

## ***La violencia no prescribe. Sobre el reclamo por la vulneración de los derechos humanos de sobrevivientes de trata y explotación sexual al Estado argentino***

## ***Violence does not prescribe. Regarding the claim for the violation of the human rights of survivors of trafficking and sexual exploitation to the Argentine State***

COMUNICACIÓN

**María Betania Longhi**

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Contacto: [blonghi@uvq.edu.ar](mailto:blonghi@uvq.edu.ar)

*Recibido: octubre de 2023*

*Aceptado: noviembre de 2023*

### **Resumen**

Partiendo del análisis de un proyecto de reparación y reconocimiento de sobrevivientes de prostitución, explotación sexual y trata de personas en tanto víctimas de violencia institucional presentado por la Asociación de Mujeres Argentinas por los Derechos Humanos [AMADH] ante al Estado nacional argentino, se establecerán algunas razones por las cuales puede afirmarse que la doctrina internacional y los compromisos asumidos por Argentina permiten reconocer la viabilidad del reclamo. Finalmente, se ensayará una interpretación desde la concepción filosófico-política beitziana, de modo que el petitorio presentado pueda ser comprendido como una acción fundada en materia de defensa y reparación de los derechos humanos vulnerados.

**Palabras clave:** explotación sexual; trata de personas; violencia institucional; filosofía política.

### **Abstract**

Starting from the analysis of a project of reparation and acknowledgment of survivors of prostitution, sexual exploitation and human trafficking as victims of institutional violence presented by the Argentine Association of Women for Human Rights (AMADH, by its acronym in Spanish) to the Argentine national state, some reasons will be established regarding why it can be stated that international doctrine and the commitments assumed by Argentina abroad allow the viability of this claim to be recognized. Finally, an interpretation will be tested from the Beitzian philosophical-political conception, so that the petition presented can be understood as an action based on the defense and reparation of violated human rights.

**Keywords:** sexual exploitation; human trafficking; institutional violence; political philosophy.

### **Introducción**

El siguiente trabajo parte de una intervención política relativamente reciente: la acción impulsada en febrero de 2022 por la Asociación de Mujeres Argentinas por los Derechos Humanos [AMADH],<sup>1</sup> quienes, acompañadas por la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos [APDH], La Raquel Red de Emergencia Feminista, la Procuraduría de Trata y Tráfico de Personas [PROTEX] e integrantes del consejo *ad honorem* del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación hicieron una presentación formal<sup>2</sup> al Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y a la Jefatura de Gabinete de Ministros del Estado nacional argentino solicitando, por un lado, el reconocimiento de la violencia institucional ejercida por parte de las fuerzas de seguridad sobre las sobrevivientes de trata y explotación sexual durante las décadas de 1990 y 2000 y, por el otro, su reparación a partir de la implementación de una serie de políticas públicas en materia de garantía de derechos humanos y prevención de los delitos de trata de personas y explotación sexual (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022; Jefatura de Gabinete de Minsitros, 2022).

Para justificar esta solicitud se elaboró un extenso informe en el que se explican las razones por las cuales se optó por concentrarse en el reconocimiento de la violencia institucional, y no en los delitos concomitantes, como lo son la trata y la explotación sexual. En primer lugar, se partió del rol clave que tuvieron las fuerzas de seguridad, nacionales y locales, en el traslado y el control de quienes fueron tratadas en los primeros años de retorno a la democracia, es decir, en la valoración de la violencia institucional como una prueba fehaciente de la responsabilidad estatal en la vulneración de los derechos humanos de las sobrevivientes, cuestión que también explica la pertinencia de recurrir al Poder Ejecutivo Nacional.

Por otro lado, se explicó que si bien los procedimientos en materia de sanción del delito de trata y explotación sexual, junto a los derechos y garantías de sus víctimas, han mejorado y aumentado,<sup>3</sup> hay un sector de la población que ha quedado sin posibilidad de acceso a la justicia. Es que si bien en la actualidad Argentina ofrece un marco normativo para denunciar e intentar exigir el reconocimiento de las vulneraciones que atraviesan muchas mujeres, trans y travestis en prostitución, todavía no contempla ni reconoce las violencias de las décadas pasadas. Es en este último sentido

---

<sup>1</sup> Anteriormente conocida como Ammar Capital, AMADH es una organización que, en sus inicios, formó parte de la actual Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina [AMMAR-CTA]. Nucleadas en la Central de Trabajadores de la Argentina [CTA], durante el año 2003 las integrantes de AMMAR se vieron atravesadas por la discusión en torno a la identidad como trabajadoras sexuales, y por la exigencia “sindical” de luchar por “derechos laborales”, cuestión que llevó a la división de la organización en dos: Ammar Nacional y Ammar Capital, hoy AMADH. Quienes se opusieron a reivindicar la prostitución como trabajo sexual fueron expulsadas de la CTA bajo el pretexto de “no considerar a la prostitución como un trabajo”, y por denunciar las situaciones de explotación y violencias múltiples que atravesaron en su ejercicio que, entienden, tienen más que ver con la desigualdad socio-económica y patriarcal, que con la falta o el déficit de derechos laborales. Véase Collantes, 2019 y Lucio, 2021.

<sup>2</sup> Ingresada al Sistema de Gestión Documental Electrónica por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con la carátula “PRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE MUJERES POR LOS DERECHOS HUMANOS (AMADH) MEDIANTE LA CUAL SOLICITAN REPARACIÓN Y RECONOCIMIENTO PARA LAS SOBREVIVIENTES DE PROSTITUCIÓN, EXPLOTACIÓN SEXUAL Y/O TRATA DE PERSONAS”, expediente administrativo EX-2022-13235052--APN-DGDYD#MJ de sesenta y cinco (65) fojas, actualmente en Guarda temporal [archivado].

<sup>3</sup> La primera ley contra la trata para la explotación sexual de Occidente, impulsada por el Diputado Socialista Alfredo Palacios fue sancionada en Argentina en 1913. Desde entonces, el mundo ha ido adoptando distintas medidas para la prevención y sanción de la trata de personas y la explotación sexual. En Argentina: Código Penal, Código Procesal, Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, Ley 26.842 de Modificaciones sobre el Código Penal, Código Procesal Penal, Ley Nº 26.364 y Ley 27.372 de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos y Decreto Reglamentario 111/2015 de la Ley 26.364 y su modificatoria, entre otras. Para una breve historia de la jurisprudencia nacional sobre la prostitución, véase INADI, 2018, pp. 57-69.

que la solicitud ha sido difundida bajo el eslogan “La violencia no prescribe”<sup>4</sup> (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022).

Las sobrevivientes de las décadas de 1990 y 2000 han quedado imposibilitadas de recibir acompañamiento y de someter a juicio a sus explotadores y a quienes ejercieron violencia sobre ellas. Esta imposibilidad, resultado de la prescripción judicial de los delitos de trata, tráfico y explotación sexual, les implicó diseñar esta estrategia de intervención política por vía administrativa, buscando que el Estado nacional asuma su responsabilidad tanto en las vulneraciones padecidas, como en la reparación y reconocimiento de estas violencias desde una perspectiva de derechos humanos.

Las sobrevivientes de prostitución, feministas y defensoras de los derechos humanos que acompañamos este pedido entendemos a la prostitución y a la trata de personas como una de las múltiples y más crudas formas de la violencia de género; esto es, como una modalidad específica en la que se expresa la desigualdad de género, entrecruzada con el racismo y el clasismo, que afecta especialmente a las mujeres y travestis pobres y racializadas que habitan la Argentina. En este último sentido, la consideración de este evento y la propuesta del siguiente análisis responde tanto a la difusión, urgencia y prioridad de las necesidades en juego, como al deseo de poner en valor los procesos colectivos de *práctica efectiva* de los derechos humanos que vienen dándose en Argentina, y que nos permiten comprenderlos, ya no como letra muerta, sino como herramientas de ampliación de derechos, de lucha y de emancipación.

En este texto no solo se presentará la estructura general de esta propuesta, sino que también se buscarán establecer algunas razones por las cuales puede afirmarse que la doctrina internacional y los compromisos asumidos por Argentina permiten reconocer la viabilidad de este reclamo ensayándose una interpretación de la cuestión desde la concepción filosófico-política beitziana de los derechos humanos, de modo que el petitorio pueda ser comprendido como una acción fundada en materia de defensa y reconocimiento de los derechos humanos.

### **Pero, ¿qué son los derechos humanos?**

Lo que comprendamos por naturaleza, basamento e incluso por rol de los derechos humanos es de una importancia capital ya que, si ello no define, al menos tiene la capacidad de justificar la postura que defendamos en torno a los derechos humanos en general, y al caso que estamos evaluando en particular.

En esta ocasión y contexto, aprovecharemos para exponer y poner en valor la interpretación de la Doctrina Internacional que ofrece el filósofo Charles Beitz en *La idea de los Derechos Humanos* (2012) asumiendo que, en su postura, se resuelve una concepción no sólo rigurosa sino también afín y útil para intentar resolver las distintas problemáticas contemporáneas a las que nos enfrenta la materia.

El modelo práctico de Beitz ofrece una peculiar respuesta a la pregunta “¿qué son los derechos humanos?” proponiendo que, para abordarla, nos basemos en la observación de la dinámica efectiva de la práctica, es decir, en su sentido interior, explicitando los compromisos lingüísticos, los usos discursivos, y sus consecuencias en términos concretos. Es así que, para el autor, lo que sean los derechos humanos se deriva de un ineludible análisis de los textos internacionales y los mecanismos

---

<sup>4</sup> El eslogan de la propuesta puede sugerir que se trata de una discusión sobre la naturaleza del delito de trata y explotación sexual, sin embargo, cabe aclarar que en esta ocasión no se decidió avanzar en la redefinición de la naturaleza de estos delitos, de manera que sean concebidos como imprescriptibles o de lesa humanidad. Si bien existen proyectos en este último sentido, e incluso AMADH se ha dado la discusión al respecto, supera las posibilidades de este escrito indagar en la reflexión en torno a los alcances de la naturaleza jurídica (actual, como crimen imprescriptible o como delito de lesa humanidad) de la trata de personas y la explotación sexual.

de informes y auditorías establecidos por la propia Doctrina, pero también de la consideración de los discursos críticos públicos que suceden en contextos *prácticos* de evaluación y justificación de pedidos, de la cultura pública de los derechos humanos y de los ejemplos de acción política que pretenden defender y proteger este tipo de derechos en las distintas naciones (Beitz, 2012, p. 140). Es este método el que le permite afirmar que el sistema internacional de los derechos humanos debe ser entendido como una *práctica* política colectiva. Como anticipamos, para comprenderlo sólo debemos observar su historia, propósitos y modos de acción (Beitz, 2012, p. 136).

Los derechos humanos también pueden ser caracterizados como una “práctica normativa pública de alcance global cuya preocupación central es *proteger a los individuos* de las consecuencias provocadas por ciertas acciones y omisiones de sus gobiernos”<sup>5</sup> (Beitz, 2012, p. 50). Esta definición, sin embargo, debe ser leída priorizando su alcance no-esencialista; esto es, los derechos humanos son un campo de disputa: a ello nos referimos cuando afirmamos que su naturaleza es absolutamente política. Las razones para estar o no de acuerdo en su aplicación, según el caso, no están prefijadas.

En este punto, encontramos una cercanía con el objetivo de la neutralidad jurídica de las teorías de la justicia y de la filosofía política sostenida por distintos autores, como por ejemplo por John Rawls.

Tanto Beitz como Rawls comparten el principio de correr del escenario reflexivo las teorías comprensivas. Esta decisión teórica no significa, de ninguna manera, que no necesitemos razones para ocuparnos de la materia de los derechos humanos, sino que, más bien, debemos reconocerlas como diversas (Beitz, 2012, p. 137). Es por ello que, cuando Beitz propone comprender a los derechos humanos como *exigencias para la protección de intereses individuales urgentes*,<sup>6</sup> frente a *amenazas comunes*<sup>7</sup> de las circunstancias típicas dentro del orden global que componen los Estados debe tenerse muy presente que no todas las personas podrían considerar importantes ni urgentes las distintas exigencias de cumplimiento, garantía o reparación de derechos existentes (Beitz, 2012, pp. 142-143): la urgencia, por ejemplo, se vuelve una situación particular que debe ser planteada, defendida y justificada.

Por otro lado, los derechos humanos se aplican -es decir, refieren y se exigen- primeramente a los Estados,<sup>8</sup> incluyendo sus instituciones, constituciones, leyes y políticas. Si bien, debe reconocerse, queda a discreción de los gobiernos el medio y modo de satisfacerlos, y es en este último sentido que sólo puede afirmarse que un Estado viola los derechos humanos cuando fracasa en este aspecto. Es decir, cuando un Estado reconoce que existe una deuda en materia de derecho, y no termina de resolverla.

Finalmente, los derechos humanos son un asunto de preocupación internacional. Esto significa que el fracaso en el cumplimiento de las responsabilidades estatales puede ser una razón para la acción por parte de agentes externos al Estado. La comunidad internacional está obligada, aunque de modo *subsidiario*, a velar y satisfacer la protección de los derechos humanos, pudiendo intervenir en ocasiones justificadas para evitar su violación y/o exigir su reparación, especialmente en lo relativo a los derechos especiales, como los derechos humanos de las mujeres y demás diversidades.

[...] a) la comunidad internacional puede, a través de sus instituciones políticas, exigir a los Estados que cumplan con las responsabilidades de primer nivel mencionadas arriba; b) los Estados y los agentes que no son Estados y que disponen de los medios para actuar de manera efectiva, tienen razones *pro tanto* para asistir a un Estado individual para que satisfaga los estándares de derechos humanos en aquellos casos en los que el propio estado no posee la

<sup>5</sup> Cursiva mía.

<sup>6</sup> Se comprenden como *intereses urgentes* a aquellos que pueden ser reconocidos como razonablemente importantes en términos de su vinculación con la doctrina internacional y su compromiso de protección.

<sup>7</sup> Se comprenden como *amenazas comunes* a aquellas que es razonable predecirlas en los contextos socioculturales contemporáneos.

<sup>8</sup> Estas exigencias se aplican a lo que el autor reconoce como el “primer nivel” de aplicación de su modelo o método de análisis filosófico de los Derechos Humanos.

capacidad para hacerlo; y c) los Estados y los agentes que no son Estados que disponen de los medios para actuar de manera efectiva tienen razones *pro tanto* para interferir en un Estado individual para proteger los derechos humanos en aquellos casos en los que el Estado fracasa en satisfacerlos debido a la falta de voluntad de hacerlo. (Beitz, 2012, p. 142).

A lo largo del texto, el filósofo da cuenta del proceso que lleva a los derechos humanos a superar su función de estándares legales u objetivos de la política exterior, expresándose también como valores políticos que motivan la acción de organizaciones o grupos no gubernamentales.

En el abordaje específico de los derechos humanos de las mujeres, Beitz ofrece una breve reconstrucción de la historia de su instauración, que se vincula fuertemente con esta dimensión “activista” de los derechos humanos:

Es más probable que los agentes relevantes sean organizaciones no gubernamentales y activistas de movimientos sociales que organizaciones internacionales u otros estados. Estos agentes pueden funcionar como «traductores», interpretando el significado de las disposiciones de la doctrina de los derechos humanos para las circunstancias locales, en vez de actuar como actores políticos independientes. Las formas de acción política que están a su disposición probablemente involucren la interacción discursiva, la comunicación política y la movilización en lugar de las amenazas y los incentivos típicos de las formas de interferencia política convencionales (Beitz, 2012, p. 228).

Los derechos de las mujeres se caracterizan por ser considerablemente más “ambiciosos” o “específicos” que los demás derechos reconocidos. Sin embargo, su razonabilidad parte del “[...] hecho histórico de que la discriminación en contra de la mujer ha sido una característica tan dominante de la mayoría de las sociedades humanas que se necesitan medidas especiales para eliminarla” (Beitz, 2012, p. 222). De modo que las protecciones específicas contra tipos comunes o predecibles de amenazas, como las vinculadas a motivos de género, son más eficaces que los derechos humanos generales, tradicionalmente planteados como protecciones indeterminadas de intereses básicos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (más conocida como CEDAW, por su sigla en inglés), como bien señala Beitz, aborda los abusos predecibles que afectan a este sector de la población y nos permite concebirlos como sistemáticos, en el sentido de que las circunstancias en las que ocurren se encuentran culturalmente arraigadas en la mayoría de las sociedades y culturas. Entre estos se encuentran la prostitución y la trata de personas.

Ahora bien, el primer obstáculo que suele plantearse en la protección de este tipo de derechos, como el derecho a no ser tratada, traficada o explotada sexualmente por terceros, responde a la profundidad del cambio cultural que suponen: las acciones que se precisarían podrían ser consideradas u objetadas como invasivas, “[...] ellas podrían amenazar la capacidad de una sociedad para la autodeterminación y someter a los individuos a la amenaza de sanciones coercitivas” (Beitz, 2012, p. 229). Nos referimos concretamente *al riesgo punitivo*. Sin embargo, como sostiene el autor, estas no precisan afectar la autodeterminación de los pueblos ni imponer sanciones. Pueden pensarse, y de hecho así suelen plantearse, medidas que fortalezcan la capacitación, la socialización de información y el acompañamiento de procesos culturales de modificación de conductas que no se vinculan con la imposición de sanciones. La justicia, entonces, no significa siempre pena; prueba de ello es la solicitud de las sobrevivientes que nos proponemos considerar: lo que se exige, antes que una sanción, es el reconocimiento de la vulneración y la reparación de la violencia institucional, también expresable en términos de prevención de la explotación sexual y de la trata que las protagonistas no han podido evitar ni denunciar.

## La violencia no prescribe<sup>9</sup>

Esperamos que este pedido, que venimos gestando hace muchos años, signifique una oportunidad de inclusión y reparación para todas las personas y familias afectadas; especialmente para nuestros hijos e hijas, y para las futuras generaciones (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022, p. 18).

AMADH es una organización integrada por sobrevivientes de prostitución, trata y explotación sexual con 20 años de trayectoria, y una referencia ineludible en materia de prostitución, trata de personas, violencias de género y demás desigualdades estructurales que afectan a las mujeres, trans y travestis de los países de Latinoamérica.<sup>10</sup> Sin embargo, sus demandas continúan siendo invisibilizadas y desconocidas, situación fundamentalmente alarmante en tanto esta negación se expresa en funcionarios y funcionarias responsables de impulsar y garantizar políticas públicas para este sector de la población.

AMADH ha persistido en su lucha, incluyendo en este recorrido la construcción autogestiva y asociativa de distintas estrategias de incidencia y presión pública para obtener respuestas. En este sentido, y con muchísimo esfuerzo, la Asociación se dio la tarea de recuperar las detenciones arbitrarias padecidas, de realizar las entrevistas testigo disponibles como prueba y de evaluar las distintas estrategias de intervención para, finalmente, el 8 de febrero de 2022 lograr la presentación de la solicitud de la reparación y el reconocimiento de las sobrevivientes de prostitución, trata y/o explotación sexual como víctimas de violencia institucional.

Durante las décadas de 1980, 1990 y principios de los 2000, cientos de mujeres, trans y travestis no sólo padecieron la trata y la explotación sexual, sino que -en esta situación extrema- también sufrieron una persecución atroz por parte de las fuerzas policiales federales y provinciales a través de distintos mecanismos, especialmente, a través del control territorial de las llamadas “zonas rojas”<sup>11</sup> y de la aplicación de los artículos represivos de los códigos contravencionales, de faltas y convivencia<sup>12</sup> que reprimían la prostitución callejera y les significaba la detención durante días e incluso semanas (Collantes, 2019, pp. 19-20).

Durante aquel tiempo, todas las provincias contaban con códigos de convivencia o edictos policiales que permitían detener a quienes ofrecían sexo en la vía pública. Progresivamente, las fuerzas policiales provinciales, pero especialmente en la Capital, fueron utilizando este marco regulatorio para controlar, amenazar, pedir coimas y detener sistemáticamente a las mujeres y travestis en prostitución, al punto que puede afirmarse que los códigos contravencionales de los

<sup>9</sup> Todo este apartado se reconstruye en referencia a los fundamentos de la solicitud presentada. Véase IF-2022-13244851-APN-DGDYD#MJ en el expediente EX-2022-13235052--APN-DGDYD#MJ en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022.

<sup>10</sup> Han participado en la redacción de la actual ley de trata de Argentina; han impulsado la eliminación del artículo 68 que reprimía la prostitución callejera del Código Contravencional de la Provincia de Buenos Aires; han sido reconocidas con el Premio *Raquel Liberman* que otorga el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [GCBA] por la labor contra la violencia de género, y a partir de este año se han incorporado al Consejo Federal de Lucha contra la Trata de Personas, organismo creado para garantizar la correcta implementación de la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros la Nación. Véase Anchou, 2019; Collantes, 2019; Lucio, 2021.

<sup>11</sup> Las zonas rojas son aquellos lugares determinados para la oferta y demanda de la prostitución callejera. Estos espacios especialmente definidos algunas veces son regulados por ordenanzas municipales; otras, simplemente son establecidos por la costumbre y tradición, como sucede, por ejemplo, en los bosques de Palermo y en las plazas de Once, Constitución y Flores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>12</sup> Es importante señalar que la *naturaleza* de las contravenciones es sumamente problemática. De hecho, desde una lectura histórico-filosófica del derecho penal podríamos definir al término contravención como una infracción “de menor intensidad” que el delito, pero cabe preguntarnos: ¿cuál es el criterio correcto para determinar estas intensidades? ¿Qué implicancias tiene? Al respecto, es notable la diversidad de posturas y posiciones que existen y el efecto de articulador-social que posee esta definición. Véase Bouchoux, 2019; Zaffaroni, Alagia y Slokar, 2000.

distintos distritos de la Nación funcionaban como un sistema de detenciones arbitrarias [DDAA], implicando en la práctica la persecución selectiva de ciertos grupos históricamente discriminados y criminalizados, y la consecuente vulneración de sus derechos humanos (Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional [CORREPI], 2021; La Raquel Red de Emergencia Feminista, 2021).

La persecución y violencia ejercida por la Policía Federal hacia las personas en situación de prostitución fue sistémica e institucionalizada. En aquellas décadas, los proxenetas llevaban a las mujeres, muchas veces con sus hijos o hijas, desde Tucumán, Salta, Santa Fe y otras provincias a los barrios de la Capital Federal donde había acuerdos con la Policía Federal –las ya nombradas “zonas rojas”– como Flores, Once, Constitución y Palermo. Allí, muchas de las que vivieron amenazadas y forzadas a la prostitución eran, además, constantemente reprimidas. Esta violencia profunda fue el marco de la gesta de la resistencia, y fue en ese contexto que se fundó la primera Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR).

No es menor resaltar que AMMAR-AMADH tuvo como primera iniciativa la rebelión y resistencia frente al hostigamiento y represión de la Policía Federal para el cobro de coimas: ante la negativa a pagar o ir detenidas, sobrevenían los golpes, la persecución y el encarcelamiento. Durante las detenciones, se resistía haciendo “ruidazos” en los calabozos, a la vez que pedían ser escuchadas y liberadas; también se comenzaba a denunciar ante el Estado, la prensa y la política los malos tratos y los abusos policiales (Collantes, 2019, pp. 38-40; Lucio, 2021, pp: 277-283).

Si bien la lucha primero se concentró –y logró– la derogación de los edictos policiales de la Capital, luego se extendió al pedido de derogación de todos los artículos de represión y criminalización de la prostitución callejera que aún se expresan en los códigos contravencionales, de faltas y de convivencia tanto de la Ciudad Autónoma como de gran parte de las provincias de la Argentina (La Raquel Red de Emergencia Feminista, 2021). La inconstitucionalidad de estos artículos, y fundamentalmente de las detenciones arbitrarias sustentadas en estos códigos, fue afirmada por la justicia en múltiples instancias, y parcialmente reconocida por el Estado nacional a través del lanzamiento de los *Lineamientos para la adecuación de normativas discriminatorias que criminalizan a mujeres cis, mujeres trans y travestis en los códigos contravencionales, de faltas y de convivencia en Argentina* (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, 2021). Nos encontramos, entonces, frente a la presentación pública y concreta de una demanda y deuda histórica construida *por* y *para* las protagonistas de una lucha que se erige contra las diferentes violencias, vulneraciones y la desigualdad racista, capitalista y patriarcal que sustentan a la prostitución, la trata y el tráfico de personas.

Los fundamentos de la propuesta se presentaron a través de un informe (IF-2022-13244851--APN-DGDYD#MJ) que incluyó una argumentación sustentada en citas textuales e información de causas judiciales prescriptas y registros en comisarías del periodo 1996-2002, datos que permiten dar cuenta de los ingresos y detenciones sistemáticas que se vivieron.

En el análisis de uno de los casos particulares se afirma:

[...] reconoció su firma en los expedientes: n° 3496/96 (foja 16), 2257/96 (foja 13), 1187/96, 1698/96, 1086/96, 296/96, 1434/96, 376/96, 2316/96 (foja 15), 2711/96, 2621/96, 536/96, 444/96, 3076/96, 2902/96, 666/96, 3352/96 (dudando de la foja 4), 1332/96, 3620/96 (foja 3), 1940/96, 1859/96, 1028/96, 3195/96 (foja 3), 1580/96, 2169/96, 1755/96, 2844/96, 1152/96 (foja 3 y 5), 971/96, 1001/97 (fojas 3 y 4), 1084/97, 635/97, 733/97 (foja 4), 074/97 y 377/97. Contando, entonces, con un mínimo de 29 (veintinueve) detenciones durante 1996 y 6 (seis) durante 1997 [...] Las reiteraciones de sus detenciones, según les decía el personal policial, obedecía a “órdenes de arriba. Nos llevaban directamente”. Incluso las detenciones se efectuaban estando o no trabajando en la calle (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022, p. 11).

Todos los testimonios consultados para la elaboración del informe confirmaron el pedido de coimas, el hostigamiento y las distintas formas de violencia y/o abusos (falta de alimentación, de acceso a la salud y abusos sexuales).

Por otro lado, el informe señala la falta de profesionales en el ámbito público con conocimiento y abordaje de la problemática desde una perspectiva de género y de derechos humanos, como así también la reproducción sistemática de prejuicios en torno a la prostitución, situación que es vivida como la *expresión contemporánea* de la negligencia institucional que todavía se atraviesa en numerosos centros de salud, universidades y otros organismos estatales que deberían estar a la altura de las necesidades.

La solicitud de reparación y reconocimiento para las sobrevivientes de prostitución, explotación sexual y/o trata de personas en tanto víctimas de violencia institucional fue resultado de la organización en torno al reclamo de la protección integral de derechos humanos básicos de un grupo específico, y responde a la necesidad de una reparación y un reconocimiento institucional urgente de estas historias y daños. No obstante, su alcance no buscó limitarse a este grupo de sobrevivientes, históricamente al margen de las políticas públicas de derechos humanos, sino que también propuso la reparación y el reconocimiento en términos más amplios: esto es, a través de la postulación de compromisos con la elaboración e implementación de políticas públicas específicas para la prevención de los daños, vulneraciones y violencias que aún hoy atraviesan a quienes se encuentran en prostitución. La presentación que estamos considerando propuso, entonces, una lógica de doble alcance, (1) de reparación:

Entendemos por **reparación** la implementación de medidas específicas (económicas, habitacionales, educativas y de salud) dirigidas a las sobrevivientes de prostitución víctimas de violencia institucional con anterioridad a la legislación actual de protección de los derechos humanos y acceso a la justicia, y/o con imposibilidad de llevar adelante los procesos judiciales pertinentes por motivos de prescripción, para reparar los derechos vulnerados y los daños ocasionados. Por ello solicitamos:

- 1) Que el Estado promueva políticas públicas y/o normativas que aporten a la reparación y reconocimiento de todas aquellas personas a las que se les hayan aplicado incisos del derogado Reglamento de Procedimientos Contravencionales del Edicto policial dictado por la Policía Federal Argentina, o de los derogados o vigentes códigos de faltas y contravenciones provinciales que tengan como sustento las figuras de: "ofensa al pudor/ética/moral pública/buenas costumbres", "oferta sexual", "ofensa a las buenas costumbres", "prostitución", "prostitución escandalosa" u otras de la misma naturaleza que reprodujeran la criminalización, estigmatización, represión y detención de las personas en prostitución con anterioridad a la legislación actual de protección de los derechos humanos y acceso a la justicia y/o con imposibilidad de llevar adelante los procesos judiciales pertinentes por motivos de prescripción.
- 2) Asignación de un ingreso mensual por un valor equivalente a un salario mínimo, vital y móvil, inembargable y compatible con otras prestaciones.
- 3) El pago por única vez de un valor equivalente a DIEZ (10) salarios mínimo vital y móvil, inembargable y compatible con cualquier otra prestación.
- 4) Incorporación de un cupo y/o derecho preferencial a ser adjudicatarias de vivienda según los distintos planes de vivienda existentes en ejecución (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022, p. 16).

Y (2) de reconocimiento:

Entendemos por **reconocimiento** la implementación de medidas preventivas, de no repetición, sensibilización y visibilización de los delitos perpetrados sobre las personas en prostitución por el accionar de las Fuerzas de Seguridad, Judiciales federales, nacionales, provinciales y municipales, como así también de cualquier otro agente estatal, desde una perspectiva de género y derechos humanos. Por ello solicitamos:

- 1) Implementación de medidas generales (económicas, habitacionales, educativas y de salud) dirigidas a todas las personas que se encuentren o hayan encontrado en prostitución para reparar sus derechos y prevenir los daños de las violencias, a través de:
  - Incorporación de un cupo y/o derecho preferencial a ser adjudicatarias de vivienda según los distintos planes de vivienda existentes en ejecución.

- Adjudicación de becas de estudio para completar los niveles primario, secundario, terciario y/o universitario.
  - Asignación de prestación en salud que incluya tratamientos de salud mental, como así también cualquier otra prestación específica que involucre el ejercicio pleno del derecho a la salud.
- 2) Promoción, actualización y fomento del desarrollo de investigaciones en materia de salud mental, prostitución, violencia institucional y violencia de género.
  - 3) Análisis, control e implementación de más y nuevas políticas públicas pertinentes a la promoción de derechos y la prevención de las violencias.
  - 4) Monitoreo y sistematización de casos y denuncias de violencia institucional y otras obstaculizaciones y/o vulneraciones de derechos dirigidas a personas en situación de prostitución, explotación sexual y/o trata.
  - 5) Coordinación de legislaciones municipales, provinciales y nacionales en materia preventiva de violencia institucional desde una perspectiva de género y derechos humanos.
  - 6) Derogación de todos los artículos represivos de los Códigos de Faltas y Convivencia que facilitan la criminalización, estigmatización y detención de las personas en prostitución (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022, pp. 16-17).

### Marco normativo internacional

En términos de derecho internacional, la responsabilidad del Estado es la de garantizar el respeto y goce de derechos en todo su territorio. Esta obligación deriva de la posible inobservancia del respeto y la garantía de los derechos humanos, y es por ello que el Estado debe constituirse como el primer garante de los derechos de las personas que habitan la Nación de cara al procedimiento internacional, y en consonancia con sus obligaciones adquiridas a través del reconocimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH], junto a otros instrumentos constitucionales e internacionales de protección y defensa de los derechos humanos, como el artículo 75, inc. 22 de la Constitución Nacional (1994).

Conforme al art. 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo (CIDH, 1988).

Además, la Corte Internacional de Derechos Humanos señala que, frente a actos violatorios de los derechos humanos, es el propio Estado –a través de tribunales internos u órganos estatales– el que tiene el deber de resolver y reparar la cuestión, antes de tener que responder ante instancias de organismos internacionales (CIDH, 2006; Salvioli, 2020b). Así mismo, ya la CEDAW y la Convención para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la Mujer establecen tanto la obligación jurídica de los Estados partes de tomar todas las medidas apropiadas para suprimir y prevenir todas las formas violencia y discriminación de las mujeres, incluidas la trata de y explotación ajena de la prostitución, como la exigencia de que las víctimas de explotación sexual y trata tengan acceso a la justicia de una forma equitativa y no discriminatoria (CEDAW, 2020; Convención para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la Mujer, 1994, arts. 7 y 8).

El artículo 2 b) de la CEDAW obliga a los Estados parte a proporcionar recursos adecuados y efectivos, entre ellos la restitución, la recuperación, la indemnización, la satisfacción y las garantías de no repetición para quienes hayan sido vulneradas en sus derechos.

Por otro lado, debe recordarse que Argentina adhirió al Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949) en 1957, constituyéndose desde entonces como un país abolicionista, esto es, como una Nación que debe desalentar el enriquecimiento y participación de terceras partes en la prostitución ajena.

Finalmente, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (coloquialmente conocido como Protocolo de Palermo), que complementa la

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, declara que, para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, se requiere *un enfoque amplio*, y que si bien existe una gran variedad de instrumentos que contienen normas y medidas específicas para la sanción y la prevención del delito, “no hay ningún instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas” (2000,1) .

Partiendo de los derechos consagrados, de las obligaciones del Estado y de las vulneraciones de derechos humanos denunciadas, y reconociendo que el marco citado no es ni pretende ser un relevamiento exhaustivo, pero sí suficiente, puede deducirse que la Doctrina Internacional de Derechos Humanos admite la solicitud de reconocimiento y reparación de la violencia institucional de las sobrevivientes, como así también la creación e implementación de medidas preventivas en materia de trata y explotación sexual por parte del Estado nacional.

## Conclusiones

Los derechos humanos de las mujeres no buscan solamente prohibir ciertas formas de conducta por parte del Estado y prescribir la realización de cambios en el derecho y la política, sino que además pretenden cambiar los patrones de creencias y de comportamiento dentro de la sociedad y la cultura circundante Beitz, *La idea de los derechos humanos* (2012, p. 227).

Las violencias que constituyen al sistema prostituyente son múltiples, y desde las organizaciones feministas, sociales y de derechos humanos se ha impulsado y propuesto una diversidad de estrategias para hacerles frente. Este texto pretendió detenerse en una de sus múltiples iniciativas, que hace foco en la violencia institucional ejercida por las fuerzas de seguridad, cómplices con los responsables de la explotación sexual de mujeres y personas travestis-trans en la década de 1990 e inicios del 2000, explicitando tanto su carácter de *constructo práctico-político*, como su vinculación y coherencia con el concepto de *práctica* de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta el proyecto de reparación y reconocimiento de sobrevivientes de prostitución, explotación sexual y/o trata de personas en tanto víctimas de violencia institucional presentado por AMADH al Estado nacional argentino, junto a la Doctrina Internacional, los compromisos asumidos por la Argentina y la concepción *práctica* beitziana de los derechos humanos, puede concluirse que nos encontramos frente a un petitorio que puede ser comprendido como una acción política fundada, elaborada desde una perspectiva de género y de derechos humanos, y en este sentido, profundamente legítima para la tarea de exigir la defensa, el reconocimiento y la reparación de los derechos humanos vulnerados.

Tal como sugiere Beitz, si nos concentramos en el *sentido interior* de la práctica de los derechos humanos (2012, p. 135-136), esto es, en los compromisos y usos discursivos de la Doctrina que hace el Estado argentino, nos encontramos con que los derechos exigidos no sólo se encuentran reconocidos por la legislación nacional y el Sistema Internacional, sino que, a la vez, forman parte de una deuda histórica para con las mujeres, trans y travestis afectadas por la desigualdad y violencias de género.

Si bien, es cierto, pueden existir posturas que no acuerden con las exigencias planteadas, queda en quienes así se posicionen justificar su rechazo. Al respecto, por ejemplo, el Poder Ejecutivo Nacional se expidió sobre el tema en el expediente de referencia. Allí, distintas áreas del Ministerio

de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad<sup>13</sup> indicaron (1) o que el reclamo no correspondía a su área, (2) que superaba su posibilidad de injerencia o (3) que excedía la competencia de dicha dirección, definiendo de este modo su pase a archivo. Ninguna área ni Dirección rechazó la razonabilidad del pedido.

Por su parte, la solicitud anticipaba que, de recibir una respuesta negativa, AMADH –bajo el patrocinio legal de la APDH– recurriría a los Organismos Internacionales de Derechos Humanos pertinentes (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022, p. 19). Sin embargo, al no comunicarse argumento alguno que contradiga la pertinencia de sus exigencias, se está trabajando en otra estrategia.

La situación es sensible y urgente, pero, como bien señala Beitz, queda a discreción de los gobiernos el modo de satisfacerla. Tomando los términos de Salvioli, afirmamos:

La frustración e impotencia de un sistema para comprender y decodificar las necesidades sociales es un hecho que se traduce inevitablemente en acciones y omisiones negadoras de derechos humanos, comenzando por la denegación de justicia en términos amplios: el aparato del Estado no reacciona para la garantía, y se aleja de sus fines últimos [...] el *desarrollo progresivo* se constituye como una salvaguardia de adecuación a las demandas que no eran patentes anteriormente, pero que se han visibilizado con el paso del tiempo como producto de la lucha por el reconocimiento de subjetividades y derechos (2020a, p. 117).

En este momento, las sobrevivientes y quienes las acompañamos continuamos a merced del Estado argentino; de su posibilidad, capacidad y decisión de resolución, velando tanto por la defensa del desarrollo progresivo, esto es: de la incorporación de avances y perfeccionamientos cualitativos en el sistema internacional de los derechos humanos (Salvioli, 2020a, p. 116), como por la efectiva garantía de los derechos históricamente vulnerados.

## Referencias bibliográficas

- Anchou, Á. 2019. *Hacia una genealogía del Movimiento Abolicionista en Argentina: la escisión de AMMAR*. Trabajo presentado en las XIV Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres - IX Congreso Iberoamericano de Estudios de Género, Mar del Plata.
- Beitz, C. R. (2012). *La idea de los Derechos Humanos*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Bouchoux, M. (2019) Sobre la necesidad de modificar la legislación contravencional. Origen histórico y problemas actuales del código de faltas provincial. *Intercambios*; 18.
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Convención para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la Mujer, 1994. Recuperado de: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [CEDAW] (20/11/2020). *Recomendación general núm. 38 (2020), relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial*. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/324/48/PDF/N2032448.pdf>

<sup>13</sup> El expediente en cuestión transitó por las siguientes carteras: Secretaría de justicia, Subsecretaría de Acceso a la Justicia, Dirección Nacional de Asistencia a la Víctima, Subsecretaría de Política Criminal – Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las personas damnificadas por el delito de Trata–, Unidad de Gabinete de Asesores, Secretaría de Derechos Humanos, Dirección Nacional de Políticas Transversales de Género y Dirección Nacional de Políticas contra la Violencia Institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Subsecretaría de Programas Especiales contra la Violencia por Razones de Género del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. Véase EX-2022-13235052--APN-DGDYD#MJ.

Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. (1949), Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-suppression-traffic-persons-and-exploitation>

Collantes, G. (2019). *Nuestros cuerpos no se reglamentan. Relatos de organización y lucha desde la prostitución*. Buenos Aires: Editorial Marat.

Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional [CORREPI]. (19/04/2021). A 30 años de la detención tortura y muerte de Walter Bulacio, es urgente: Basta de Detenciones Arbitrarias, ¡Cumplan la sentencia del Caso Bulacio ya! Recuperado en octubre de 2023, <http://www.correpi.org/2021/a-30-anos-de-la-detencion-tortura-y-muerte-de-walter-bulacio-es-urgente-basta-de-detenciones-arbitrarias-cumplan-la-sentencia-del-caso-bulacio-ya/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2006). “Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú”. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/acevedojaramillo.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1988). “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/velasquezrodriguez.pdf>

INADI, (2018). *Prostitución y racismo: los cruces de la discriminación*. 2da edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI).

Jefatura de Gabinete de Ministros. (14/02/2022). Gustavo Vera recibió a representantes de AMADH. Recuperado en octubre de 2023 de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gustavo-vera-recibio-representantes-de-amadh>

La Raquel Red de Emergencia Feminista. (2021). *Códigos y artículos contravencionales represivos de la prostitución en CABA y las Provincias de la República Argentina*. Recuperado de: [https://08c986c1-06b0-490a-a232-5c2eb9d45447.filesusr.com/ugd/7ae808\\_6ffdae518ce5442f9fe4c8d8f26163d0.pdf](https://08c986c1-06b0-490a-a232-5c2eb9d45447.filesusr.com/ugd/7ae808_6ffdae518ce5442f9fe4c8d8f26163d0.pdf)

Lucio, M. (2021). *Desobedientes. Aportes al debate feminista sobre prostitución/trabajo sexual*. Buenos Aires: Editorial Marat.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). Expediente EX-2022-13235052--APN-DGDYD#MJ. *Presentación de la Asociación de Mujeres por los Derechos Humanos (AMADH) mediante la cual solicitan reparación y reconocimiento para las sobrevivientes de prostitución, explotación sexual y/o trata de personas*. Ciudad de Buenos Aires: 27 de marzo de 2023.

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y Ministerio de Seguridad de la Nación. (2021). *Lineamientos para la adecuación de normativas discriminatorias que criminalizan a mujeres cis, mujeres trans y travestis en los códigos contravencionales, de faltas y de convivencia en Argentina*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos-codigos-contravencionales-de-faltas-y-de-convivencia-mmgyd-minseg-sdh.pdf>

*Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional* (Protocolo de Palermo). (2000). Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_proto\\_prev\\_repri\\_y\\_sanci\\_trata\\_pers\\_espe\\_muje\\_y\\_ni%C3%B1o\\_compl\\_conve\\_nu\\_contr\\_deli\\_org\\_trans.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_prev_repri_y_sanci_trata_pers_espe_muje_y_ni%C3%B1o_compl_conve_nu_contr_deli_org_trans.pdf)

Salvioli, F. (2020a). “El desarrollo progresivo: elemento central de la perspectiva pro persona”. En *Revista IIDH*; 71, 115-170.

Salvioli, F. (2020b). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia*, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Zaffaroni, E.; Alagia, A. y Slokar, A. 2000. *Derecho Penal*. Parte General, Buenos Aires: Ediar.

