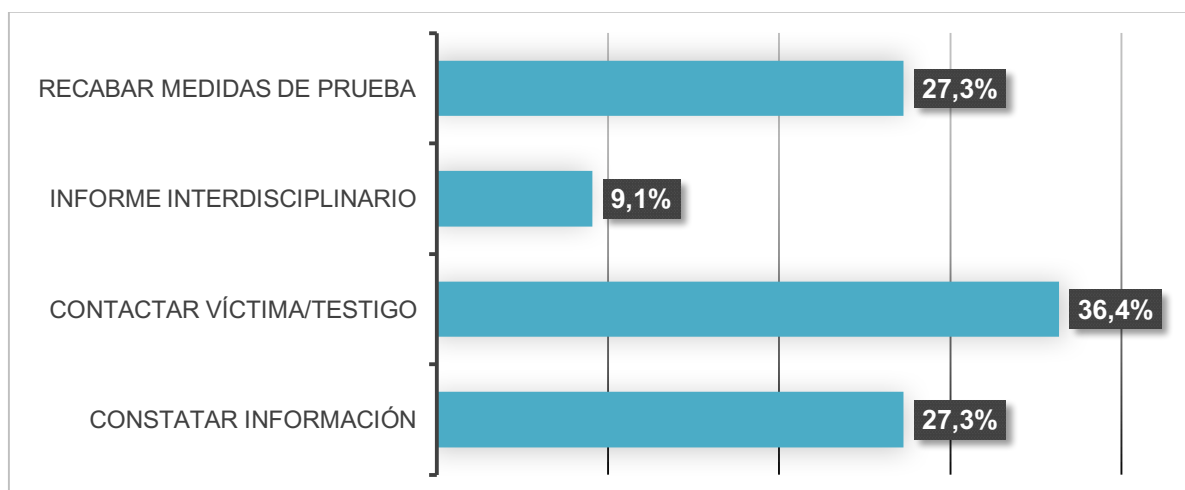
Este circuito, para los casos de trata de personas, es de vital importancia, debido a que en muchas situaciones, la detección de la comisión del delito de trata requiere acciones expeditas para el rescate de las víctimas. La articulación y comunicación eficaz con PROTEX y las Fiscalías, deviene en una sinergia que potencia la capacidad y maniobra de acción de las áreas.

Asimismo, la articulación y coordinación no debe quedarse únicamente en la recepción de las denuncias. Las oficinas de la DAJ pueden producir diversas herramientas y acciones, a saber:

- Informes que den cuenta de las dinámicas y emplazamiento de un conflicto, en un contexto y territorio determinado. Tales informes son insumos interdisciplinarios, como el abordaje de trabajadorxs sociales o Lic. en psicología que puedan aportar algún patrón de evaluación para la investigación en curso.
- La localización de víctimas y/o testigos cuando se los requiera para un acto procesal. Este punto también resulta de vital importancia, toda vez que se garantiza un canal de comunicación directo, y que conoce el funcionamiento del sistema de justicia.
- Posibilidad de recepción de declaraciones testimoniales en las oficinas descentralizadas de ATAJO.

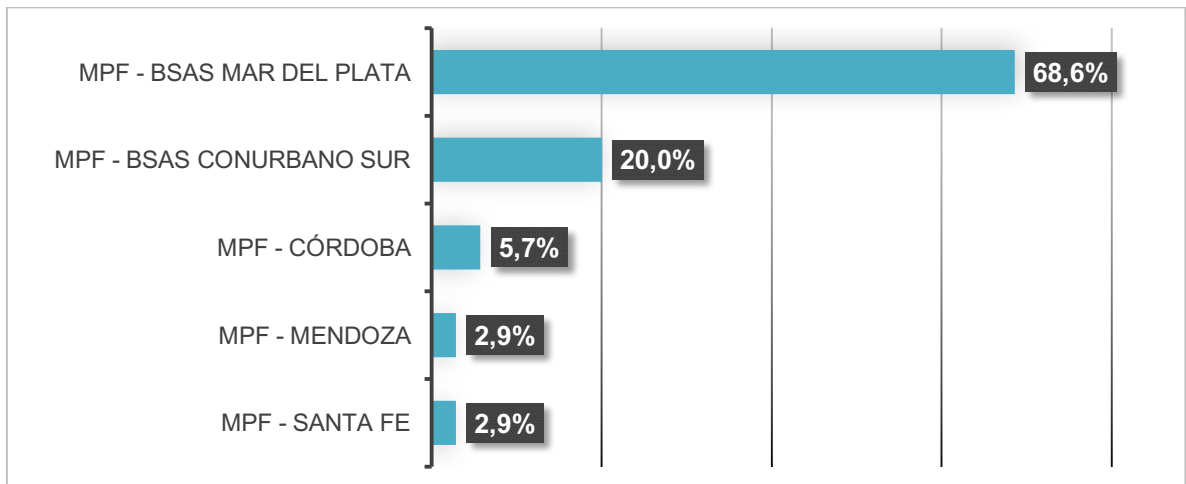
Es decir, la DAJ provee no solo de una fuente de conocimiento para instruir los casos de trata, sino que también – al igual que lo hace DOVIC- brinda de herramientas de auxilio a la fiscalía para profundizar la investigación y fortalecer el lugar de la víctima desde el territorio, intentando fortalecer las redes y el tejido social en el que se encuentra inmerso.

Gráfico 6. Intervenciones solicitadas por PROTEX según tipo de intervención requerida entre 2014-2022.



Fuente: Dirección de Acceso a la Justicia (DAJ-MPF).

Gráfico 7. Requerimientos solicitados por fiscalías federales en causas vinculadas a trata, explotación sexual y explotación laboral según jurisdicción o clasificación geográfica, entre 2017 y 2022.



Fuente: Dirección de Acceso a la Justicia (DAJ-MPF).

IX.- La necesidad de fortalecer redes y el empoderamiento de la víctima del delito de trata

Decíamos más arriba de la importancia de lograr el fortalecimiento territorial de los mecanismos institucionales para el acceso de las posibles víctimas a redes de contención, denuncia y prevención, que neutralizan el avance de las organizaciones criminales que se dedican a la trata de personas. Por eso la importancia de que desde la DAJ se establezcan vínculos para el acompañamiento, patrocinio y querrela una vez que se ha iniciado una causa por el delito de trata en el ámbito de la justicia.

Mencionamos aquí a algunos actores fundamentales con los cuales fortalecer el rol de las víctimas vulnerables en los territorios vulnerables:

- El vínculo de víctimas con la DOVIC (Dirección de Orientación de Víctimas del MPFN), para acompañamiento procesal adecuado.
- El vínculo entre el defensor federal de la víctima o la DGN, que en el caso de la víctima de trata hoy viene explorando y realizando un modo de acompañamiento específico. Desde la DAJ se viene articulando con esta figura, en distintos aspectos con soporte desde la territorialidad y haciendo puente/contacto permanente con la víctima.
- El vínculo con áreas de protección de víctimas nacionales y acceso a la justicia como el Ministerio de Justicia de la Nación, a través de los CAJ, o la Oficina de rescate. También las provinciales.

- El vínculo con áreas de protección provinciales de la víctima de trata y explotación (CABAJ, CAJ provinciales, red de prestadores jurídicos gratuitos de CABA, etc.).
- Patrocinio gratuito de Universidades y Colegios de Abogados.

De todos modos, todas estas redes deben conectarse entre sí, y no superponerse. Lo importante es lograr una actuación coordinada e inteligente, que tenga como eje a la víctima, evitando su revictimización, y logrando además de su reparación integral, colocarla como sujeto fuerte en el proceso.

La ley 26.364 en sus artículos 6 a 9, reguló un régimen de protección a las víctimas tanto en lo que respecta a las condiciones de asistencia luego del rescate (alojamiento, manutención, alimentación, cuidados médicos y psicológicos), la regulación de la forma de su participación en el proceso (declaraciones testimoniales, protección por represalias, entre otras) y medidas destinadas a lograr la reinserción social de las víctimas (protección a su integridad física, facilitar el regreso a su lugar de origen, etc.).

Lo importante es que las víctimas no queden en una posibilidad de ser nuevamente captadas por las redes de trata, que las redes de contención y restitución de derechos la coloquen en otro lugar. De allí, también la importancia de que el acceso a los derechos y a la justicia sea algo real y concreto, estando conectado con la especificidad de la vulnerabilidad de cada sujeto, según las reglas de Brasilia, su sistema protectorio específico.

- En el caso de víctimas niños, niñas y adolescentes; a través del sistema protectorio de infancia (Leyes 26061, 13298 caso provincia de Buenos Aires)
- En el caso de mujeres o minorías LGTBI; Ley 26.485. Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Inclusión mecanismos de contención, subsidios, líneas crédito, trabajo genuino, programas, refugios (Intervención de la OVD, Protegen, Políticas del Ministerio de las Mujeres Nac y provinciales)
- En el caso de Migrantes (la adopción de criterios flexibles de legalización de cada situación personal, conforme pautas de ley 25.871 y reglamentación)

- En el caso de Comunidades Originarias, (Leyes 26160, acceso a la tierra, 23.302 sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades)
- En el caso de los y las trabajadxs de la economía popular, leyes 27345, 27.200, promoción y defensa de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional.

La especificidad de cada uno de los mecanismos protectorios para las víctimas del delito de trata de personas, de acuerdo a cada sujeto de derecho vulnerable que se trate, implicará tematizar un desarrollo/ estrategia de restitución y acceso a justicia.

Uno de los objetivos fundamentales de la DAJ se basa en la asistencia, articulación y coordinación con diversas y múltiples agencias judiciales que conforman el complejo entramado del sistema de administración de justicia (Resolución PGN 1316/2014 y Ley 27.148). El espíritu es funcionar como una especie de aceite que circula, se mueve, nutre de información, a las múltiples dependencias judiciales, y también extrajudiciales, cuando el caso lo requiera.

X.- Decomisos de bienes vinculados a la trata y reparación de las víctimas. Un caso testigo

La trata de personas, en todas sus modalidades, se trata de un negocio altamente rentable, que produce riquezas exorbitantes para sus explotadores.

La detección de los casos de trata de personas, y su posterior investigación por parte del sistema de justicia, genera que en muchas situaciones se secuestren recursos plausibles de ser decomisados, y que principalmente fueron elementos que han servido para cometer el delito.

En ese sentido, la DAJ es un un área clave para una gestión eficaz en el decomiso de bienes, en tanto su capacidad y competencia de intervenir en resolución alternativa de conflictos (art 35b ley 27148).

Un caso paradigmático se presentó en la causa N° 9283/2011 (N° interno 2162) caratulada “Li Chengguo y otros s/ infracción art. 145 bis”, de trámite ante

el Tribunal Oral en lo Criminal Federal N°6, y con intervención de la Fiscalía General N°3 ante los TOF, a cargo de la Dra. Gabriela Baigun.¹⁴

Allí se investigaban hechos de explotación laboral, en una fábrica textil clandestina. El material secuestrado consistía en diversas máquinas de alta complejidad, y específicas para el rubro de la producción textil.

Por pedido de la Fiscal federal, la DAJ tuvo a su cargo la tarea de gestionar la reparación del daño que se le solicitaba a los imputados, en el marco de una posible suspensión del juicio a prueba.

La tarea consistía en asignar esas máquinas a un espacio que pudiera darles uso eficiente para sus fines. En un primer momento, la propuesta de la Fiscalía era generar un espacio cooperativo en alguna villa de CABA, que pudiera utilizar esas máquinas.

Luego de un análisis exhaustivo, se determinó que esa propuesta no podía ser viable, toda vez que las propias condiciones deficitarias de las villas, principalmente en lo relativo a energía eléctrica, y también el espacio físico disponible, generaba que fuera muy complejo montar una estructura de tal tamaño y magnitud en esos lugares.

Por tal razón, se salió a buscar algún espacio que reuniera los requisitos necesarios. Luego de una intensa búsqueda, se logró localizar a la Cooperativa Juana Vilca, con sede en Ciudadela. La cooperativa en cuestión, lleva ese nombre en homenaje a quién, embarazada de cinco meses, murió incinerada el 30 de marzo de 2006 en un taller textil clandestino en la calle Viale 1269 de CABA. Junto a ella murieron los niños Harry Rodríguez de 3 años, Rodrigo Quispe de 4 años, Luis Quispe de 4 años, Elías Carbajal de 10 años, Wilfredo Quispe de 15.

La cooperativa surge a partir de la búsqueda de nuevas formas de organización, tanto para organizar a los sobrevivientes de la tragedia mencionada y otras (como la del 27 de abril de 2015 donde murieron dos niños), como así también a costureros/as que quedaban a la deriva luego de operativos de desbaratamiento de talleres clandestinos en donde trabajaban en condiciones de

¹⁴ La historia se encuentra contada en la Página de Fiscales “Entregaron a una cooperativa textil maquinaria e insumos secuestrados en el marco de una investigación por trata laboral”: <https://www.fiscales.gob.ar/atajo/entregaron-a-una-cooperativa-textil-maquinaria-e-insumos-secuestrados-en-el-marco-de-una-investigacion-por-trata-laboral/>

esclavitud, pero que ante los rescates o clausuras de los mismos, perdían su fuente de trabajo y esto los llevaba a continuar trabajando en el oficio en otros talleres similares, y debido a la necesidad que padecían volvían a caer nuevamente en esas condiciones. Luego de un largo proceso organizativo, a finales de 2015, encontraron una síntesis superadora que consistió en unir a 7 cooperativas bajo el nombre de “Juana Villca”, construyeron una sola que fuera más grande y con mayor capacidad.

En este punto, es interesante observar la capacidad de la DAJ para vincularse con actores de la sociedad civil, lograr ubicarlos, ir hacia los lugares en los que se encuentran, conocer sus historias y sus espacios, y generar vínculos institucionales. Dicha tarea responde a las funciones asignadas por la Ley 27148 art. 35 inc. b), cuando establece que es una misión de la DAJ “consolidar los canales de comunicación entre el Ministerio Público Fiscal de la Nación y la comunidad”.

Finalmente, y luego de una ardua tarea operativa y logística, los imputados de la causa entregaron la maquinaria que estaba secuestrada, con la que se pudo conformar una línea de producción completa de prendas textiles. Asimismo, y por orden de la Sra. Jueza a cargo del TOCF N°6, la DAJ se encuentra actualmente en proceso de localizar a las víctimas de la causa, con el fin de ofrecerles la posibilidad de incorporarse a la Cooperativa de Trabajo "Juana Vilca", quienes ya aceptaron la incorporación de estos potenciales integrantes.

XI.- Conclusión. Fortalecer redes de justicia en los territorios y acercar actores institucionales centrales

Hemos expuesto que la presencia del Ministerio Público Fiscal de la Nación en los territorios vulnerables permite ser un vector disuasivo de estos fenómenos criminales. Desde el tiempo de su funcionamiento se ha establecido un diagnóstico, pero al mismo tiempo un modo de intervenir y articular con otras agencias estatales, poniendo el foco en la centralizado de la víctima, sin perder de vista su entorno.

Decíamos que este cambio de paradigma del MPF, en términos de política criminal, implica revisar la mirada de captación de los fenómenos criminales, generando mecanismos propios, no policiales, de ingreso desde el llano, haciendo eje en el análisis de las particularidades de la vulnerabilidad, obstáculos y percepción de los conflictos.

Los dispositivos de acceso a la justicia generan un vínculo con las comunidades, y con ello información confiable que puede ser utilizada para pensar maneras de intervenir desde los órganos de investigación y rescate. En especial respecto del abordaje de delitos complejos violentos y los factores de vulnerabilidad que los rodean.

En el caso del fenómeno de la trata de personas, las víctimas suelen pertenecer a grupos vulnerables carentes de todo tipo de oportunidades para el acceso a sus derechos, por lo que los tentáculos de las redes criminales tienen facilidades para la captación, e incluso para volver a captarlas luego de que logran salir del circuito de explotación.

Si la justicia tiene una presencia más intensa en los territorios y menos delegativa en lo policial, seguramente la apreciación de los fenómenos complejos criminales, serán observados desde una óptica más rica; a la vez que aportará y participará en mecanismos de investigación y monitoreo con mayor eficacia; guardando una relación más personal y cercana con las víctimas.