

2021

Pautas para la investigación de casos de desaparición de mujeres y población LGTBIQ+

UFEM | Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres

PROTEX | Procuraduría de Trata y Explotación de Personas



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

— 2021 —

Pautas para la investigación de casos de desaparición de mujeres y población LGTBIQ+

UFEM | Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres

PROTEX | Procuraduría de Trata y Explotación de Personas

Pautas para la investigación de casos de desaparición de mujeres y población LGTBQ+.

**Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres
Procuraduría de Trata y Explotación de Personas**

Edición: Dirección de Relaciones Institucionales
Diseño: Dirección de Comunicación Institucional
Publicación: junio 2021

ÍNDICE

I.	Presentación del documento.....	7
II.	El marco legal internacional. La desaparición de mujeres y la debida diligencia reforzada	8
III.	El MPFN y la desaparición de mujeres y población LGTBIQ+	9
	a) Investigación	10
	b) Registros.....	10
IV.	Pautas para la investigación de casos de desapariciones de mujeres y población LGTBIQ+	11
	a) Utilización de los Protocolos de búsqueda e investigación	11
	b) La introducción de la perspectiva de género: interseccionalidad y prohibición de utilización de estereotipos de género y de revictimización.....	13
	i) El análisis interseccional	13
	ii) La prohibición de utilización de estereotipos de género	14
	iii) Evitar la revictimización.....	15
	c) Judicialización de los casos. Búsqueda exhaustiva y oportuna.....	17
	d) Acceso a Justicia de las víctimas.....	18
	e) Incorporar la hipótesis de femicidio (y femicidio sexual) desde el inicio de la investigación.....	20
	f) Desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas en contextos de trata de personas y/o de explotación sexual.....	22
	g) Asegurar las medidas de protección.....	23
	h) Coordinación intra e interinstitucional	25

V. Recomendaciones para la representación del Ministerio Público Fiscal en casos de desapariciones de mujeres, personas LGBTQ+, niñas y adolescentes28

I. PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO

La búsqueda de personas desaparecidas en democracia por parte del Estado incluye un fuerte compromiso del sistema de administración de justicia para cumplir con las obligaciones internacionales que exigen la realización de investigaciones efectivas, adecuadas, ágiles y eficientes para determinar si han sido víctimas de algún delito contra la vida, la integridad física, la integridad sexual o la libertad (artículos 8, 25 y 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

La desaparición forzada o involuntaria de una persona puede comprender la configuración de un delito complejo, múltiple y con carácter acumulativo, por cuanto atenta contra un conjunto diverso de derechos fundamentales: a la vida; a la libertad y a la seguridad personal; a la integridad personal; a la identidad; a una reparación, incluso mediante la indemnización; a la libertad de expresión e información.

Ante ello, la desaparición de mujeres y personas LGTBIQ+ como fenómeno emergente del universo de las desapariciones comporta un desafío en materia investigativa para nuestro país y diversos países de la región¹. En particular, se han identificado patrones en los cuales la desaparición de mujeres y niñas tiene características específicas que la distinguen de la de varones². Este tipo de dinámicas, si bien pueden preceder y formar parte de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, del feminicidio/femicidio y de la violencia sexual, no se agotan necesariamente en esas manifestaciones, pudiendo originarse en otros esquemas de violencias o incluso en factores personales o en decisiones propias de ausentarse de un lugar. No obstante, analizado como fenómeno, la desaparición de mujeres y niñas refuerza un esquema estructural de violencias por motivos de género, razón por la cual los Estados tienen la obligación general y especial de prevenirla, aun cuando los hechos eventualmente sean atribuibles a un particular.

Por otro lado, las desapariciones de personas revisten un nodo problemático cuando se trata de población LGTBIQ+. Por ser un campo con importantes déficits en materia de datos, es difícil no sólo identificar los casos que tienen como víctimas a estas personas sino también contar con registros oficiales sobre las violencias preexistentes a las desapariciones. Precisamente este marco impone a los Estados el deber de prestar una particular atención a las violencias específicas que pudieran estar atravesando estas desapariciones y búsquedas. En algunos documentos internacionales se menciona la importancia de focalizar sobre la identidad, expresión u orientación sexual de la persona desaparecida. Así, *Los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas* (ONU) establecen que “en los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que pertenecen a la población

1. En este informe, el término “mujer” se define –en función de lo establecido en la Ley n° 26.743 de Identidad de género– a partir de “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales” (art. 2).

2. Ver Recomendación General del Comité de Expertas del MESECVI (No.2), Mujeres y niñas desaparecidas en el Hemisferio, OEA, p. 9.

de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, las entidades encargadas de la búsqueda deben tener en cuenta sus necesidades particulares” (art. 5)³.

En tales condiciones, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) y la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM) del Ministerio Público Fiscal de la Nación han elaborado este documento de recomendaciones a partir de la experiencia lograda en la labor de abordaje de casos de desapariciones y asesinatos de mujeres por razones de género (femicidios), bajo un marco de cumplimiento de los estándares internacionales que rigen la materia. Su objetivo es poner en relieve el contexto normativo vigente y acercar herramientas operativas, institucionales y concretas que puedan ser de utilidad para el abordaje de los casos.

II. EL MARCO LEGAL INTERNACIONAL. LA DESAPARICIÓN DE MUJERES Y LA DEBIDA DILIGENCIA REFORZADA.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (1994) establece que violencia contra la mujer es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (art. 1) y que “incluye la violencia física, sexual y psicológica: [...] b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra” (art. 2 inc. b y c).

Por su lado, el Comité de Expertas del MESECVI (CEVI) entiende a la desaparición forzada o involuntaria de mujeres y niñas como “la privación de libertad de una mujer o niña, o un grupo de mujeres y/o niñas, cometida por uno o varios particulares en razón de su género, cuya finalidad (violencia sexual, trata de personas o feminicidio y tortura) no requiere ser probada como tal para que la desaparición por si sola califique como un acto de VCM, y que conlleva la responsabilidad internacional del Estado en el marco de sus obligaciones”⁴. A la hora de definir las obligaciones de los Estados frente a los casos de violencia contra las mujeres, se ha establecido que éstos “tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención

3. Ver, en lo pertinente en relación con la temática de la que trata este documento, “Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas”, del Comité de la ONU contra la desaparición forzada. Aprobados por el Comité en su 16º período de sesiones (8 a 18 de abril de 2019).

4. OEA, Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, Recomendación n° 2 Mujeres y niñas desaparecidas en el Hemisferio, Decimoquinta Reunión del Comité de Expertas (diciembre de 2018), MESECVI/CEVI/doc.240/18, págs. 15/16. Disponible en <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/RecomendacionMujeresDesaparecidas-ES.pdf>.

Belém do Pará”⁵. En otras palabras, las obligaciones que surgen del artículo 7.b respecto al deber de “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer” deben entenderse como un deber de debida diligencia reforzada que se traduce, en estos supuestos, en la realización exhaustiva de actividades de búsqueda e investigación desde una perspectiva de género, lo que implica que se deben agotar todos los medios legales disponibles para la determinación de la verdad, la captura, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables⁶.

En ese marco, el CEVI ha elaborado la “Recomendación General N° 2 sobre mujeres y niñas desaparecidas en el Hemisferio de acuerdo a los Arts. 7b y 8 de la Convención de Belém do Pará del MESECVI”⁷ con el objetivo de delinear las obligaciones de los Estados Parte para prevenir, investigar, castigar y erradicar esta forma de violencia contra las mujeres y las niñas. Este documento debe, a su vez, complementarse con los “Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas” del Comité de la ONU contra la desaparición forzada⁸.

III. EL MPFN Y LA DESAPARICIÓN DE MUJERES Y POBLACIÓN LGTBIQ+

El MPFN incluye en su política de persecución penal estrategias de acción que involucran el fenómeno criminal de desaparición forzada o involuntaria de personas, en especial, de mujeres y personas LGTBIQ+.

La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas es una fiscalía especializada (Res. PGN 805/13) que tiene competencia en todo el territorio nacional. El objeto principal de la dependencia es, a grandes rasgos, prestar asistencia a las fiscalías de todo el país en el trámite de las causas por hechos relacionados a la trata y explotación de personas, y asistir al/la Procurador/a General de la Nación en el diseño de la política criminal del organismo en dicha temática. Asimismo tiene a su cargo la recopilación de datos de expedientes judiciales para la elaboración de informes sobre la dinámica del delito en el país; de la organización de actividades de capacitación, entrenamiento y sensibilización; del diseño e implementación de programas y herramientas de investigación y persecución penal; de la difusión de material bibliográfico y jurisprudencial; la gestión de casos ingresados por la línea nacional de denuncias por trata de personas (Línea 145); de establecer relaciones de cooperación y coordinación con otros organismos públicos y de la sociedad civil, entre otros.

5. Corte IDH, Caso “González y otras (Campo Algodonero) vs. México”, sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 258 y 282. Este criterio fue reiterado por la Corte IDH en los siguientes casos: “J. vs. Perú”, sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 344; “Velásquez Paiz y otro vs. Guatemala”, sentencia de 19 de noviembre de 2015, párr. 9; “Veliz Franco y otros vs. Guatemala”, sentencia de 19 de mayo de 2014, párr. 139; “Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México”, sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 180; “López Soto vs. Venezuela”, sentencia de 26 de septiembre de 2018, párr. 136; entre otros.

6. UFEM, Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios), 2018, p. 27. Disponible en <http://www.mpf.gov.ar/ufem/files/2018/03/Protocolo-versión-FINAL.pdf>.

7. OEA, MESECVI, Recomendación n° 2, ya citada.

8. Citado en la nota nro. 3.

La Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres (UFEM) fue creada por Resolución PGN N°1960/15 a fin de seleccionar y desplegar estrategias de investigación sobre los fenómenos criminales atravesados por las diferentes clases de violencia contra las mujeres y, al mismo tiempo, trabajar sobre los modos en que sus distintas manifestaciones afectan a otros grupos en situación de vulnerabilidad por razón de su orientación sexual e identidad de género. La Unidad Fiscal interviene en casos de violencia contra mujeres y personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales, a partir del diseño de una política criminal específica, del desarrollo de herramientas de intervención fiscal y del litigio estratégico de casos. Tiene una competencia de actuación amplia ante las distintas instancias del fuero federal de todo el país y en el ámbito de la justicia nacional de la Ciudad de Buenos Aires.

Entre las líneas de trabajo más relevantes en la materia de ambas dependencias pueden mencionarse:

a) Investigación

Tanto PROTEX como UFEM han elaborado protocolos o guías de investigación que incluyen medidas específicas para la búsqueda de personas desaparecidas y para la investigación de casos de muertes de mujeres. PROTEX cuenta con la “Guía práctica para la búsqueda de personas” y con el documento denominado “Buenas Prácticas ante el Hallazgo de Restos Humanos sin Identificar” y UFEM ha construido un “Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios)”, a los cuales se hará referencia en el acápite siguiente, todos ellos concebidos como herramientas prácticas para fortalecer la actuación de las y los fiscales desde una mirada integral del fenómeno y atendiendo a los estándares internacionales ya mencionados.

b) Registros

En lo que se refiere a la producción de información estadística y criminal, PROTEX ha realizado una investigación conjunta con la Colectiva de Acción ante las Violencias (CIAV), antes denominada ACCT (Acciones Coordinadas contra la trata de personas), que fue publicada en los documentos “Búsquedas en democracia. Diagnóstico sobre la búsqueda de personas entre 1990 y 2013”⁹, “Búsquedas de personas en democracia. Actualización de registros, relevamiento de datos, cruces de información e identificaciones de NN”¹⁰ y “Búsquedas de personas en democracia. Identificaciones de NN, trayectorias de vidas y cursos burocráticos”¹¹. Estos documentos muestran, entre otras cosas, la falta de información sistematizada de las personas desaparecidas en democracia, con especial foco en las desapariciones de mujeres y niñas y su sub registro. Asimismo, constituyó el primer proyecto institucional que permitió generar el primer “padrón” de personas buscadas en la República

9. Disponible en <http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2015/02/BÚSQUEDAS-EN-DEMOCRACIA.pdf>

10. Disponible en http://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/11/Protex_Búsqueda_personas_2016_5-8.pdf

11. Disponible en <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2020/06/Protex-informe-1.pdf>

argentina desde el retorno de la democracia. Además, fue la primera vez que en el país se relevó de manera sistemática la información nacional vinculada al fallecimiento de personas inscriptas como NN en los registros administrativos oficiales.

Por su lado, UFEM produce anualmente –desde 2015– información criminal sobre muertes violentas de mujeres y otras identidades femeninas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹² a partir del “Instrumento para la medición de femicidios, transfemicidios y travesticidios. Una propuesta para la construcción de información criminal desde una perspectiva de género” desarrollado por el equipo de Análisis Criminal para sistematizar la metodología de trabajo de este sistema de medición propio construido en línea con las recomendaciones internacionales¹³.

IV. PAUTAS PARA LA INVESTIGACIÓN DE CASOS DE DESAPARICIONES DE MUJERES Y POBLACIÓN LGTBIQ+

Atendiendo a las características del fenómeno criminal ya señaladas y a fin de dar cumplimiento al deber de debida diligencia reforzada, PROTEX y UFEM recomiendan a las y los fiscales tener en cuenta las siguientes pautas de actuación con enfoque de género para emprender las investigaciones sobre desapariciones de mujeres y población LGTBIQ+.

a) Utilización de los Protocolos de búsqueda e investigación

En el célebre precedente “Campo Algodonero” de la Corte IDH –en el que se asignó responsabilidad internacional a México por inacción de las autoridades locales de Ciudad Juárez frente a las denuncias por las desapariciones de mujeres jóvenes cuyos cadáveres luego aparecieron en los campos algodoneiros de la zona, mutilados y, en muchos casos con signos de abusos sexuales– se ha destacado la **importancia de contar con protocolos y manuales de actuación** que contemplen una investigación con perspectiva de género y que incluyan líneas de investigación específicas de acuerdo con las características de los fenómenos vinculados con la violencia contra las mujeres¹⁴, especialmente las desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres.

Para asegurar la actuación debida de los órganos de investigación, el CEVI recomienda: **“Adoptar e implementar protocolos sobre búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas en la policía o entes receptores de denuncias y fiscalías, disponibles en lenguas indígenas. Los protocolos deberán incorporar estándares internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo aquellos referentes al combate a la violencia contra las mujeres”** (Recomendación 9).

12. A mayor ilustración ver link <https://www.mpf.gob.ar/ufem/informes-femicidio/>.

13. Disponible en <https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2018/10/Instrumento-de-medici%C3%B3n-Versi%C3%B3n-FINAL.pdf>

14. Corte IDH, Campo Algodonero, ya citado, punto dispositivo 12.ii.

Como se mencionara, PROTEX cuenta desde el año 2014 con la “Guía práctica para la búsqueda de personas”¹⁵ (actualizada en el año 2016) concebida como una herramienta de orientación para magistrados/as y operadores/as judiciales del Ministerio Público Fiscal frente a una denuncia por la desaparición de personas y, a la vez, una guía de recursos disponibles para facilitar su localización. Allí se propuso el diseño de estrategias de actuación del organismo, en casos en los que se denuncia la desaparición de una persona (mayor o menor de edad). El objetivo radicó en organizar eficientemente los recursos de la investigación, teniendo como fin la pronta aparición de quien está siendo buscado/a y la averiguación de los hechos delictivos que pudieran relacionarse con esa desaparición.

En ese documento, se sostuvo que, aun cuando la investigación no recaiga directamente en manos del/de la fiscal, sino del juez/a de instrucción, el compromiso del MPF con la búsqueda de la verdad y la necesidad de hacer cesar un delito en curso hacen que quien conduzca la investigación deba dar pautas claras y precisas a quienes actúen como auxiliares de la justicia, con permanente seguimiento y control del resultado de las medidas que se ordenan. En la práctica, ello se traduce en la **apertura de un canal de comunicación directo con las fuerzas de seguridad y demás agencias que tengan intervención, con plena disponibilidad en días y horarios inhábiles. A tal fin, es necesario, previamente, la identificación de los organismos que van a intervenir y colaborar en la investigación, sus interlocutores, la asignación de roles tareas y funciones, y el armado de una agenda integral exclusiva del caso** que permita una comunicación institucional permanente y que posea rigurosidad y periodicidad en la puesta en común del estado de situación, los objetivos cumplidos y/o pendientes y el trazado y seguimiento de la estrategia de trabajo acordada.

A su vez, UFEM ha elaborado un “Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios)”¹⁶ con el objetivo de ofrecer a las y los fiscales pautas para investigar y litigar los casos de muertes violentas de mujeres de manera eficaz y con perspectiva de género, asegurando que la actuación del organismo se desarrolle de acuerdo con los estándares internacionales de debida diligencia reforzada. Entre las hipótesis de investigación bajo las previsiones del femicidio, se incluyen también los casos de mujeres desaparecidas, así como los suicidios, accidentes y muertes dudosas. Esa guía de actuación es una adaptación del Modelo de Protocolo Latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) elaborado por la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y ONU Mujeres (en adelante, Modelo de Protocolo ONU), precisamente, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte IDH en el caso “Campo Algodonero”. A tal fin, el instrumento pretende asegurar la incorporación de la perspectiva de género desde el inicio de la investigación de las muertes violentas de mujeres y a lo largo de todo el procedimiento penal; facilitar la identificación de signos e indicios de violencia de género asociados a contextos femicidas en las distintas fases de la investigación; promover la coordinación entre el MPF, las fuerzas de seguridad

15. Aprobada por Resolución General PGN 740/14. Disponible en https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2014/09/B%C3%BAsqueda_de_Personas.pdf. Actualización disponible en <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Protex-Buesqueda-de-personas-2016.pdf>

16. UFEM, Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios), 2018. Aprobada por Resolución PGN N° 31/2018.

y las/os demás operadoras/es y auxiliares de justicia que intervienen en la investigación de muertes violentas de mujeres y garantizar el respeto de los derechos de las víctimas sobrevivientes e indirectas y su participación en el proceso penal.

En definitiva, ambos documentos en conjunto recomiendan una intervención oportuna, eficaz, que preste atención al contexto personal y situacional de la persona buscada, con particular foco en posibles situaciones de violencia y, sobre todo, con un enfoque basado en derechos humanos.

En tales condiciones, se recomienda a las y los fiscales que ante un caso de desaparición forzada o involuntaria de una mujer o integrante del colectivo LGTBIQ+, se utilicen de manera integrada y complementaria como herramientas de trabajo tanto las pautas de actuación de la **guía de PROTEX** como las del **Protocolo de femicidios de UFEM** con las adecuaciones específicas que exige la perspectiva de género y el enfoque interseccional, y sobre las cuales nos extenderemos a continuación.

b) La introducción de la perspectiva de género: interseccionalidad y prohibición de utilización de estereotipos de género y de revictimización

Existe un mandato claro proveniente de las normas de jerarquía constitucional ya mencionadas para que, en casos en los que se investigan violaciones a los derechos fundamentales de mujeres e integrantes del colectivo LGTBIQ+, se tenga en cuenta su situación de vulnerabilidad y de desigualdad histórica. En ese sentido, la perspectiva de género es una categoría de análisis que permite comprender cómo la diferencia en los roles, funciones y atributos asignados, en una sociedad determinada, a los varones y a las mujeres influye sobre los comportamientos sociales e institucionales¹⁷. Este mandato exige cumplir –en la investigación y el litigio, pero también en la búsqueda de las personas desaparecidas– pautas especiales para incorporar esa dimensión, que han sido identificadas tanto en el Protocolo de UFEM como en la Recomendación General N° 2 del MESECVI. Entre ellas pueden mencionarse:

i) El análisis interseccional

En las investigaciones que involucren violencias contra las mujeres y otras personas LGTBIQ+ (incluidas las desapariciones involuntarias) debe considerarse que las víctimas proceden de variados contextos, entornos y orígenes, y que estas violencias están determinadas no sólo por su condición sexual y de género, sino también por otros factores que pueden aumentar el grado de vulnerabilidad al que se encuentran expuestas (su calidad de adulta mayor, de mujer de pueblos originarios, lesbiana, transgénero, niña, mujer de origen rural, con discapacidad, etc.). Es por ello que resulta imprescindible analizar los hechos, contextos y circunstancias que enmarcan el femicidio desde un enfoque interseccional. Bajo el análisis interseccional se pueden considerar las diferentes formas en que las discriminaciones (económicas, étnicas, de género, por la orientación sexual, etarias,

17. Protocolo UFEM, p. 26.

etc.) interactúan con otros múltiples y complejos factores de exclusión, para valorarlos durante la investigación, utilizarlos como factores determinantes de los hechos y sopesarlos a la hora de valorar su gravedad¹⁸.

En ese sentido, el CEVI recomienda **“Tener en cuenta... en el desarrollo y seguimiento de líneas de investigación en casos de desapariciones de mujeres, las posibles vulnerabilidades adicionales de mujeres indígenas, afrodescendientes, las que viven con discapacidades, por su orientación sexual, o identidad de género, así como otras relacionadas con interseccionalidad y diversidad de las mujeres”** (Recomendación 2). Su puesta en práctica, entre otras medidas, consiste en realizar “un mapa de las relaciones y del entorno social de la víctima que nos permita entender las razones estructurales, las individuales, las institucionales y las interpersonales que hacen que una persona sea más o menos vulnerable a determinados tipos de violencias y que también van a explicar y determinar el acceso a la justicia de su familia, de esa víctima y cómo se van a desandar las investigaciones. El análisis interseccional nos tendría que permitir conocer ese entorno, conocer ese mapa de relaciones y también ver cuáles eran las características de esa persona, que no sólo tienen que ver con las razones de género, sino que también pueden estar dadas por la edad, la condición de migrante, la condición de ruralidad que la hacen más o menos vulnerable¹⁹.

ii) La prohibición de utilización de estereotipos de género

El CEVI ha entendido como circunstancias preocupantes comunes al momento de presentar denuncias por desapariciones de mujeres y niñas, tanto la utilización de estereotipos de género²⁰ por parte de autoridades, como la inacción estatal al comenzar investigaciones –lo que “reproduce la violencia que se pretender atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia” –, y la impunidad en estos casos, que “envía el mensaje de que la violencia contra las mujeres es tolerada”²¹.

En el mismo sentido, se ha advertido que la utilización de estereotipos también puede afectar las investigaciones de casos y a la valoración probatoria, razón por la cual se ha afirmado que las pruebas relativas a antecedentes sexuales de la mujer cisgénero o transgénero víctima son en principio inadmisibles²². En ese sentido, UFEM recomienda en su Protocolo de investigación que las pesquisas

18. Protocolo UFEM, p. 29/30, con cita de Modelo Protocolo ONU, p. 43, párrafos 120 y sigs.

19. Perosino, Celeste. *Buenas prácticas en la Investigación de femicidios, lesbicidios, travesticidios y transfemicidios*. Disponible online en <https://inecip.org/publicaciones/aportes-para-la-investigacion-y-prevencion-de-femicidios-y-crmenes-de-odio/>.

20. La asignación de estereotipos es el proceso de atribución a una persona de características o roles únicamente en razón de su aparente membresía a un grupo particular, en detrimento de las habilidades, vulnerabilidades, características y circunstancias individuales de cada miembro. El problema surge cuando estos estereotipos implican consecuencias jurídicas o sociales que afectan a parte de la población, resultan en la negación de un derecho o beneficio, imponen una carga o marginan a una persona o un grupo de personas. Los estereotipos le asignan a las mujeres roles devaluados en la sociedad, lo que exacerba un clima de impunidad con respecto a las violaciones de sus derechos (Protocolo ONU, p. 31, nota 75, con cita de Cook, Rebecca J. Cook y Cusak, Simone, *Estereotipos de género Perspectivas Legales Transnacionales*. University of Pennsylvania Press, 2009. Introducción); citado en Protocolo UFEM, p. 26.

21. CortelDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”), párr. 400.

22. CortelDH, Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2017. Serie C No. 339, párr. 170.

sobre la víctima nunca deben ser orientadas a responsabilizarla por lo acontecido, ni atribuir lo que le pasó a aspectos vinculados con su vida privada/sexual, su comportamiento, vestimenta, hábitos de vida, etc. Por el contrario, debe dirigirse a analizar los elementos de vulnerabilidad de la mujer en relación con el posible agresor²³.

iii) Evitar la revictimización

La ley 27.372 recoge el principio de no revictimización al afirmar que “la víctima no será tratada como responsable del hecho sufrido, y las molestias que le ocasione el proceso penal se limitarán a las estrictamente imprescindibles”. El Modelo de Protocolo ONU señala dos tipos de victimización: a) primaria: se refiere al proceso por el que una persona sufre, de modo directo o indirecto, daños físicos o psíquicos derivados de un hecho delictivo, y b) secundaria: relacionada con el conjunto de costos personales que tiene para la víctima su intervención en el proceso penal en el que se enjuicia el delito que la afectó²⁴.

En ese marco, el CEVI sugiere **“Tomar las medidas necesarias para que los operadores de justicia y entes receptores de denuncias no revictimicen a los familiares de las víctimas a causa de la tolerancia institucional a la violencia contra las mujeres y a estereotipos de género frente a esta problemática al momento de recibir denuncias ni durante la búsqueda e investigación de casos de desapariciones de mujeres”** (Recomendación 7).

Ello implica, entre otras medidas²⁵:

- No difundir aspectos de la vida privada de las víctimas (conducta u orientación sexual, etc.) ni circunstancias del crimen que puedan herir la sensibilidad de sus familiares y/o allegados/as (art. 16, inc. f, ley 26.485 y 5, inc. c, ley 27.372). La ley 26.842 garantiza la protección de su identidad e intimidad de las personas víctimas del delito de trata (art. 6, inc. l).
- Asegurar la privacidad de las entrevistas a víctimas sobrevivientes e indirectas²⁶, que deberán realizarse en lugares adecuados (art. 10, inc. a, ley 27.372). Se deben evitar interrupciones y la presencia de personas ajenas al acto. Adecuar las circunstancias de lugar y tiempo de la diligencia para evitar cualquier entorno hostil y evitar cualquier visualización o enfrentamiento material con cualesquiera otras personas implicadas en el procedimiento, especialmente el imputado (art. 10, inc. c, ley 27.372). A tal efecto, puede resultar de utilidad el uso del sistema de videoconferencia o del circuito cerrado de televisión. En ese

23. Protocolo UFEM, p. 37.

24. Modelo de Protocolo ONU, párr. 359. En similar sentido, CSJN, G. 1359. XLIII. Recurso de hecho, Gallo López, Javier s/ causa n° 2222, 7/6/2001, voto de la jueza Elena I. Highton de Nolasco, considerando 6.

25. Ver en detalle, Protocolo UFEM, ps. 82/83.

26. Este concepto identifica a aquellas personas allegadas a una víctima directa de alguno de los delitos enumerados o de su tentativa.

sentido, la ley 26.842 asegura a las víctimas del delito de trata que sus testimonios serán recibidos en “condiciones especiales de protección y cuidado” (art. 6, inc. j).

- Evitar el sometimiento de las víctimas sobrevivientes a múltiples interrogatorios y exámenes médico-forenses repetidos y sin perspectiva de género (arts. 16, inc. j, ley 26.485 y 10, ley 27.372).
- Valorar la posibilidad de realizar pruebas anticipadas para evitar riesgos inútiles para las víctimas sobrevivientes. Deberán tenerse en cuenta los procedimientos especiales regulados en los artículos 250 bis y 250 quater del CPPN para los casos de las víctimas menores de edad y víctimas de trata y explotación de personas, respectivamente; buscando obtener un testimonio lo más completo posible a fin de evitar reiteraciones que revictimicen a la persona²⁷.
- Brindar atención especializada y evitar cualquier tipo de discriminación a las víctimas que presenten situaciones de vulnerabilidad fundadas en su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad u otra análoga (art. 6, ley 27.372).
- Respetar la identidad de género autopercebida. Si la persona adoptó al momento del proceso un nombre de pila distinto al consignado en su DNI, deberá nombrársela por el nombre elegido por ella y el trato y la registración deberá ser acorde a lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Identidad de Género 26.743.
- En el caso de las víctimas sobrevivientes que se nieguen a declarar o manifiesten su intención de retractarse, deberá indagarse el motivo, ya que esta actitud puede ser una manifestación de la violencia denunciada, a través de coacciones o intimidaciones ejercidas por el agresor para que retire la denuncia. La negativa a prestar declaración testimonial nunca debe ser tenida como un elemento de descrédito del relato de la víctima.
- Por su lado, la ley 26.842 establece que en caso de tratarse de una víctima de trata menor de edad “se garantizará que los procedimientos reconozcan sus necesidades especiales que implican la condición de ser un sujeto en pleno desarrollo de la personalidad. Las medidas de protección no podrán restringir sus derechos y garantías, ni implicar privación de su libertad. Se procurará la reincorporación a su núcleo familiar o al lugar que mejor proveyere para su protección y desarrollo” (art. 6, inc. n).

27. Ver “El testimonio de la víctima de trata de personas”. PROTEX, MPF. 2016. Disponible online en: <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2016/07/Protex-Testimonio-V%C3%ADctima-Trata.pdf>

c) Judicialización de los casos. Búsqueda exhaustiva y oportuna

La desaparición de personas genera de por sí el derecho de sus familiares a obtener un amplio acceso a la justicia, recursos judiciales efectivos para la búsqueda de la persona y un compromiso impostergable en lograr la aparición con vida de la posible víctima (artículos 1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros).

En el paradigmático caso “Campo Algodonero” la Corte IDH estableció que, una vez interpuestas las denuncias de desaparición –y antes del hallazgo de sus cuerpos–, ya surgía para el Estado un deber de debida diligencia estricta “respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. En este caso, la Corte IDH indicó que los Estados deben contar con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar eficazmente frente a las denuncias recibidas por violencia contra la mujer y deben adoptar medidas preventivas en aquellos casos donde es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia²⁸. En ese marco, se afirmó que esta obligación exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Asimismo, se exige la existencia de procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Finalmente, se establece que las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido²⁹. De ello se desprenden obligaciones particulares para los ministerios públicos derivadas del deber de debida diligencia reforzada contenido en la Convención de Belém do Pará.

La obligación estatal en materia preventiva por casos de violencia contra las mujeres también ha formado parte de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En el caso “Opuz v. Turquía”, en consonancia con lo establecido por la Corte IDH en “Campo Algodonero”, se sentó que si las autoridades conocían o debían conocer sobre la existencia de un riesgo real e inminente, surgía una obligación positiva que implica adoptar las medidas necesarias para evitar ese peligro³⁰. A su vez, el Tribunal europeo reconoció que la falta de adopción de aquellas medidas que hubieran dado lugar a un cambio en el resultado, o a una mitigación en los daños, es suficiente para responsabilizar al Estado³¹.

A este respecto el CEVI recomienda: **“Garantizar la apertura inmediata de una investigación en el momento en el que se tenga conocimiento de la desaparición de una mujer o niña, o de un grupo**

28. Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, 16 de noviembre de 2009 (Serie C205), párr. 258

29. Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”), párr. 283; Caso Velásquez Paiz y otros, párr. 122; Caso López Soto, párr. 142; y Caso “Trabajadores de Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costa. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 427. En igual sentido, Peritaje rendido por Daniela Kravetz en la audiencia pública ante la Corte Interamericana celebrada el 6 de febrero de 2018.

30. TEDH, Caso Opuz vs. Turquía, 09/09/2009 (No. 33401/02), párr. 129

31. Ibid, párr. 136.

de mujeres y/o niñas, así como garantizar el inicio inmediato de su búsqueda, por medios efectivos y tomando en cuenta la perspectiva de género en todas y cada una de las actuaciones Estatales” (Recomendación 10).

En estos supuestos, recae sobre las fuerzas de seguridad, fiscales y agentes judiciales la obligación de participar activamente en las investigaciones de estos casos desde el primer momento de la denuncia recibida por parte de familiares o allegados de la persona desaparecida y realizar exhaustivas actividades de búsqueda inmediatas, durante las primeras horas y días. **Esta obligación consiste en iniciar una investigación de oficio y sin dilaciones ante el conocimiento de un posible hecho ilícito**³². En este marco, la sola actuación del personal policial en la búsqueda e investigación de un hecho de estas características resulta insuficiente.

En efecto, los estándares internacionales mencionados hacen especial hincapié en la necesidad de brindar a las personas denunciantes un marco de actuación que no sólo asegure el hallazgo con vida de la persona desaparecida, sino también su acceso efectivo a la justicia. Para el Ministerio Público Fiscal esto se traduce en que, tras el ingreso del caso, se deben tomar inmediatas medidas activas tanto de investigación como de primer contacto con las personas denunciantes, sin que esto pueda ser demorado por la burocracia interna o cuestiones de competencia sobrevinientes.

En tales condiciones, se propone un **trabajo articulado e interdisciplinario** que incluya la coordinación entre las y los fiscales, las fuerzas de investigación y el Sistema Federal de Búsqueda del Ministerio de Seguridad de la Nación (SIFEBU), las fuerzas federales, provinciales y municipales de prevención del delito y control ciudadano y los cuerpos periciales que puedan tomar intervención en los lugares considerados escenas de un posible crimen o bien en el plano del análisis de recolección y análisis de evidencia digital, redes sociales, y comunicaciones en general; así como con las y los profesionales que asistan y brinden contención a la familia de la persona buscada. El ejemplo de la utilización de la **“sala de situación” o “sala de crisis”** permite reunir información de manera más eficiente y con un enfoque multiagencial que tiene un impacto directo sobre los resultados de las búsquedas.

d) Acceso a Justicia de las víctimas

El aseguramiento del derecho de acceso a la justicia de las víctimas tiene una doble dimensión, según se trate de víctimas directas o indirectas.

Respecto de las y los familiares y conocidos de mujeres y niñas víctimas reportadas como desaparecidas, el CEVI expresa la necesidad de garantizar **“personal especializado y sensibilizado en la materia para atenderles en todas las etapas procesales en cada caso; servicios legales gratuitos; sistemas de interpretación en lenguas indígenas; confidencialidad y protección de sus datos; y adopción y**

32. MESECVI, Recomendación General n° 2, págs. 19/22, con sus citas.

cumplimiento de medidas de protección cuando sean necesarias” (Recomendación 6).

Por su lado, respecto de las mujeres víctimas de desapariciones que sean encontradas con vida, se sugiere **“Contar con servicios especializados gratuitos para dichas mujeres, entre ellos refugios y centros de atención integral, asistencia jurídica, consejería psicológica, entre otros”** (Recomendación 8).

En este sentido, la Ley 27.372 de Derechos y Garantías de las Personas víctimas de delitos establece que “la víctima tiene derecho a recibir gratuitamente el patrocinio jurídico que solicite para ejercer sus derechos, y en su caso para querellar, si por sus circunstancias personales se encontrare imposibilitada de solventarlo” (art. 11). También la ley 26.485 dispone dentro de los derechos “Gozar de acceso gratuito a la justicia en casos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley” (art. 3.i).

En tales condiciones, se debe asegurar que las víctimas sobrevivientes e indirectas puedan ejercer fehacientemente su derecho a actuar como parte en el proceso penal, y garantizar que en todas las etapas puedan formular sus pretensiones y presentar información y elementos probatorios (art. 5, inc. j, ley 27.372), los cuales deberán ser analizados de forma completa y seria por las autoridades judiciales antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones.

Esto implica que las víctimas sobrevivientes e indirectas pueden, entre otras cosas: aportar evidencias y pruebas sobre los hechos y la responsabilidad de los perpetradores; informar al/a la fiscal o al equipo de investigadores/as, sobre los hechos conocidos; denunciar bienes de los autores del delito; presentar ante fiscales y jueces/zas opiniones sobre los hechos y que sean valoradas por las autoridades; proporcionar al equipo de investigación su visión particular sobre las líneas de trabajo y el material probatorio recabado para que sea tenida en cuenta en los trámites judiciales correspondientes. En ese sentido, se debe garantizar su derecho a recibir gratuitamente el patrocinio jurídico que solicite para ejercer sus derechos y, en su caso, para querellar si por sus circunstancias personales se encontrare imposibilitada de hacerlo (arts. 16, inc. a, ley 26.485 y 11, ley 27.372)³³.

Finalmente, se recomienda procurar garantizar la comunicación con distintas personas del entorno íntimo de la víctima, puesto que esto puede menguar potenciales sesgos en la investigación, que se producen al intentar conocer a la persona buscada exclusivamente a través de una única fuente. Para intentar evitar los riesgos de que un único relato lleve a caminos investigativos parciales o infructuosos sobre lo que podría haber ocurrido con la persona desaparecida, y las demoras que eso conlleva, es necesario identificar y dialogar con distintos/as referentes de su entorno más cercano.

Para este punto se propone también el acompañamiento a las víctimas por parte de la Dirección de Orientación y Protección a las Víctimas del MPF (DOVIC), así como también del equipo especializado de apoyo del Sistema Federal de Búsqueda. La desformalización del trabajo durante las primeras

33. En profundidad, Protocolo UFEM, ps. 28 y ss.

horas o días de la búsqueda, puede atentar contra el deber de dar información actual a familiares o víctimas indirectas. Por eso, es necesario que exista un enlace continuo con la familia por parte de profesionales.

e) Incorporar la hipótesis de femicidio (y femicidio sexual) desde el inicio de la investigación

La Corte IDH ha señalado que las autoridades tienen el deber de investigar de oficio “las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer, especialmente cuando existen indicios concretos de violencia sexual de algún tipo o evidencias de enañamiento contra el cuerpo de la mujer (por ejemplo, mutilaciones), o bien cuando dicho acto se enmarca dentro de un contexto de violencia contra la mujer que se da en un país o región determinada”³⁴.

El CEVI ha sostenido la necesidad de incluir en la investigación la perspectiva de género como forma de incorporar al análisis otras hipótesis que pueden vincular a la desaparición de una mujer con la violencia específica contemplada en la Convención de Belém do Pará. Así sugiere que **“Cuando existan sospechas de que sucedió una desaparición forzada de una mujer, llevar a cabo los esfuerzos necesarios de búsqueda e investigación con perspectiva de género, tomando en cuenta las posibles afectaciones y formas de violencia de género que podrían sufrir las mujeres cuando son víctimas de desaparición forzada, así como la posibilidad de que haya sido desaparecida forzosamente por razones asociadas al hecho de ser mujer”** (Recomendación 4).

En esa dirección, en los supuestos de desaparición forzada o involuntaria de una mujer, la debida diligencia reforzada exige la obligación de sostener, junto a otras que pudieran concurrir en el caso, la hipótesis de femicidio (que incluye la posibilidad de femicidio sexual) desde el principio de la investigación como forma de asegurar la introducción de la perspectiva de género y la realización de una investigación exhaustiva e integral.

En el “Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (femicidios)” elaborado por UFEM, se impone a las y los fiscales la necesidad de incorporar la hipótesis de femicidio desde el inicio de la pesquisa, aunque en principio se trate de desapariciones sin certeza sobre su causa ni se tenga noticias por el momento de que las jóvenes desaparecidas estén con vida o fallecidas³⁵. Asimismo se aclara que, eventualmente, con el devenir de la investigación ello podrá ser descartado si no se corresponde con los hallazgos que ésta arroje. Esta pauta tiene la finalidad de asegurar la detección y conservación de los signos e indicios de violencia de género que puedan estar presentes en la escena del hecho, lugar del hallazgo de elementos probatorios u otros escenarios de

34. CortelDH, Caso Veliz Franco y otros, párr.187.

35. Modelo de Protocolo ONU, pág. 58 (párrafo 171).

investigación, que, de otro modo, podrían alterarse o desaparecer por el transcurso del tiempo.

Por otra parte, como se ha dicho, en toda investigación de la muerte violenta de una mujer se considerará la posibilidad que haya habido una violencia sexual anterior o posterior a la muerte. La desaparición, ausencia, o no localización de una mujer o persona LGTBIQ+ puede ser, en determinados contextos, resultado de la violencia femicida producto del ocultamiento de los cuerpos. **Lo dicho, tampoco implica enfocarse exclusivamente en una única hipótesis de trabajo (femicidio) ni descartar otras posibilidades que puedan surgir del análisis interseccional del caso, o, inclusive, por fuera del ámbito del derecho penal.** Esto permite, también, identificar violencias o conflictividades que pudieren ser preexistentes a la desaparición de la persona, y poner sobre el escenario posible otras hipótesis de relevancia, como las propias decisiones de la persona desaparecida de alejarse o escapar, por ejemplo, de un ámbito de violencias.

Sobre estas premisas, el abordaje de la investigación debe estar destinado prioritariamente a la realización de las medidas urgentes para la búsqueda inmediata y aparición con vida de la persona desaparecida, pero también debe incorporar la hipótesis de femicidio, violencia sexual, o trata de personas para evitar la pérdida o el deterioro de elementos probatorios que puedan ser determinantes, ante la eventualidad de que la desaparición sea consecuencia de alguno de estos delitos. Ambas perspectivas, además, deben confluir en la urgente intervención de autoridades judiciales en la búsqueda de una persona en tanto la acción inmediata puede ser definitiva para evitar que se consuma la desaparición, la captación con fines de explotación sexual, el traslado transfronterizo de la víctima o incluso el femicidio.

Tal como se ha sostenido más arriba, los casos de desapariciones que no logran resolverse durante las primeras horas se tornan complejos, dado que comprenden la urgencia en localizar a la posible víctima y hacer cesar el delito –o evitar que uno peor se produzca–, con la presencia de múltiples hipótesis de investigación y/o con la ausencia de una hipótesis clara.

En la misma línea, ante el hallazgo del cuerpo de una mujer reportada como desaparecida, el CEVI recomienda **“Realizar pericias para la identificación y en su caso, investigación de violencia sexual, tortura y mutilaciones en restos de mujeres y niñas encontradas en fosas comunes, con la finalidad de identificar feminicidios”** (Recomendación 11). Esta sugerencia apunta también a incluir en la investigación la posibilidad de que la persona pueda haber sido víctima de una muerte violenta por razones de género asociada a su desaparición y, de ese modo, asegurar las medidas de investigación pertinentes.

f) Desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas en contextos de trata de personas y/o de explotación sexual

Consideramos oportuno llamar la atención con relación al fenómeno de las desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas en contextos de presunta trata de personas y/o de explotación sexual. En efecto, PROTEX ha colaborado en diversos casos judiciales en los que la desaparición de las mujeres se produjo en el marco de posibles situaciones de trata y/o de explotación sexual, como producto, por ejemplo, de procesos de captación o situaciones de traslados y acogimientos, dentro o fuera del país. En esa misma línea, desde el año 2019, PROTEX integra formalmente el Comité de implementación del Programa “Alerta Sofía” del Ministerio de Seguridad de la Nación para casos de de niños, niñas y adolescentes desaparecidas/os que puedan encontrarse en grave peligro.

Tal como venimos viendo, las desapariciones de niños, niñas y adolescentes, así como las de mujeres jóvenes en situación de pobreza, desempleo y vulnerabilidad socioeconómica, requieren de una especial atención a la existencia de una hipótesis de trata de personas que hubiera motivado el alejamiento. Como se ha mencionado, los casos de desapariciones de mujeres también pueden convivir ampliamente con hipótesis de delitos sexuales y femicidio, por lo que es necesario actuar con suma urgencia y diligencia también respecto de esta línea de investigación, advirtiendo que muchas veces son estos contextos de violencia extrema en donde se ha podido establecer el último paradero de muchas mujeres desaparecidas.

Aquí es necesario visibilizar, tal como quedó plasmado en el Protocolo UFEM, el fenómeno de homicidios de mujeres vinculadas al crimen organizado, más específicamente, a la trata de personas. En estos casos, a las dificultades que presenta la investigación de un posible femicidio o delito grave basado en razones de género de una persona desaparecida se suman las complejidades derivadas de que distintos procesos judiciales puedan estar tramitando ante jurisdicciones diferentes (justicia provincial y federal).

Tal como ha resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en casos en los que se verificó que la víctima se hallaba en una situación de explotación sexual previa a su desaparición, debe mantenerse vigente la hipótesis de trata de personas (Competencia CSJ 1040/2016/SC1, “N.N. s/ infracción ley 26.364”, 1/11/2016, adhiriendo al dictamen fiscal)³⁶. En este sentido, la Corte mantuvo la postura esgrimida en otros dictámenes de competencia en los que resolvió “...mantener y promover la competencia del fuero federal para investigar la posible comisión del delito de trata de personas resulta de fundamental importancia para asegurar la eficacia de la norma que lo reprime,

36. Se trata del caso de una joven santafecina desaparecida en 2009, en el que se suscitó una contienda negativa de competencia entre la justicia local y la justicia federal de Santa Fe. Se sostuvo en el dictamen fiscal al que la Corte Suprema de Justicia de la Nación adhirió que “...el sobreseimiento dictado respecto de M.A.E. cierra el proceso seguido en su contra, pero no autoriza a descartar que NA sea, efectivamente, víctima del delito de trata de personas. Así lo pienso pues la noche de su desaparición la joven se encontraba en situación de explotación sexual [...] y fue en ese contexto de vulnerabilidad en el que se produjo el suceso investigado. Esa grave circunstancia merece una especial consideración en tanto pudo facilitar [...] la puesta en marcha de un proceso de trata de personas así como otras formas de violencia extrema contra las mujeres”.

y que eso determina que, ante la existencia de alguno de los extremos inherentes al delito de trata, la justicia federal no puede declinar su competencia ni declinar la que se le pretenda atribuir, sin antes realizar las medidas necesarias para establecer si se halla configurado o no dicho ilícito” (Competencia 1016, L XLVI “A.G.L s/ denuncia”).

En este sentido, se recomienda a las y los fiscales que, ante la hipótesis de trata de personas o algún otro delito vinculado con la criminalidad organizada, **sostengan la intervención de la justicia federal de modo de incluir esa línea de investigación en el caso**; sin que el planteo de cuestiones de competencia impida ni obstaculice la producción de las medidas impostergables tanto para la localización de la persona desaparecida como para asegurar las pruebas necesarias para construir un caso de acuerdo con los estándares internacionales en la materia.

De forma complementaria, se sugiere que se explore la posibilidad de llevar adelante **investigaciones conjuntas entre la justicia provincial y la justicia federal**, tal como lo prevé el artículo 123 del Código Procesal Penal Federal³⁷. En efecto, esta norma regula un principio de actuación y cooperación judicial moderno entre autoridades judiciales que tengan a su cargo investigaciones con posibles puntos de conexión, aunque posean distinta competencia material. Así, a pesar de no haberse implementado íntegramente en todo el territorio nacional el nuevo código procesal, este principio de actuación podría ser utilizado por las autoridades de los ministerios públicos fiscales. Además, las investigaciones compartidas se encuentran también previstas en diferentes compromisos internacionales que el Estado Argentino ha asumido en la lucha contra el crimen organizado y que autorizan la conformación de Equipos Conjuntos de Investigación incluso en el plano internacional, sin que se advierta ningún obstáculo legal para utilizarlos con mucha mayor facilidad a nivel interno.

g) Asegurar las medidas de protección

Las fiscalías tienen la obligación de garantizar la protección de la integridad física y psíquica de las víctimas directas e indirectas antes, durante y después del proceso. En ese sentido, el CEVI establece la importancia de **“asegurar la emisión y cumplimiento de medidas de protección a favor de las mujeres”** (Recomendación 8).

Sobre ello, la Ley de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos (ley 27372) establece el derecho de las víctimas de delitos a **“requerir medidas de protección para su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que declaren en su interés, a través de los órganos competentes”** (art. 5), teniendo en cuenta que en estos delitos puede presumirse la existencia de peligro (art. 8, ley 27.372). En similar sentido, la Ley de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus

37. ARTÍCULO 123.- Investigaciones conjuntas y cooperación de Ministerios Públicos provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Si fuera necesario investigar hechos llevados a cabo en más de una jurisdicción, el representante del MINISTERIO PÚBLICO FISCAL podrá coordinar la investigación con las autoridades de otras jurisdicciones. A este efecto podrá formar equipos de investigación.

Cuando los hechos investigados correspondan a una misma jurisdicción se podrán formar equipos de investigación que integren a fiscales federales con fiscales provinciales y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, de conformidad con los convenios que celebren al efecto.

víctimas (Ley 26.842 establece dentro del catálogo de garantías mínimas, entre otras, la de recibir protección eficaz frente a toda posible represalia contra su persona o su familia, quedando expeditos a tal efecto todos los remedios procesales disponibles a tal fin (con mención de la posibilidad de solicitar su incorporación al Programa Nacional de Protección de Testigos en las condiciones previstas por la ley 25.764); la de prestar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado; y el derecho a la protección de su identidad e intimidad; (art. 6 incisos f, i y l).

En particular, la ley 26.485 dispone un catálogo de medidas de protección que pueden ser dispuestas durante cualquier etapa del proceso por el/la juez/a interviniente, de oficio o a petición de parte (art. 26)³⁸. Entre ellas, pueden mencionarse:

- la prohibición de acercamiento del presunto agresor al lugar de residencia, trabajo, estudio, esparcimiento o a los lugares de habitual concurrencia de la mujer que padece violencia;
- la orden al presunto agresor que cese en los actos de perturbación o intimidación que, directa o indirectamente, realice hacia la mujer;
- si el agresor estuviera privado de su libertad, debe evaluarse la posibilidad de hacer extensiva esta prohibición a personas allegadas a él que puedan ejercer violencia sobre aquéllas. También puede extenderse esa prohibición a contactos por otros medios (telefónico, por correo electrónico, redes sociales, etc.);
- la prohibición al presunto agresor de compra y tenencia de armas, y ordenar el secuestro de las que estuvieren en su posesión;
- la disposición de medidas conducentes a brindar a quien padece o ejerce violencia, cuando así lo requieran, asistencia médica o psicológica, a través de los organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil con formación especializada en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;
- la disposición de medidas de seguridad en el domicilio de la mujer. A su vez, la ley 27.372 establece la posibilidad de “reservar la información sobre su domicilio o cualquier otro dato que revele su ubicación” (art. 8);
- la disposición de toda otra medida necesaria para garantizar la seguridad de la mujer que padece violencia, hacer cesar la situación de violencia y evitar la repetición de todo acto de perturbación o intimidación, agresión y maltrato del agresor hacia la mujer.

38. En detalle, sobre las medidas de protección, ver Protocolo UFEM, p. 85.

Estas medidas deberán ser revisadas periódicamente pues los niveles de riesgo se van modificando a lo largo del proceso penal. Sobre esto, debemos volver a remarcar la importancia del trabajo articulado e interdisciplinario con la DOVIC y con el equipo de apoyo del Sistema Federal de Búsqueda de Personas (SIFEBU).

h) Coordinación intra e interinstitucional

El Ministerio Público Fiscal se encuentra en una posición privilegiada para interactuar de manera activa y permanente con distintos organismos públicos y privados que puedan prestar colaboración en las investigaciones criminales que acontecen. La transición hacia un modelo procesal acusatorio adversarial y la experiencia recogida en casos de criminalidad compleja, en crímenes de género y muertes violentas, dan cuenta de la necesidad de abordar las investigaciones por desaparición de personas con la mayor celeridad posible y agotando los recursos existentes, lo que implica, en la práctica, contar con todas las herramientas que otros organismos externos puedan aportar.

A su vez, ese diálogo debe ser parte de una agenda interna del MPF, para facilitar la comunicación entre las diferentes fiscalías del país, las áreas de apoyo de la Procuración General de la Nación, y lograr un eficiente abordaje y trabajo en conjunto en los casos que así lo requieran.

Tal como ha sido destacado por UFEM en su Protocolo para la investigación y litigio de casos de muertes violentas de mujeres (Femicidios) desde las primeras diligencias es fundamental la comunicación permanente del/de la fiscal con las fuerzas de seguridad intervinientes. Este intercambio puede concretarse, por ejemplo, a través de reuniones periódicas para realizar un seguimiento conjunto y actualizado del caso que permita a la fiscalía sostener o modificar la hipótesis criminal y ordenar nuevas medidas.

En los casos de desapariciones resulta de gran importancia la intervención del Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas (SIFEBU), creado en la órbita de la Secretaría de Cooperación con los Poderes Constitucionales del Ministerio de Seguridad de la Nación, para la cooperación entre dicho Ministerio, el Poder Judicial y los Ministerios Públicos, las demás carteras del Poder Ejecutivo Nacional y cualquier otro organismo o ente centralizado o descentralizado, del orden Nacional, Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que intervenga en la búsqueda de personas desaparecidas o extraviadas y el hallazgo de personas no identificadas o cuya información pueda ser de utilidad para dar con su paradero y/o identidad (ordenada por decreto 1093/2016 del Poder Ejecutivo Nacional).

Se recomienda **otorgar intervención temprana al SIFEBU del Ministerio de Seguridad de la Nación** con el propósito de poner en su conocimiento acerca de las desapariciones de personas y solicitar su carga en el Sistema Federal de Comunicaciones Policiales (SIFCOP). Para ello se deberán aportar todos los datos personales con los que se cuente, y en la medida de lo posible fotografías de la persona

buscada. Este mecanismo, por ejemplo, permite emitir comunicaciones rápidas a todas las fuerzas de seguridad del país y organismos de control fronterizo, y constituye una herramienta esencial en la búsqueda de personas. Para cumplir con este objetivo, se recomienda el modelo de toma de primera denuncia por caso de desaparición incorporado como “Anexo III” de la Guía práctica de búsqueda elaborada por PROTEX ya citada.

En esa línea, la **interacción permanente con distintas áreas del Estado Nacional** ha permitido sumar esfuerzos en situaciones en que la acción inmediata resulta fundamental. Por ejemplo, en los casos de personas desaparecidas que pudieren estar vinculados a una hipótesis de captación o traslado por el delito de trata de personas, es prioritario establecer una inmediata comunicación con la Dirección Nacional de Migraciones con el objetivo de que se tome conocimiento del hecho y se dispongan las alertas que correspondan.

La importancia de una coordinación institucional para el abordaje de casos prioritarios ha quedado ejemplificada, también, con el dictado de la Res. PGN 101/2019, a través de la cual se incorporó formalmente al Ministerio Público Fiscal al “Programa Alerta Sofia”, creado por el Ministerio de Seguridad de la Nación mediante su resolución 208/2019. El “Programa Alerta Sofia” es un mecanismo para difundir y diseminar de manera correcta y urgente la información correspondiente ante el público, sobre los casos más graves de desaparición de menores de edad, que tiende a brindar una respuesta rápida y eficaz apta para aumentar las capacidades de búsqueda y recupero de niños, niñas y adolescentes desaparecidos. Su objetivo consiste en desplegar un **mecanismo de coordinación interinstitucional a nivel nacional, para la inmediata búsqueda y localización de niños y adolescentes desaparecidos en el territorio nacional**, cuya vida se considere en “Alto Riesgo Inminente” mediante el trabajo coordinado entre las entidades del sector público y el sector privado, los medios de comunicación y la sociedad civil.

En la práctica, las y los integrantes del Ministerio Público Fiscal deben integrarse a una mesa de trabajo permanente cuyo eje principal de actuación operativa será puesto en marcha en el Ministerio de Seguridad de la Nación y coordinado por el Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas (SIFEBU). Ese mecanismo prevé entonces el funcionamiento de una sala de situación operativa integrada por distintos organismos, incluido el MPF, en coordinación y articulación en tiempo real con todas las fuerzas federales del país, fuerzas de seguridad provinciales, municipios, agencias de control, empresas privadas, etc., con la responsabilidad de trabajar durante las 24 horas del día en el enfoque del caso.

Por su parte, la línea de denuncias 145 ha demostrado ser, también, una herramienta útil para fortalecer el trabajo articulado entre el Ministerio Público Fiscal y distintos actores del Poder Ejecutivo Nacional y de las provincias. Su alcance a nivel nacional y su difusión como política pública consolidada al alcance de la ciudadanía y de organizaciones no gubernamentales ha permitido lograr introducir en el sistema judicial, de manera rápida, denuncias por casos vinculados a desapariciones

de personas por el delito de trata. Inclusive, este canal de denuncias también ha permitido obtener información relevante en otros casos de desapariciones, no sólo por el delito de trata y sus delitos conexos, sino también por situaciones en las que, existiendo una hipótesis criminal en un sentido u otro, ha permitido ser un cercano canal de acceso a la justicia para la ciudadanía.

La experiencia adquirida en su gestión y derivación de denuncias desde PROTEX permite recomendar que este dispositivo debe ser tenido en cuenta por los y las fiscales a la hora de nutrirse de información relevante que pueda ser aportada por la ciudadanía, por organizaciones no gubernamentales o colectivos vinculados a la temática, y/o por agencias públicas de control, como Migraciones, AFIP, entes municipales, etc.

En esta clase de delitos –y más aun en el inicio de una investigación que puede tener múltiples hipótesis criminales en torno a la desaparición de mujeres y personas LGTBIQ+– debemos poner en relieve la importancia de establecer contactos rápidos con los ministerios públicos fiscales locales, para fortalecer el trabajo interjurisdiccional, el apoyo institucional y la recolección de antecedentes, denuncias previas, datos de contexto, o cualquier otro elemento indicador que permita construir una hipótesis consolidada o desechar las demás hipótesis de investigación alternativas.

El deber de investigar debe extenderse al trazado de estrategias colaborativas con otros países no sólo cuando la víctima es extranjera (en ese caso, con las autoridades locales del país del cual es originaria) sino también en casos de trata de personas o de desapariciones en el trayecto y/o tránsito migratorio. Más aun en las desapariciones asociadas a personas migrantes, al tráfico de personas, o al delito de trata, resulta enriquecedor a los fines investigativos establecer contactos formales o informales con las autoridades judiciales o fiscales de los países limítrofes, o de posible origen o destino de la persona buscada.

Al respecto, la Red Iberoamericana de Fiscales Especializados en Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (REDTRAM) y la Red de Género (REG) de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) son herramientas sustanciales que permiten una rápida y directa cooperación interinstitucional entre los Ministerios Públicos Fiscales de la región y el intercambio de manera espontánea de información relevante relacionada con los casos de trata de personas y violencia de género, respectivamente.

V. RECOMENDACIONES PARA LA REPRESENTACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL EN CASOS DE DESAPARICIONES DE MUJERES, PERSONAS LGTBIQ+, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La desaparición de mujeres y niñas y de personas LGTBI+ refuerza un esquema estructural de violencias hacia ellas, razón por la cual los Estados tienen un deber de debida diligencia reforzada que se traduce, en estos supuestos, en la realización exhaustiva de actividades de búsqueda e investigación desde una perspectiva de género. En particular, el Ministerio Público Fiscal cumple un rol central para asegurar, de manera coordinada con el resto de las autoridades, la realización de investigaciones efectivas, adecuadas, ágiles y eficientes para determinar si han sido víctimas de algún delito; así como para la búsqueda de la persona con un compromiso impostergable en lograr la aparición con vida de la posible víctima.

Esta tarea debe hacerse, a la par, garantizando la protección de la integridad física y psíquica de las víctimas directas e indirectas así como el resto de sus derechos, en el entendimiento de que la desaparición de personas genera de por sí el derecho de sus familiares a obtener un amplio acceso a la justicia. En ese marco, ponemos el presente documento a disposición de las y los fiscales del MPF con el fin de fortalecer la actuación de las fiscalías en investigaciones con perspectiva de género y acordes a los estándares internacionales de Derechos Humanos, complementando los instrumentos que ya existen en el organismo.

A modo de síntesis final, ante la desaparición de una mujer o una persona LGTBI+, la investigación y litigio del caso deberán llevarse a cabo bajo los estándares internacionales que rigen en materia de violencia contra las mujeres y en cumplimiento del deber de debida diligencia reforzada. A esos efectos, se sugieren las siguientes PAUTAS DE ACTUACIÓN:

- 1. Judicialización inmediata y urgente del caso:** Ante la noticia de la desaparición de una persona, iniciar una investigación fiscal de oficio y sin dilaciones. Las investigaciones deben ser efectivas, adecuadas, ágiles y eficientes para determinar el paradero de la persona y si ha sido víctima de algún delito, considerando prioritariamente las hipótesis de trata de personas y/o femicidio. Las primeras 48 hs son determinantes en estos casos, para lograr el hallazgo de la persona desaparecida y para garantizar una investigación eficaz, evitando la pérdida o degradación de la prueba.
- 2. Hipótesis de femicidio:** Considerar, desde el inicio de la investigación, la hipótesis posible de femicidio (y femicidio sexual) y la adopción de las medidas urgentes necesarias para la conservación de evidencias de acuerdo con el Protocolo UFEM, sin mengua de las otras medidas urgentes para dar con el paradero con vida de la persona buscada. A tales efectos, se deberán abordar las posibles escenas con los equipos de criminalística adecuados.

3. **Investigación con perspectiva de género:** Introducir la perspectiva de género en todas las instancias de actuación del Ministerio Público Fiscal, en particular: el enfoque interseccional, y la prohibición de utilización de estereotipos de género y de revictimización tanto de la persona buscada como de las víctimas indirectas.
4. **Articulación interinstitucional de búsqueda:** Garantizar el trabajo articulado, interagencial e interinstitucional, frente a los casos de desapariciones de mujeres y personas LGTBIQ+, niñas y adolescentes desde el primer momento de la desaparición, dando pronto aviso al Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas (SIFEBU) del Ministerio de Seguridad de la Nación.
5. **Coordinación interinstitucional de investigación:** Asegurar el trabajo articulado de las fiscalías con los equipos técnicos de investigación, el SIFEBU, las fuerzas federales, provinciales y municipales de prevención del delito y control ciudadano y los cuerpos periciales que puedan tomar intervención en los lugares considerados escenas de un posible crimen o bien en el plano del análisis de recolección y análisis de evidencia digital, redes sociales, y comunicaciones en general.
6. **Acceso a la justicia y asistencia a víctimas:** Garantizar el acceso a la justicia de las víctimas indirectas, otorgándoles información actual del caso, y el acompañamiento y asistencia a las familias o personas allegadas a la víctima, mediante profesionales especializados/as de DOVIC o de otras áreas especializadas. La participación activa de tales personas en el proceso también puede redundar en la obtención rápida y eficaz de información determinante para dar con el paradero de la persona desaparecida u obtener pruebas o rastros del delito de origen.
7. **Adopción urgente de medidas de protección:** Adoptar o promover la adopción de las medidas de protección adecuadas ante los eventuales riesgos adicionales que puedan estar cursando las víctimas indirectas de estos delitos, en coordinación con las autoridades nacionales o locales competentes.
8. **Litigio de competencia federal:** Sostener la competencia federal frente a casos que pudieran tener vínculo con el delito de trata de personas o explotación sexual, y enfocar la investigación desde la perspectiva de crimen organizado o complejo. En caso de no ser posible sostener una competencia única en sede federal, impulsar la conformación de equipos conjuntos de investigación entre autoridades de los ministerios públicos fiscales federal y locales, de acuerdo con lo que señala el art. 123 del Código Procesal Penal Federal.
9. **Aplicación de Protocolos MPF:** Utilizar como herramientas de trabajo las pautas de actuación de la Guía de búsqueda de personas de PROTEX y del Protocolo de femicidios de UFEM con las adecuaciones específicas que exige la perspectiva de género y el enfoque interseccional.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL | PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
Av. de Mayo 760 (C1084AAP) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
(54-11) 4338-4300
www.mpf.gob.ar | www.fiscales.gob.ar