

Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina

Problemática de género y corrupción en América Latina

Documento de trabajo elaborado por
Ana Linda Solano López, experta del
Área de Políticas de Gobernanza Democrática
de EUROsociAL+

Junio 2019

Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina

Problemática de género y corrupción en América Latina

Autora: Ana Linda Solano López

Organización: Experta del Área de Políticas de Gobernanza Democrática de EUROsociAL+ en FIIAPP

Fecha: junio 2019

Documento borrador. Por favor, no citar sin permiso de la autora y el Área de Políticas de Gobernanza Democrática de EUROsociAL+ en FIIAPP.

Son bienvenidos comentarios a analindasolano@gmail.com; bdiaz-fiiapp@eurosocial.eu

“La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Unión Europea”

ÍNDICE

Resumen.....	4
Introducción.....	5
Metodología.....	8
1. Corrupción y género.....	10
1.1. De la corrupción.....	10
1.2. Del género.....	17
1.3. Aproximaciones teóricas a la relación entre género y corrupción.....	24
1.3.1. ¿Es la mujer menos corrupta que el hombre?.....	24
1.3.2. Los impactos diferenciados de la corrupción.....	33
2. Mujer y corrupción: impactos diferenciados.....	36
2.1. Corrupción y acceso a recursos y derechos.....	36
2.2. Manifestaciones de la corrupción (y sus redes).....	62
2.2.1. De la trata de personas.....	64
2.2.2. De la corrupción y la trata de personas.....	77
2.3. Vulnerabilidades de la mujer.....	91
2.3.1. Programas sociales.....	91
2.3.2. Participación política de la mujer.....	99
3. Algunas reflexiones y recomendaciones finales.....	106
Bibliografía.....	124

Resumen*

La corrupción impacta de manera diferenciada a las mujeres y niñas. Este documento analiza cómo se presentan esos efectos en América Latina, particularmente, en relación con el acceso a servicios básicos y derechos a cambio de favores sexuales; la facilitación de crímenes como la trata de personas e impedimentos a la participación política de la mujer, entre otros escenarios. Se parte de una revisión teórica y conceptual de los abordajes existentes, para luego hacer una aproximación al contexto regional —centrada en Guatemala y Perú—, que permita comprender la necesidad de incluir la dimensión de género en las estrategias anticorrupción de la región. Finaliza con algunas recomendaciones prácticas y de política pública para avanzar en ese camino.

* Este trabajo forma parte de una iniciativa de asistencia técnica para la elaboración de un marco conceptual y de una metodología para la aplicación del enfoque de género en las estrategias anticorrupción de América Latina, desarrollado en el marco de las actuaciones del Área de Gobernanza del Programa de Cooperación de la Unión Europea para Cohesión Social en América Latina, en adelante, EUROsociAL+. Agradecemos a todas las instituciones y personas que realizaron aportes a este documento, en especial, al secretariado de Transparencia Internacional (TI) y los capítulos de TI de Guatemala, Venezuela, Panamá, Perú, Chile y Argentina; ONU Mujeres; las instituciones públicas y de sociedad civil que participaron en los talleres y mesas de trabajo, y todos los que compartieron su conocimiento y experiencias para hacer este trabajo posible.

Introducción

La corrupción y sus impactos negativos se manifiestan en el crecimiento económico y el desarrollo de los países; su presencia se asocia con bajos niveles de inversión económica, inequidad y pobreza. Este fenómeno afecta a la democracia y al Estado de derecho, e incide en la calidad y extensión de la satisfacción de los derechos humanos. Si bien impacta en toda la sociedad, las mujeres y niñas se consideran las más afectadas, entre otras razones porque representan la mayor proporción de población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Junto con ello, existen formas específicas de este flagelo que las afectan especialmente y que no son visibles en las estrategias anticorrupción, como la extorsión sexual para acceder a servicios, una forma de soborno o cohecho en el que la moneda de cambio no es el dinero, sino el favor sexual¹.

En este contexto, se evidencia la corrupción como un impedimento para lograr la igualdad de género y el empoderamiento femenino (Objetivo de Desarrollo Sostenible, ODS, n.º 5), necesarios para fortalecer la gobernanza democrática, el desarrollo social y el crecimiento económico, entre otros fines (Transparency International, 2017)². En los últimos años, comenzando con los estudios de Dollar *et al.*, 2001 y Swamy *et al.*, 2001³, el entendimiento de la relación entre corrupción y género ha sido de interés creciente, centrándose en dos enfoques: 1) la relación entre los niveles en que se presenta el flagelo y el nivel de participación o representación de las mujeres en posiciones de poder o toma de decisiones, y 2) los impactos desproporcionados o diferenciados de la corrupción en las mujeres, comparados con los hombres. En otras palabras, cómo este fenómeno afecta a las mujeres y cómo las mujeres lo impactan; particularmente, el aporte de la igualdad de género a la capacidad democrática para prevenir y enfrentar la corrupción.

Así, la **dimensión de género** que se suma al entendimiento de la corrupción plantea nuevos cuestionamientos y alcances para comprender tanto el fenómeno como las estrategias para enfrentarlo. Ello implica dejar de pensar en la corrupción y sus efectos en términos neutros y partir de una

¹ Abuso de poder para obtener beneficio sexual o ventaja, como fue definido por primera vez por la Asociación Internacional de Jueces Mujeres (IAWJ), 2012.

² Esta relación entre igualdad de género y desarrollo puede entenderse en el marco de un concepto de desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos, que exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la inoperancia o el exceso de intervención de los Estados represivos; de acuerdo con Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

³ Versiones preliminares existentes en ambos trabajos circularon desde 1999.

comprensión de la corrupción como un fenómeno complejo, multicausal y multidimensional, así como considerar las sinergias que deben darse entre la lucha contra la corrupción y las políticas para la igualdad de género y el empoderamiento femenino.

A pesar del creciente interés en la relación entre corrupción y género, no hay consenso sobre cómo abordar este tema de reciente desarrollo aún en debate y construcción. De manera casi unánime se afirma que el principal obstáculo para aproximaciones más sólidas es la falta de datos empíricos para analizar y dimensionar la relación. Esto es cierto para América Latina, y a ello se suma una falta de visibilidad y conocimiento sobre la problemática.

Estas limitaciones no significan que no existan iniciativas orientadas a fortalecer la comprensión de los vínculos entre corrupción y género. El año 2018 ha sido de especial importancia al generar acuerdos sobre la relevancia del género en la lucha anticorrupción. Así, en el Compromiso de Lima, resultado de la VIII Cumbre de las Américas, se establece:

“Promover la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como objetivo transversal de nuestras políticas anticorrupción, mediante un grupo de trabajo sobre liderazgo y empoderamiento de las mujeres, que activamente promueva la colaboración entre instituciones interamericanas y la sinergia con otras agencias internacionales”⁴.

Por su parte, la declaración del B20, C20 y W20⁵ destaca la importancia del género en la lucha anticorrupción y, finalmente, la concreción en el Plan Anticorrupción 2019-2021 del G20⁶ de una recomendación específica al Grupo de Trabajo Anticorrupción (ACWG, por sus siglas en inglés) de fortalecer su entendimiento sobre los nexos entre el género y la corrupción y generar posibles acciones; así como discutir la manera en que la dimensión de género debe ser incluida en las estrategias anticorrupción. Asimismo, en 2019 la Red de Fiscales contra la Corrupción de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) incluyó en su plan de trabajo acciones tendentes a promover la visibilidad de la problemática de corrupción y género en América Latina, el desarrollo de lineamientos que incorporen el enfoque de género a la prevención y las investigaciones criminales

⁴ VIII Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2018. De su compromiso final: Compromiso de Lima “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”.

Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/compromiso_lima_es.pdf

⁵ #Corruption too: Why gender matters for anti-corruption (2018). Recuperado de <https://civil-20.org/c20/wp-content/uploads/2018/10/Joint-Statement-Gender-and-Corruption-1.pdf>

⁶ G20 Anti-Corruption Working Group Action Plan 2019-2021 and Extract from G20 Leaders Communiqué (2018).

Recuperado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD\(2018\)10ydocLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD(2018)10ydocLanguage=En)

vinculadas al combate de la corrupción, teniendo particularmente en cuenta los impactos diferenciados en las mujeres⁷.

Estas iniciativas son especialmente relevantes en América Latina y el Caribe, donde los problemas en materia de corrupción son una prioridad común. Este fenómeno amenaza con erosionar los cimientos de gran parte del bienestar económico, la estabilidad política y el Estado de derecho en la región (Engel *et al.*, 2018). La necesaria lucha anticorrupción coincide con un momento de posicionamiento de la igualdad de género, empoderamiento femenino y erradicación de violencia contra las mujeres, que se manifiestan en movimientos de incidencia global y local, lo que constituye una ventana de oportunidad para visibilizar la importancia de la relación entre estos, dimensionar la problemática y fomentar acciones concretas en el contexto latinoamericano.

Para contribuir a ello, el presente documento muestra un panorama general del abordaje de la relación entre género y corrupción en el contexto latinoamericano, centrándose **en evidenciar sus impactos diferenciados en las mujeres**. A partir de ahí, se sugieren acciones para avanzar en el entendimiento de los nexos entre mujer y corrupción, la inclusión de la dimensión de género en las estrategias anticorrupción, una ruta para avanzar en términos de análisis y política pública y continuar aportando elementos al diálogo regional en la materia.

Así, el objeto principal de este estudio es una aproximación a la relación entre corrupción y mujer, particularmente, a los impactos diferenciados de esta en las mujeres de América Latina, partiendo de que la corrupción agrava su situación de vulnerabilidad y es un obstáculo para la igualdad de género.

En la primera parte se da un marco para entender los conceptos de corrupción y género, a efectos de presentar la relación entre ambos. En la segunda se realiza un análisis de los escenarios en los que el impacto diferenciado de la corrupción se materializa, principalmente en relación con: a) acceso a servicios; b) trata de personas; c) otorgamiento de beneficios en programas sociales, y d) participación política⁸. Para concluir en la tercera parte con recomendaciones de acción.

⁷ Véase: <http://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-contra-la-corrupcion/documentos/acta-ii-encuentro-red-contra-la-corrupcion-espanol>

⁸ Según lo analizado en el evento regional “Diálogo anticorrupción y género: un análisis de la dimensión de género en la lucha contra la corrupción en América Latina”, que tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, del 2 al 4 de abril de 2018. Organizado por EUROsociAL+, contó con el apoyo de Transparencia Internacional (TI), la participación de ONU Mujeres y el Ministerio Público Fiscal de Argentina, en el marco de las reuniones preparatorias del C20.

Metodología

El enfoque de investigación de este trabajo es de carácter cualitativo y se basa en la realización de talleres con actores institucionales y de la sociedad civil, tanto en materia anticorrupción como de género, realización de entrevistas, estudio de casos (Perú y Guatemala) y revisión de la bibliografía pertinente, como se detalla a continuación:

- a) **Análisis de la bibliografía** que trata la relación entre corrupción y género, identificando los principales aspectos abordados por la literatura en la materia.
- b) **Dos rondas de entrevistas** (de manera personal y vía Skype o telefónica) con actores de la sociedad civil, instituciones, organismos multilaterales, academias y consultores de otros proyectos de EUROsociAL+ afines. En la **primera ronda**, previa al encuentro regional, se realizaron entrevistas exploratorias para entender la problemática y las iniciativas existentes en la región (véase producto n.º 2).
- c) **Realización del evento regional “Diálogo anticorrupción y género: un análisis de la dimensión de género en la lucha contra la corrupción en América Latina”**. Se tuvieron como insumo las discusiones y aportes de los participantes para una primera validación de los hallazgos en el contexto latinoamericano, se definieron los puntos centrales de este trabajo y los de países piloto. De este evento surgieron una serie de conclusiones y propuestas de acción⁹ (véase producto n.º 2).
- d) **Estudio de caso de los países definidos como piloto de una primera fase: Perú y Guatemala**¹⁰.
 1. En **Guatemala** se realizó una **visita in situ** que incluyó entrevistas con instituciones, sociedad civil y víctimas; réplica del evento regional taller “Análisis de la relación entre los efectos de la corrupción y el género en Guatemala”; solicitud de información a través de una encuesta y la entregada o referenciada a partir de la visita.
 2. Para **Perú** se trabajó con la Secretaría de Integridad y el Poder Judicial en el levantamiento de información y acercamiento a otros actores. Se participó con insumos para la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y Plan de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021, así como en el diseño de una herramienta para transversalizar los impactos diferenciados de la corrupción en dicho Plan de Integridad y Lucha Contra la

⁹ Conclusiones del taller “Diálogo, anticorrupción y género: un análisis de la dimensión de género en la lucha contra la corrupción en América Latina” (2018).

Recuperado de <http://www.eurosoci.al.eu/es/noticia/las-mujeres-son-mas-vulnerables-ante-los-estragos-de-la-corrupci>

¹⁰ La definición de estos países como piloto se da en el marco de las discusiones del evento regional, la manifestación de voluntad de avanzar en acciones concretas en la materia, entre otras razones contextuales de cada país.

Corrupción. Igualmente, se tuvo como insumo la réplica del evento regional denominado “V Conferencia anticorrupción: relación entre corrupción y género: efectos en la Administración pública”, el 12 de junio de 2018, liderada por participantes del taller regional¹¹.

3. Encuesta a instituciones y sociedad civil de los países pilotos y Argentina, sede del evento regional.

e) Segunda ronda de entrevistas. Posterior al taller regional, se focalizaron las entrevistas en dos aspectos: las temáticas priorizadas y los países piloto. Se sostuvieron diversas conversaciones y reuniones sobre la viabilidad de las posibles propuestas de estrategias y pasos a seguir con diferentes *stakeholders* institucionales, de sociedad civil y organismos multilaterales.

Es importante destacar que existieron considerables dificultades para el levantamiento de información. A pesar de la disposición y apertura de los distintos actores, los datos requeridos no necesariamente existían o estaban disponibles. Las entidades aportaron lo que consideraban pertinente y, en algunos casos, aunque no se respondió la encuesta, se adjuntó documentación. En fases siguientes se requerirá un mayor análisis de la información relevante o realizar búsquedas más especializadas. Los acercamientos implicaron un proceso previo de sensibilización sobre el vínculo entre corrupción y género, no evidente inicialmente, principalmente en las instituciones públicas, de allí la importancia de espacios como los talleres realizados, que permitían mayor comprensión del problema y por tanto de los datos o información pertinente y de la necesidad de generarlos. En todo caso, el ejercicio de levantamiento de información y la interacción al respecto son igualmente relevantes para el análisis desarrollado y las propuestas a realizar.

¹¹ V Conferencia anticorrupción: relación entre corrupción y género: sus efectos en la Administración pública (2018). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=KWLTXTaQebQ>. Sobre otros eventos, véase: conversatorio: “Women Doing Business - Mujeres Luchando Contra La Corrupción” (2018). Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=StDIOR8nTO4>

1. Corrupción y género

En este apartado se dará un marco conceptual para el entendimiento de cómo serán abordadas las nociones de corrupción y género, y una aproximación a cómo ha sido analizada la relación entre ambos, a efectos de tratar concretamente mujer y corrupción.

1.1. De la corrupción

De acuerdo con Transparencia Internacional, **corrupción** es “el abuso del **poder** encomendado para beneficio privado”¹². Se clasifica por parte de este organismo en pequeña corrupción, gran corrupción y corrupción política.

¹² Transparencia Internacional. “What is corruption?”. Recuperado de <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>. La definición de Transparencia Internacional es la más acogida en documentos de trabajo como el presente. Cabe destacar que no existe una definición unitaria de corrupción; esta tiene relevancia económica, institucional, política, social e histórica, por lo cual se ha estudiado desde la sociología, la psicológica, la criminología, la ética y el derecho, entre otras disciplinas. De ahí que muchos trabajos sobre la corrupción se inicien indicando la dificultad para conceptualizarla, y se desarrollen con definiciones acotadas al objetivo propuesto. Se afirma que uno de los principales retos que hay que enfrentar al analizar la corrupción es el de establecer un concepto que pueda ser compartido, a pesar de las diferentes tradiciones jurídicas, éticas y políticas a las que se pueda pertenecer, y al margen de las distintas perspectivas desde las que se pueda enfocar el análisis. Al respecto, véanse: Malem Seña, J. (2002). *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa; Van Klaveren, J. (1989). The Concept of Corruption. En A. J. Heidenheimer, M. Johnston y V. T. Levine, *Political Corruption. A Handbook* (pp. 25 y ss.). New Jersey: Transaction Publishers; y Castro Cuenca, C. (2017). *La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Gran corrupción	Actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del Estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a costa del bien público.
Pequeña corrupción	Abuso del poder confiado a los funcionarios públicos de nivel medio y bajo en sus interacciones con los ciudadanos comunes, que tratan de acceder a bienes o servicios básicos en lugares como hospitales, escuelas, departamentos de policía y otras agencias.
Corrupción política	Manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de quienes toman las decisiones políticas y de quienes abusan de su posición para sostener su poder, estatus y riqueza.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Transparencia Internacional.

De acuerdo con esta clasificación, sin perjuicio de la existencia de víctimas concretas, se entiende que el fenómeno de la gran corrupción afecta colectivamente a la sociedad, frenando oportunidades para el desarrollo económico y social y deteriorando la confianza en las instituciones —sus impactos son principalmente indirectos—. La pequeña corrupción se da en las relaciones personales entre individuos (y el aparato estatal), localizándose en los niveles inferiores de la Administración pública, e involucra a los que interactúan a diario con la población en general —impactos principalmente directos—. Esta separación entre los tipos de corrupción no siempre es tan tajante, pues en algunos contextos, particularmente de América Latina, la pequeña puede ser un eslabón o nodo de un esquema de corrupción estructural al más alto nivel (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Se acogen esta definición y clasificación como punto de partida, pero se anticipa que uno de los principales aspectos de discusión es precisamente el alcance de lo que se entiende por corrupción y su pertinencia para tratar problemáticas que serán objeto del presente trabajo. Es importante realizar otras precisiones frente a la noción de corrupción para continuar:

- ✓ **Poder público.** La definición de Transparencia Internacional no limita el concepto de *poder* a lo público, sin embargo, las categorías definidas sí la acotan a gobiernos, funcionarios públicos o instituciones políticas. Este trabajo se limita al abuso del poder público, sin desconocer que la corrupción ocurre igualmente en el contexto privado¹³ y que tiene una dimensión de fenómeno social o cultural. La definición tampoco se circunscribe a una relación de intercambio bilateral, como por ejemplo el soborno, pues implica una desviación del poder a fines o intereses particulares, dando cabida a conductas como malversación, peculado y apropiación indebida, entre otras¹⁴.
- ✓ **Actos de corrupción.** Este documento no se limita a considerar una conducta penal específica, como puede ser el soborno o cohecho, sino que acoge la noción de actos de corrupción¹⁵. Entendiendo que un acto de corrupción puede tomar distintas formas que comprometen niveles diversos de lo público, diferentes actores y tipos de relacionamiento (como malversación o peculado, apropiación indebida, nepotismo, captura de estado, clientelismo, tráfico de influencias, conflicto de intereses, compra de votos, soborno, cleptocracia y extorsión, incluyendo la extorsión sexual a la que ya se ha hecho referencia, entre otros actos que pueden asociarse a este fenómeno). Estos pueden, incluso, no constituir una acción penalmente antijurídica, pues la corrupción no es originariamente una categoría jurídico penal, es una noción que cambia y evoluciona en las sociedades¹⁶, incluyendo lo que para el derecho penal es relevante considerar como conducta punible¹⁷.

¹³ La corrupción privada está contemplada en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), Resolución 55/61, del 4 de diciembre de 2000, de la Asamblea General. La conducta viene siendo objeto de una nutrida serie de iniciativas supranacionales en los últimos años, y su inclusión en el ámbito nacional es una tendencia político-criminal que se ha ido consolidando progresivamente. Sobre una línea político-criminal en este sentido, véase: Foffani, L. (2006). La corrupción privada. En L. Arroyo Zapatero y A. Nieto Martín (coords.), *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*. Castilla-La Mancha: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha (pp. 383 y ss.); Castro, C., *op. cit.*; Gili Pascual, A. (2017). *El delito de corrupción en el sector privado*. Madrid: Marcial Pons.

¹⁴ Es de considerar que las teorías feministas buscan abolir la división entre la esfera pública y privada, entendiendo que las políticas y el poder residen en ambos. Como alternativa se considera que todas las asimetrías de poder pueden dar lugar a un comportamiento corrupto, independientemente de si se trata de “usar el cargo público” o “usar el poder para beneficio privado” (Lindberg y Stensöta, 2018). Trabajos posteriores deberán profundizar sobre esta noción más comprehensiva del fenómeno de la corrupción no limitado a poder o cargo público y su relación con el género.

¹⁵ Como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), Resolución 55/61, del 4 de diciembre de 2000, que no da una definición de corrupción, lo que evidencia la dificultad de definir el concepto, pero aún más, en un foro tan extenso en el que tienen lugar tantos intereses, realidades y tradiciones jurídicas diferentes.

¹⁶ Briochi, C. (2010). *Breve historia de la corrupción. De la antigüedad a nuestros días*. España: Taurus.

¹⁷ Tipificaciones recientes sobre corrupción privada o soborno de funcionarios públicos extranjeros son ejemplo de este cambio; así mismo, cambia la forma en que es entendido el fenómeno, por ejemplo, su relación con los derechos humanos y la seguridad global. En relación con este último, en la Declaración de la 11.ª Conferencia Internacional Anticorrupción, celebrada en Seúl en mayo de 2003, se determinó que la corrupción a gran escala debe ser tratada como un crimen contra la humanidad, ya que para muchas personas en todo el mundo la corrupción tiene consecuencias semejantes a la tortura, el genocidio y otros delitos contra la humanidad que roban a las personas de su dignidad. Los ideales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos permiten sostener que todas las personas tienen el derecho humano a vivir en una sociedad libre de corrupción.

- ✓ **Corrupción como un fenómeno complejo y multidimensional.** Se abordan brevemente algunas de las dimensiones relevantes para el presente trabajo como son: a) la relación con la criminalidad, b) con los derechos humanos y c) los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

a) **Redes de corrupción y criminalidad.** La corrupción, como relación de intercambio, presenta por lo menos dos actores: el que pide/recibe y el que ofrece/paga el soborno. Se identifica como un proceso de doble vía en el que participan un sujeto activo y uno pasivo; pero estas relaciones pueden ser mucho más complejas, existen **redes** o entramados de corrupción que implican la relación entre agentes públicos o privados, legales o ilegales, nacionales e internacionales, que conforman una red criminal.

Así, las redes de corrupción son estructuras sociales conformadas por un grupo o grupos de personas que interactúan entre sí y establecen distintos tipos de relaciones que implican el abuso del poder público para beneficio privado (Acción Ciudadana, 2010). Un soborno a un policía para dejar funcionar un lugar en el que se sabe hay mujeres víctimas de trata de personas siendo explotadas sexualmente puede ser un acto aislado para lucrarse o parte de una red criminal de gran alcance.

Estas redes de corrupción interactúan con el crimen organizado para beneficiarse mutuamente; es una relación de facilitación o incluso de participación o promoción directa del hecho criminal (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2016). Se mezclan de tal manera hasta llegar a la captura total de un Estado¹⁸. No en vano, el primer instrumento —global— de la Organización de las Naciones Unidas en hacer referencia a la corrupción es la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC)¹⁹, pues mediante actos de corrupción, las organizaciones criminales realizan una “**labor de infiltración en su mayor enemigo, el Estado de derecho, con el fin de que este llegue a estar controlado, desde sus principales instituciones, por agentes propios o aliados**”²⁰.

¹⁸ Por captura de Estado se entiende “la acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas buscan modificar, desde dentro, el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente a largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social” (Garay, Salcedo-Albarán, Beltrán y Guerrero, 2008).

¹⁹ Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000, al adoptarse la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC), también conocida como Convención de Palermo.

²⁰ Blanco Lozano, C. (1996). El blanqueo de capitales procedentes del tráfico de drogas en el ordenamiento penal español. En M. Cobo del Rosal y M. Bajo Fernández, *Comentarios a la legislación penal*, 17(71). Madrid.

En Guatemala se ha desarrollado el concepto de [Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad \(CIACS\)](#), redes criminales conformadas por antiguos miembros de Inteligencia Estatal y Militar que apoyan al narcotráfico, al contrabando, a las operaciones de adopciones ilegales y a la fabricación de pasaportes falsos, entre otras actividades criminales. Se trata de una asociación de las redes de corrupción con el crimen organizado internacional; el objetivo de estas redes es la acumulación de capitales para lo que cooptan autoridades e instituciones del Estado, con el fin de operar impunemente, principalmente el sistema de administración de justicia. Compran la protección del Estado a través de sobornos, financiación de campañas políticas y alianzas a largo plazo. Operan de tal manera que la frontera entre las redes de corrupción y las redes criminales disminuye hasta volverse difusa, por lo que se habla de [redes de corrupción criminales](#) (Acción Ciudadana, 2010).

Esta noción de redes de corrupción y su relación con el crimen organizado evidencia que no necesariamente los fenómenos de gran y pequeña corrupción están tajantemente separados y que la gran corrupción puede afectar de manera directa a sus víctimas en América Latina, especialmente considerando a las mujeres, como se verá en este trabajo, frente al fenómeno de la trata de personas, aunque no reducido a ello.

b) Corrupción y derechos humanos. La perspectiva de derechos humanos pone énfasis en el daño que la corrupción provoca a las personas y las consecuencias que genera en sus vidas. En este entendido, la corrupción puede significar la vulneración (directa o indirecta) de derechos humanos en casos individuales, y puede ser un obstáculo estructural al ejercicio y goce de tales derechos. Es una mirada diferente al enfoque de eficiencia económica con el que suelen entenderse los efectos o impactos de esta (Nash Rojas, Aguiló Bascuñán y Bascur Campo, 2014). La aproximación va más allá de los impactos de la corrupción y se relaciona con el ejercicio mismo de los derechos, por ejemplo, la relación entre esta y el principio de igualdad y no discriminación. Sobre la base del principio de igualdad y no discriminación, la corrupción afecta de manera diferente a hombres y mujeres, a menudo está ligado a las discriminaciones de género y asociado a patrones socioculturales patriarcales; más no se limita a este derecho, está asociado igualmente al acceso a la justicia y garantía de imparcialidad²¹, entre otros.

²¹ Precisamente, en la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso V.R.P., V.P.C.* y otros vs. Nicaragua del 8 de marzo de 2018, el caso bajo estudio es el de una menor de edad víctima de violación sexual perpetrada por su padre, quien había pertenecido al poder judicial de ese país. En el caso se estudian los derechos a la integridad personal, a la vida privada y familiar, a los derechos de la niña, a la igualdad ante la ley, a las garantías judiciales y a la protección judicial, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos y de no discriminar, así como con el artículo 7.b) de la Convención de Belem do Pará. Sobre el acceso a la justicia, y la

En el marco de la relación entre derechos humanos y corrupción, se entiende que los grupos en situación de vulnerabilidad son los más afectados. Ya sea porque los presupuestos que se malversan suelen ser los dedicados a esos grupos; porque los sobornos exigidos afectan más a los grupos económicamente desaventajados; o porque el acto de corrupción simplemente refuerza un criterio de discriminación que previamente existía en la sociedad (Vásquez Valencia, 2018). Las personas pobres son las que más sufren los efectos negativos de la corrupción, suelen ser víctimas de extorsiones, por ejemplo, por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya que carecen de los recursos y de las competencias necesarias para oponerse, hacer valer sus derechos o no conocen sus derechos.

En un sentido macro, igualmente los más pobres y vulnerables sufren los impactos de la corrupción en los niveles de crecimiento de un país. Como señala Malem Seña (2017), esto se refleja en los desvíos de los objetivos en las obras públicas, pues gobiernos corruptos prefieren hacer obras faraónicas o mausoleos representativos del culto a la personalidad, detrayendo recursos de una genuina inversión pública que favorezca la educación básica o que mejore la salud de la población que carece de un sistema de atención universal u otros. Un sistema político corrupto también afecta a la participación democrática de los pobres y se valora el *statu quo* favorecido por redes estables e integradoras de familiares, allegados y grandes empresas.

Precisamente, considerando que la corrupción *afecta a los derechos humanos en su integralidad — civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como al derecho al desarrollo, debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socaba el Estado de derecho y exacerba la desigualdad*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Resolución 1/18 sobre Corrupción y Derechos Humanos, hace una primera aproximación integral sobre el tema, destacando algunos ejes fundamentales, y formula recomendaciones para abordar el fenómeno desde el enfoque de derechos humanos. De tal manera, incluye temas como: 1) independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad de los sistemas de justicia; 2) transparencia, acceso a la

garantía de imparcialidad del jurado, se señala por parte de la comisión que “el Estado no ha esclarecido debidamente las serias dudas que se plantearon en torno a la posible corrupción y presión ejercida por el agresor desde la situación de poder en la que supuestamente se encontraba, por haber estado vinculado en algún momento al poder judicial local” (parágrafo 204). Aun cuando la Corte no tuvo elementos para entrar a analizar el supuesto cohecho sí, lo considera entre los elementos que permiten cuestionar la imparcialidad del jurado. “253. No obstante, la Corte considera que estos hechos por sí mismos constituyen elementos convincentes que permiten cuestionar a cualquier observador objetivo la imparcialidad de los miembros del Tribunal de Jurados, toda vez que pudieron generar un temor de parcialidad legítimo en la víctima y la parte acusadora que no fue disipado [...]. Tampoco el Estado realizó una investigación de las denuncias de posible cohecho a raíz de estos acontecimientos, más allá de lo resuelto mediante el recurso de nulidad (*supra* párr. 107). Por consiguiente, el temor en este caso es considerado por esta Corte como objetivamente justificado, lo que constituye una violación de la garantía de imparcialidad objetiva, prevista en el artículo 8.1 de la Convención” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

información y libertad de expresión; 3) derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y 4) cooperación internacional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

“La lucha contra la corrupción es una lucha por la vida digna de las personas”,
Iván Velásquez, CICIG, entrevista para *El País*, diciembre de 2018²².

c) **Corrupción y Objetivos de Desarrollo Sostenible**²³. La lucha contra la corrupción forma parte del Objetivo de Desarrollo Sostenible sobre paz, justicia e instituciones fuertes (ODS, n.º 16). Controlar la corrupción es necesario para lograr acceso a la justicia y a instituciones eficaces y responsables, lo que redundará en todos los niveles de desarrollo (crecimiento y estabilidad macroeconómica, niveles de vida y prestación de servicios accesibles, en particular para las poblaciones más vulnerables)²⁴.

Si bien en este objetivo es explícita la corrupción como obstáculo para el desarrollo (ODS, n.º 16.5), una mirada transversal permite identificar que también lo es en relación con otros objetivos, por ejemplo, en relación con la salud (ODS, n.º 3), la educación (ODS, n.º 4), el género (ODS, n.º 5), el agua y el saneamiento (ODS, 6) y la acción climática (ODS, n.º 13), áreas que tienen una gran influencia en los estándares de vida y son sensibles al accionar de la corrupción. De acuerdo con Transparencia Internacional, en su *Shadow Report* sobre la transversalización de los riesgos de corrupción y las estrategias anticorrupción en los ODS, las tipologías de corrupción se pueden materializar a lo largo de la cadena de valor de la prestación del servicio (agua, salud, educación, etc.), desde la formulación de la política pública a nivel organizacional —personal, presupuesto, bienes y suministros— hasta la efectiva prestación del servicio y relacionamiento con el cliente (Transparency International, 2017).

Particularmente sobre esta relación entre corrupción y el ODS n.º 5, para construir buenos sistemas de gobernanza es necesario prevenir la corrupción y promover la igualdad de género. “La igualdad de género se entiende no solo fundamental para lograr los derechos humanos de las mujeres, sino también para el logro de una amplia gama de objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza. Del mismo modo, la ‘gobernanza de calidad’, representada por la generación, asignación y gestión de recursos efectivos, eficientes y equitativos, es una condición previa para alcanzar los ODS” (UNIFEM, 2010). Si la corrupción

²² Entrevista a Iván Velásquez (2018). Recuperada de

https://elpais.com/internacional/2018/12/16/mexico/1544917421_544663.html?fbclid=IwAR1w2XYSmMiPx5tXZsqNKSVAfUvwgj82BfsUom1aKJJEI11z7txFej_FQ

²³ ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://bit.ly/1EsFUDg>

²⁴ Sobre el problema de la corrupción, la buena gobernanza y el desarrollo, consideraciones de la Convención Anticorrupción, véase: <http://bit.ly/2ncINof>; OECD (1996), simposio sobre corrupción y buena gobernanza: <http://bit.ly/2ncDCVa>

es un obstáculo para la consecución del empoderamiento femenino y la igualdad de género, esto implica que la corrupción impacta en la gobernanza democrática, el desarrollo social y el crecimiento económico, entre otros fines que requieren del empoderamiento de las mujeres y las niñas y la igualdad de género para su consecución.

En este sentido, la corrupción y sus efectos no pueden entenderse en términos neutros. La corrupción en su multidimensionalidad “requiere principalmente de medidas estructurales orientadas no solo a construir una sólida gestión pública basada en valores, transparencia, rendición de cuentas y meritocracia, sino también de reformas institucionales conducentes a revertir los factores de vulnerabilidad socioeconómica y de género en la sociedad” (Decreto Supremo 044, 2018).

Resumen del concepto de corrupción

- **Corrupción** es el abuso del **poder** encomendado para beneficio privado.
- Se divide en pequeña y gran corrupción, así como corrupción política.
- Se limita al concepto de poder público.
- Se acoge la noción de actos de corrupción, que incluye conductas de diverso alcance y que suponen relaciones, actividades y consecuencias distintas.
- Se entiende que más allá de la relación bilateral básica de intercambio, la corrupción se da en el marco de redes sociales complejas (y criminales).
- La corrupción se entiende en su relación con la criminalidad organizada.
- La corrupción se entiende bajo el enfoque de derechos humanos y ODS tanto para considerar **los impactos diferenciados como las necesarias herramientas anticorrupción**.
- Particularmente, la **corrupción como obstáculo para la consecución del empoderamiento femenino y la igualdad de género**, entendidas como derecho fundamental y Objetivo de Desarrollo Sostenible.

1.2. Del género

Para efectos de este trabajo, se parte de la noción de género para hacer una aproximación a la relación mujer y corrupción. Por género se entiende el conjunto de **atributos, relaciones y oportunidades sociales** asociados a ser mujer u hombre; es una construcción principalmente determinada por el contexto social en el tiempo y, por tanto, modificable. El género se vincula con las relaciones de poder entre hombres y mujeres, las diferencias y desigualdades que existen en cuanto a las responsabilidades asignadas, las actividades realizadas, el acceso y el control de los recursos, así como las oportunidades de toma de

decisiones y lo que se considera apropiado para cada uno²⁵.

La igualdad de género se aprecia en términos de visibilidad, empoderamiento y participación de ambos sexos en todos los ámbitos de la vida pública y privada, pero se trata de una igualdad sustantiva, es decir, no basta con brindar igualdad de oportunidades, sino que hay que garantizar **igualdad de acceso a las oportunidades e igualdad de resultados**²⁶. En relación con las metas del ODS 5, al facilitar la igualdad a las mujeres y niñas en el acceso a la educación, salud, trabajo y espacios en la toma de decisiones políticas y económicas, se impulsan las economías sostenibles y las sociedades, aunque para ello es necesario erradicar las formas de violencia y discriminación basadas en género que permanecen.

En relación con los puntos tratados en el aparte de corrupción, se precisa que:

- ✓ Este documento se centra en la mujer y en la relación con el fenómeno de la corrupción y sus impactos a razón de género, es decir, los roles socialmente construidos, las actividades, atributos, comportamientos, relaciones, poder, influencia y demás que una sociedad atribuye a hombres o mujeres. Principalmente, considerando los riesgos o manifestaciones de la corrupción en áreas o situaciones que presentan especial vulnerabilidad para las mujeres, como son: participación política de la mujer, otorgamiento de programas sociales, trata de personas, acceso a servicios básicos.
- ✓ Es necesario partir de un **enfoque diferencial de derechos**, reconocer a las mujeres como un grupo social heterogéneo configurado por pluralidades internas, a razón de la identidad étnica, de clase, de edad, de orientación sexual, de región cultural y de otras características. Sin embargo, aunque se pueda hacer en el documento referencia a otras vulnerabilidades, un análisis más profundo sobre los efectos de la corrupción en la interseccionalidad de la discriminación hacia mujeres y niñas implicará mayor desarrollo en trabajos posteriores.
- ✓ Los roles sociales de la mujer —y los que se esperan de esta— son diversos (individuo, cuidadora, líder social, entre otros), por lo que la relación entre la mujer y las actividades de corrupción pueden darse de manera desigual, tanto como sujeto activo como pasivo de la relación. Al centrarse este

²⁵ Véase la definición de ONU Mujeres.

Recuperada de <http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions>

²⁶ De acuerdo con la *Recomendación general* n.º 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

trabajo en los impactos diferenciados, se tratará la mujer afectada por este fenómeno, sea como víctima, subordinada o moneda de cambio, y su liderazgo en las estrategias anticorrupción, sin perjuicio de hacer referencia a otros relacionamientos.

Otras precisiones frente a la noción de género y de mujer necesarias para este estudio:

a) **Mujer y pobreza.** La *feminización de la pobreza* suele indicarse como causa para el mayor o diferenciado impacto que sufren las mujeres por la corrupción. Es entendida especialmente en términos de ingreso económico y jefatura del hogar. Un concepto que es importante destacar, aunque con precisiones que reflejen consideraciones de desventaja a razón de género y las crecientes responsabilidades y obligaciones que tienen las mujeres en la supervivencia del hogar.

Caracterizaciones comunes de la *feminización de la pobreza* (Chant, 2008)

- ✓ Las mujeres experimentan una mayor incidencia de pobreza que los hombres.
- ✓ Las mujeres experimentan mayor profundidad/gravedad de la pobreza que los hombres (es decir, más mujeres que probablemente sufran pobreza extrema que los hombres).
- ✓ Las mujeres son propensas a sufrir una pobreza más persistente/a largo plazo que los hombres.
- ✓ La carga desproporcionada de la pobreza de las mujeres está aumentando en relación con los hombres.
- ✓ Las mujeres enfrentan más barreras para salir de la pobreza.
- ✓ La “feminización de la pobreza” está vinculada con la “feminización de los hogares”.
- ✓ Los hogares encabezados por mujeres son los “más pobres de los pobres”.
- ✓ La jefatura de hogar femenina transmite pobreza a los niños.

Los datos en relación con el ingreso económico sugieren que las mujeres son más pobres que los hombres. Para ONU Mujeres, a pesar de darse en América Latina y el Caribe un descenso general de las tasas de pobreza en el conjunto de la región: en 1997 un 44,8% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza, frente a un 32,7% en 2012, las mujeres no solo superan en número a los hombres entre las personas que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza, sino que la proporción de mujeres frente a la de hombres que viven en hogares pobres ha aumentado a lo largo del tiempo, pasando de 108 mujeres por cada 100 hombres en 1997 a 117 mujeres por cada 100 hombres en 2012. Adicionalmente, se indica que las mujeres más pobres siguen enfrentándose a barreras para [acceder a un trabajo decente](#). Por consiguiente, es necesario intensificar los esfuerzos para realizar los

derechos de las mujeres al trabajo y que estas se benefician por igual del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza (ONU Mujeres, 2015).

En un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se indica que tanto la pobreza como la pobreza extrema se han reducido en los últimos años. En 2002 la proporción de hogares bajo la línea de pobreza era del 46%, de los cuales un 12,4% se encontraba en la pobreza extrema; mientras que en 2016 estos porcentajes eran del 30% y el 10%, respectivamente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, 2018). En el documento se señala que aspectos como la edad, el sexo y el lugar de residencia son centrales para identificar brechas en diversas dimensiones del bienestar, como la pobreza y el empleo. **Sin embargo, a nivel agregado, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por sexo no es significativa.** Así, en 2016 la tasa de pobreza de las mujeres (31,3%) superó a la de los hombres (30,1%) en 1,2 puntos porcentuales, mientras que la diferencia en la tasa de pobreza extrema fue de 0,4 puntos porcentuales (10,2% y 9,8%, respectivamente).

La región no es homogénea y los niveles de pobreza presentan fuertes variaciones según países.

Tienen las tasas más elevadas Honduras (65,7%), Guatemala (58,3%) y México (50,6%); luego hay un grupo de países que se sitúan en torno al 30% (de los hogares en condición de pobreza), como son Argentina (30,3%), Colombia 28,0%, El Salvador (32,9%), Paraguay (29,0%) y República Dominicana (30,0%); y un tercer grupo cuya tasa se sitúa en torno al 20%, como son los casos de Costa Rica (20,5%), Panamá (22,1%), Ecuador (22,8%) y Perú (20,7%). Finalmente, los dos países con menor tasa de pobreza son Chile (11,7%) y Uruguay (9,4%). *Esta diferencia entre países incluye brechas entre hombres y mujeres que afectan más a los países de menor pobreza.* Así, en Chile y Uruguay, que presentan las tasas más bajas de pobreza, el índice de feminidad de los hogares indigentes es el más alto de América Latina (136 y 142, respectivamente); mientras que en los países con mayor pobreza, como Honduras, Guatemala o México, ese índice está cercano a 100, es decir, apenas hay diferencias por sexo. En cuanto al acceso a servicios, las diferencias son poco significativas en cuanto a la jefatura de hogar —en cabeza de hombres o mujeres—, incluso son ligeramente menores en los hogares con jefatura femenina, como sucede en México²⁷ (García, 2018).

²⁷ La fuente primaria de los datos es la CEPAL, aunque se toma como referencia el análisis que presenta la autora citada. Véase: CEPAL (2017). *Panorama Social de América Latina 2016*. Santiago: CEPAL.

En este sentido, aunque no sea el objeto del presente trabajo, es necesario analizar [qué se va a entender por feminización de la pobreza](#) y mirar algunos aspectos de la relación pobreza y género, al ser una de las causas consideradas para el mayor impacto de la corrupción en las mujeres.

Una aproximación multidimensional de la pobreza implica una visión en la que la desproporcionada afectación en las mujeres no se debe principalmente a estas dos condiciones —ingreso y jefatura del hogar—, ni encuentra su única expresión en ello, pues [la desigualdad tiene sus raíces más importantes en el acceso inadecuado a los recursos, la falta de derechos políticos y las opciones sociales limitadas, así como en una mayor vulnerabilidad a los riesgos y las crisis, es decir, dimensiones más complejas de la pobreza \(Chant, 2008\).](#)

Aunque las mujeres a menudo son pobres en ingresos, lo que quizás sea más importante es que están cada vez más en la primera línea de la lucha contra la pobreza. Si bien durante mucho tiempo se ha documentado que la carga de la supervivencia en el hogar recae sobre las mujeres de manera desproporcionada, la desigualdad entre las aportaciones de hombres y mujeres y la percepción de sus responsabilidades para hacer frente a la pobreza parecen estar aumentando (Chant, 2008).

Es de destacar que la medición de la feminización de la pobreza se calcula utilizando datos agregados de ingresos del hogar, y no datos sobre las tasas de [pobreza individual](#), que permitiría entender mejor la diferente incidencia y gravedad de la pobreza según el género (ONU Mujeres, 2015). Por ejemplo, en algunos casos el ingreso del hogar no es indicativo de la pobreza de la mujer porque esta no accede al ingreso, siendo más preciso considerar la capacidad de esta de ordenar y asignar recursos en el hogar. O consideraciones sobre la feminización de las responsabilidades y obligaciones, pues, aunque las mujeres a menudo son pobres en ingresos, tienen la [carga de la supervivencia en el hogar de manera desproporcionada y se presenta desigualdad entre las aportaciones de hombres y mujeres y la percepción de sus responsabilidades para hacer frente a la pobreza](#) (Chant, 2008). Por ejemplo, acceso a servicios como agua, educación o salud están a cargo principalmente de estas.

Este contexto de feminización de la pobreza y sus raíces en el acceso inadecuado a los recursos, la falta de derechos políticos y las opciones sociales limitadas, entre otras, evidencian más ampliamente el panorama del impacto diferenciado de la corrupción en las mujeres. Estas consideraciones generan importantes cuestionamientos al analizar la feminización de la pobreza como causa del impacto

diferenciado de la corrupción en el género, cuando la mujer debe acceder a servicios no solo para sí, sino como representante del hogar y esto afecta su exposición a riesgos de corrupción. Sin querer correr el riesgo de desnaturalizar el concepto de pobreza, [¿hasta dónde podría reconfigurarse a partir de estas desigualdades?](#) Por ejemplo, una mujer que, aunque por ingresos económicos no sea pobre, pero si padezca la imposibilidad de participar en política para hacer valer sus derechos. O cuando sus opciones políticas y sociales se ven limitadas porque la corrupción limita su participación política o se convierte en mercancía que negocian organizaciones criminales, facilitadas por redes de corrupción.

[“La feminización es un proceso, la ‘mayor pobreza’ es un estado” \(Chant, 2008\).](#)

Sin desconocer los impactos positivos de la feminización fortaleciendo las consideraciones de género en la agenda de pobreza, pensar que, en el proceso de reducir la pobreza, los objetivos de igualdad de género también pueden realizarse es, al menos, es limitado. La reducción de la pobreza y de la desigualdad de género no son un mismo fin, y los imperativos de la primera no necesariamente van a permitir modificar las relaciones de poder y la desigualdad basadas en género. Así, el uso de las mujeres para lograr una reducción más efectiva de la pobreza refleja un instrumentalismo por el cual los rendimientos y las “compensaciones” de la inversión en las mujeres tienden a prevalecer sobre el fortalecimiento de sus derechos (Chant, 2008).

Esto es una importante reflexión a efectos de considerar la igualdad y el empoderamiento femenino en relación con la lucha anticorrupción. Como se desarrollará más adelante, los primeros estudios de la relación entre corrupción y género mostraron la existencia de una relación negativa y estadísticamente significativa en los niveles de corrupción nacionales y la participación femenina en el gobierno y mercado. Esto tuvo repercusión en la discusión sobre cómo prevenir la corrupción e incorporar a las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones políticas y económicas, que merecen mayor análisis en relación con su instrumentalización para dicho fin (Aloisio y Pérez Muñoz, 2010).

[b\) Transversalización de género²⁸](#). Con la finalidad de agregar la dimensión de género al entendimiento de la corrupción y las estrategias de lucha contra esta, se destaca la noción de transversalización de género. Aplicada a las políticas públicas, implica que el género es parte integrada en los procesos de

²⁸ Este punto se desarrolla, en mayor medida, en la *Guía para la transversalización de género en las estrategias anticorrupción*, producto 3 de la acción de género y corrupción de EUROsocial.

decisión y gestión de entidades, organizaciones o programas²⁹. Esta aproximación requiere que ocurran cambios en las estructuras y procesos de toma de decisiones, en la articulación de objetivos y en la prioridad otorgada a las cuestiones de género, entre otras acciones. Básicamente, es un replanteamiento de las configuraciones institucionales que respaldan la división actual del poder, igualdad de trato y oportunidades.

Particularmente, incorporar la igualdad de género en las políticas y programas anticorrupción, a efectos de este trabajo, puede significar *evaluar las implicaciones de cualquier acción planificada para mujeres y hombres, asegurando el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación, principalmente en dos aspectos: garantizar que las iniciativas anticorrupción aborden las formas que afectan a las mujeres en mayor medida o de diferentes maneras que a los hombres, y garantizar que las mujeres estén totalmente incluidas y comprometidas en los esfuerzos de lucha contra la corrupción y buen gobierno, ya sea dentro de la sociedad civil o dentro del sector público (UNIFEM 2010)*³⁰.

La transversalización de género implica un análisis riguroso de la situación a tratar y no hacer suposiciones sobre los roles y problemas de las mujeres. Como se indicó, las cuestiones de género difieren según el contexto, el momento y la situación concreta. El análisis sensible al género revela las necesidades y prioridades diferenciadas, así como las desigualdades en términos de oportunidades y resultados. Es importante destacar que si este trabajo se centra en los elementos de la relación entre corrupción y género que tienen que ver con los impactos diferenciados de la corrupción, no necesariamente aborda todo lo requerido para alcanzar el objetivo de igualdad efectiva de mujeres y hombres en los análisis, políticas, procesos y acciones de planificación, ejecución y evaluación, aun cuando ciertamente aporta a ello.

²⁹ Al respecto, véase: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/competencedevelopment.htm>; Caliope (2007). *Protocolo de implantación de mainstreaming de género*. Madrid: Instituto de la Mujer. Recuperado de <http://bit.ly/2mZHW9B>; Neimanis, A. (2005). *Gender Mainstreaming in Practice: a Handbook*. Bratislava: UNDP y CIS. Recuperado de <http://bit.ly/1erH5cR>; JämStöd (2007). *Gender Mainstreaming Manual. A book of Practical Methods from Swedish Gender Mainstreaming Support Committee*. Estocolmo: Swedish Government Official Reports.

Recuperado de http://www.includegender.org/wp-content/uploads/2014/02/gender_mainstreaming_manual.pdf; Betts, T., Castillo Paez, P. y Kearney, M. C. (2016). *Mainstreaming Gender in Latin America and the Caribbean: Mixed Methods Analysis of Policies, Perceptions, and Social Media*. Washington: Inter-American Development Bank.

Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7960/Mainstreaming-Gender-in-Latin-America-and-the-Caribbean-Mixed-Methods-Analysis-of-Policies-Perceptions-and-Social-Media.pdf?sequence=5&isAllowed=y>; Sample, K. (2018). *Gender Mainstreaming in the Transparency Fund*. Washington: Inter-American Development Bank. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/8883>

³⁰ Para profundizar sobre este punto, véanse productos 3 y 4 a de la presente consultoría.

Resumen consideraciones de género

- El trabajo se centra en la mujer y la relación con el fenómeno de la corrupción y sus impactos, a razón de género.
- Por género se entiende el conjunto de **atributos, relaciones y oportunidades sociales** asociados a ser mujer u hombre.
- La igualdad de género es un Objetivo de Desarrollo Sostenible, y la corrupción un obstáculo para su consecución.
- La feminización de la pobreza es un factor relevante, considerando que **la desigualdad tiene sus raíces en el acceso inadecuado a los recursos, la falta de derechos políticos y las opciones sociales limitadas, así como en una mayor vulnerabilidad a los riesgos y las crisis, es decir, otras dimensiones más complejas y/o abstractas de la pobreza más allá del indicador de ingreso económico en el hogar.**
- La transversalización de género en las políticas anticorrupción es un elemento necesario al agregar la dimensión de género al entendimiento de la corrupción y la lucha contra esta.

1.3. Aproximaciones teóricas a la relación entre género y corrupción

Partiendo de una aproximación a las nociones de corrupción y género, a continuación se realiza una aproximación a cómo ha sido entendida la relación entre ambos. Existen distintos enfoques sobre la relación entre género y corrupción, pero se puede afirmar que hay dos cuestionamientos principales: 1) si la mujer es menos corrupta que el hombre y, en esa medida, el impacto de su participación principalmente en la política y como medida anticorrupción y 2) de qué modo el flagelo impacta a mujeres y hombres de manera diferenciada. Es de destacar que, aunque este trabajo se centra en el segundo, el principal desarrollo teórico se ha dado frente al primer punto y, por ello, es importante abordarlo. A continuación, se analizan los dos cuestionamientos.

1.3.1. ¿Es la mujer menos corrupta que el hombre?

La pregunta es el punto de partida alrededor del cual se ha desarrollado el mayor análisis en la temática (esta incluye igualmente cuestionamientos sobre las diferencias en cómo las mujeres y hombres perciben la corrupción, cómo la experimentan, los niveles de tolerancia y quiénes tienden a pagar más o menos sobornos. Aunque no sea el punto central de este trabajo, la pregunta es relevante, entre otras razones, para comprender dónde las iniciativas de igualdad de género presentan un enfoque beneficioso y políticamente viable en materia anticorrupción y dónde una mayor consciencia sobre los riesgos de

corrupción fortalece las acciones en materia de empoderamiento femenino e igualdad de género³¹ y cómo construir puentes entre las prioridades en ambas temáticas.

Aproximación esencialista. A finales de los años noventa, se da un primer análisis empírico que resulta en un entendimiento esencialista de la relación, que considera que la mujer es menos corrupta que el hombre, enfatizando razones psicológicas e incluso morales que los diferenciaban. Esta interpretación se basó en el cruce de información sobre la percepción de corrupción, de acuerdo con el índice de la *Guía de riesgo internacional (International Country Risk Guide)* y por estadística sobre participación de las mujeres, se tomó la encuesta de la Unión Interparlamentaria de 1995, *Mujeres en los parlamentos: 1945-1995*.

El corto estudio concluye que cuanto mayor es la representación de las mujeres en el parlamento, menor es el nivel de corrupción (Dollar, Fisman y Gatti, 2001). A nivel macro se establece que existe relación negativa entre participación femenina y corrupción, pero no se presenta evidencia sobre los mecanismos que la fundamentan, pues la idea de que la mujer es más honesta que el hombre no se somete a análisis, sino que se toma como cierta a partir de estudios previamente existentes.

Ese mismo año, se presenta una mayor evidencia que favorece esta hipótesis. En el trabajo de Swamy *et al.*, 2001, se concluye, usando datos micro, que las mujeres se involucran menos que los hombres en el soborno y tienen menos probabilidades de aprobar el soborno. Los datos cruzados de países muestran que la corrupción es menos grave cuando las mujeres constituyen una mayor proporción de la fuerza laboral y donde las mujeres tienen una mayor proporción de escaños parlamentarios (Swamy, Lee, Azfar y Knack, 2001). Este análisis sugiere algunas hipótesis que justifican las diferencias, como es que las mujeres pueden ser educadas para ser más honestas o el mayor rechazo hacia el riesgo que los hombres; que las mujeres, normalmente más involucradas en la crianza de sus hijos, pueden encontrar que tienen que practicar la honestidad para enseñar a sus hijos los valores apropiados; y que estas pueden sentir que existen leyes para protegerlas o, más generalmente, que se puede educar a las niñas para que tengan niveles de autocontrol más altos que los niños, lo que se supone que afecta a la propensión de las mujeres a incurrir en conductas delictivas. Después de este primer acercamiento se da una producción investigativa que busca dar respuesta al interrogante.

³¹ Sin que esto signifique instrumentalizar o utilizar a la mujer a fines anticorrupción, riesgo no deseable.

Reflexión: en el marco de las discusiones del taller regional, se planteó si bajo la teoría de la oportunidad, la mujer que se puede ver afectada por la corrupción —en acceso a servicios o en participación política— no es solo la mujer pobre. Es un punto de análisis interesante también en relación con la forma como se plantea la feminización de la pobreza en el aparte anterior.

Exclusión u oportunidad. En otra línea de análisis se establece que la corrupción está determinada por patrones de conducta de género, que dependen de la exposición a esta, antes que de la naturaleza esencial de la mujer, es decir, las mujeres son menos corruptas porque son excluidas de las redes de corrupción (Goetz, 2007). Por ejemplo, los acuerdos en torno a la corrupción se hacen de noche, en lugares que las mujeres no frecuentan, y si es el caso, las mujeres no tienen acceso a esas redes como los hombres en posición de poder (Goetz, 2010). O, de acuerdo con el estudio de Alhassan-Alolo, es un asunto de oportunidades para involucrarse en actividades corruptas, y no que las mujeres tengan estándares éticos más altos que los hombres. Se concluye que cuando se exponen a situaciones concretas relacionadas con el soborno, las mujeres no son menos corruptas que los hombres (Alhassan-Alolo, 2007; UNIFEM, 2010).

Siguiendo el trabajo de Goetz, Bjarnegård reconoce que existe un enlace entre la proporción de mujeres en los niveles de corrupción gubernamentales, pero es una **causalidad inversa**; este estudio teoriza sobre la corrupción como un obstáculo para la participación política de las mujeres. La corrupción causa la desigualdad de género; así el trabajo establece, por ejemplo, que en los sistemas clientelares, las oportunidades para la corrupción electoral son un asunto de género, ya que solo aquellos con acceso a las redes, con conexiones dentro de la élite local o nacional, con recursos para financiar el comportamiento corrupto y que ya son influyentes en la sociedad, participan en las redes de intercambio (Stensöta y Wängnerud, 2018; Bjarnegård, 2013, 2018).

Sistema justo. Esta aproximación considera que no es que exista un sexo más justo aludiendo al estudio de Dollar *et al.* citado, sino que el **sistema es el que es justo**; tanto la variable sobre el nivel de corrupción como la participación femenina en espacios de poder dependen de la democracia liberal. El estudio introdujo una serie de indicadores como el Estado de derecho, la libertad de prensa y la democracia electoral, y los presentó como parte de un tema explicativo alternativo. La conclusión es que cuando las instituciones democráticas liberales se integran en los análisis, los factores de género

disminuyen drásticamente en significación estadística y relevancia sustantiva. Para Sung, la democracia liberal es la raíz común que produce tanto la igualdad de género como la buena gobernabilidad (Sung, 2003).

Tener más mujeres en el gobierno en un momento determinado o aumentar su representación no afecta la corrupción política; consolidar las instituciones democráticas y liberales sí tiene un efecto en preventivo y de reducción. Por tanto, aumentar la participación política femenina, aunque es un fin loable en sí mismo, no es una solución efectiva contra la corrupción *per se* (Sung, 2012). En la misma línea, Cheung y Hernández (2006) concluyen que los países con mejores constituciones, mejores derechos humanos o leyes deben tener menores niveles de corrupción y más mujeres en el gobierno (Aloisio y Pérez Muñoz, 2010).

Mientras que Goetz destacó el papel de las estructuras de poder patriarcales, Sung destacó el papel de la democracia liberal, aunque ambos terminan afirmando que los estudios iniciales enfatizaron el papel del factor de género en términos causales.

Contexto. Otros estudios establecen que la correlación “más mujeres menos corrupción” depende del contexto, es decir, que si se da una pauta diferencial entre hombres y mujeres respecto a los actos de corrupción no es de carácter universal. Por ejemplo, una mujer puede condenar más la corrupción porque tiene menos oportunidad de beneficiarse de esta (Alatas, Cameron, Chaudhuri, Erkal y Gangadharan, 2009). El trabajo se basa en un análisis comparativo de las actitudes hacia la corrupción de las mujeres en Australia, India, Indonesia y Singapur; salvo Australia, un corte por género no reporta diferencias relevantes en las actitudes hacia la corrupción. En ese sentido, el entorno cultural y la construcción de los roles de género tienen relevancia.

Contexto institucional y riesgo. Con una metodología similar a la de Dollar *et al.*, Justin Esarey y Gina Chirillo encontraron evidencia de que la relación entre el género y la corrupción difiere según el contexto institucional. Una diferencia de actitud y comportamiento frente a la corrupción ocurre en las democracias, pero en autocracias es débil esta relación o no existente. Consideran que esto se debe a que las mujeres son más adversas a los riesgos de violar las normas políticas y porque la discriminación de género hace que la violación de las normas institucionales sea una propuesta más peligrosa para las mujeres que para los hombres. Así, la mujer como parte de un grupo en desventaja, tiende a cumplir las

normas porque a razón de la discriminación es más severamente castigada ante una transgresión³² (Esarey y Chirillo, 2003).

Esto se vio en términos generales durante las entrevistas, al plantearse la relación género y corrupción, casi de manera inmediata el asocio era con estas mujeres que, en contextos políticos, de contratación pública u otros constituyen la “excepción a la regla” de que la mujer tiende a cumplir más las normas. Estas “excepciones” no son solo percibidas en términos individuales, sino que afectan a todo el género, “también las mujeres son corruptas” y la carga social que ello implica.

Algo similar ocurre en los negocios, Breen y otros (2015) analizan las diferencias de género en el contexto empresarial utilizando el conjunto de datos de las encuestas de empresas del Banco Mundial. Utilizan tres variables institucionales o culturales diferentes para captar el efecto de diferentes entornos: democracia, Estado de derecho y religión. Encuentran que, en general, las gerentes y las propietarias de negocios están asociadas con menos corrupción en el negocio. También en el nivel micro, encuentran que el contexto importa; las mujeres en los negocios tienen una mayor asociación con menor ocurrencia de soborno en las democracias (Stensöta y Wängnerud, 2018).

Trabajos recientes, sin embargo, no permiten una conclusión definitiva sobre la conexión entre género y corrupción. Así, sobre la relación entre la proporción de mujeres en el parlamento y el nivel de corrupción en países asiáticos, se concluye que una mayor presencia de mujeres en el parlamento se asocia con un menor nivel de corrupción, considerando el resultado [consistente con la evidencia de los estudios de Dollar *et al.* y Swamy *et al.*, de 2001](#) (Paweenawat, 2018).

Por su parte, Sundström y Wängnerud señalan que la corrupción muestra la presencia de arreglos sombríos que benefician a los ya privilegiados, y representan un obstáculo directo para las mujeres cuando las redes dominadas por hombres influyen en la selección de candidatos de los partidos políticos. También sugirieron que hay un efecto indirecto más difuso derivado de las experiencias de los ciudadanos con una amplia gama de autoridades gubernamentales, donde la corrupción se presenta como una señal de “no trato igual” que hace que las mujeres no estén dispuestas a presentarse en el escenario político (Sundström y Wängnerud, 2016).

³² Lo cual fue parte de las discusiones de los talleres, donde se destacó que el desvalor ante un acto de corrupción es mayor si es cometido por una mujer que por un hombre; además de su responsabilidad personal, carga con el hecho de haber traicionado la oportunidad brindada a su género.

Por otro lado, en un análisis regional de 17 países europeos, se concluye que la presencia de las mujeres en el parlamento tiene un impacto causal y negativo en la corrupción, mientras que la participación femenina en otras actividades económicas o de toma de decisión no tienen este efecto, [lo que implica que el impacto sobre la corrupción es posiblemente a través de la formulación de políticas](#). Vale la pena señalar que el estudio sugiere, por esta razón, que las mujeres no son intrínsecamente menos corruptas y refuta que las diferencias de género observadas en la corrupción son impulsadas por estatus social, sugiriendo que la corrupción es menor si las mujeres disfrutan de igualdad de estatus con respecto a los hombres, posiblemente porque pueden afectar mejor la formulación de políticas (Jhaa y Sarangi, 2018).

[Esta relación entre mujeres y corrupción se aprecia igualmente en términos de que cometen menos delitos relacionados con la corrupción. Si esto se debe o no a las razones antes señaladas \(aversión al riesgo, exclusión, oportunidad, etc.\) será necesario profundizar sobre ello. Así, por ejemplo, el Ministerio Público de Guatemala³³ presentó desagregada por sexo, por delitos y por distrito la información, lo que es una importante muestra para apreciar el rol activo de mujeres —como sindicadas— en casos de corrupción y contra la Administración pública.](#)

Fiscalía de Sección de Delitos Administrativos		
Hombre	8.937 sindicados.	Abuso de autoridad. El delito más alto con 6.734 sindicados.
Mujer	1.824 sindicadas.	Abuso de autoridad. El delito más alto con 1.413.
No registrado	1.812.	Abuso de autoridad 1.363.
Fiscalía de Sección Contra la Corrupción		
Hombre	5.387 sindicados.	Fraude. El delito con más sindicados, 1.966.
Mujer	1.212.	Fraude. El delito con más sindicadas, 349.
No registrado	637.	Fraude. El delito con más sindicadas, 170.

³³ Respuesta al cuestionario del Ministerio Público de Guatemala, personas sindicadas por delitos contra la Administración pública a nivel nacional, del 1 de enero de 2013 al 23 de julio de 2018 (datos actualizados a 23 de julio de 2018).

En conclusión

Aunque no haya una única postura sobre la relación corrupción y género y lo que la justifica o fundamenta, es de apreciar que se trata de una relación de reciente abordaje, que se ha estudiado desde distintas disciplinas, diversas metodologías y alcances.

Lo cierto es que el factor de género evidencia importantes resultados en los estudios sobre la corrupción. Una mayor presencia de mujeres en espacios de toma de decisión o poder tiende a correlacionarse con bajos niveles de corrupción y, por tanto, hay una necesidad de entender esta correlación y por qué aparece.

Sin evidencia empírica definitiva que valide uno sobre otro enfoque, tampoco se puede desestimar ninguna de las aproximaciones, aunque la tendencia es a rechazar la causalidad y aproximación esencialista y a entender esta relación en sus variadas dimensiones y contextos. Ello es una razón más para profundizar sobre el entendimiento de la relación entre género y corrupción en América Latina. En todo caso, es de considerar que los abordajes presentados responden —en general— a la pregunta si las mujeres son más o menos corruptas que los hombres y, en ese sentido, el impacto de su participación en política, toma de decisiones o estrategias anticorrupción.

Este trabajo se centra en los impactos diferenciados de la corrupción, el segundo cuestionamiento que se ha planteado alrededor de la relación. Para estos efectos, se considera superada la concepción de que, por razones inherentes a la condición de ser mujer, estas son menos corruptas, y se considera más coherente con este ejercicio la perspectiva de la exclusión de las estructuras de poder existente —u oportunidad—, así como la importancia de un sistema justo con instituciones democráticas y un Estado de derecho fuerte, en concordancia con un enfoque de derechos humanos, un entendimiento del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales (Sen, 2000) y otros abordajes sugeridos previamente.

Este análisis es importante igualmente para aproximarse a la relación entre mujer y lucha anticorrupción, el liderazgo que desde la perspectiva de género se puede tener para liderar estrategias anticorrupción.

“Conoce a ‘las más bravas’ e incorruptibles de la Policía Nacional” (Perú), “Mujeres antimordidas: las policías que controlan el tránsito vehicular en Guadalajara” (México), “Un año en funciones cumplieron 650 mujeres policías de tránsito: quejas de ciudadanos contra agentes por sobornos para no imponer multas disminuyeron en un 80%” (Colombia)³⁴.

³⁴ Ejemplo de noticias:

<https://www.eltiempo.com/bogota/mujeres-policias-de-transito-llevan-un-ano-en-funciones-62738> https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/10/30/mujeres-antimordidas-las-policias-que-controlan-el-transito-vehicular-en-guadalajara_a_23261018/

En términos de política pública³⁵ no se ha dado el mismo desarrollo que en los análisis y estudios. La asociación entre las estrategias anticorrupción y participación femenina en espacios de decisión o poder en América Latina se presenta a razón de considerar a las mujeres más virtuosas —siguiendo la lógica de los primeros trabajos en la materia—. Estos estudios supusieron un punto de partida importante para que agencias estatales e internacionales abordaran sus políticas de lucha contra la corrupción desde esta relación de causalidad, es decir, la feminización de las estrategias anticorrupción, considerándola como una de las herramientas de éxito de una actuación pública frente a la corrupción. Así, se da el aumento de la participación de la mujer en espacios de toma de decisión como una medida anticorrupción. Ejemplo de ello son las mujeres como agentes de tránsito en México, Colombia y Perú, entre otros. Considerando que, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, en América Latina y el Caribe, un 47% de los ciudadanos de la región piensan que las personas que trabajan en la policía son todas o casi todas corruptas, estando la policía en el primer lugar —junto con los miembros del parlamento— como los más corruptos (Transparency International, 2017).

Esta limitada aproximación a la relación entre mujer y corrupción, basada en entendimientos esencialistas de la relación, genera importantes interrogantes sobre el nivel de incidencia de dichos mecanismos en soluciones efectivas, entre otras razones porque reproduce estereotipos sociales, instrumentaliza la igualdad de género e impone una carga social adicional como responsable de combatir la corrupción, a la vez que puede generar limitaciones en cuanto a ascensos laborales y no aborda la amplitud y complejidad de la relación, entre otros aspectos, los impactos diferenciados. Aunque no hay una posición unificada frente al hecho de si la mujer es más o menos corrupta, lo que sí está claro es que no puede pensarse en la mujer [como un agente purificador en contextos donde la corrupción es sistémica y su participación se da en el marco del poder imperante](#). El reto no es solo en relación con medidas anticorrupción; la participación femenina en lo público habla de la calidad de la democracia y antes que ser un fin es un punto de partida para lograr la verdadera igualdad. Tal como se presenta por la CIDH, uno de los grandes retos de los estados americanos es lograr una representación cualitativa de los intereses de las mujeres y de aquellos que benefician la igualdad de género (OEA-CIDH, 2011).

³⁵ Es de destacar que en el año 2018 Perú incluyó en su Plan de Integridad y Anticorrupción consideraciones de género a desarrollar y concretar en acciones.

Fiscal que pide dinero en el caso de violación de una menor. En Panamá está en investigación el caso de la fiscal Fanny de Paula Pitty, quien presuntamente ofrecía dilatar la investigación de una violación sexual a una menor de edad a cambio de dinero³⁶. Sin ánimo de caer en los lugares comunes sobre la mujer que “exceptúa” la regla y se involucra en situaciones de corrupción o que “traiciona” la confianza encomendada a su género. El caso señalado es importante de destacar porque evidencia que la sola presencia de una mujer en espacios de poder o toma de decisión no es una medida anticorrupción en sí misma y que tanto las causas que subyacen a las desigualdades por género como las que propician la corrupción deben ser abordadas y, en este sentido, la manera en la que se entiende el rol de las mujeres en la lucha anticorrupción. Asimismo, invita a reflexionar sobre los preconceptos que se tienen sobre la mujer y su rol social, pues en el caso se da un reproche social mayor por el hecho de que se trate de una fiscal mujer, siendo un caso de violación sexual en una menor de edad.

Finalmente, esta “oportunidad” de fortalecer las iniciativas de igualdad de género y lucha anticorrupción con estrategias de feminización no basta para entender por qué este nexo —más mujer menos corrupción— sigue teniendo el mayor protagonismo, ocultando a su vez otros, como son los impactos diferenciados de la corrupción.

Resumen de aproximaciones

Esencialista	Integridad de la mujer	Dollar
		Swamy
Sistema	Mujer como minoría discriminada	Igualdad de género - Goetz
		Oportunidad - Alhassan-Alolo
		Contexto - Alatas
		Contexto institucional y riesgo - Esarey y Chirillo
	Sistema justo	Sung

Fuente: elaboración propia. Resumen de las principales aproximaciones.

³⁶ Sobre la noticia ver:

https://www.tvn-2.com/nacionales/Ministerio-Publico-Fiscal-Adjunta-La-Chorrera-detenido-Noticias-Panama_0_5231476874.html;

https://www.tvn-2.com/videos/noticias/MP-pronuncia-aprehension-fiscal-Chorrera_2_5231496816.html;

http://www.telemetro.com/nacionales/Fiscal-Chorrera-detenido-supuesto-corrupcion_0_1216078518.html

1.3.2. Los impactos diferenciados de la corrupción

El segundo abordaje será desarrollado principalmente en el siguiente apartado, y hace referencia a entender si las mujeres se ven mayormente afectadas de forma negativa por la corrupción que los hombres, así como de manera diferenciada.

Se presenta mayor dependencia de los servicios públicos por parte de las personas en situación de pobreza, por lo que sufren desproporcionadamente ante la presencia de corrupción (UNDP, UNIFEM, 2010). Esta desproporción también viene dada por el hecho de que los pagos por sobornos representan una mayor cantidad de sus ingresos de lo que estos pueden representar para familias con mayores ingresos, lo que los hace más vulnerables a este fenómeno. *La vulnerabilidad se manifiesta en que carecen de posibilidades de cumplir o evadir las condiciones extrajurídicas que se les imponen para ejercer sus derechos, o de influir en la asignación de recursos públicos (Nash Rojas, Aguiló Bascuñán y Bascur Campo, 2014).* La desproporción se presenta entonces tanto en términos de impactos directos como indirectos.

Se entiende también que las mujeres se ven particularmente perjudicadas debido a sus mayores tasas de pobreza, la dependencia en la prestación de servicios públicos, la responsabilidad que suelen tener como cuidadoras de sus familias, entre otros roles o estereotipos sociales, y diferentes condiciones de discriminación y marginalización. La corrupción entonces puede afectar de manera desproporcionada a las mujeres y niñas pobres en su acceso a servicios públicos esenciales, justicia y seguridad, y en su capacidad para participar en la toma de decisiones públicas.

Esta vulnerabilidad es especialmente relevante en los casos de “corrupción basada en las necesidades”, en la que las mujeres están afectadas por manifestaciones específicas de corrupción, como la extorsión sexual u otro tipo de favores, asociada al acceso a servicios. Al respecto, se identifican tres áreas principales: 1) acceso a servicios públicos y recursos financieros; 2) aplicación del Estado de derecho en la promoción de los derechos y la protección contra el abuso, y 3) acceso a la toma de decisiones, incluida la participación política como ciudadanos y como legisladores y funcionarios (UNIFEM, 2010). Además del acceso a servicios, otras situaciones de vulnerabilidad de la mujer son agravadas por la corrupción, como es la trata de personas u otras manifestaciones de criminalidad, y el otorgamiento de beneficios a través de programas sociales, transferencias condicionadas u otros. Estos plantean no solo

retos en cuanto a la manera en que se ha abordado la noción de corrupción en la relación, sino los conceptos sobre la mujer y sus derechos (GIZ, 2004).

Este impacto desigual se entiende mejor cuando se analiza en las situaciones o contextos en que se manifiesta, es decir, no entendiendo de manera aislada la relación bilateral corrupta, sino en el marco de contextos de desigualdad existentes en los que se presenta (Ekeanyanwu, 2010). La mirada a los contextos o situaciones también permite una aproximación a los **riesgos de que la corrupción** se presente en estos escenarios de discriminación y vulnerabilidad. Se trata de **entender los impactos diferenciados de la corrupción en la realidad de América Latina** y que permita también identificar la **evidencia empírica que se requiere para sustentar acciones pertinentes**.

Los contextos que se tratan en este trabajo: a) acceso a servicios, b) trata de personas, c) participación política y d) programas sociales son ilustrativos de situaciones en las que se concretan esos impactos diferenciados, siendo la principal intención de presente **sugerir una manera de aproximarse al entendimiento de la relación género y corrupción sobre esas bases**. Se agrupan de la siguiente manera para su análisis en el siguiente apartado³⁷:

- a) **Corrupción y acceso a recursos y derechos**. Entendido como la obstrucción y el estrechamiento de los canales de distribución para servicios, mercancías y acceso a los recursos diversos en el campo socioeconómico. Cualquier forma de vulnerabilidad social —prejuicios de género y todo tipo de discriminación— se refuerzan con la corrupción. Incluyendo el diferencial en las divisas de la corrupción, particularmente, el fenómeno de la extorsión sexual.
- b) **Manifestaciones de la corrupción (y sus redes)**. Manifestaciones específicas de esta que afectan desproporcionada y especialmente a la mujer, como la facilitación a delitos como la trata de personas.
- c) **Vulnerabilidades de la mujer**. Limitación de su actuación en sociedad como afectación a su participación política y acceso a programas sociales.

³⁷ El trabajo de Ekeanyanwu sugiere tres contextos: 1) la corrupción y el acceso a recursos y derechos; 2) expresiones y manifestaciones de la corrupción; 3) diferencial en las divisas de la corrupción.

A partir de este entendimiento conceptual, tanto de las nociones de corrupción y de género como de la forma en que se ha abordado la relación entre ambas, a continuación se hará un acercamiento a la realidad de la región en los tres ejes arriba señalados: 1) corrupción y acceso a recursos y derechos; 2) manifestaciones de la corrupción y sus redes, y 3) vulnerabilidad de las mujeres. Una mirada a la forma en que se manifiestan los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina y cómo se han afrontado estos retos, cuando han sido visibles, para así avanzar en propuestas que contribuyan a una agenda hemisférica —nacional y regional— en la materia y a dar forma a los compromisos como el Plan Anticorrupción 2019-2021 del G20 y las recomendaciones de la reciente VIII Cumbre de las Américas.

2. Mujer y corrupción: impactos diferenciados

A continuación, se dará una mirada a la forma en que se manifiestan los impactos diferenciados — directos e indirectos— de la corrupción en América Latina, a partir de los tres escenarios planteados (corrupción y acceso a recursos y derechos, manifestaciones de la corrupción y sus redes, vulnerabilidades de la mujer)³⁸. Ilustrando que los impactos diferenciados de la corrupción son situaciones reales que afectan a los derechos humanos de las mujeres, **que se presentan de manera transversal, pues ocurren en distintos contextos o escenarios como los seleccionados, y que, dada su limitada visibilidad y complejidad, pocas son las estrategias para afrontarlos completamente —como un asunto tanto de género como de corrupción—.**

2.1. Corrupción y acceso a recursos y derechos

La probabilidad de que las mujeres sean víctimas —directas— de la corrupción podría explicarse por el nivel de exposición al riesgo de corrupción o por características de género. Si los hombres o las mujeres tienen un mayor riesgo de ser víctimas de la corrupción depende de dos preguntas: ¿qué género está más expuesto al riesgo de corrupción? La respuesta por lo general depende de quién en el hogar **tenga un contacto más directo con la Administración pública o carezca de protección política o social contra los abusos**. Y, ¿qué características específicas de género aumentan intrínsecamente la vulnerabilidad a la corrupción?, como la ya señalada extorsión sexual (U4 Anticorruption Resource Center, 2015). Dos preguntas que guiarán el análisis en las situaciones planteadas, aunque no se consideran tajantemente separadas en la práctica. Los roles socialmente asignados en la cultura patriarcal determinan la relación con los servicios y otras funciones del hogar, o, condiciones de género hacen depender a la mujer de ciertos servicios, como el embarazo y el servicio de salud.

¿Qué género está más expuesto al riesgo de corrupción?

No es posible concluir si las mujeres pagan sobornos con mayor frecuencia para acceder a los servicios públicos ante la falta de información empírica desagregada, y los casos en que existe la información no

³⁸ Principalmente centrados en la situación de Guatemala y Perú, como países piloto, con referencias a otros países de la región, de acuerdo con la metodología desarrollada.

muestran diferencia significativa. Puede pensarse que si en una sociedad, determinada actividad es típicamente una responsabilidad masculina, los hombres en principio serán más vulnerables a la corrupción vinculada a esa actividad, igualmente en el caso de las mujeres. Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Corrupción de Perú de 2017 (Proética, 2017), en relación con las personas a las que se les solicitó coima por servicio público y género, no presentó diferencia tan marcada, salvo en salud, donde se le solicitó mayoritariamente a las mujeres, y policía/instalación policial, que mayoritariamente se solicitó a los hombres.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia realiza la Encuesta de Cultura Política ECP 2017³⁹ que no arroja diferencias significativas por género ante preguntas relacionadas con el fenómeno de la corrupción. Las preguntas son respondidas por personas de 18 años y más, en cabeceras municipales, diferenciadas por sexo. La encuesta fue contestada por un 47,2% de hombres y un 52,8% de mujeres de 25.945 encuestados.

Porcentaje de personas que consideran aceptable o no el pago de un soborno por prestación de un servicio: No 93,4% de los hombres y 93,3% de las mujeres; un trámite: No 92,6% hombres y 92,2% mujeres; acceso a un subsidio: No 94,1% hombres y 94,2% mujeres; reducción o eliminación del pago de un impuesto o multas: No 94,2% hombres y 94,2% mujeres.

Si ha pagado algún soborno durante el último año en cualquier forma: No 96,9% de hombres, ligeramente inferior el número de mujeres 96,2%.

Si un funcionario público les ha pedido un soborno en el último año: No el 96,2% de hombres y 95,1% de mujeres, la diferencia es un poco más de un punto porcentual.

Si ha denunciado un acto de corrupción durante el último año, la respuesta también fue mayoritariamente negativa para un 97% de los hombres y un 96,8% de las mujeres.

En reunión con delegados de DANE (febrero de 2018), se discutió sobre posibles razones que pudieron generar este resultado: formulación de las preguntas, miedo de las posibles consecuencias y desconocimiento sobre lo que constituye soborno, entre otras posibles causas.

³⁹ Sobre la ECP, véase: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>

De acuerdo con las mediciones en la región, en términos absolutos, es más probable que los hombres, no las mujeres, sean victimizados. La encuesta LAPOP consistentemente a través de los años indica que los encuestados más jóvenes, más ricos, más educados y hombres tienen más probabilidades de informar que se les pidió que pagaran un soborno. La tendencia se modifica muy poco desde su inicio en 2004 (Vanderbilt University, 2017). Particularmente, el documento de 2010 precisa que en América Latina las mujeres están menos expuestas a la corrupción. El 21,5% de los hombres encuestados reportó haber recibido un pedido de coima contra el 14% de las encuestadas mujeres. La encuesta interpreta que los que solicitan sobornos dirigen su atención a los que tienen dinero que pagar (los más ricos) y los que mayoritariamente se involucran en transacciones públicas (los hombres) (Vanderbilt University, 2010). En similar sentido, en estudio sobre la medición de la victimización de la corrupción se concluye que, aunque la región no es homogénea, en términos generales los hombres son más víctimas de la corrupción que las mujeres (Seligson, 2006)⁴⁰. En la encuesta sobre percepciones de la corrupción en Perú de 2017, sobre la pregunta a quién preocupa más la corrupción, en un 52% este problema preocupa más a los hombres, de niveles altos y con mayor nivel educativo. La diferencia por género es que preocupa al 58% de los hombres vs. a un 46% de mujeres (Proética, 2017).

Es importante señalar que los mecanismos de medición muchas veces son **agregados y neutros** y que hay otras explicaciones para los menores índices de victimización de las mujeres. Las mediciones no necesariamente examinan el impacto directo de la corrupción en los ciudadanos, no capturan las dimensiones de género —como la moneda de cambio sexualizada— o pobreza de la corrupción. Por ejemplo, las herramientas estándar no miden la frecuencia con la que las mujeres pobres, en comparación con los hombres pobres, pagan sobornos para acceder a los servicios o miden los impactos de la falta de disponibilidad de servicios relacionados con la corrupción. Asimismo, debido a las desigualdades de género en el acceso a los mercados laborales, muchas mujeres no pueden pagar sobornos por los servicios básicos necesarios (UNDP; UNIFEM, 2010), aunque el no tener dinero no necesariamente exime a la mujer del pago, de allí la sexualización del pago o su presentación en otro tipo de favores (Malem Seña, 2017). Las preguntas de LAPOP, por ejemplo, solo se refieren a sobornos monetarios, así, los datos son neutros con respecto a la prevalencia de prácticas de las cuales las mujeres tienen más probabilidades de ser víctimas.

⁴⁰ Cabe destacar que el autor de este trabajo es también uno de los autores de la encuesta LAPOP.

Las mediciones existentes parecen ser inadecuadas para generar la evidencia requerida para formular respuestas de políticas que aborden las diferentes experiencias de corrupción de mujeres y hombres (o responden a las necesidades de los subgrupos de mujeres y hombres) (UNDP; UNIFEM, 2010), con lo cual se hace difícil responder si las mujeres están verdaderamente más o menos expuestas a la corrupción, de qué forma, a qué tipo de exposición se hace referencia y, por tanto, una posición definitiva a este respecto. Así, según la Encuesta Nacional Sobre Percepciones de la Corrupción en Perú de 2012 (Proética, 2012), si una mujer pide un soborno, es más probable que sea dinero en un 68% de los casos; solo un 4% respondió que solicitaría favores sexuales. Si un hombre pide un soborno, es más probable que pida dinero en un 62%, seguido de favores sexuales en un 52%.

¿Cuál es la corrupción a la que se enfrenta este hombre de nivel socioeconómico alto, joven, educado? ¿En qué contextos o situaciones le han sido pedidas las coimas u otros? ¿Se refieren las encuestas a situaciones de pequeña o gran corrupción? ¿Son situaciones de las que las mujeres — pobres— están excluidas?

Otras miradas: cifras y vulnerabilidades

De acuerdo con Acción Ciudadana en **Guatemala** su Centro de Asesoría Legal anticorrupción (ALAC)⁴¹, en el año 2016, recibió 255 denuncias, de las cuales el 49% se identificó con el género masculino, el 40% se desconoce, debido a que existe la opción de realizar denuncias anónimas, el 10% se identificó con el género femenino y el 1% no aplica, debido a que son grupos diversos de denunciante. En el año 2017 se recibieron 161 denuncias, de las cuales el 57% de los denunciante se identificó con el género masculino, el 19% realizó la denuncia de forma anónima, el 14% se identificó con el género femenino, el 9% fueron grupos diversos y organizados y el 1% como otros, entre los que figuran empresas.

En el recién creado Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) de Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, las cifras de 2018 evidencian la misma tendencia, 79,2% masculino, 20,8% femenino.

Es interesante esta cifra comparada con la Encuesta Nacional Sobre Percepciones de la Corrupción en Perú. En 2017, las mujeres encuestadas que fueron víctimas de un pedido de soborno denunciaron más que los hombres (10% M, 4% H).

En la encuesta de 2012, donde los encuestados consideraron que las mujeres denuncian más la corrupción que

⁴¹ Respuesta de Acción Ciudadana —Capítulo de Transparencia Internacional de Guatemala—, cuestionario, agosto de 2018.

los hombres en un 49%, igual 31% y menos un 18%. **Un mismo 49% considera que a la denuncia de la mujer se le hace menos caso**, más caso el 16% e igual caso el 33%, es decir, la mayoría de los entrevistados consideró que se presta menos atención a la denuncia de una mujer.

Evidencia otra posible dimensión del problema sobre lo que deberá profundizarse, **¿denuncian más las mujeres, pero se desestiman más sus causas?** En el taller de Guatemala y en algunas entrevistas, fue discutida la posibilidad de que exista mayor desestimación de causas cuando son presentadas por mujeres. No se aportaron datos concretos, pero se consideró un punto sobre el que profundizar.

Ante la pregunta sobre denuncias de delitos asociados al fenómeno de la corrupción, “¿están desagregadas por género respecto a denunciantes y denunciados?, y si así fuera, ¿cuáles son los datos?”. La Fiscalía Anticorrupción de Guatemala señaló “no, solo cuando se denuncia se indica si es sexo femenino o masculino — se adjuntaron los datos agregados—”. La Oficina Técnica del Plan Nacional de Igualdad de Género del Ministerio Público de Perú indicó que no se encuentran desagregadas por género respecto a denunciantes y denunciados. El Ministerio Público de Argentina señaló que “no está habilitado un sistema de división por género de denunciante/denunciado, ello, sin perjuicio de que el sistema permita identificar a los denunciantes y denunciados por nombre y apellido para determinar el género” (no se adjuntaron cifras). Las cifras sobre desestimación tampoco se encontraban disponibles desagregadas.

En este contexto institucional, más allá de una desagregación por sexo, no parece relevante la dimensión de género para el entendimiento del fenómeno de la corrupción y acciones para enfrentarlo. Como se expresó también por parte de los representantes de Acción Ciudadana durante la visita técnica, no hay un ejercicio de priorización de casos a partir del impacto de la corrupción o el género.

A pesar de lo que indican las mediciones señaladas, las mujeres pueden ser proporcionalmente más vulnerables a la corrupción. ¿Qué explica esta mayor vulnerabilidad de las mujeres? ¿Son consideradas víctimas más fáciles? ¿Por qué razón? ¿Tienen las mujeres menos poder debido a las desigualdades de género en el acceso a la educación, la justicia y las oportunidades de empleo? ¿Qué características específicas de género aumentan intrínsecamente la vulnerabilidad a la corrupción? (U4 Anticorruption Resource Center, 2015).

Así, estudios señalan que las mujeres tienden a ser el objetivo de los funcionarios corruptos más a menudo que los hombres, posiblemente porque los proveedores de servicios consideran que las mujeres son más susceptibles a la coerción, la violencia o las amenazas; son menos conscientes de sus

derechos o desconocen información sobre dónde o cómo presentar una queja (UNDP; UNIFEM, 2010). Asimismo, la falta de acceso a recursos por parte de las mujeres; los roles de género que determinan la relación con la prestación de servicios —como cuidadoras, por ejemplo—; la tendencia a involucrarse menos en la Administración pública o servicio civil, que las hace participar menos en la toma de decisiones sobre la prestación de servicios; el que se les marginalice de espacios de toma de decisión, y la falta de adecuada protección a sus derechos (Transparency International, 2010), así como los niveles de alfabetización estadísticamente bajos de las mujeres, que a menudo resultan en una relativa falta de conocimiento de los derechos y los derechos a los servicios y programas públicos, las hacen más vulnerables a la extorsión y al abuso de las leyes (UNDP; UNIFEM, 2010). Estas vulnerabilidades les harían estar [más expuesta a la corrupción o sus riesgos](#).

En entrevista, Delia Ferreria, directora de Transparency International, afirma que del barómetro de corrupción surge que, en la región, áreas de política pública como la salud, la educación o los planes sociales son percibidas como las más corruptas o más proclives a la corrupción, y son las áreas que precisamente se vinculan con las tareas de cuidado y de solicitud de derechos. Ahí tenemos un efecto diferenciado en materia de corrupción entre hombres y mujeres. Las otras dos áreas del estado en las que también se observan efectos diferentes son la policía y los tribunales de justicia. Cuando la policía y los tribunales se ven afectados por la corrupción, las mujeres que tienen que recurrir a ellos en casos de discriminación, de violencia doméstica o de género, de feminicidios, de violaciones o de acoso se enfrentan al hecho de que al defender sus derechos en un área dominada por la corrupción, en lugar de encontrar la protección y la garantía de esos derechos, terminan siendo víctimas.

Asimismo, la Red Nacional de Derechos Humanos y el Consejo Nacional para la Defensa del Derecho Humano a la Salud, en sus aportes para la evaluación del IV Informe del Estado de Guatemala 122 Sesión del Comité de Derechos Humanos, indicaron que “algunos de los entrevistados señalaron que han existido casos en donde los jueces y magistrados reciben dinero, favores sexuales de mujeres o propiedades. Cuando un operador de justicia no participa dentro de la red de corrupción, es sometido a acoso a través de distintos mecanismos: denuncias ante la SGT, ante el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y denuncias penales. Todas estas presiones son realizadas con el objeto de obligar al funcionario a renunciar de la judicatura o fiscalía” (Red Nacional de Derechos Humanos, Consejo Nacional para la Defensa del Derecho Humano a la Salud, 2018).

De usuarios que reconocen haber pagado soborno en América Latina y el Caribe, el [20% reconoce](#)

hacerlo a hospital público; 18% escuela pública, 17% documento de identidad, 16% policía, 14% servicios públicos y 12% tribunales, en América Latina y el Caribe (Transparencia Internacional, 2017).

Algunas cifras sobre la relación de las mujeres con los servicios de salud y educación:

Salud	<p>En general, los hombres utilizan menos los servicios de salud que las mujeres, las cifras por sexo son similares cuando la cobertura es amplia y la diferencia aumenta apreciablemente cuando esa cobertura es menor. Por ejemplo, en Chile los hombres representan el 46% de los egresos hospitalarios, mientras en El Salvador suponen solo el 37% de esos egresos. Si se toma en cuenta el peso que tiene en los hombres la hospitalización por traumatismos externos, puede sugerirse que las mujeres presentan índices de morbilidad por enfermedades en mayor medida que los hombres (García, 2018).</p> <p>En el mundo mueren a diario 830 mujeres por causas prevenibles relacionadas con el embarazo y el parto. El 99% de todas las muertes maternas se produce en países en desarrollo⁴².</p> <p>En Perú, más mujeres que hombres padecen de problemas de salud crónico, en casi todos los grupos de edad, y más mujeres que hombres buscaron atención por problemas de salud crónico. En el primer trimestre del año de 2017, el 39,3% de las mujeres manifestó padecer de algún problema de salud crónico (enfermedad o malestar), 7,1 puntos porcentuales más que los hombres (32,1%). Del total de mujeres que presentó problemas de salud crónico, el 24,3% además presentó otro problema de salud en las últimas cuatro semanas; mientras que en los hombres fue el 17,0% (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017).</p>
Educación	<p>Las tasas de analfabetismo femenino en la región son superiores a las masculinas (a excepción de Honduras, donde esa tasa es la misma). El país con mayores deficiencias educativas es Guatemala, que tiene un gasto del 3% del PIB en educación y que presenta una tasa de analfabetismo del 20,9%, donde la diferencia por sexo es considerable: 15% para los hombres y 26% para las mujeres.</p> <p>A pesar de las cifras de analfabetismo, en Perú, por ejemplo, la tasa de matrícula de las niñas (43,4%) es mayor en 3,5 puntos porcentuales a la de los niños (39,9%) en educación inicial. En primaria, la tasa de matrícula de las niñas fue del 44,4%, siendo superior en 1,6 puntos porcentuales a la tasa de matrícula de los niños (42,8%). En secundaria existe una ligera ventaja de la tasa de asistencia de los niños en 0,7 puntos porcentuales al de las niñas (41,1%).</p>

⁴² Datos de CrossingtheRiver.org

Gran corrupción. Por otro lado, sin perjuicio de la existencia de víctimas directas, la gran corrupción afecta colectivamente a la sociedad, frenando mayores oportunidades para el desarrollo, malversando los fondos públicos y mellando la confianza en las instituciones (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Aunque no llegue a existir una víctima directa, sus externalidades suelen afectar indirectamente a terceros, incluida la población general, los contribuyentes, profesiones específicas o comunidades. Particularmente, hay argumentos que sustentan que las mujeres sufren también los impactos indirectos de manera diferenciada, principalmente basados en el hecho de que las mujeres pobres dependen de los bienes y servicios que brinda el Estado, que a menudo se agotan o ven obstaculizados por la corrupción, como la salud y la educación. Por ejemplo, la corrupción en la contratación pública, generalmente se traduce en precios más altos o en servicios de menor calidad, o en ambos. Dado que es probable que las mujeres tengan menos ingresos, el impacto relativo de los precios más altos es mayor para ellas que para los hombres (U4 Anticorruption Resource Center, 2015).

Por ejemplo, medicinas que son de uso prioritariamente femenino, como anticonceptivos⁴³ o medicamentos para la labor de parto, son susceptibles de ser falsificadas por su fácil comercialización. Cuando su suministro ocurre como parte de programas sociales o en instituciones de salud pública, pueden darse acuerdos de corrupción⁴⁴.

La discriminación de la corrupción cuando llega a ser estructural o sistémica es más intensa porque es **selectiva**. Muchas de sus formas operan a través de marcadores sociales como origen étnico, condición socioeconómica, género, orientación sexual, etc. La corrupción estructural tiende a preferir a los más débiles, lo que al mismo tiempo refuerza su condición de marginalidad. Una de estas vulnerabilidades es el género, y la sentencia “**Campo algodónero**” vs. **México**, a pesar de no referirse a la corrupción de manera explícita, es un hito que ilustra este cruce entre discriminación estructural, corrupción y violación de derechos humanos de las mujeres (Nash Rojas, Aguiló Bascuñán y Bascur Campo, 2014).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos hace una conexión entre la discriminación estructural a la que estaban sometidas las mujeres en Ciudad Juárez y la violación de los derechos de las víctimas concretas del caso: dos niñas y una mujer, todas de escasos recursos, que fueron secuestradas, violadas torturadas y, finalmente, asesinadas, tras lo cual abandonaron sus restos en un campo algodónero. El

⁴³ <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/condenado-por-vender-anticonceptivos-adulterados/>

⁴⁴ Sobre el caso, véase: <https://www.youtube.com/watch?v=jSwqbfidHCI>

Estado fue acusado por falta de diligencia debida frente a las desapariciones de las mujeres, y de haber minimizado la gravedad de las denuncias basándose en estereotipos sexistas. La Corte consideró explícitamente el patrón común de violencia contra el grupo en cuestión, mujeres en Ciudad Juárez, México, y reconoció que un contexto de discriminación sistemática contra un grupo determinado de mujeres fue suficiente para explicar la vulneración de los derechos en los casos concretos, especialmente en cuanto a la cuestión de la impunidad⁴⁵.

Conforme a todo lo anterior, es posible entender situaciones en las que la mujer está más expuesta a riesgos de corrupción, porque tiene un contacto más **directo con la Administración pública, o en las que se encuentra más vulnerable a los abusos, incluso cuando los datos aún constituyan un reto.**

Los datos, un reto pendiente. Ha sido recurrente en este documento, y en general en la literatura sobre el tema, la dificultad para profundizar sobre una base empírica ante la falta de datos pertinentes con enfoque de género, o al menos desagregados por sexo. La solicitud de información a las entidades muestra que en el mejor de los casos una información mínima está recopilada por sexo (ej. sexo del denunciante), sin embargo, esta variable no es relevante en la mayoría de las entidades a efectos de desarrollar acciones anticorrupción o con fines de investigación criminal.

“En un país cualquiera, un encuestador pregunta a las mujeres de cada hogar cuál es su ocupación principal. Después de anotar trabajos no remunerados, como cuidar de la familia y encargarse de las tareas del hogar, da por concluida la conversación. Si este encuestador hubiese preguntado a la mujer por sus ocupaciones secundarias, habría descubierto que también se dedica a la explotación agrícola familiar y vende parte de la comida que cocina en la calle, entre otras tantas formas de contribuir a la economía de su hogar y de su país. Este ejemplo ilustra uno de los grandes retos de los datos sobre mujeres y niñas: cuando no están ausentes de las estadísticas oficiales, son caricaturizadas por datos de mala calidad que deforman la realidad, presentándolas como más dependientes y menos productivas de lo que son”⁴⁶.

Los datos pueden presentar subregistros, por ejemplo, sobre la participación laboral femenina, especialmente en relación con la información recogida en los ejercicios censales. Asociado a aspectos culturales procedente de los parámetros tradicionales en cuanto a la división sexual del trabajo, según la cual los hombres se ocupaban del trabajo productivo y las mujeres del reproductivo, algo que todavía se

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso González y otras (“Campo algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

⁴⁶ Pallarés, G. (23 de octubre de 2018). Big data: “Sin igualdad de datos no puede haber igualdad de género”. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/elpais/2018/10/22/planeta_futuro/1540204547_680495.html

mantiene especialmente en las zonas rurales (García, 2018). Aunque no solo, como lo evidencia la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado (CSEC, 2017) del DANE en Colombia, el total de horas dedicadas por mujeres al Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado (TDCNR)⁴⁷ para el año 2017 fue del 78,4%, frente al 21,6% de los hombres. Siendo la actividad a la que menos dedico horas compras y administración del hogar 53,8% y la mayor el mantenimiento de vestuario con un 88%. El suministro de alimentos es la funcionalidad en la que mayor número de mujeres participaron en 2017, con un 74,4% sobre el total de la población de mujeres de 10 años o más; mientras que, en el caso de los hombres, la funcionalidad en la que participó un mayor número de ellos fue en la limpieza y mantenimiento del hogar con un 34,0%. En cuanto a la funcionalidad cuidado y apoyo de personas, el porcentaje de participación de la población de 10 años o más fue de un 28,9% para las mujeres y un 14,4% para los hombres, que dedicaron al menos un minuto al día al cuidado y apoyo de personas.

El desafío es enorme no solo en términos de recolección de información desagregada y con enfoque de género, sino también frente a su uso, que los análisis sobre la corrupción y sus impactos incluyan la dimensión de género para su entendimiento y el desarrollo de estrategias para contrarrestarlos. Los datos son relevantes para entender el fenómeno, son un punto de referencia para fijar objetivos, diseño de políticas, medir resultados, rendir cuentas, desarrollar estrategias de priorización, estrategias de persecución penal —disciplinaria u otra— y judicialización, entre otros.

Esta reflexión también es en relación con los datos que efectivamente se producen. Se discutía en el taller regional que no se debe caer en la “trampa de los datos”; hace falta generar información con enfoque de género, pero también poder usar la existente con esa finalidad. Para ello, los desarrollos tecnológicos serán de gran ayuda, análisis de macrodatos y *big data*, entre otros. “Cuanto más escasos y sesgados sean los datos sobre la vida de las personas, peores serán las políticas y la prestación de servicios públicos. Si un dirigente no tiene datos que sean representativos de toda la población, ¿cómo va a tomar decisiones en beneficio de todo el mundo?”⁴⁸.

⁴⁷ Esta permite visibilizar la relación entre la economía del cuidado y el resto de la economía, observando la distribución de tiempo dedicado a trabajar y los consumos e ingresos utilizados en una y otra, con el fin de dar continuidad al proceso de inclusión de la economía del cuidado en las cuentas nacionales de este país. Según la Ley 1413 de 2010, la economía del cuidado hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad. Véase el boletín técnico de la encuesta en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol_CS_Econo_cuidado_TDCNR_2017.pdf. Consultado en septiembre de 2018.

⁴⁸ Entrevista a Emily Courey Pryor, directora de la iniciativa Data2X, *op. cit.*

Particularmente, incorporar a las estadísticas la perspectiva de género permite sustentar políticas focalizadas con enfoque de género, las cuales son necesarias para lograr el desarrollo socioeconómico con igualdad entre mujeres y hombres. Un punto importante frente a este trabajo es que, antes que entrar en el debate cuantitativo de si la mujer paga más o menos sobornos, se deben ofrecer los elementos que permitan entender que la dimensión de género es relevante en la corrupción y sus impactos y que, por tanto, no es posible abordarlo de manera neutra.

La extorsión sexual o sextorsión

El segundo aspecto para comprender los impactos diferenciados de la corrupción son las características específicas de género que aumentan intrínsecamente la vulnerabilidad a la corrupción, lo que se quiere ilustrar a partir del fenómeno de la extorsión sexual, aunque no se limita a este fenómeno, pues existen otro tipo de favores asociados a los roles preestablecidos de la mujer en la sociedad ⁴⁹.

La extorsión sexual o sextorsión es una manifestación del abuso de poder para obtener un favor sexual o ventaja (Asociación Internacional de Jueces Mujeres, IAWJ, 2012). Es una expresión de la denominada **corrupción sexual**⁵⁰, **corrupción entendida como explotación**, donde un intercambio se inclina en beneficio de una parte a costa de la otra, profundizando la desigualdad (Lindberg y Stensöta, 2018). Tiene una doble naturaleza, un componente sexual y un componente de corrupción propiamente. Estas manifestaciones de violencia o agresión sexual no suelen pensarse como corrupción⁵¹, a pesar de que las definiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos no se limitan al dinero como moneda de intercambio. La UNCAC hace referencia a “beneficio indebido” para los distintos tipos

⁴⁹ Marcelo Díaz, asesor para el Posconflicto de Colombia en Seguridad y Género, señalaba en entrevista un ejemplo que se da en ciertos contextos locales, en los que un aspirante a cargo público pide el lavado de la ropa, alimentación u otro a una mujer a cambio de favor estando en el cargo, por ejemplo, el nombramiento de un hijo en un cargo público.

⁵⁰ Corrupción sexual entendida como una ampliación del concepto corrupción desde una mirada feminista, donde la asimetría de oportunidades en relación con el género hace de la corrupción un nuevo riesgo/impedimento para conectar con el poder masculino. Corrupción como explotación, donde el hombre es el principal beneficiario de la corrupción sexual, y se hace necesario eliminar la división pública y privada porque la explotación ocurre indistintamente en estas esferas. Las autoras definen 6 escenarios de la corrupción sexual donde la sextorsión es uno de estos: 1) corrupción sexual menor —*petty corruption*—, 2) gran corrupción sexual, 3) corrupción sexual transmitida, 4) secretos sexuales como presión, 5) uso del factor de poder / belleza, y 6) el cuidado como una oportunidad de género para la corrupción. Para más información ver: Lindberg, H. y Stensöta, H. (2018). Corruption as Exploitation: Feminist Exchange Theories and the Link Between Gender and Corruption. En H. Stensöta y L. Wängnerud, *Gender and Corruption* (pp. 237-256). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

⁵¹ Para la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, véase: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>; para la Convención Interamericana Contra la Corrupción, véase: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.pdf Consultadas en marzo de 2018.

de soborno, tráfico de influencias y otros delitos asociados al fenómeno de la corrupción (capítulo III); el segundo instrumento se refiere a “cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dadas, favores, promesas o ventajas” como objeto material de los actos de corrupción.

La extorsión sexual puede involucrar varios tipos de agresiones contra las mujeres, desde acoso sexual hasta sexo forzado (UNIFEM, 2008). El impacto en las mujeres es mayor que en los hombres cuando la moneda de los sobornos es sexual. Como ya se indicó, según la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en Perú de 2012, si una mujer pide un soborno, es más probable que sea dinero en un 68% de los casos; solo un 4% respondió que solicitaría favores sexuales. Si un hombre pide un soborno, es más probable que pida dinero en un 62%, seguido de favores sexuales en un 52%.

“La corrupción en Guatemala afecta a los sectores en condiciones de vulnerabilidad; sin embargo, a partir de un enfoque de derechos humanos e interseccionalidad, es posible identificar que afecta diferenciada y desproporcionadamente a las mujeres de todas las edades en el ámbito público y privado, fundamentalmente por las relaciones desiguales de poder. Un típico ejemplo de corrupción es cuando en la relación laboral existe jerarquía y el superior jerárquico pide favores sexuales a cambio de un ascenso, mejoras salariales o una estabilidad laboral a una mujer que se encuentra en condiciones de subordinación. Este tipo de denuncias raras veces llegan a la Inspección General de Trabajo o a la PDH, sobre todo por el estigma que el acoso sexual implica para las mujeres, pero también porque no está tipificado como delito.

El Estado de Guatemala aún no tipifica el acoso sexual como delito, aunque la PDH ha promovido espacios de diálogo interinstitucionales para hacerlo”.

Procuración de Derechos Humanos de Guatemala, julio de 2018⁵².

En la sextorsión, el abuso sexual es una expresión de poder y una de las maneras en las que se hace mal uso de la autoridad para fines personales. En entrevistas para el reporte sobre mujer y corrupción en el sector del agua, las mujeres indicaron que flirtean con los funcionarios como una herramienta para convencerles de que no le corten el acceso al agua, antes que una manifestación de poder, el comportamiento evidencia un desequilibrio entre los dos. La participación de las mujeres en la

⁵² Respuesta a cuestionario.

sextorsión está motivada por la necesidad de asegurarse un bien básico (UNDP-SIWI, Water Governance Facility, 2017).

Expresiones de sextorsión se manifiestan para acceder a derechos (como justicia y seguridad) y servicios como educación, salud, agua, licencias y permisos para iniciar proyectos económicos, visado —en caso de migrantes—, ayuda de cooperación internacional para refugiados, entre otros). El valor de la moneda sexualizada se presenta en diversos tipos de “transacciones”, así, por ejemplo, en Honduras la Asociación de Trabajadoras Sexuales denunciaba la extorsión en dinero y favores sexuales por parte de los policías para poder ejercer su profesión⁵³. En entrevista con representantes de la Procuración de Derechos Humanos durante la visita técnica a Guatemala, describían situaciones en cárceles, donde para acceder por parte de los reclusos a bienes y servicios, si no tienen dinero, la moneda es favores sexuales de (sus) mujeres. Asimismo, en el taller regional, el Poder Judicial de Perú describió situaciones de gran corrupción como tráfico de influencias donde la moneda es sexualizada.

En el servicio de educación, las vulnerabilidades de género involucran roles como estudiantes, maestras y madres. Para las estudiantes, la extorsión sexual y los favores se dan para las notas, acceso a cursos y otros. Para las maestras, la extorsión sexual se da por parte de los superiores y durante los procesos de selección. En Honduras, las auditorías oficiales y sociales revelaron que había una práctica de extorsión sexual a cambio de puestos docentes. Finalmente, las madres a menudo se ocupan de cualquier trato con las escuelas de sus hijos y pueden estar más expuestas a la extorsión de sobornos para la admisión a la escuela, por ejemplo, para un cupo en el colegio de su hijo⁵⁴ (U4 Anticorruption Resource Center, 2015; U4 Expert Answer, 2009).

Por su parte, en el servicio de salud los embarazos y la responsabilidad por la atención médica de los hijos u otros miembros del núcleo familiar son responsabilidad de las mujeres, lo que significa que pasan más tiempo en el sistema y aumenta su exposición a ser extorsionadas (TI, 2010). Muchas de ellas no tienen dinero para pagar sobornos y terminan excluidas de los servicios, o se ven obligadas a recurrir a

⁵³ <http://www.latribuna.hn/2015/07/24/honduras-trabajadoras-del-sexo-denuncian-extorsion-policial/>. Sobre la Red de Trabajadoras Sexuales en Honduras, véase:

<https://redtrasexhonduras.wordpress.com>

⁵⁴ Sobre la situación de corrupción en el sector de educación en Perú, véase: Defensoría del Pueblo (2009). *Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción. Serie Informes defensoriales – Informe 147*. Lima: Defensoría del Pueblo.

Recuperado de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_147.pdf

los favores sexuales. El embarazo se define por género. Cuidar la salud de los niños depende de los patrones de género y las desigualdades existente (U4 Anticorruption Resource Center, 2015).

En relación con el acceso al servicio de agua en los países menos desarrollados, las mujeres son las principales responsables de garantizar el acceso al agua de la familia. Si no llega al hogar a través de tuberías, tienen que andar kilómetros hasta la fuente más cercana. Sobre ellas recaen también las tareas que necesitan agua, como limpiar, cocinar, cultivar. Esta presión las expone a prácticas de corrupción que van del pago de un soborno en dinero hasta la obligación a mantener relaciones sexuales. La corrupción genera distintas expectativas y presiones en los hombres y en las mujeres, y la sextorsión es el ejemplo más claro (UNDP-SIWI, Water Governance Facility, 2017).

A continuación, se hará un recorrido por algunas decisiones judiciales que ilustran la existencia del fenómeno en países de la región en el sector educación, justicia y seguridad⁵⁵:

⁵⁵ Los casos tienen una finalidad meramente ilustrativa. En este documento no se realizará con ellos un estudio de casos y no constituyen una muestra. Lo anterior, sin perjuicio de que dichos estudios, entre otros, sean relevantes para un mayor entendimiento de la problemática.

Sector educación:

Caso 1. Docente de la Universidad de Trujillo, Perú

(Exp. n.º 4892-2016)

Se imputa a Segundo Rafael Rivera Ticlia, docente del curso de la carrera de Administración (sede Jequetepeque), haber solicitado a su alumna, C.O.C.C, acceder a tener relaciones sexuales a cambio de aprobarla en el curso, ya que había sido reprobada en sucesivas evaluaciones.

Asimismo, haberle solicitado S/ 5000.00 y posteriormente S/ 1000.00, con el ofrecimiento de tener 5 encuentros sexuales. El último monto, que operaba como una garantía, le devolvería en cuotas de S/ 200.00.

El 25 de julio de 2016 la citó en el hotel Miami de Trujillo, siendo intervenido en flagrancia por la Fiscalía.

Penas: 4 años prisión, privación de la libertad —PPL— suspendida por 3 años e inhabilitación para que ejerza el cargo de docente universitario (art. 36.1 del CP).

Reparación civil: S/ 20000.00.

Agraviado: Universidad Nacional de Trujillo.

Víctima: no se fijó reparación civil.

Caso 2. Profesor de Inglés de Chimbote, Perú

(Exp. n.º 2956-2016)

Se imputa a un profesor de inglés del colegio Manuel González Prada de Chimbote haber solicitado en el año 2015 favores sexuales a una de sus alumnas del 5.º año de secundaria, de 16 años, para aprobarla en dicha asignatura. La menor, ante la presión ejercida, grabó una de las conversaciones a fin de tener prueba de dicho ilícito.

Caso en etapa de juicio oral, al momento de compartir los hechos. Se solicita en la acusación 7 años de PPL e inhabilitación por el mismo tiempo.

Caso 3. Docente de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa

Se imputa a Percy Ramón Zegarra Paredes, docente del curso de gramática, haber solicitado favores sexuales a su alumna, Y.CH.Q, para tomarle el examen de aplazados, ya que tenía abandonado el curso. El imputado le señaló que “podría ir a conversar el tema a un hotel y de esta forma mantener relaciones sexuales”.

Durante los días 8, 13 y 14 de agosto de 2013, mantuvieron comunicaciones mediante mensajes de texto, y a través de un operativo fiscal se produjo la intervención, encontrándolos semidesnudos en un hotel.

Penas: 4 años, PPL suspendida por 3 años. Inhabilitación para el ejercicio del cargo de docente universitario.

Reparación civil: S/ 15000.00.

Agraviado: el Estado.

Víctima: no se fijó reparación civil.

Caso 4. Docente de la Universidad San Cristóbal de Huamanga, Perú

(Exp. n.o 1343-2017)

Se imputa a Máximo Ángel Guillén Maldonado, docente de la UNSCH, haber solicitado de manera indirecta favores sexuales a cambio de aprobar a la alumna, T.L.O., en la mencionada asignatura. Fue intervenido por el Grupo Terna el 28 de julio de 2017 en una habitación del hostel Tres Balcones. La alumna comunicó telefónicamente a su compañero las intenciones del imputado, este último informó a la PNP.

Penas: se acogió a terminación anticipada. 4 años y 6 meses, PPL efectiva, inhabilitación por 4 años y 6 meses (incisos 1, 2, 4 y 8 del art. 36 del CP) y 304 días multa, a razón de S/ 7.50 en total S/ 2 280.00.

Reparación civil: S/ 2500.

Agraviado: el Estado.

Víctima: no se indica.

Sector justicia y seguridad:

“...que no se demorarían sino una hora, que no le diera miedo que su marido no iba a saber nada, así como que, si no salía con él, JEISON se iría para la correccional”,
Juez de familia, Colombia⁵⁶.

En la aplicación de la ley, cuando las mujeres más necesitan sus derechos para ser protegidas, a menudo son vulneradas y tienen menos capacidad para exigir la rendición de cuentas a los funcionarios públicos, como cuando buscan seguridad y protección contra la violencia.

En la *Recomendación general número 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia* (CEDAW/C/GC/33)⁵⁷, instrumento internacional que a la fecha hace referencia a la relación género y corrupción, se indica que:

“El derecho de acceso de las mujeres a la justicia es esencial para la realización de todos los derechos protegidos en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es un elemento fundamental del Estado de derecho y la buena gobernanza, junto con la independencia, la imparcialidad, la integridad y la credibilidad de la judicatura, la lucha contra la impunidad y la corrupción, y la participación en pie de igualdad de la mujer en la judicatura y otros mecanismos de aplicación de la ley. El derecho de acceso a la justicia es pluridimensional. Abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, el acceso, la buena calidad, el suministro de recursos jurídicos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. A los fines de la presente recomendación general, todas las referencias a la ‘mujer’ debe entenderse que incluyen a las mujeres y las niñas, a menos que se indique específicamente otra cosa.

[...]

15. Respecto de la justiciabilidad, el Comité recomienda que los Estados Parte: [...] e) **aborden la corrupción en los sistemas de justicia como un elemento importante para eliminar la discriminación contra la mujer en cuanto al acceso a la justicia**”.

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia, Apelación AP1908-2018, Radicación n.º 51744, Acta 145 (de mayo de 2018). MP: Luis Guillermo Salazar Otero.

⁵⁷ *Recomendación general n.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia* (CEDAW/C/GC/33) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú de 2012, las mujeres perciben como más corruptos a funcionarios de la policía y el poder judicial con un 66% y 54% respectivamente, seguidos por el congreso con un 48%. Precisamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita de trabajo a Perú entre los días 29 y 31 de octubre de 2018 con el objetivo de dar seguimiento a los proyectos de reforma del sistema de justicia del país y de obtener informaciones relativas a la situación de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes. Sobre los hechos de corrupción en el sistema de administración de justicia de Perú y su afectación a los derechos relacionados a las garantías judiciales, a la protección judicial y al acceso a una justicia independiente, imparcial y efectiva, la Comisión destacó la particular preocupación de que algunas de estas acciones se habrían producido presuntamente en el marco de la investigación, juzgamiento y sanción de actos de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes⁵⁸.

Caso 1. Juez supremo de Ancash, Perú

(Exp. n.º 2-2000)

Mario Zózimo Oropeza Villanueva, exvocal de la Sala Especializada en Delitos Tributarios y Aduaneros, cobró 800 dólares y solicitó favores sexuales a la esposa de un litigante para favorecerlo en el proceso.

Fue intervenido por la OCMA el 2 de marzo de 2000 en un hostel, luego de recibir los \$ 800.00 de la denunciante y cuando la invitaba a tener relaciones sexuales.

Penas: se le impuso 12 años de PPL, la Corte Suprema lo redujo a 10 años.

Reparación civil: S/ 10. 000.00.

Agraviado: el Estado.

Víctima: no se fijó reparación civil.

⁵⁸ <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/243.asp>

Caso 2. Juez de familia de Arequipa, Perú

Eloy Guillermo Orosco Vega, aprovechando su condición de juez provisional del Segundo Juzgado Especializado de Familia de Arequipa, ofrece ayuda para mejorar la solicitud de tenencia de hijo menor, ya que esta estaba mal formulada por su abogado y sería desestimada. En un bar le indicó para tener intimidad (relaciones sexuales) de una forma sutil, y a cambio tendría a su hijo.

El acusado es sentenciado por cohecho pasivo específico, en apelación es absuelto por considerarse que la solicitud del favor sexual fue sutil (Apelación 14-2015/NCPP). La controversia en el presente caso se ciñe a poder dilucidar si el elemento constitutivo del tipo penal “beneficio” puede ser realizado de manera sutil. Dicho en otros términos, si esta sutileza en el mensaje para influir o decidir en un asunto sometido a su conocimiento puede ser suficiente para que se consume el delito. No existe mayor cuestionamiento en que el favor sexual se encuentre dentro de una de las formas de ventaja o beneficio al que se refiere el delito, sino a la conclusión a la que arriba la sala de juzgamiento, respecto a que la solicitud de favor sexual fue sutil.

Caso 3. Policía de San Isidro, Perú

(Exp. n.º 1929-2007)

Se le imputa a un instructor policial de la comisaría de San Isidro, que entre los días 16 a 22 de agosto de 2017, solicitó a la denunciante, K.S.S.C., quien tenía una denuncia por delito de hurto de S/ 8 800.00, mantener 4 relaciones sexuales para omitir dar trámite a la citada denuncia y favorecerla con el archivo de esta.

Las relaciones se materializaron el 16 y 22 de agosto de 2017 en el hotel Paraíso.

El caso se encontraba en etapa intermedia, con acusación. Se solicitó por el MP 7 años y 4 meses de PPL e inhabilitación por 3 años y 8 meses (incisos 1, 2 y 8 del art. 36 del CP).

Caso 4. Comandante de la Policía Nacional del Perú de Piura, Perú

Caso en investigación preliminar. Se le investiga porque habría solicitado favores sexuales a N.M.R.S., alumna de la Escuela Técnica de la Policía de La Unión, a efecto de levantar castigos impuestos por él (no visitar a su familia, ni tener acceso a su teléfono celular).

La agraviada refiere que, en febrero de 2017, cuando le confiscaron su celular, el investigado se comunicó con ella para proponerle por primera vez levantarle el castigo a cambio de mantener relaciones sexuales. A partir de ello, las propuestas fueron reiteradas. Que, para ver a su familia, en 3 ocasiones accedió a lo solicitado.

La denuncia fue presentada el 30 de septiembre de 2017 ante la Inspectoría de la PNP y la Fiscalía.

Estado: investigación preliminar.

Se investiga a nivel de la Fiscalía, además, a un capitán y a un teniente porque solicitaron dinero para levantar castigos que se imponían en la mencionada escuela policial.

Caso 5. Especialista legal de San Juan de Lurigancho, Perú

Se imputa a Carlos Javier Rojas Bardales haber solicitado inicialmente favores sexuales y posteriormente la suma de \$ 100.00 a la litigante, E.A.S., a cambio de favorecerla en el proceso de alimentos seguido ante el juzgado que labora, indicándole que se haría cargo y le entregaría un proyecto de resolución.

La litigante denunció ante la OCMA, y se realizó el operativo el 27 de mayo de 2005, siendo intervenidos a bordo de un vehículo y con S/ 200.00 que ella le entregó.

Sentencia: se acogió a conclusión anticipada (reo contumaz).

Penas: 3 años PPL efectiva e inhabilitación por 3 años (incisos 1 y 2 art. 36. del CP). CS revoca la pena y le impone 3 años de PPL suspendida por el plazo de 2 años, y ordenó su inmediata libertad.

Reparación civil: S/1000.00, siendo agraviado el Estado.

Víctima: no se fijó reparación civil.

Igualmente se siguió proceso disciplinario y por Resolución del 07 de octubre de 2008, el CEPJ le impuso la medida disciplinaria de destitución por haber infringido sus deberes (incisos 1 y 6 del art. 201 del TUO de la LOPJ).

Caso 6. Juez de ejecución de penas, Florencia, Colombia

Radicación n.º 51744

Para el año 2012, el doctor Óscar Enrique Aguirre Perdomo se desempeñó como juez primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Florencia, motivo por el cual, le correspondió la vigilancia de la pena de 172 meses de prisión impuesta al señor José Benicio Lozada Parra por el delito de homicidio.

Valiéndose de su condición de juez, Óscar Enrique Aguirre Perdomo, supuestamente solicitó a Diana Lorena Jara Arcos, compañera sentimental de Lozada Parra, una suma de dinero y favores sexuales a cambio de concederle beneficios administrativos y judiciales al aludido condenado.

Fueron los anteriores hechos los que llevaron a la señora Diana Lorena Jara Arcos a denunciar al funcionario judicial por los punibles de concusión y acceso carnal violento, mientras que el juez encausado la denunció por el delito de cohecho.

Caso en etapa de juicio oral.

Condenado disciplinariamente por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Seccional Caquetá, con destitución del cargo e inhabilidad general por el término de 10 años.

Caso 7. Juez segundo promiscuo de familia de El Espinal (Tolima), Colombia

Proceso n.º 36570

Luis Alberto Villamarín Acevedo es denunciado por María Cristina Ruiz Torres, María Esther Ñustes Ortégón, Andrea del Pilar Aroca Cardozo y Olga Lucía Mayorquín Reyes. En todos los casos el procesado hizo valer su condición de funcionario judicial para solicitar prestación de contenido sexual, siempre a cambio de ayudar a las mujeres o a sus familiares en los procesos seguidos en la oficina judicial a su cargo.

En el caso de María Cristina Ruíz, el acusado, abusando de la función pública a él encomendada, solicitó beneficios sexuales a María Cristina Ruiz Torres, a cambio de favorecer al compañero permanente de esta en un proceso de revisión de cuota alimentaria adelantado en su despacho. Destaca el Tribunal cómo el funcionario pidió que esos favores sexuales le fueran prestados por una colegiala que debería conseguirle la señora Ruiz Torres, ante la no concreción de este intercambio, el juez solicita los favores a la señora Ruiz.

Por su parte, en el caso de la señora María Esther Ñustes Ortégón, el funcionario, conforme lo relató la afectada, le propuso no reducir la cuota alimentaria establecida a favor de su hija si aceptaba sus propuestas sexuales, materializadas reiteradamente de manera verbal y con gestos insinuantes. Además, se reportan otros procesos penales en los cuales se le vincula por el delito de concusión, dentro de similar *modus operandi* y otros casos de acoso sexual por parte de judicantes.

Se condena al acusado a la pena principal de 90 meses de prisión, multa de 62,45 salarios mínimos legales mensuales e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por un lapso de 8 años, a título de autor del delito de concusión, en concurso homogéneo y sucesivo (artículo 404 de la Ley 599 de 2000).

Se reduce la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas a 6 años y 3 meses por parte de la Corte Suprema.

Caso 8. Juez de paz del distrito de Manantay, Perú

Le propuso a una joven mantener relaciones sexuales a cambio de solucionar los problemas judiciales de su primo, Koper Karol Ruiz Brito, quien tiene un proceso por faltas contra la persona (agresión verbal y daños materiales). Para tal efecto, la citó en el hospedaje Sol y Luna, de Manantay.

Fue sorprendido en flagrancia por la policía.

Sentencia: tres años de prisión (suspendida) y pago de una reparación civil de mil soles.

“¿Cuántos años tiene? ... ¿Pero está desflorada? ...

¿Qué es lo que quieren?, ¿que le baje la pena o la declare inocente? ...”,

Audio de César Hinostroza, presidente de la Segunda Sala Penal Transitoria Suprema,

4 abril de 2018⁵⁹.

Algunas reflexiones

Este apartado evidencia que la dimensión de género es relevante para un entendimiento de la corrupción y sus impactos a fin de enfrentarla de manera holística. Los casos y cifras ilustran la realidad de un problema multidimensional, que debe ser abordado desde diversas aproximaciones y por parte de diferentes actores, y que es poco visible en la región.

Doble naturaleza. Es compleja la corrupción sexual por su doble naturaleza; visto desde la violencia basada en el género, un caso en el que una persona en una posición de poder ofrece el intercambio de ese poder por un favor sexual puede ser descartado como “consensual” (y, por lo tanto, no violento). Vista desde los lentes de la corrupción, la misma oferta (una oferta que fácilmente sería percibida como corrupta si el “favor” fuera financiero) no se puede ver como corrupta cuando el favor es “meramente” sexual. Sin embargo, el daño psicológico a la víctima puede ser mayor y más duradero cuando se trata de “simplemente” sexo. Una segunda parte del problema es la percepción de las víctimas de que si se presentaran para quejarse, nada bueno sucedería (Lindberg y Stensöta, 2018).

⁵⁹ Parte de los denominados “audios de la vergüenza” que involucran casos de corrupción judicial e incluyen la solicitud de favores sexuales, entre otros desvíos y abuso de poder. Sobre el audio del presidente, véase: <https://laley.pe/art/5711/este-es-el-audio-que-compromete-al-juez-supremo-hinostroza-pariachi-con-ilegal-reduccion-de-pena-a-violador-de-menor>; otros casos, véase: <https://www.youtube.com/watch?v=-JzOvAkKxdk>; <https://trome.pe/opinion/el-buho/walter-rios-verguenza-juez-pedia-favores-sexuales-92674?foto=1>. Consultado en noviembre de 2018.

Abordaje judicial. Precisamente, lo que evidencian los casos es que es muy difícil entender el fenómeno de manera integral, y las cifras —en los países analizados— son inexistentes a este respecto. Por ejemplo, la Procuración de Derechos Humanos de Guatemala, en respuesta a cuestionario, indica que no ha recibido denuncias que relacionen el acceso a servicios básicos, corrupción y extorsiones. Durante las entrevistas y el taller en [Guatemala](#), al tratar casos hipotéticos, se señalaba que se seguiría una ruta de atención de delitos contra la mujer, es más, los funcionarios mencionaban que los casos de corrupción, como el soborno, implicaban como moneda de cambio dinero, “no existe una tipificación legal específica para la situación concreta (acoso sexual), y la extorsión sexual no está reconocida legalmente”. Sin embargo, en la ley penal de Guatemala, para el cohecho tanto activo como pasivo, el objeto material del delito es *cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio, como favor, dádiva o presente promesa, o ventaja*.

Por su parte, los casos reseñados de Perú son abordados desde la dimensión de corrupción, pero la parte de violencia sexual no es visibilizada, es más, la reparación civil se establece para el Estado en todos los casos y no para las víctimas —agredidas—. Sin conocer mayormente los casos no es posible profundizar sobre el hecho de que el proceso penal, de esta manera, no parece resarcir a las mujeres agredidas, y antes podría ser un espacio revictimizador⁶⁰.

El caso del juez segundo promiscuo de familia de El Espinal (Tolima), Colombia, es interesante porque la Corte Suprema de Justicia se plantea la “disyuntiva” de la ruta más idónea.

“Precisamente por esa adscripción inescapable al abuso de la función pública como medio para obtener la indebida utilidad, o mejor, el favor sexual de otra manera inalcanzable, es que el delito se encuadra dentro del atentado contra la Administración pública y no en las fronteras del acoso sexual que postula el defensor, pues, en la novísima conducta introducida por el artículo 29 de la Ley 1257 de 2008, que agrega el artículo 210 A al Código Penal, no se delimita de sujeto activo calificado el hecho, ni se supedita el mismo al abuso del cargo o de la función, notas características que, en razón del principio de especialidad,

⁶⁰ El Ministerio Público de Perú responde ante la pregunta si existen denuncias o casos de exigencia —a mujeres u hombres— de favores sexuales a cambio de prestación de servicios públicos (salud, educación, subsidios, vivienda, bolsas de alimento), se responde que no existen datos al respecto. En general, sobre la pregunta por denuncias sobre casos relacionados con servicios básicos y corrupción en estos sectores, se indica que a nivel nacional se registran un total de 74.970 casos por delitos de corrupción de funcionarios desde la implementación del Nuevo Código Procesal Penal al 30 de septiembre de 2018, sin embargo, no existen datos desagregados sobre lo señalado (oficio n.º 001374-2018-MP-FN-FSNC-EDCF).

obligan a acudir al artículo 404 *ibidem*, marco típico que de forma integral, con el *nomen iuris* de concusión, recoge el comportamiento contrario a derecho del acusado”.

Estas diferencias ilustran dificultades en el entendimiento conceptual de la sextorsión como corrupción y que no existe una ruta clara y definida para tratar casos de esta naturaleza de manera integral. No toda violencia contra la mujer es corrupción, ni toda manifestación de corrupción es violencia contra la mujer, sin embargo, existen casos que son los dos.

Por otro lado, en las decisiones del sector educación, ¿es solo la condición de centro de educación pública la que hace que el delito sea considerado un delito asociado a la corrupción? ¿Un profesor en un centro educativo de naturaleza privada que haga la misma solicitud ya lo hace un crimen distinto? Se requiere mayor profundización sobre el bien jurídico tutelado y demás aspectos jurídicos. ¿El reto está en la definición de corrupción? ¿En la tipificación de los delitos o en ambos?

La definición de la naturaleza permite también tener claridad sobre el tratamiento de los casos, que redundan en el derecho de igualdad ante la justicia. Que tanto la ciudadanía como la institucionalidad tengan presente una ruta de atención, instituciones involucradas, entre otras. Es de destacar de los casos reseñados de Perú que la mayoría fueron capturas en flagrancia, es decir, que existe una fuerza anticorrupción en la que la ciudadanía tiene confianza para hacer las denuncias, con capacidad policial para actuar. Se trata de la recientemente creada Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), órgano disciplinario del Poder Judicial, que desarrolla actividades de control preventivo, concurrente y posterior, respecto de todos los jueces y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial. Es necesario profundizar sobre el conocimiento de esta experiencia y su alcance, pero es un interesante punto de partida para mayores desarrollos a nivel regional.

El silencio. Se desconoce la verdadera dimensión del fenómeno, entre otras razones, porque las víctimas tienden a guardar silencio por miedo a ser estigmatizadas; este estigma es aún más grave, por ejemplo, cuando se es mujer e indígena (entrevista con la jefa de la Fiscalía de la Mujer en Guatemala). Para las víctimas de la extorsión sexual, el miedo, la vergüenza y el estigma asociados con los delitos sexuales aumentan la dificultad de manifestarse. Cuando a una mujer o a una niña (o, en algunos casos, a un niño o a un hombre) se le pide un soborno sexual en lugar de un soborno monetario, puede experimentar el mismo tipo de vergüenza que se experimenta en las violaciones y en otros tipos de violencia sexual, y

puede temer que revelar lo que ocurrió incurra en el mismo tipo de estigma social (Asociación Internacional de Jueces Mujeres, IAWJ, 2012). **El acceso a la justicia —la denuncia—** es el vínculo entre la vulneración y la respuesta del Estado, es la oportunidad de restablecer la situación de la agredida y reivindicar la vulneración. A esto se suman dificultades probatorias; en la mayoría de los casos, la persona que busca un favor sexual y la persona a quien se le pide el favor son los únicos testigos.

“[...] bien pudo hacer uso de su coquetería natural para
hacer caer en tentación al procesado”,
Defensa caso del juez de familia.

Medición. A pesar de su efecto desproporcionado en las mujeres, la corrupción que implica explotación sexual escapa a la medición en los análisis de corrupción estándar y no es visible en la manera como se manejan las estadísticas institucionales en las entidades consultadas (entrevistas y encuestas). Esto, sumado a que no se **denuncia**, significa que la evidencia sobre su prevalencia y las formas que adopta es generalmente anecdótica en lugar de sistemáticamente registrada. Además, debido a la naturaleza y el estigma asociado con la explotación sexual o la extorsión, es más difícil de perseguir como un caso de corrupción en los tribunales de justicia, lo que lleva a un análisis estadístico engañoso de los registros judiciales (Asociación Internacional de Jueces Mujeres, IAWJ, 2012).

Los datos. La relevancia de la dimensión de género en la corrupción se traduce en definir si la misma es necesaria para un entendimiento holístico y multidimensional del fenómeno y las consecuentes acciones de política pública para enfrentarlo, tanto desde la prevención como su persecución. Partiendo de los datos e información, que efectivamente se produce, y generar la que sea posible y necesaria para análisis, estudios y toma de decisiones. Esto implica no solo la adquisición de los datos, sino —lo más importante— el uso que se dará a los mismos.

Aproximación desde los derechos humanos. Más allá de la necesidad de precisar las cifras para dimensionar la incidencia de la corrupción —y los riesgos de la corrupción— en las mujeres, lo expuesto permite apreciar que la dimensión de género es relevante en el entendimiento de la corrupción y sus impactos en los derechos humanos de las mujeres. Por tanto, es necesario considerar, como se ha señalado, el entendimiento de esta problemática y las propuestas de abordaje desde el enfoque de los derechos humanos.

Con lo planteado a lo largo de este apartado, puede verse cómo la pequeña y la gran corrupción, de manera directa o indirecta, pueden impactar de manera diferenciada a las mujeres y niñas. Se partió de dos preguntas: si las mujeres están más expuestas a la corrupción y qué elementos de género las hacen más vulnerables a los riesgos de la corrupción. Más allá de los números, que son importantes, se trató de ilustrar que sí se da ese impacto diferenciado, que existen para las mujeres de la región características específicas de género (o elementos de la cultura —patriarcal—) que aumentan su vulnerabilidad a la corrupción. Que al depender en mayor medida de la prestación de ciertos servicios están más expuestas a los riesgos de corrupción, y se señalaron algunas cifras ilustrativas destacando que, en todo caso, se trata de un tema de vulneración de derechos humanos. Esto es un punto de partida para que los operadores del estado y la sociedad civil puedan profundizar sobre la problemática.

2.2. Manifestaciones de la corrupción (y sus redes)

Un segundo escenario en el que se evidencian los impactos diferenciados de la corrupción es cuando manifestaciones específicas de esta afectan desproporcional y, especialmente, a mujeres y niñas, como facilitar, permitir y, en algunos casos, hasta promover la comisión de delitos, como la trata de personas. Aun cuando el trato corrupto no involucre como parte de la relación a mujeres, estas son las principales perjudicadas.

Se analiza entonces la corrupción como facilitadora de actividades criminales, particularmente la trata de personas, y su impacto diferenciado en mujeres. El apartado partirá de una aproximación general al delito de trata y posteriormente la relación entre este y la corrupción, en términos de sus impactos diferenciados.

Corrupción y otras manifestaciones de crimen organizado que impactan de manera diferenciada a las mujeres. Se desarrolla esta relación principalmente a partir de la trata de personas, sin embargo, el impacto diferenciado puede darse en otras situaciones o frente a otras problemáticas asociadas al crimen organizado, como pueden ser: temas de contratos o licitaciones en territorios donde estas operan; participación política limitada por redes clientelares; persecución/amenaza/muerte a líderes; temas de acceso a tierra, vivienda u otros, situación que puede verse agravada en escenarios de conflicto armado o transición frente a la condición de ser mujer, víctima, líder social u otro. Así, la

corrupción debilita la participación de la mujer en el ámbito público, contribuye a la exclusión social e incrementa la discriminación de género⁶¹.

La corrupción y su relación con el crimen organizado intensifican la violencia contra la mujer e impiden, entre otras cosas, su participación política. En países como Afganistán, Guinea, Kenia, Filipinas o Zambia, según informes de la ONU, las mujeres han sufrido violaciones, violencia física, secuestros y hasta muerte por parte de organizaciones criminales asociadas con agentes corruptos para evitar su participación en política (UNIFEM, 2010).

Estos riesgos pueden darse también en escenarios de transición, como en el caso colombiano, donde el principal reto es superar la condición de víctima, pues son mayoritariamente mujeres, más de 3,9 millones de mujeres que deberán sentirse con sus derechos satisfechos (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), pero también se pueden dar otros escenarios en que la corrupción violenta de manera diferenciada a la mujer, por ejemplo, en relación con los nuevos roles o liderazgos que se fomentan para la mujer en el posconflicto, principalmente como agente transformador. Otro riesgo es que parte de la delincuencia de conflicto se transforme en criminalidad organizada, esto quiere decir nuevas vulnerabilidades de la mujer o aumento de problemáticas existentes. Se generan oportunidades mayores para nuevos tipos de violencia y delitos como el tráfico de personas y la extorsión, entre otros, así como afectación a movimientos y organizaciones sociales locales.

El fenómeno de la minería ilegal en Perú ilustra las complejidades y las conexiones entre la corrupción, el género y el crimen organizado. Según The Global Initiative against Transnational Organized Crime, la minería ilegal a menudo está vinculada a la corrupción de funcionarios del gobierno, la trata de personas, el lavado de dinero y el contrabando, entre otros problemas. La mayor vulnerabilidad de las mujeres a la explotación sexual aumenta el riesgo de tres formas de corrupción relacionadas con el género: la prostitución sexual, la trata de personas y el acoso sexual (Bird y Krauer, 2017).

⁶¹ Respuesta cuestionario de la Fiscalía Contra el Crimen Organizado de Guatemala, julio de 2018.

Mujeres y niñas de regiones pobres de Perú son reclutadas a través de ofertas de trabajo falsas y traficadas a áreas mineras, como La Pampa y Delta 1 (ambas en la provincia de Madre de Dios) y La Rinconada (en la provincia de Puno) para trabajar en burdeles. Se calcula que hay aproximadamente 2.000 trabajadoras sexuales empleadas en la minería ilegal de oro. Se estima que en La Rinconada hay más de 4.500 niñas peruanas y bolivianas traficadas para explotación sexual para trabajar en bares frecuentados por mineros (Bird y Krauer, 2017).

Para la Fiscalía contra el Delito de Femicidio de Guatemala, investigaciones relacionadas a estructuras criminales denominadas maras o pandillas evidencian que dentro de sus actividades delictivas está el dar muerte a mujeres, derivado de la concepción patriarcal que impera en estos grupos. Se establece que existe colaboración por parte de empleados o funcionarios públicos, quienes les facilitan información y medios para que estos grupos puedan seguir operando de forma delictiva. Al existir personas trabajadoras del Estado que coadyuvan a organizaciones criminales para la comisión de hechos delictivos que atentan contra la vida de las mujeres, sin duda la corrupción se constituye en un facilitador⁶².

2.2.1. De la trata de personas

De acuerdo con el Protocolo contra la Trata de Personas, adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁶³, el delito se define como:

“Artículo 3. Definiciones

Para los fines del presente protocolo: a) por ‘trata de personas’ se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; b) el consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a

⁶² Respuesta a cuestionario de la Fiscalía contra el Delito de Femicidio, julio de 2018.

⁶³ Para el Protocolo Contra la Trata de Personas, véase:

https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf

cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará ‘trata de personas’ incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) por ‘niño’ se entenderá toda persona menor de 18 años”.

La trata de personas es un delito en el que se aprovecha la vulnerabilidad de la víctima, se presenta abuso de poder por parte del traficante y su propósito es la explotación de diversa naturaleza; puede tener alcance global, local y transnacional. La corrupción que afecta a la víctima puede ir desde la pequeña corrupción, en forma de extorsión u otra, hasta gran corrupción o sistémica, que se puede relacionar con la criminalidad organizada, donde la pequeña corrupción suele ser un eslabón de una red criminal.

El delito de trata de personas (acciones, medios y fines)

ACCIÓN	MEDIOS	FINES
<ul style="list-style-type: none">- Captación- Transporte- Traslado- Acogida- Recepción	<ul style="list-style-type: none">- Amenaza/coacción- Violencia- Rapto- Fraude- Engaño- Abuso de poder /Vulnerabilidad- Concesión- Pagos- Beneficios	<ul style="list-style-type: none">- Explotación sexual (prostitución, esclavitud sexual)- Explotación laboral (mendigar, servicios o trabajos forzados, servidumbre, esclavitud, prácticas análogas, esclavitud laboral)- Extracción o tráfico de órganos o tejidos

Esta definición da un marco común, aun cuando el fenómeno en cada país o región presente características particulares y, por tanto, los tres elementos que lo constituyen (conducta, medios y finalidad) puedan diferir.

Subregistro. Sobre el delito hay gran subregistro, se estima que solo una de cada 20 o 30 víctimas son reconocidas (UNODC, 2010)⁶⁴. La data existente sobre el número de casos, modalidades, perfiles de víctimas y autores es escasa y difícil de estimar. Hay poca información sobre su desarrollo, en especial sobre las formas de explotación. La trata con fines de explotación sexual y el trabajo forzoso son las formas más notables, pero las víctimas también pueden ser explotadas de muchas otras formas; se trafica con ellas para ser usadas como mendigos, para matrimonios forzados o simulados, para la producción de pornografía o para la extracción de órganos, por mencionar algunas que los países han informado. (UNODC, 2016).

La falta de información dificulta respuestas efectivas para contrarrestar el delito. Así indica la CICIG que “en Guatemala la carencia de datos acerca de la verdadera dimensión de este fenómeno delictivo compromete seriamente la adopción de políticas públicas frente a la trata —sobre todo en lo referente a su dimensión transnacional— y dificulta la evaluación realista del impacto de cualquier plan de intervención (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala; UNICEF, 2016).

Negocio rentable. El tráfico y la trata de personas son, en términos económicos, probablemente el cuarto sector mundial más grande de la delincuencia, estimado en un valor de mercado anual de al menos 157 mil millones de dólares. La globalización y el aumento del acceso al transporte desde cualquier rincón del planeta han hecho posible que las redes criminales organicen el movimiento de víctimas esclavizadas, de refugiados y migrantes a niveles sin precedentes, incluso para movimientos de masas (INTERPOL; RHIPTO; Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2018). Dicha economía criminal genera un alto rendimiento económico y conlleva bajo riesgo de sanción, por lo que parte del crimen organizado en la región ha virado su actuación del tráfico de drogas y armas hacia el comercio de seres humanos, o sumado esta modalidad delictiva a la que ya realizaban. Esta diversificación de la actividad criminal es posible considerando además que las plataformas de servicios, facilitadores como la corrupción, estructuras de lavado de dinero, rutas y otros, les son de utilidad para los diferentes mercados.

⁶⁴ Precisamente este punto se abordó en la visita a la Procuración de Derechos Humanos de Guatemala, se señaló que hay poco acceso a la justicia para las víctimas de trata y debilidad en su detección, siendo los departamentos fronterizos donde se da el mayor número de denuncias. Entrevista realizada el 23 de julio de 2018, liderada por la procuradora adjunta, Dra. Miriam Roquel, con la participación de la Licda. Ana Lissette Pérez Garavito, Defensoría de la Mujer, Licda. Ana Lucia Peláez, Defensoría de las Personas, Licdo. Luis Ardón, Unidad Contra la Impunidad.

La mayoría de las víctimas registradas, según las investigaciones que se adelantan, son mujeres cabezas de familia, a quienes les ofrecían salarios de entre 18 mil y 20 mil dólares, por trabajar en restaurantes, hoteles o en el cuidando a niños y ancianos. Declaraciones del fiscal general de Nación de Colombia, Néstor Humberto Martínez⁶⁵.

Un asunto de género. Factores como el sexo, la edad, el estado migratorio, la procedencia etnolingüística y la pobreza determinan la vulnerabilidad de ciertos grupos a ser víctimas de la trata de personas. Así, las mujeres y los niños son los grupos más reportados, constituyendo en conjunto el 79% de los casos registrados. Asimismo, las mujeres mayores de edad son el grupo más extenso, representando el 51% de lo reportado. (UNODC, 2016).

De acuerdo con las cifras registradas, se trataría de un crimen con un sesgo de género que señala la existencia de circunstancias especiales de vulnerabilidad para las mujeres y niñas que las llevan a ser víctimas de trata, por tanto, las políticas públicas en la materia suelen incluir un enfoque de género⁶⁶. Siendo importante señalar también que las cifras de víctimas masculinas han ido en aumento, de un 13% en 2004 a un 21% en 2014 (UNODC, 2010).

Según Carlos Andrés Pérez, responsable del Proyecto Nacional Lucha contra la Trata de Personas de UNODC en Colombia, se escogen escenarios donde son vulnerables las mujeres, por ejemplo, clínicas. Si un hijo necesita ayuda, los tratantes ofrecen el pago de los gastos médicos y la mujer queda con la deuda. Muchas veces las mujeres sí saben que son contactadas para estas finalidades, pero son vulneradas en su autonomía, se abusa de población vulnerable⁶⁷.

⁶⁵ “Eso es cuento”, campaña de la Fiscalía General de la Nación de Colombia (2018). Recuperado de <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/se-registraron-200-victimas-de-trata-de-personas-en-los-ultimos-dos-anos-articulo-748137>

⁶⁶ A manera de ejemplo, la Estrategia Nacional de Colombia incluye los enfoques de derechos, género, generacional, ciclo vital, diferencial, territorial y lucha contra el delito. Decreto n.º 1036 de 2016 “por el cual se adiciona un capítulo al libro 2, parte 2, título 3 del Decreto n.º 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Interior, con el fin de adoptar la Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2016-2018”.

Perú incluye los enfoques de género, intercultural y de derechos humanos en su Política Nacional. Ministerio de Justicia y el Derecho, Consejo Superior de Política Criminal, *Política Nacional Frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación*. Lima, 2015.

En respuesta a cuestionario de la Fiscalía Contra la Trata de Personas del Ministerio Público de Guatemala “el Plan Estratégico del Ministerio Público 2015-2019 hace hincapié en la necesidad de abordar, en materia de persecución penal, criterios específicos y diferenciados respecto de grupos de población, entre los que se encuentran las mujeres. Para el Ministerio Público, desarrollar una política de persecución penal democrática con perspectiva de género implica, entre otras decisiones, incluir en el catálogo de los delitos priorizados aquellos que afectan a las mujeres por su condición como tal, incorporándose en el análisis de estos las estrategias de investigación y persecución de los responsables de dichos delitos, reducir la victimización y procurar la reparación por el daño causado a las víctimas. Pero, asimismo, en el caso de mujeres imputadas, no descartar la relevancia jurídico-penal de las relaciones desiguales de poder que pudiese haber tenido injerencia en el caso concreto”.

⁶⁷ Entrevista a Carlos Andrés Pérez, responsable del Proyecto Nacional Contra la Trata de Personas de UNODC, Colombia, 15 de junio de 2018.

Las estructuras criminales aprovechan, por ejemplo, las dificultades económicas de las víctimas para ofrecerles trabajos en el exterior que, en realidad, son actividades de explotación sexual comercial —u otra—. Las víctimas no son solo personas de bajos recursos económicos o con poca educación, los tratantes se valen de cualquier situación de vulnerabilidad para reclutar, captar, engañar, etc., a sus víctimas, por ejemplo, un “ofrecimiento de trabajo” con mejores condiciones al actual, una “oportunidad” de estudiar en el extranjero, un/a nuevo/a “novio/a” que invita a viajar. Los tratantes utilizan cualquier *sueño* o deseo de la víctima⁶⁸.

⁶⁸ Ministerio del Interior de Colombia, Observatorio del Delito de Trata de Personas <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/trata-de-personas/mitos-y-realidades>. Consultado en diciembre de 2018.

De acuerdo con informe de la CICIG sobre trata de personas con fines de explotación sexual

Guatemala cuenta con indicadores económicos y sociales que son criminógenos para la trata de personas con fines de explotación sexual. Desde el punto de vista socioeconómico, presenta una de las mayores tasas de pobreza en América Latina, lo cual hace que la población —especialmente de niñas, niños y adolescentes— sea vulnerable.

[...] En algunos casos, la precariedad económica empuja a madres a vender a sus hijas, para que sean explotadas sexualmente. Como indicó una experta en atención a víctimas de trata, “[...] la propia mamá piensa: ‘Ella está en edad de estar con este señor, le va a dar quinientos quetzales por su virginidad’. Expresiones de las personas que dicen: “Mamá, ese señor me va a dar un celular por hacer tal cosa”, a lo cual la madre le responde: “No, m’ija, no le pida solo un celular, pídale más”. Es ahí donde decimos que es una cuestión de paradigmas sociales y de ignorancia también, de ignorancia de lo que eso significa para su vida.

[...] Otro ejemplo es el de una niña de 14 años que fue vendida por su madre a un policía, quien la mantuvo bajo cautiverio por cerca de once meses. Juanita narra: “Yo trabajaba en una tortillería que está en el Cerrito del Carmen, en la zona 1; me pagaban trescientos quetzales al mes y mi mamá me quitaba el dinero... Yo tenía catorce años de edad..., un día de enero de 2011... apareció el policía y me llevó a un cuarto contra mi voluntad..., me entró al cuarto y me dijo “quiero tener relaciones contigo”, y yo le dije que no quería hacer nada con él..., me amenazaba con un arma... y me decía “bien, lo tenés que hacer y punto”... porque mi mamá me había entregado con él, y yo ahí tenía que estar con él, y él decía que no podía hacer nada porque mi mamá me vendió por cien quetzales”.

Las dificultades de conseguir trabajo también obligan a las niñas y adolescentes a someterse a la trata con fines de explotación sexual, aun cuando deban soportar altos niveles de violencia y abusos. Es muy probable que las víctimas sufran inicialmente explotación laboral por la enorme necesidad que tienen en tortillerías, o como meseras, pero con salarios muy poco atractivos. Debido a ello, “[...] ya no quieren saber de ese tipo de trabajo y ven la prostitución como una alternativa; puede ser que alguien le ofrece que va a trabajar en bar o cantina y va a ganar más y esos son los aspectos que vulneran”.

Sin embargo, el factor más importante para la existencia de la trata en Guatemala es la cultura patriarcal. La violencia sexual es una constante en numerosos hogares guatemaltecos, donde muchas veces el padre, padrastro u otros parientes cercanos violan tempranamente a niños o niñas. El ingreso económico lo da el papá (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2016).

También es un asunto de [derechos humanos](#). De acuerdo con la Procuración de Derechos Humanos de Guatemala:

“En muchas ocasiones los actos de violencia contra las mujeres incluyen privarlas de su libertad, sustraerlas de su entorno y tratarlas de forma cruel, inhumana y degradante. En los peores casos, las mujeres son utilizadas para fines de explotación, en su mayoría de índole sexual, trastornando así las posibilidades de desarrollar sus propios proyectos de vida, impidiendo que lleven una vida libre de humillaciones y con plena satisfacción de sus necesidades humanas, por lo que se les daña en lo más íntimo de su dignidad”.

La violación de los derechos humanos por el delito de trata de personas ha sido reconocida como una forma de violencia contra la mujer en la Convención de Belém Do Pará (artículo 2), en la que se establece que:

“Se entenderá que violencia contra la mujer 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”.

Desde una perspectiva de género, la trata de personas constituye una de las formas más extremas de violencia contra las mujeres y por ende es una grave violación de sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la integridad física, psicológica, sexual, a la salud, a la libertad, a la seguridad personal, a la igualdad y a los derechos económicos, sociales y culturales.

“Las mujeres continúan siendo el grupo en mayor riesgo y en situación de vulnerabilidad ante la trata de personas, ya que, del total de víctimas detectadas por el Ministerio Público de Guatemala, el 61% son de sexo femenino. Lo que refleja una sociedad patriarcal, en tanto ‘la relación de poder directa de los hombres y las mujeres en la que los hombres, que tienen intereses concretos y fundamentales en el control, uso, sumisión y opresión de las mujeres, llevan a cabo efectivamente sus intereses. Esta relación de poder provoca desigualdad entre los dominadores: los hombres y los subordinados: las mujeres’. Es por ello que el sistema de dominación y subordinación más opresor es el patriarcado, que domina a través de la desigualdad de género; esta fue la primera estructura de dominación y subordinación de la historia y aún en la actualidad sigue siendo un sistema básico de dominación, el más poderoso y duradero de desigualdad”⁶⁹.

“Como la grave violación a los derechos humanos no afecta únicamente a las víctimas directas, sino que repercute en el entorno cercano de estas, en sus familias y en sus comunidades, constituye una práctica

⁶⁹ Respuesta a cuestionario, *op. cit.*

que reduce al ser humano a la condición de objeto o mercancía que se compra y se vende...”, Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2014-2024 de Guatemala (Ministerio de la Gobernación, 2014).

Y es un asunto de **crimen organizado**. Particularmente, es una manifestación del comercio ilícito transnacional en sentido amplio, donde las *mercancías* son personas, como pueden ser también armas, minerales, animales salvajes, droga, bienes comerciales o servicios. La trata de personas se relaciona con otras actividades de crimen organizado como explotación, migración, tala ilegal, minería ilegal e informal, bares, prostíbulos y narcotráfico.

En contextos de violencia generalizada e impunidad estructural, la presencia del crimen organizado fomenta la trata de personas, cuyas principales víctimas son mujeres y niñas. La corrupción y la cooptación del Estado por estructuras criminales aumentan desproporcionadamente los riesgos de violaciones a los derechos humanos de las mujeres⁷⁰.

La trata de personas debe entenderse igualmente en clave de economía criminal. Así, como parte de una lógica empresarial, las organizaciones criminales transnacionales diversifican hacia nuevos mercados, hacen lo que les resulte rentable: drogas, armas o personas. A manera de ejemplo, la diversificación de los carteles mexicanos del tráfico de drogas al tráfico de personas y migrantes (Wainwright, 2016).

La trata de personas en lógica de flujos ilícitos y la justicia de género. Una manera de entender la criminalidad transnacional es en la lógica de los flujos financieros ilícitos transnacionales (IFF), es decir, movimientos ilegales de dinero o capital de un país a otro. El movimiento es un flujo ilícito cuando los fondos se obtienen, transfieren y/o utilizan ilegalmente. Entre otros ejemplos, el caso de un traficante de personas que lleva un maletín de efectivo a través de la frontera y lo deposita en un banco extranjero (Global Financial Integrity, 2019). En un sentido amplio de flujos ilícitos, no se trata solo del movimiento financiero, sino de artículos o personas que no han sido autorizados, regulados o normalizados por los Estados y la comunidad internacional, lo que puede incluir flujos de capitales, personas, bienes y servicios e información. Estamos ante la conducta inicial, como es el tráfico de personas en este caso y el lavado de dinero, como IFF, proceso por el cual las ganancias obtenidas en forma ilícita se introducen en

⁷⁰ De acuerdo con el Plan de Trabajo para la Incorporación de la Perspectiva de Género en las Actividades y Funcionamiento de la CICIG para 2018-2019, socializado durante la visita *in situ*.

el sistema legal económico-financiero, entre otras conductas y facilitaciones que se interrelacionan para que la cadena de valor pueda tener lugar.

Además del costo humano, que se estimó en 24,9 millones de víctimas de tráfico de personas en 2016 (OIT y Walk Free Foundation, 2017; OIT, 2012), el tráfico de personas es de los delitos más rentables para las organizaciones criminales, la Organización Internacional del Trabajo estima que el trabajo forzado genera 150,2 billones de dólares al año, considerando en el cálculo solo tres formas de trabajo forzoso: explotación del trabajo forzado fuera del trabajo doméstico, trabajo doméstico forzado y explotación sexual forzada (OIT, 2014; GAFI-APG, 2018).

La red global de facilitadores —bancos, jurisdicciones secretas, compañías fantasmas, asesores legales y bufetes de abogados y autoridades gubernamentales corruptas—, que permite el flujo financiero ilícito que resulta del tráfico de personas, afecta de manera diferenciada a la mujer, por lo que enfrentar y dismantelar a los facilitadores globales y las jurisdicciones secretas es beneficioso no solo para la transparencia y la igualdad global, sino también para lograr una mayor igualdad de género y el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y las niñas (Grondona, Bidegain Ponte y Rodríguez Enríquez, 2016).

La mirada a los movimientos ilícitos es relevante también en términos de detección de las organizaciones. Muchos casos de investigación de organizaciones de trata de personas se han iniciado gracias a reportes de operación sospechosa de inteligencia financiera, es decir, por el seguimiento a los IFFs. Entrevistas realizadas al Ministerio Público de Argentina para el documento citado revelan que cada vez más se están iniciando investigaciones en la Unidad de Inteligencia Financiera, sobre la base de los informes de delitos relacionados con la trata de personas como precedente (Grondona, Bidegain Ponte y Rodríguez Enríquez, 2016).

El perfil del tratante y el rol de las mujeres. Los tratantes son principalmente organizaciones criminales —locales, nacionales o transnacionales—, aunque, como se indicó, la caracterización del delito varía en cada contexto nacional. En el caso peruano, aunque operan organizaciones criminales de orden transnacional, este no se presenta como el principal responsable de la trata, sino que el delito se encuentra asociado a la acción de agrupaciones criminales de menor complejidad, e incluso es asociada a los entornos familiares de las víctimas (Consejo Superior de Política Criminal, 2015).

En el caso de trata con fines de explotación sexual, la mujer es vista como mercancía, es un grupo vulnerable. Pero también el ser víctima en muchos casos le permite aprender “el negocio” y manejar una estructura paralela o distinta⁷¹.

De acuerdo con el informe de UNODC, en 2014 el 63% de los procesados son hombres y un 37% son mujeres; a pesar de que la mayoría son hombres, suele destacarse la alta presencia de mujeres como autoras o partícipes del crimen. Desde el punto de vista de los autores o partícipes, también es un asunto de género. De acuerdo con el estudio de UNODC, la presencia de mujeres es más común en la trata de niñas; normalmente desempeñan cargos menores dentro de la cadena de trata y, por ende, se encuentran también más expuestas a ser detectadas y procesadas que los varones, que suelen ocupar puestos más altos en la cadena criminal (UNODC, 2016). La mujer es usualmente la “manilla” o persona que facilita el enganche, pueden ser también cuidadoras en el sitio donde ocurre la explotación o reciben dinero de los clientes en los casos de explotación sexual. La creencia de que solo los hombres están involucrados en la trata de personas, hace más vulnerables a las probables víctimas; así, mujeres tratantes se acercan con facilidad y generan confianza en sus víctimas. En ocasiones, las mujeres que han sido víctimas pasan a ser luego explotadoras, llegando incluso a controlar sus propias redes⁷².

Según informe de la CICIG, la combinación de violencia sexual, discriminación y marginación económica provoca que mujeres que han sido víctimas de trata, al quedar embarazadas, en muchas ocasiones vendan a sus hijas o hijos para explotación sexual, dado que ellas mismas han sufrido con anterioridad las violaciones y han sido sometidas a esta explotación. El informe de la CICIG referencia el caso de una niña de 14 años vendida a un policía por su madre para ser explotada sexualmente, la madre había sido previamente violada por su padre durante varios años, hasta que la dejó embarazada (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2016).

Algunos casos connotados también han evidenciado que hay mujeres controladoras del negocio, al menos, del particular eslabón en la cadena de valor del delito. En julio de 2018 fue capturada Liliana del Carmen Campos Puello, alias la “Madame”, señalada de ser la líder de la red más grande de trata de personas en Cartagena, Colombia. Fue detenida junto con dos policías, un capitán retirado de la Armada

⁷¹ De acuerdo con la entrevista en la Fiscalía Contra el Crimen Organizado del Ministerio Público de Guatemala, visita *in situ* del 23 al 28 de julio de 2018.

⁷² *Ibidem*.

de Colombia y 14 personas más. Formaban parte de una red transnacional con miembros en Estados Unidos e Israel⁷³.

En octubre de 2018, 20 personas fueron condenadas por el delito de trata de personas. Las investigaciones arrojaron que pertenecían a una red criminal en el Valle del Cauca y el Eje Cafetero de Colombia. La organización engañaba a jóvenes de entre 18 y 24 años para viajar a Filipinas e Indonesia y, finalmente, eran obligadas a ejercer la prostitución. Las supuestas jefas de la banda se identificaron como Marta Lucrecia Hoyos Llanos, alias “María” y Luz Milena Giraldo Ortiz, alias “Valentina”. Martha Lucrecia Hoyos fue condenada a 30 años de prisión.

Finalmente, desmantelan una red colombo-española donde se identifican al menos tres roles distintos de mujeres, desde cabecilla hasta reclutadora, incluyendo una preparadora y acompañante de la víctima en el viaje⁷⁴.

Trata de personas interna y transnacional. El delito no es solo transnacional, en países de la región como Argentina, Colombia, Guatemala y Perú, parte del tráfico detectado es doméstico y se lleva a cabo dentro de las fronteras del país, fenómeno que se ha incrementado en los últimos años. Por ejemplo, el 42% de las víctimas detectadas entre 2012 y 2014 en la región fueron objeto de trata a nivel nacional, especialmente en zonas de alto turismo. Si bien parte del aumento puede atribuirse a las diferencias en los informes y la cobertura de datos, los países, en general, están detectando claramente más tráfico nacional en la actualidad (UNODC, 2016).

En los países también se pueden cumplir distintas etapas de la cadena de valor de la trata de personas, por ejemplo, Argentina es un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso (U.S. Department of State, 2014). Perú se considera un país de origen, destino y tránsito, con casos de trata con fines de explotación sexual, servidumbre, trabajo forzoso y explotación doméstica como las principales modalidades (Consejo Superior de Política Criminal, 2015). Colombia, igualmente, es un país de origen, tránsito y destino de este fenómeno delictivo, especialmente, en las modalidades de explotación sexual, trabajo forzado y matrimonio servil.

⁷³ Sobre el caso de “la Madame” de Cartagena,

véase: https://www.youtube.com/watch?v=_YuVsWDA9d0. Consultado en agosto de 2018.

⁷⁴ Fiscalía General de la Nación de Colombia <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/desmantelada-red-de-trata-de-personas-que-enviaba-jovencitas-colombianas-a-espana-para-que-fueran-explotadas-sexualmente/>. Consultado en diciembre de 2018.

El delito en cifras

De acuerdo con la Fiscalía contra el Delito de Trata de Personas de Guatemala⁷⁵:

Año	Número total de casos	Número de víctimas mujeres/ número de casos	Número de mujeres condenadas por el delito de trata de personas
2013	172		04
2014	266	89	09
2015	280	115	05
2016	243	124	06
2017	254	131	09

De acuerdo con el Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial del Organismo Judicial (CIDEJ), durante el 2017 fueron dictadas 43 sentencias por el delito de trata de personas y otras 3 por el delito de remuneración por trata de personas. El 78% (36) de estas sentencias fue dictado en sentido condenatorio, mientras que el 22% (10) restante fue dictado en sentido absolutorio⁷⁶.

El Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público (SICOMP) registró 266 denuncias por el delito de trata de personas durante 2017, en todo el país. En comparación con el año anterior, el número de denuncias registradas disminuyó un 21% (el MP registró 338 denuncias en 2016). Es el tercer año consecutivo en que este número desciende, pero es la primera vez que la diferencia es tan alta⁷⁷. En ese número de denuncias correspondientes al año 2017, 117 hombres, 280 mujeres y 9 no registrado fueron víctimas (37%, 61% y 2%, respectivamente⁷⁸).

Según datos de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas del Ministerio Público Fiscal de la Nación de Argentina⁷⁹:

⁷⁵ Respuesta a cuestionario, no se especifica si se trata de denuncias, investigaciones u otros, se asume son investigaciones.

⁷⁶ Respuesta a cuestionario, Procuración de Derechos Humanos.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Respuesta a cuestionario de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas del Ministerio Público Fiscal de la Nación de Argentina, octubre de 2018. Los datos mencionados a continuación se desprenden del análisis de los autos de procesamiento y sentencias dictadas por los tribunales federales de todo el territorio argentino desde la sanción de la ley de trata (año 2008).

	Condenadxs ⁸⁰ según género	Víctimas
Mujeres	Condenadas por trata sexual: 171 (entre las cuales hay 2 personas trans). Condenadas por trata laboral: 33.	Víctimas por trata sexual: 847 (entre las cuales hay 9 trans). Víctimas por trata laboral: 151.
Hombres	Condenados por trata sexual: 297. Condenados por trata laboral: 63.	Víctimas por trata sexual: 11. Víctimas por trata laboral: 195.

Las mujeres representan alrededor del 50% de condenados por el delito y casi la totalidad de víctimas de trata sexual. Los hombres superan las víctimas femeninas en la explotación laboral. Es importante destacar que la respuesta de Argentina desagrega la información de mujeres transexual.

De acuerdo con el informe de UNODC, en América del Sur todos los países reportaron al menos una condena entre 2012 y 2014, y la mayoría de los países clasificaron entre 1 y 20 condenas por año. Solo Argentina tuvo más, con totales anuales entre 30 y 60. El número de investigaciones es muy alto en América del Sur; Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia registraron cientos de investigaciones. Menos de la mitad (46%) son procesados, mientras que menos de un tercio del número de personas procesadas (28%) son condenados. En promedio, por cada 100 personas sospechosas o investigadas oficialmente por la policía, 13 son condenadas en el tribunal de primera instancia.

En Argentina para el periodo 2013 a 2017 hubo un total de⁸¹:

- 195 sentencias condenatorias.
- 431 autos de procesamiento.
- 2.127 víctimas en autos de procesamiento.
- 872 víctimas en sentencias condenatorias.

⁸⁰ Expresión textual de la respuesta.

⁸¹ *Ibidem*.

Finalmente, según la caracterización del delito que se hace en la política contra la trata de personas de Perú⁸², el 79,6% de agraviados por el delito de trata de personas fueron mujeres, mientras que un 16,1% fueron varones, y la mayor parte se trataron de víctimas menores de edad, de entre 13 y 17 años (53,1% de los casos). Asimismo, el 43,3% de los casos de trata de personas registrados se debían a casos de explotación sexual, siendo las mujeres las principales víctimas.

2.2.2. De la corrupción y la trata de personas

Puede decirse que la trata de personas se configura de manera similar a fenómenos de corrupción aquí señalados, por ejemplo, la extorsión para acceder a servicios. Hay un abuso de la posición por parte del autor o partícipe del delito, una situación de vulnerabilidad de la víctima que es aprovechada y una instrumentalización de esta. Además de estas posibles similitudes, la corrupción está —o puede estar— presente en toda la cadena de valor de la trata de personas. De hecho, se considera que es imposible que se realice la explotación sexual de niñas, niños, adolescentes, extranjeras y demás víctimas de trata sin el concurso de autoridades estatales y, especialmente, de las autoridades policiales y municipales (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2016).

La corrupción es posiblemente el factor más importante para explicar la trata de personas, y los países que hacen el menor esfuerzo para combatir la trata tienden también a ser aquellos con más altos niveles de corrupción oficial y viceversa (Zhang y Pineda, 2008). Se entiende que también existe un vínculo entre prácticas corruptas de funcionarios públicos y el fracaso de la implementación en las políticas nacionales contra la trata de personas. Investigadores sugieren correlación inversa estadísticamente significativa entre varios indicadores de corrupción y un índice compuesto de cumplimiento con los estándares internacionales para políticas contra la trata. Los resultados confirman el vínculo entre la corrupción entre los funcionarios públicos relevantes, como los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las fallas en la implementación general de las políticas contra la trata (Dijk y Klerx-Van Mierlo, 2013).

En muchos contextos, la corrupción que viabiliza delitos como la trata de personas es sistémica o endémica. Así, el Reporte Sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos indicó sobre la situación de Camboya que:

⁸² En respuesta al cuestionario, la información se recibió agregada.

“La corrupción endémica en todos los niveles de gobierno limitó severamente la capacidad de los funcionarios individuales para avanzar en la persecución de los traficantes. La Policía Nacional de Camboya mantuvo un mecanismo para que los trabajadores de las ONG informaran los incidentes de corrupción entre la policía contra la trata, pero no se presentó ninguna queja durante el periodo que abarca el informe. Los funcionarios locales facilitaron el tráfico transfronterizo al aceptar sobornos por falsificar documentos de identidad. Una ONG señaló que las redadas a establecimientos de tráfico sexual a veces no tenían éxito debido a la advertencia previa de la policía. Sin embargo, se informó que algunos jefes de policía provinciales trabajaron para minimizar estas filtraciones entregando los casos a la policía especializada antitráfico de personas juvenil (AHTJP), que realizó redadas independientes sin notificar a las autoridades locales hasta momentos antes de que comenzaran. Algunos funcionarios corruptos pueden haberse beneficiado directamente de establecimientos sospechosos de tráfico sexual y laboral. Los observadores de las ONG afirmaron que los agentes de policía camboyanos también solicitaron sexo comercial con menores durante el periodo que abarca el informe. De acuerdo con una de las ONG, aparentemente, fiscales y jueces aceptaron sobornos a cambio de la anulación de cargos y absoluciones. Los funcionarios corruptos a menudo impidieron el progreso en los casos en que se creía que los perpetradores tenían vínculos políticos, criminales o económicos con los funcionarios del gobierno. A pesar de estas tendencias, el Gobierno no investigó, procesó ni condenó a ningún empleado cómplice del tráfico, ni tomó medidas punitivas contra el exjefe de policía de Phnom Penh contra la trata de personas, quien finalmente fue promovido a una posición más alta en el Gobierno después de su mandato. La condena de tráfico fue anulada en una audiencia no anunciada del Tribunal Supremo a puerta cerrada en 2013” (U.S. Department of State, 2014).

Aunque no es referente a un país de la región, es radiográfica de cómo la corrupción en distintos niveles es fundamental para la ocurrencia de estos delitos que tienen un sesgo de género, impactando principalmente a mujeres y niñas.

Riesgos de corrupción en el tráfico de personas

Los riesgos de corrupción pueden estar a lo largo de la cadena de valor del delito de trata de personas, la cadena judicial y de apoyo a las víctimas. Es importante subrayar que estas son áreas que presentan oportunidades para la corrupción, pero no significa que la corrupción efectivamente esté presente en estas o que son específicas de determinada región.

La corrupción como facilitación para mover a las víctimas. Los traficantes pueden usar la corrupción como facilitador para mover a las víctimas a través de las fronteras internacionales. La corrupción se puede usar para facilitar la migración irregular en diferentes etapas del proceso, por ejemplo, para obtener documentos oficiales de que las víctimas no tienen derecho de acceso, como pasaportes, visas o permisos de residencia. También se puede usar para hacer que los oficiales de control de fronteras miren hacia otro lado en los puntos de control o para comprar el silencio de los oficiales de policía en diversas situaciones (UNODC, 2012).

Los actores estatales también participan en la apertura de un local en determinada zona o permiten su operación. Tienen el control de las autorizaciones y supervisiones sobre el funcionamiento de los negocios o empresas comerciales donde se desarrolla la explotación. Las autoridades también protegen indebidamente a los dueños de los negocios —en especial de bares, barras *show*, *night clubs* y otros centros nocturnos—, previniéndoles con tiempo de las redadas y destruyendo documentación comprometedora, con el fin de impedir la investigación penal. Por ello, las redes de trata siempre incorporan algún tipo de participación de las autoridades locales, regionales y nacionales (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2016).

Es decir, la cadena de tráfico puede abarcar desde el reclutamiento o la adquisición de las víctimas hasta la provisión de documentación (documentos de identidad, visas, permisos), el transporte dentro de los países o al otro lado de las fronteras, el control y la explotación continuos de las víctimas y el lavado de dinero proveniente de la actividad criminal (Programme against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe, 2002).

Las relaciones corruptas pueden involucrar a la policía, oficiales de aduanas, oficiales de visas o personal de la embajada, control de fronteras, servicios de inmigración, funcionarios locales, servicios de inteligencia y seguridad, fuerzas armadas (nacionales o internacionales), el sector privado (agencias de viajes, líneas aéreas, transporte, finanzas, instituciones, bancos) y personas, grupos, partidos con “influencia” (Programme against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe, 2002).

Sus actos pueden abarcar desde la pasividad (ignorar o tolerar el tráfico), participar activamente o incluso organizar el tráfico de seres humanos, es decir, desde una violación de los deberes hasta la corrupción o el crimen organizado.

Funcionarios corruptos pueden dirigir la economía criminal. Como indica el informe de la Comisión

Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Guatemala, *no es posible sin el concurso de autoridades estatales, principalmente las policiales y municipales*. Adicional al tema de encubrimiento y tolerancia se presenta la promoción directa, e inclusive, funcionarios dedicados directamente al negocio, como propietarios a través de testaferros. Son dueños de centros de explotación sexual y lavan sus ganancias a través de la inversión en transporte y otros negocios (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2016).

Participación del sector privado. Considerando que se trata de los riesgos de corrupción, se ha puesto énfasis en la posible participación de funcionarios públicos, sin embargo, la corrupción puede involucrar al sector privado como agencias de viajes, agencias de modelos, agencias matrimoniales, hoteles, empresas de construcción y otros; también puede contribuir a la trata de personas. Sin dejar de lado a uno de los principales actores de la cadena, que es el cliente que demanda el servicio —sexual, laboral u otro—.

Oportunidades para la corrupción en la cadena de justicia penal asociada a la trata de personas

La cadena de justicia penal abarca desde la redacción y adopción de legislación hasta medidas de prevención del delito, la investigación criminal, la búsqueda y el embargo de las ganancias económicas, el juicio y la sentencia, la confiscación de las ganancias y la aplicación de sanciones (Programme against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe, 2002).

Las relaciones corruptas pueden implicar a parlamentarios y funcionarios gubernamentales, investigadores, policías criminales, fiscales y jueces. Las personas, partidos políticos o grupos de interés pueden también jugar un papel importante.

Los actos de corrupción pueden ir desde la pasividad (ignorar, tolerar, evitar la acción) hasta una obstrucción activa de las investigaciones, procesos y procedimientos judiciales, la revelación y venta de información o afectar al curso de la justicia (Programme against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe, 2002).

La corrupción política también es facilitadora. La corrupción política también puede facilitar y perpetuar la demanda de trata al regular la prostitución —desde una perspectiva abolicionista⁸³—, lo cual puede ser resultado de un pacto de corrupción.

Oportunidades para la corrupción en la protección y apoyo a las víctimas

La corrupción y el crimen organizado también pueden estar presentes entre las ONG, otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas que brindan apoyo, protección y refugio a las víctimas.

Esto puede incluir la pasividad o las “compensaciones” (pasividad para no comprometer el acceso a las víctimas o la cooperación con instituciones oficiales), revelar o vender información sobre las víctimas, traicionarlas o que una organización esté infiltrada por traficantes (Programme against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe, 2002).

Según encuesta de UNODC de 2009⁸⁴, con respecto a las categorías de funcionarios públicos más vulnerables a la corrupción en relación con la trata de personas, el 65% de los encuestados indicaron que el control de fronteras/inmigración/aduanas era el más vulnerable; el 50% indicó policía y policías, y el 25% lo consideran organizaciones de la sociedad civil (UNODC, 2011).

Algunos casos para ilustrar los riesgos de corrupción a lo largo de la cadena de valor del delito de trata de personas con impactos diferenciados en las mujeres:

Guatemala:

En respuesta al cuestionario, la Fiscalía contra el Delito de Trata de Personas relacionó los siguientes. Durante la visita *in situ*, estos y otros casos fueron discutidos por diversas autoridades, a continuación, se relacionan:

⁸³ Existen dos corrientes principales en materia de prostitución y trata de personas, abolicionistas y regulacionistas. Los abolicionistas propugnan por penalizar la prostitución al considerarla una forma de violencia y opresión contra las mujeres. Combate el proxenetismo y considera que debe penalizarse el consumo de la prostitución. Los regulacionistas consideran que el Estado debe legalizarlo y, por lo tanto, reglamentar la instalación de prostíbulos, las formas de explotación de las mujeres y los controles sanitarios.

⁸⁴ En el documento se precisa que, a principios de 2009, la UNODC lanzó una encuesta sobre el tema de la corrupción y la trata de personas. La encuesta se realizó de forma electrónica. Se distribuyó un cuestionario a un total de 54 profesionales, incluidas autoridades de justicia penal, organismos de investigación, diferentes órganos gubernamentales, así como representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas y otras instituciones de la sociedad civil. Solo 8 practicantes completaron la encuesta (UNODC, 2011).

Caso Asociación Primavera
Caso Zulamita

En explotación sexual:
Caso concejal de Chiquimula

1. **Estructura primavera.** Adopciones irregulares y venta de personas. La CIDH condena al Estado de Guatemala por facilitar, por medio de una débil estructura institucional, la formación de redes y estructuras de delincuencia organizada dedicadas a adopciones internacionales⁸⁵. Cabe destacar que el delito de trámite irregular de adopción, de acuerdo con el artículo 241 ter. del Código Penal (artículo 54 de la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas LEYVET, 2009) ocurre: “Cuando una o más personas sean captadas, trasladadas, transportadas, retenidas, acogidas o recibidas con el fin de que funcionarios públicos, a sabiendas, den trámite, autoricen o inscriban una adopción, utilizando documentos o inscripciones en registros públicos falsos o donde se haya alterado la filiación de una persona menor de edad o cualquier otra información exigida por la ley para validez de una adopción”.
2. **Concejal de Chiquimula. Max Cordón Orellanana**, de 75 años, fue sentenciado por trata de personas y agresión sexual a una niña de 8 años. La niña había sido entregada por la madre al concejal. El exconcejal había sido absuelto y la Corte Suprema de Justicia resolvió que debían investigarse a estos jueces por prevaricato, a pesar de haber sido capturado en flagrancia, según se informó durante la visita *in situ*.

“En este caso, para quienes juzgamos y por mayoría, somos del criterio que no existió flagrancia [...], ya que no contempla nuestro ordenamiento jurídico penal, un tipo penal que establezca que conducir un vehículo y hacerse acompañar de una niña sea un delito”, firmaron los jueces, Carlos Guillermo Sosa Buezo y Luis Salvador López Mejía, en su sentencia del 29 de abril de 2015⁸⁶.

⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala. Sentencia de 9 de marzo de 2018.

⁸⁶ Para un análisis del caso, véase: <https://nomada.gt/pais/la-impune-historia-de-un-exconcejal-y-presunto-pederasta/>. Consultado en julio de 2018.

3. **Caso bar El Conquistador en Chimaltenango.** Lugar donde prostituían hasta niñas de 10 y 12 años, según se incluye en informe de la CICIG. Una adolescente narra que la dueña la obligaba a tener relaciones sexuales con policías y que el servicio ya se encontraba pago. Causa Penal 094-2013. Sentencia del 18 de octubre de 2013, del Tribunal de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente del Departamento de Chimaltenango (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala; UNICEF, 2016).
4. **Caso Barrientos. Abuso de poder.** Se destacó durante la visita *in situ* el caso Barrientos, en el que el hijo de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia es acusado de ser miembro de una red de trata de personas⁸⁷. No está claro si se da un aprovechamiento de la posición para favorecer el operar de la red, en todo caso, hay un abuso de poder.
5. **Barón Rojo.** Centro de explotación sexual. Se captaban las mujeres con avisos de trabajo por Facebook, entre otras modalidades. Tres mujeres fueron capturadas. Según se nos informó en visita, se desarticuló la estructura criminal y se aplicó extinción de dominio. Se investigó si la policía de vigilancia estaba involucrada⁸⁸.
6. **Otros.** Se relacionaron algunos otros casos sobre situación de explotación sexual o reclutamiento en cárceles, incluyendo femicidios; explotación sexual o laboral de menores en lugares como tortillerías; muerte de niñas en hogares de protección en el que presuntamente eran explotadas, entre otros casos. No se desarrollan porque el componente de corrupción no es visible de la información públicamente disponible. Aun cuando de las entrevistas se evidencia abuso de poder y posible facilitación por parte de autoridades, en algunos, este componente se encuentra en investigación.

Argentina:

1. **Fiscal federal, miembro estructura.** Expediente FCT 7789/2015/1 del registro del Juzgado Federal de Paso de los Libres, en el que la PROTEX actúa como Fiscalía Coadyuvante, se solicitó

⁸⁷ Sobre el caso, véase: <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/291914-detienen-hijo-magistrado-vinculado-red-trata-perso/>. Consultado en julio de 2018.

⁸⁸ Noticias de prensa sobre el caso <https://www.soy502.com/articulo/pnc-clausura-centro-nocturno-baron-rojo-5313>

<https://www.soy502.com/articulo/red-operaba-menores-edad-explotarlas-sexualmente-32419>

el procesamiento de 18 personas, entre quienes figura el ex fiscal federal de la localidad de Paso de Los Libres Benito Pont, acusadas de integrar tres bandas dedicadas a la trata de personas con fines de explotación sexual (informe MP Argentina).

2. **Oficiales de migración, permiso para residencia.** El caso judicial de Argentina demuestra algunas de las formas en que la corrupción desempeña un papel en los delitos de trata. Involucró a víctimas dominicanas traficadas por una red criminal en Argentina. Las autoridades locales encargadas de hacer cumplir la ley probaron la corrupción de ciertos oficiales en el departamento de migración para obtener de manera fraudulenta permisos de residencia para las víctimas que no tenían legalmente el derecho a la residencia. Los traficantes también estaban “gravando” a las víctimas para cubrir los costos relacionados con los sobornos. Esta era una forma adicional de controlar a las víctimas, además de aprovechar su miedo a la deportación debido a su estatus migratorio irregular (U.S. Department of State, 2018).
3. **Caso Nigeria. Presunta explotación laboral por diplomático.** Investigación preliminar iniciada por una denuncia de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en la que se indicó haber asistido a una mujer de nacionalidad nigeriana, presunta víctima de explotación laboral. La víctima, que se encontraba registrada en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como una persona con condición de diplomática, *trabajaba* para quien se desempeñaba como asistente del embajador de Nigeria (Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, 2017).
4. **Caso Cabañas Itá Ibaté. Inactividad judicial permitió que el delito siguiera ocurriendo.** Dos mujeres trasladarían a otras mujeres en taxis o remises desde la ciudad de Posadas (Misiones) hasta hoteles o cabañas de Itá Ibaté (Corrientes), para ofrecerlas sexualmente a cambio de dinero a los turistas alojados en hoteles de esa ciudad. Una de las mujeres coordinaba con los dueños y encargados de hoteles la “demanda” de las mujeres tratadas, mientras que la otra se encargaba de su traslado. En el transcurso de ese proceso, se planteó una cuestión de gravedad institucional, pues se advirtió que en el año 2011 se había iniciado una causa que tenía como objeto los mismos hechos que esta iniciada en el año 2016, y que el Juzgado Federal de Corrientes nunca profundizó, bajo el pretexto de que el cúmulo de tareas que recaía en forma diaria sobre dicha judicatura había impedido otorgarle a la causa el tratamiento adecuado. En

este contexto, se solicitó apartar al juez de la causa en el entendimiento de que su inacción no solo permitió que se siguiera ejecutando el delito en curso, sino que se garantizara su impunidad. Ante la solicitud, la Cámara Federal de Corrientes resolvió que no procedía el apartamiento del juez de la causa. A raíz de ello, se suscribió un recurso de queja en forma conjunta nuevamente, al que finalmente tampoco se hizo lugar. Sin perjuicio de ello, el reclamo de este MPF frente a la actuación del magistrado se sumó a una lista de casos, muchos por tráfico de estupefacientes, en los que también se había cuestionado su desempeño (Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, 2017).

5. **Oficial de policía miembro de red de trata.** Sentencia 14 mayo de 2014. Cardaci y Mossolini (que es un oficial de policía) fueron acusados de albergar a 4 mujeres paraguayas en Arana (en La Plata) para explotarlas sexualmente, promover y facilitar la prostitución, con la presunta colaboración de un tercero, apellidado Melo, como participante secundario. El lugar donde se realizaba la prostitución era un “restaurante” que solo funcionaba detrás de puertas cerradas con barras intermedias, sin ningún signo que lo identificara. Para tener acceso era necesario hacer sonar una campana y esperar a que se le atendiera. Según lo informado por las víctimas, el principal acusado obtenía el 50% de lo que ganaban. Las “horas de trabajo” comenzaban a las 6 p. m. (excepto los sábados y domingos, que comenzaban a las 3 p. m.) hasta las 3 o 4 a. m. Y trabajaban desde el martes hasta el domingo. No trabajaban el lunes, y las tenían controladas cuando salían. Las víctimas recibían un salario semanal y tenían que pagar por su comida. La colaboración de Mossolini fue esencial, porque aseguró que las mujeres “trabajaran” libremente, pues advertía en caso de redadas. Además, la estación de policía estaba a una cuadra del burdel, y todos se conocían (Arana). Así que si las chicas hubieran querido escapar, las habrían encontrado y las habrían devuelto al burdel. En cuanto a Melo, quien fue absuelto, el fiscal lo consideraba como un empleado del lugar, que le cobraba el sueldo a Cardaci. El informe de la Oficina de Rescate declaró que las víctimas se encontraban en una situación vulnerable y que fueron víctimas de abuso (plataforma Sherlock de UNODC)⁸⁹.

⁸⁹ Este caso (código Arg. 067) es parte de la base de datos de decisiones judiciales de la plataforma Sherlock de UNODC. En esta plataforma se relacionan casos globales con criterios de búsqueda sencillos para distintos delitos transnacionales, incluido el tráfico de personas. Solo se relacionan tres casos que involucran corrupción y trata de personas, y solo uno de la región —de Argentina—, pero una búsqueda más exhaustiva permite encontrar muchos más, aunque no sean clasificados como tal, un ejemplo es este que se ha citado, donde la participación del agente de policía era esencial para la operación de la economía criminal. Véase: www.sherloc.unodc.org. Consultado en julio de 2018.

Falta de estrategias integradas. Sin perjuicio de mayor análisis en la materia, a pesar de destacarse la importancia de esta relación entre corrupción y la cadena de tráfico de personas, los esfuerzos se han concentrado en los dos fenómenos por separado, y aunque la corrupción se menciona a menudo como un factor clave en la trata de personas, faltan estrategias más contundentes para combatir la corrupción en la trata de personas⁹⁰. Los círculos contra la trata y la corrupción aún no han comenzado a integrar sus enfoques de trabajo. La necesidad de considerar este enfoque integrado se siente cada vez más entre los expertos en ambas áreas (GIZ, 2004).

Por ejemplo, en entrevista en la Fiscalía Contra el Delito de la Trata de Personas del Ministerio Público de Guatemala, se entiende prioritario el componente de corrupción en las investigaciones de trata de personas, sin embargo, se afirma por el entrevistado que no hay estrategias específicas para investigar la corrupción asociada a la trata de personas o para priorizar los casos con funcionarios públicos involucrados⁹¹.

La caracterización del delito que se hace en la política contra la trata de personas de Guatemala también subraya la importancia de la corrupción en la ocurrencia del delito. Se indica que:

“Es necesario destacar que la trata de personas, al igual que otras expresiones de delincuencia organizada, se beneficia de la corrupción y del lavado de dinero, sea este producto de la misma trata o de un delito de origen conexo, normalmente de naturaleza organizada y transnacional, como el narcotráfico. En tal sentido, la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas y planes nacionales, que tengan como fin la prevención, erradicación de la trata y protección integral de las víctimas de ese delito, impulsadas desde un esfuerzo conjunto entre diversos actores sociales, es un compromiso insoslayable del Estado en su conjunto”.

⁹⁰ Algunas iniciativas han sido: en 2001, el Consejo de Europa lanzó el proyecto Redes PACO como una actividad en el marco del Programa PACO contra la corrupción y la delincuencia organizada en Europa sudoriental. En el curso de dos seminarios regionales, los puntos de contacto y los funcionarios responsables de la asistencia legal mutua de diez países del sudeste de Europa iniciaron la creación de redes, entre ellos se identificaron medidas para hacer que la cooperación sea más eficiente. La primera vez que el tema es abordado por UNODC es con ocasión al taller y panel de discusión sobre los links entre tráfico y corrupción, que tuvo lugar en Viena, durante el Foro Para Combatir El Tráfico de Personas, del 13 al 15 de febrero de 2008. www.unodc.org/documents/human-trafficking/2008/BP020CorruptionandHumanTrafficking.pdf. Existen también algunos documentos de trabajo de organismos como UNODC

https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2011/Issue_Paper_-_The_Role_of_Corruption_in_Trafficking_in_Persons.pdf y de cooperación internacional como GIZ https://www.dgf.ug/sites/default/files/dgf_publications/en-corruption-and-gender%20%281%29.pdf que abordan específicamente la relación y generan recomendaciones.

⁹¹ Vale la pena destacar en términos de priorización, que el Protocolo de Atención a Víctimas de Casos de Trata de Personas, artículo 8, capítulo III, señala como causal para derivación de casos ingresados a Fiscalías de Distrito, Municipales o agencias fiscales en los municipios cuando se determine que existe vinculación con funcionarios públicos, lo que puede ser un interesante punto de partida para la construcción de política pública en la materia <https://www.mp.gob.gt/noticias/protocolo-de-atencion-a-victimas-de-trata-de-personas/>

Sin embargo, no se establecen acciones concretas o lineamientos para abordar la corrupción que facilita la trata de personas (Ministerio de la Gobernación, 2014).

Por su parte, la política de Perú [considera la corrupción como un factor de riesgo en la cadena de trata de personas](#). Se plantea en términos generales el riesgo, destacando la “permisividad frente a la ocurrencia del delito”:

“185. La persecución del delito de trata de personas y sus formas de explotación presenta hasta la fecha serias deficiencias. Como señalan varios informes, existe una alta permisividad frente a este delito entre las autoridades, las cuales en ocasiones juegan un rol encubridor o incluso protector de los autores o promotores de este delito (Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2005; UNODC, 2011; ECPAT International, 2005).

186. La trata y explotación de mujeres y hombres se da en un contexto de permisividad absoluta por parte del Estado, que no previene, persigue ni sanciona dicha actividad. Incluso peor, se han dado casos en que la autoridad ha promovido e incluso encubierto dichos delitos.

187. Ello por ejemplo explicaría porqué, a pesar de que muchas veces se conocen públicamente los lugares de explotación sexual y laboral de personas, en algunos casos no se realizan los operativos necesarios”.

Los lineamientos de acción —generales y específicos— del plan no abordan particularmente el tema de la corrupción, aunque podría entenderse relacionado con el Lineamiento General 04: “Control y fiscalización de los procesos que facilitan la captación, traslado, transporte, acogida, recepción y retención de la trata de personas y sus formas de explotación”, el Lineamiento General 05: “Intervención oportuna en espacios de explotación, con la participación de las autoridades competentes que permitan viabilizar un posterior proceso de desarticulación de organizaciones o personas vinculadas a la trata de personas, evitando en todo momento la revictimización y cualquier afectación a las víctimas, entre otros” (Consejo Superior de Política Criminal, 2015).

Vale la pena destacar el Informe Anual de 2017 de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas de Argentina, pues directamente señala la priorización de casos “sensibles” a fin de potenciar las investigaciones que involucraran organizaciones criminales y/o funcionarios públicos (Procuraduría de Trata y Explotación de Personas, 2017). El Ministerio Público tiene en la materia dos enfoques, uno de derechos humanos y otro como crimen organizado; en el marco de este, se pretendió como estrategia el

ascenso en la cadena de responsabilidad y complicidad de funcionarios públicos. Aunque el informe no incluye cifras específicas sobre el número de funcionarios o redes de corrupción identificados, se relacionan algunos casos con funcionarios involucrados, principalmente la investigación a un exfiscal (véase relación de casos).

“Personal del Programa de Rescate —un equipo interdisciplinario de funcionarios del gobierno con sede en Buenos Aires, responsables de la coordinación de los servicios brindados a las víctimas de la trata a nivel nacional— informó que en el 40% de los casos relacionados con la trata de personas con fines de explotación sexual hubo complicidad policial, ya sea por consumo de servicios sexuales o por contactos con el propietario del burdel”, reporte del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre Tráfico de Personas, año 2013, situación de Argentina.

Cifras. Sobre la relación entre corrupción y tráfico de personas las cifras son escasas, aun cuando existen casos con personas o redes de corrupción identificadas. La Procuraduría contra la trata y explotación de personas de Argentina brinda una interesante respuesta en este sentido, pues se indica que: a modo de ejemplo, durante los años 2016 y 2017 se recibieron 4.296 denuncias a través de la línea 145 —línea pública de denuncia—. En el 7,9% de los casos se ha expresado algún tipo de circunstancia que permite inferir algún tipo de complicidad de funcionarios públicos. Sin embargo, las imputaciones en este punto son absolutamente heterogéneas. Los denunciantes no suelen identificar a personas concretas, sino que utilizan expresiones genéricas tales como “la policía”, “determinada comisaría”, “la Municipalidad”, “los jueces”, “vínculos con la política”, “un policía de tal comisaría”, entre otras. En otros casos, la información recibida es de mejor calidad y proyecta una investigación con perspectivas de eficacia más altas⁹².

Asimismo, responde haber tenido intervención en diversos casos en los que se ha detectado la participación de funcionarios públicos de diversa índole en casos que involucraban el delito de trata y/o explotación de personas: integrantes de fuerzas de seguridad, fiscales federales, intendentes, etc. En todo caso se reconoce que la corrupción no es competencia específica de esta Procuraduría⁹³.

⁹² Respuesta a cuestionario de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas del Ministerio Público Fiscal de la Nación de Argentina, octubre de 2018.

⁹³ *Ibidem*.

Situación regional

El Reporte sobre Tráfico de Personas del Departamento de Estado de Los Estados Unidos (U.S. Department of State, 2018) hace un balance de la situación global y recomendaciones a los países para la prevención y persecución del delito y protección de las víctimas. Según el desempeño, se hace una calificación de países, donde la respuesta frente a casos de complicidad o facilitación por parte de agentes del Estado en la comisión del delito de trata es uno de los criterios. En la región, países como Argentina, Chile y Colombia están entre los que cumplen con el mínimo de estándares para una lucha efectiva contra el flagelo. En el grupo de países, que, a pesar de los esfuerzos, no cumplen con estos mínimos se encuentran Brasil, El Salvador, Honduras, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

En el reporte de 2018, que analiza la situación de 2017, en términos generales se da a la región la recomendación de aumentar la investigación y condena de funcionarios públicos involucrados. En Argentina es donde más se destacan los esfuerzos en este punto⁹⁴.

Argentina realizó avances en el procesamiento y la condena de funcionarios, sin embargo, la corrupción y la complicidad oficial en los delitos de trata de personas siguieron siendo una preocupación importante. El Estado avanzó en tres casos reportados anteriormente. En el primero, el Gobierno condenó en 2017 a un alcalde provincial y un superintendente a cinco años de prisión por proteger a una organización de tráfico sexual. En el segundo caso, que involucró a un propietario de un burdel acusado de tráfico sexual, la Fiscalía Especializada para el Delito de Trata de Personas (PROTEX) se queja de que uno de los tres jueces asignados al caso supuestamente estuvo involucrado en el encubrimiento de delitos de trata. La queja fue aceptada por la entidad judicial oficial que certifica y descalifica a los jueces activos. El juez renunció al final del periodo del informe, quedó pendiente la

⁹⁴ Cabe destacar que para el informe de 2014, Argentina se encontraba en el segundo grupo de países y la situación frente a la complicidad de funcionarios es radiográfica frente a los riesgos de la corrupción. El informe indica que la complicidad de funcionarios gubernamentales en delitos relacionados con la trata de personas siguió siendo motivo de seria preocupación. Algunos funcionarios de policía brindaron protección a burdeles en donde se explotaban a víctimas de la trata o avisaron a los propietarios de estos de los allanamientos inminentes. Organizaciones no gubernamentales y funcionarios informaron que algunos jueces recibieron sobornos de los tratantes o no investigaron adecuadamente los signos de complicidad oficial. Otros funcionarios locales, incluyendo intendentes, presuntamente brindaron protección a burdeles donde se explotaban a víctimas de la trata. Personal del Programa de Rescate —un equipo interdisciplinario de funcionarios del gobierno con sede en Buenos Aires, responsables de la coordinación de los servicios brindados a las víctimas de la trata a nivel nacional— informó de que en el 40% de los casos relacionados con la trata de personas con fines de explotación sexual hubo complicidad policial, ya sea por consumo de servicios sexuales o por contactos con el propietario del burdel. Organizaciones no gubernamentales y funcionarios del Gobierno informaron de que la protección a la industria del sexo comercial por parte de algunos funcionarios constituyó un obstáculo para la denuncia de explotación por parte de las víctimas. Los fiscales promovieron cuatro nuevas causas de complicidad relacionada con la trata en 2013, que incluyeron dos casos separados en los cuales subcomisarios de policía brindaron protección a burdeles donde se explotaban víctimas de la trata. No hubo precisiones acerca del avance logrado en causas por complicidad en la trata de personas abiertas en 2012, incluida la investigación de un subcomisario de policía acusado de mantener cautivas a cuatro víctimas de la trata. Una investigación iniciada en 2010 relacionada con más de 70 funcionarios policiales de Buenos Aires acusados de aceptar sobornos a cambio de protección a burdeles seguía su curso. Los funcionarios no informaron sobre el resultado de la investigación abierta en 2010 que involucraba al anterior jefe de la unidad antitrata del policía acusado de regentar prostíbulos. A pesar de la significativa cantidad de investigaciones sobre funcionarios gubernamentales cómplices de trata en los últimos años, el Gobierno no informó que se haya condenado a ningún funcionario por complicidad en 2013.

reasignación del caso. Además, las autoridades acusaron a dos abogados defensores del propietario del burdel por presuntas amenazas e intimidaciones contra un testigo. En el tercer caso, dos miembros de las fuerzas de seguridad y el poder judicial estaban presuntamente involucrados con tres redes de tráfico, las autoridades acusaron a 18 personas, incluidos ambos funcionarios del gobierno, acusados de explotación sexual en septiembre de 2017. El caso estaba en espera de juicio al final del periodo de referencia.

Algunos avances se sugirieron de República Dominicana, donde se presentaron cargos contra funcionarios, pero en general, se reportaron menos investigaciones y acusaciones que en años anteriores. En Honduras se destacaron los esfuerzos por investigar casos de trata, incluyendo funcionarios presuntamente corruptos. Y en Perú, a pesar de que la corrupción afectó el desempeño general del país en materia de lucha contra la trata, solo se reportó una investigación a funcionario público.

En Chile, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua no se reportaron investigación, procesamiento o condena de funcionarios involucrados en delitos de trata, a pesar de que la corrupción como facilitación del delito es una preocupación principal en estos países. Sobre Brasil se señaló que informes de complicidad oficial y corrupción no fueron atendidos.

En República Dominicana, las víctimas señalaron que traficantes de migrantes se convierten en explotadores sexuales en los pasos por la frontera. Estos operan con impunidad muchas veces por la ayuda de funcionarios presuntamente corruptos que permiten el paso indocumentado. En Ecuador, funcionarios presuntamente corruptos pudieron alertar de operaciones que iban a tener lugar y algunas autoridades locales pudieron apoyar a traficantes para obtener documentos de identidad falsos.

En el caso peruano, ONG y funcionarios gubernamentales informaron que la corrupción generalizada en los sistemas judiciales y de investigación obstaculizaron gravemente los esfuerzos contra el tráfico. Funcionarios del gobierno, ONG y víctimas informaron que la policía participó en extorsiones y amenazó a los propietarios de clubes nocturnos y burdeles con cargos de tráfico sexual; acusaron falsamente a las víctimas que intentaban escapar de los bares o burdeles con delitos como el robo o el tráfico, y aceptaron dinero para cerrar investigaciones, retirar cargos o exonerar a los traficantes, incluso obligando a las víctimas a firmar declaraciones que absolvieran a sus traficantes. Algunos jueces y fiscales pueden haber aceptado sobornos para rebajar los cargos de tráfico a delitos menores. La participación de algunos funcionarios en la industria minera planteaba un conflicto de interés que impidió la acción policial contra el tráfico en zonas mineras. Funcionarios gubernamentales y ONG informaron que algunos oficiales de policía, incluidos miembros de las unidades especializadas contra el tráfico, aceptaron sobornos de burdeles y sitios de minería ilegal para evitar redadas policiales contra el tráfico. Un exmiembro del Congreso siguió bajo investigación por operar, supuestamente, un hotel donde ocurrió el tráfico sexual de niños. Según el reporte, el Gobierno no hizo un seguimiento de las

acusaciones o la participación de funcionarios del gobierno en casos de trata.

Esta complicidad, entre otras circunstancias, impacta en la confianza que tienen las víctimas en las instituciones para reportar casos.

Algunas conclusiones sobre la relación entre corrupción y trata de personas

- ✓ La trata organizada por lo general requiere corrupción sistémica, es decir, el establecimiento de relaciones y redes corruptas, así como la corrupción de alto nivel.
- ✓ Los Estados con un alto nivel de corrupción son Estados con bajos estándares y esfuerzos contra la trata. Los Estados con bajos niveles de corrupción también son Estados con estándares más altos y mayores esfuerzos contra la trata.
- ✓ La corrupción en el contexto de la trata tiene un impacto inmediato en los derechos humanos (Programme against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe, 2002).
- ✓ A pesar de destacarse la importancia de la relación corrupción y trata de personas, no es una variable que se incluya regularmente en las estadísticas sobre la materia.
- ✓ Falta mayor desarrollo en las estrategias para abordar la corrupción en la prevención e investigación de la trata de personas.

2.3. Vulnerabilidades de la mujer

En este apartado se hace referencia a situaciones donde la vulnerabilidades de las mujeres —en sus distintos roles—es aprovechada para lograr beneficios clientelares o de corrupción, como condicionar el acceso a programas sociales; o se constituyen en impedimento al fortalecimiento de la igualdad de la mujer y sus derechos, como es impedir su participación política. En algunos casos ambos escenarios confluyen, por ejemplo, cuando se condiciona el acceso a programas sociales a cambio de votos.

Estos temas se dejarán solo planteados requerirán de nuevos trabajos y acciones para desarrollarlos a mayor profundidad. Aunque fueron discutidos en las diferentes etapas del proyecto, se presentó menos evidencia y análisis al respecto, aunque lo suficientemente relevante para destacarlos en este apartado.

2.3.1. Programas sociales

De acuerdo con reporte del PNUD, un área que se cita con frecuencia en que las mujeres están más expuestas a la corrupción que los hombres es la de los programas sociales, particularmente aquellos

titularizados en las mujeres madres o jefas de hogar. Ahora bien, para poder determinar si la corrupción en la aplicación de los programas sociales tiene un sesgo de género, no se pueden tomar en cuenta solo los programas que titularizan las mujeres, sino que debe verificarse cuál es el grado y tipo de corrupción que se registra en todos los programas y detectar —si fuera el caso— un factor diferencial en aquellos en que las mujeres son las titulares (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Precisamente, en una encuesta sobre corrupción y género de Perú se evidenció que existe un mayor impacto de la corrupción en los programas que benefician a la mujer. Un 51% de los encuestados considera que este impacto es mayor, igual un 39%, un 5% menos y otro 5% no precisa. Hay que resaltar según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú, que desde el año 2005 publica trimestralmente el Informe Técnico de Estadísticas con Enfoque de Género, el **36,6% de hogares con jefe hombre acceden a los programas sociales alimentarios**, es decir, tienen entre sus miembros al menos a uno que se benefició de algún programa, siendo 9,6 puntos porcentuales más que en hogares con jefa mujer (27,0%). Comparado con lo registrado en similar trimestre del año anterior, los hogares con jefe hombre beneficiarios de programas alimentarios aumentaron en 1,0 punto porcentual; mientras que los hogares con jefa mujer no mostraron variación significativa (Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, 2018).

Con el ejemplo de Perú, vemos que existe la percepción de que hay un mayor impacto de la corrupción en los programas que benefician a la mujer: sin embargo, más hogares con jefatura de hogar hombre acceden a los programas sociales alimentarios. La encuesta es del año 2012, y la cifra citada es de 2018, pero también en el 2012 el acceso a programas sociales era mayoritariamente para hogares con jefatura masculina; así con jefe hombre, 34,4%; y con jefe mujer, 22,3%, según el informe técnico de marzo de 2012. ¿Qué género está más expuesto al riesgo de corrupción? La mujer es independiente de la jefatura del hogar por el rol que ocupa y la que tiene [un contacto más directo con la Administración pública, además de carecer de protección política o social contra los abusos](#). ¿Qué características específicas de género aumentan intrínsecamente la vulnerabilidad a la corrupción en programas sociales? ¿Hogares con jefatura de hogar femenina acceden mayormente a otro tipo de programas sociales que no son los alimentarios? Las mujeres, por su rol de cuidadoras del hogar, ¿pueden ser las más expuestas a extorsión en este sentido? Son solo algunos cuestionamientos para profundizar al respecto.

Particularmente sobre la problemática de “compra de votos” a cambio de programas sociales, en Guatemala⁹⁵ se percibe como un problema central actual la utilización de programas sociales para clientelismo en términos de abusos, condicionalidades y favores de votos, entre otros.

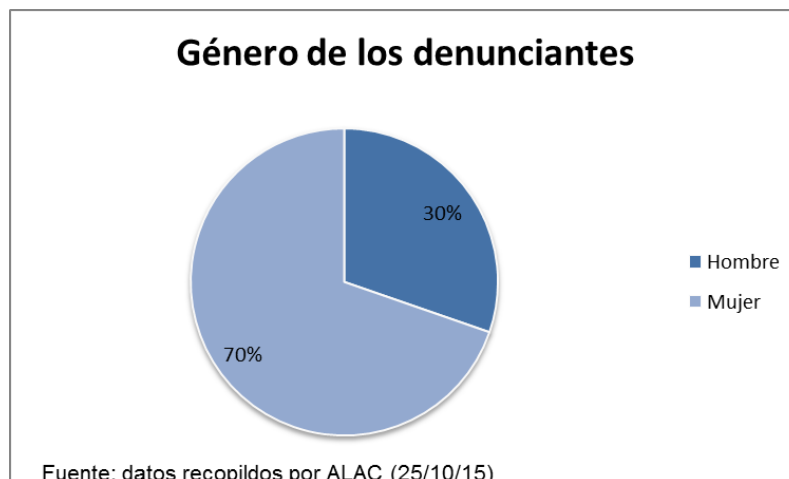
Se presume que tiene un sesgo de género, porque la mujer es la más dependiente de los programas sociales, conoce menos sus derechos y puede defenderse menos ante el abuso, además del miedo a la denuncia, entre otras razones exploradas. De acuerdo con entrevistas en la visita *in situ*, se da una práctica de ayudar a empadronar a las mujeres para que puedan votar y condicionar su acceso a programas sociales y otras ayudas, lo cual tiene un efecto positivo en cuanto al empadronamiento en sí, que se pierde cuando se le condiciona a acceder a programas sociales u otros.

Precisamente para las elecciones de 2015, en el marco del Programa Mirador Electoral, el Centro de Asistencia Legal Anticorrupción de Acción Ciudadana colaboró durante el proceso electoral con la recepción, atención y seguimiento de denuncias en materia electoral. A partir de junio de 2015 se comenzaron a recopilar denuncias ciudadanas de carácter electoral en cuanto a irregularidades de la campaña política y de los candidatos a elección popular. Durante este periodo se recibieron 64 denuncias, de las cuales la mayoría fueron de temas relativos a la compra de votos y violencia electoral.

Durante el mes de agosto de ese año, ALAC recibió a través de su línea gratuita 29 denuncias de irregularidades de carácter electoral. La irregularidad más denunciada fue la compra de votos (34%), seguida de la violencia electoral (23%). De acuerdo con la respuesta de Acción Ciudadana, que la compra de votos y la violencia electoral sean las irregularidades más denunciadas es un indicio del uso del clientelismo y de los programas sociales previo a las elecciones.

El porcentaje de denuncias según el género de las personas fue del 70% de denuncias de mujeres y del 30% restante de hombres.

⁹⁵ Respuesta a cuestionario de Acción Ciudadana.



Caso Ixcan Quiché de Guatemala⁹⁶

Conforme a la investigación de la Fiscalía de Delitos Electorales del Ministerio Público de Guatemala, un delegado municipal es investigado por el delito de abuso de autoridad con propósito electoral. Al parecer, aprovechando reuniones políticas, entregó el denominado bono seguro —Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas⁹⁷—, cometiendo el delito de abuso de autoridad con propósito electoral. Según fue indicado por las autoridades, las principales destinatarias de estas reuniones o mítines políticos eran mujeres. Similares hechos fueron explicados por una víctima de Chiquimula durante la visita.

Se destacó por la persona encuestada de la Fiscalía de la Mujer la importancia que la problemática presenta en lo local. El temor a la denuncia es muy alto, se manipula para que los casos no lleguen a conocimiento del Ministerio Público, lo cual es destacado frente a solicitudes de información y en temáticas relacionadas con la participación política. Se informó en diversos espacios durante la visita que hacer reuniones políticas para efectos de compra de votos y condicionamiento de programas sociales no es inusual.

⁹⁶ Sobre el caso, véase:

<https://crnnoticias.com/delegado-municipal-de-ixcan-es-ligado-a-proceso-tras-beneficiar-al-partido-patriota/>; <https://www.mp.gob.gt/noticias/2018/03/07/fiscalia-de-delitos-electorales-delegado-municipal-es-ligado-a-proceso-penal-por-el-delito-de-abuso-de-autoridad-con-proposito-electoral/>

⁹⁷ Sobre el programa, véase: <https://plataformacelac.org/programa/151>

En Guatemala contrasta la importancia de la mujer como fuerza votante con el rol o participación política que tiene y las dificultades en esta lucha. Por ejemplo, el 18 de octubre de 2017, el diputado al Congreso de la República de Guatemala, Fernando Linares Beltranena, miembro de la Comisión de Asuntos Electorales, durante su intervención en la comisión aseguró: “Creo que el parámetro para acceder a la política, o cualquier otro tema, debe ser mérito y no simplemente haber nacido con un accidente biológico de mujer”. La propuesta que se discutía pretendía alternar un hombre y una mujer en los listados de diputados y corporaciones municipales, pero fue rechazada⁹⁸.

Rol de la mujer en la extorsión y en los delitos electorales

Durante la entrevista a representante de la Fiscalía Contra Delitos de Crimen Organizado de Guatemala, se analiza la situación de las mujeres en la estructura de las organizaciones criminales para efectos de cometer actos de extorsión.

Estando los líderes de las organizaciones privados de la libertad, empezaron a enviar a mujeres a cobrar el pago de las extorsiones, lo cual, cambió la dinámica de relacionarse con el extorsionado, se generó una relación menos violenta con la víctima, casi una “relación comercial”. Las mujeres pasan a ser el primer y más visible eslabón en la estructura criminal de las extorsiones y por tanto son las más fácilmente identificadas y capturadas.

Instrumentalización de la mujer, delitos electorales en México⁹⁹

El entonces fiscal jefe de la Fiscalía de Delitos Electorales, Santiago Nieto, trató la feminización de los delitos electorales y cómo las mujeres son instigadas, manipuladas y presionadas a cometerlos. Ejemplos como la compra y coacción del voto y el condicionamiento de programas sociales.

De acuerdo con el fiscal, se entiende que las mujeres son el eslabón más bajo de la cadena del delito electoral, pues son las movilizadas para votar en otros municipios u otros estados. Representan el 57,1% de imputadas por condicionamiento de programas sociales —de septiembre de 2016 a 9 de junio de 2017—. Entre las implicadas se encuentran vocales, representantes o promotoras de programas sociales.

“Dentro de la propia estructura, en el ámbito del delito electoral, [las mujeres] se convierten en la base de la

⁹⁸ De acuerdo con respuesta a cuestionario de Acción Ciudadana Guatemala, véase al respecto en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/accidente-biologico-de-mujer-la-polemica-frase-de-linares-beltranena-y-galdamez>

⁹⁹ Tomado de entrevista al fiscal jefe de la Fiscalía de Delitos Electorales en: <https://m.excelsior.com.mx/nacional/2017/06/19/1170609>

criminalidad y son las primeras operadoras, instigadas, principalmente por servidores públicos, por dirigentes partidistas, pero se convierten en las personas más denunciadas por delitos electorales”, cita el medio de comunicación al fiscal.

El funcionario explicó que “esto sucede porque el tipo penal establecido para servidores públicos establece una sanción de dos a nueve años de prisión y puede tener como resultado la inhabilitación; los servidores públicos, para evitar este tipo de sanciones, instigan a las mujeres, quienes se convierten en un instrumento para la comisión de una conducta delictiva orquestada por hombres en el ejercicio del servicio público y materializada por mujeres; estas, por no ser servidoras públicas, van a tener una penalidad más reducida, de seis meses a tres años de prisión”.

Consideró que las mujeres son sujetos pasivos y activos de los delitos electorales, pues no solo son instigadas para cometer delitos en la compra y coacción del voto, sino que, como sujetos pasivos, son focos de violencia política cuando deciden ser candidatas a un puesto de elección popular.

Entre otras acciones se subraya la importancia de generar consciencia entre las mujeres para que tengan claro lo que es un delito electoral, poner freno a la criminalización de grupos vulnerables y el empoderamiento de la participación política de la mujer.

Es destacable la utilización de la mujer como eslabón más débil de la cadena criminal en el marco de una organización criminal para la comisión de delitos como la extorsión en Guatemala, y que sea utilizada igualmente para describir la comisión de delitos electorales por partidos políticos y servidores públicos, es decir, la coincidencia en formas de utilización de la mujer para la comisión de delitos por organizaciones criminales y por instituciones o personas con funciones públicas.

La compra de votos, el condicionamiento de programas sociales y el uso de la mujer para estas actividades es una problemática de otros países de la región, como México¹⁰⁰. Igualmente, en Panamá, en entrevista a una candidata mujer a cargo de elección popular, esta señala que la compra de votos es una práctica que se usa cada 5 años, cuando hay elecciones. El votante espera que le den cosas, elementos del hogar desde electrodomésticos hasta necesidades básicas, como las láminas de zinc para techar su casa. Aun cuando la candidata afirma no tener certeza de las cifras, si mayoritariamente la destinataria de esta compra de votos es la mujer, sí existen elementos a favor de la afirmación. Son las

¹⁰⁰ Algunas noticias que ilustran la situación en México: https://elpais.com/internacional/2018/07/01/mexico/1530409183_275099.html; <https://lasillarota.com/maria-rojo-candidata-de-morena-alcaldia-coyoacan-denuncia-entrega-de-dadivas/228877>; <https://citizengo.org/es/161106-frene-compra-votos>

que representan importantes roles de liderazgo social y comunitario y, en ese sentido, de activismo político; son representantes del hogar y en esa medida requieren de estos electrodomésticos y otros bienes; son mayoría votante en el país, de ahí que en las elecciones de 2014 más mujeres (52,3%) que hombres (47,7%) acudieran a las urnas (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional, 2016).

Se ha presentado una aproximación a la problemática del nivel de contacto con el beneficiario al programa social. Pero como se vio frente a los demás escenarios planteados, los riesgos de corrupción se pueden presentar a lo largo de la cadena valor, por lo que la gran y mediana corrupción también pueden afectar a la mujer de manera desproporcionada —véase punto 2.1 de este trabajo—. Por ejemplo, si las mujeres son más dependientes de los programas sociales, o si existe un sesgo de corrupción en los programas donde estas son las beneficiadas u otros de los escenarios arriba expuestos, desvíos en la contratación pública o en la definición de las prioridades de la política y destinatarios, entre otros, la afectará de manera diferenciada.

En el caso peruano, según fue señalado por académicos y sociedad civil en entrevistas, no es un problema actualmente, pues los partidos peruanos no cuentan con maquinarias capaces de monitorear si los electores votan de acuerdo con lo que les indican cuando, durante la campaña, les regalan bienes o les hacen ofrecimientos. Esto no quiere decir que los candidatos no puedan hacer regalos, promesas o, incluso, amenazas, pero no hay forma de completar “la transacción”, por la incapacidad de corroborar qué marcó el elector o la electora en la cédula de votación¹⁰¹. De hecho, en similar sentido, una víctima en Guatemala¹⁰² narra en entrevista que recibió 100 quetzales a cambio de su voto por el candidato del “partido morado”, ella recibió el dinero, pero no votó por la persona señalada.

A pesar de que no se identifica como un problema actual, si hay iniciativas para prevenir el problema se comparte. Como ejemplo, la campaña de neutralidad de programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)¹⁰³ y las sucesivas directivas que han sacado al respecto, así como el sistema de denuncias en línea sobre el uso de programas sociales con fines electorales o corruptos¹⁰⁴.

¹⁰¹ De acuerdo con información proporcionada por Proética Perú.

¹⁰² Con el apoyo de Acción Ciudadana pudimos tener contacto con diferentes víctimas, 23 de abril de 2018. Narra cómo un partido ofrece dinero, principalmente a las mujeres, durante las elecciones de 2015.

¹⁰³ Sobre la campaña, véase: <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/component/content/article/314-boletin/1146-midis-presenta-campana-de-neutralidad-saca-pecho-por-tu-derecho-para-evitar-el-uso-politico-de-los-programas-sociales>. Consultado en noviembre de 2018.

¹⁰⁴ Véase: http://sdv.midis.gob.pe/Sis_MvcSisden/. Consultado en noviembre de 2018.

En todo caso sí existen antecedentes de la problemática en el país; principalmente destaca la década de los noventa, cuando era común escuchar denuncias de “manipulación” de los programas sociales en las cuales mujeres u organizaciones (clubes de madre, comedores populares) receptoras de alimentos eran amenazadas con el retiro de la ayuda proporcionada si no cumplían con apoyar al gobierno de turno, ya fuera participando en sus mítines o votando por la reelección. Es interesante cómo la base de los programas sociales se da en los años noventa por el liderazgo de mujeres y madres líderes, pero el clientelismo, entre otras causas, son un factor de crisis e inestabilidad de los programas sociales (Blondet y Trivelli, 2004).

“Si bien las organizaciones sociales de base —comedores populares y clubes de madres— fueron un instrumento de participación ciudadana en la lucha contra la pobreza, no lograron superar la relación clientelista establecida desde el Estado, ni modificar el juego de imágenes que se estableció entre las autoridades políticas y los beneficiarios debido a su fragilidad organizativa y al establecimiento de prácticas parasitarias en su relación con las autoridades políticas.

Se destaca que, durante el régimen fujimorista, se reforzó la manipulación de los beneficiarios de los programas alimentarios cuando se usó la ayuda social para subordinar a las organizaciones de comedores, condicionando la entrega de alimentos a manifestaciones de apoyo al Gobierno (Blondet y Trivelli, 2004)”.

De acuerdo con los análisis de encuestas de Proética¹⁰⁵ sobre qué frecuentes son en la actualidad los intentos de establecer relaciones de clientelismo político mediante la amenaza de retiro de programas sociales y qué personas son las más expuestas a ser víctimas de este tipo de amenazas, un 84% afirma que durante los últimos años *nunca* algún candidato o militante político lo ha amenazado a él/ella o un miembro de su familia con retirarlo de un programa social o servicio público si no apoya a determinado candidato o partido, sea votando por él, participando en mítines y/o colgando su propaganda en su casa o negocio; y un 6,68% contesta que *casi nunca*. Sin embargo, el 3,45% afirma que ha afrontado esta situación *con frecuencia* y un 5,87% *a veces* en los últimos años.

Por otro lado, según el estudio, ni el género, ni la edad, ni el nivel educativo, ni la lengua materna tienen un efecto sobre la probabilidad de ser amenazados por políticos con ser retirados de un programa o servicio social. Es especialmente llamativo que el género no tenga ningún efecto, dado que la mayoría

¹⁰⁵ Muñoz Chirinos, P. (2018). *Percepciones sobre la Corrupción en el Perú Urbano*. Documento borrador, se cita con permiso de Proética Perú.

de denuncias previas existentes apuntan especialmente a la manipulación de mujeres pobres que reciben programas de ayuda alimentaria. La pregunta que queda por responder es si esto es así porque efectivamente las mujeres no son más amenazadas que los varones o porque no consideran que condicionar el acceso a programas sociales sea una amenaza, sino la forma en que normalmente funcionan estos programas.

Será necesario profundizar sobre la relevancia del tema en determinados contextos regionales, evaluar si esta situación está siendo invisibilizada porque se entienda normalizada o por otras razones. Ahondar sobre qué programas son los susceptibles de corrupción —la selectividad de la gran corrupción, que tiene preferencia por los más vulnerables—; si independiente de la jefatura del hogar, la mujer, por el rol que ocupa, es la que tiene [un contacto más directo con la Administración pública o carece de protección política o social contra los abusos](#), o qué características específicas de género aumentan intrínsecamente la vulnerabilidad a la corrupción en programas sociales, como el aumento del voto femenino. Es decir, se debe profundizar en si la dimensión de género es relevante, como se intuye de lo expuesto, al afrontar los riesgos de corrupción en programas sociales.

2.3.2. Participación política de la mujer

Si se parte de la pregunta de: ¿por qué es importante que la mujer participe en política o acceda al poder público? La respuesta suele ir en dos sentidos principales: 1) porque representa lo justo para la mitad de la población global que es femenina; y 2) porque las mujeres suelen tener en sus agendas y políticas públicas temas sobre la desigualdad y acceso a derechos (enfoque de género para la promoción de la igualdad). Aun cuando la sola presencia de mujeres en la política no garantice que los temas serán tratados.

[La relación entre participación política de la mujer y corrupción ha sido abordada principalmente desde el cuestionamiento de si la mujer es menos corrupta que el hombre y, en esa medida, el impacto de su participación en la política y como medida anticorrupción \(véase parte 1.3.1. de este documento\).](#) Recordando los planteamientos en la materia, el tema va desde las teorías que consideran que hay **causalidad** en la relación “más mujeres menos corrupción” una relación de **causalidad inversa** y es que, “más corrupción menos participación de la mujer”, pues la corrupción crea condiciones que favorecen el dominio masculino y la explotación de recursos que perjudican de manera desproporcionada a mujeres

y niñas, y privilegian casi exclusivamente a los hombres. Y la línea que considera que **no hay causalidad** y que ambas variables dependen del sistema. Incluyendo a aquellos que consideran que hay **condicionalidades contextuales** (institucionales, del sector social y el nivel de *accountability* o rendición de cuentas). Este documento, como se ha señalado, se centra en el impacto diferenciado de la corrupción en la mujer, y en este sentido, sobre su participación política y los impactos de la corrupción¹⁰⁶.

Nuevamente, en términos de cifras, es posible señalar que las mujeres cometen menos delitos asociados a corrupción en el panorama electoral. Así, en una estadística aportada por la Fiscalía de Delitos Electorales de Guatemala se relaciona que del periodo entre el año 2013 y el año 2017¹⁰⁷, 1.810 hombres han sido sindicados por delitos electorales y 1.336 mujeres, un 57,53% y 42,46%, respectivamente. No es desdeñable igualmente que el número de mujeres es significativamente elevado. En la citada Encuesta Nacional Sobre Percepciones de la Corrupción en Perú de 2012, ante la pregunta sobre en qué entidad estaría la mayoría de las mujeres corruptas, se indica el Congreso en un 32%, seguido del poder judicial con el 30% y municipalidades el 19%.

[Sobre el impacto diferenciado de la corrupción en escenarios de participación política de la mujer](#), se presentan varias dimensiones, desde el condicionamiento de programas sociales a cambio de su voto hasta impedir u obstaculizar su participación en cargos de elección mediante violencia política u otros fines. Ambos extremos pueden darse de manera independiente e inconexa, pero también ambos pueden ser parte de un mismo escenario en el que la corrupción tiene lugar a diferentes niveles. Por ejemplo, en la situación de un sistema político clientelista basado en el intercambio de votos por dinero u otros, ese dinero viene de privados u organizaciones criminales. Después de elegido el candidato, tiene lugar un intercambio de los apoyos electorales por contratos y decisiones de política pública entre otros.

A las mujeres se les presentan varias barreras que impiden su participación política, es un escenario en el que los riesgos de la corrupción son unos de los posibles obstáculos a afrontar, entre diversas manifestaciones de violencia política. Esto es importante también para entender que no toda violencia

¹⁰⁶ Sin perjuicio de que este punto sobre los impactos diferenciados también pueda ser de utilidad para discusiones relacionadas con el enfoque arriba señalado, por ejemplo, en las sesiones de trabajo de IACC, la experta, Mónica Bauhr, señalaba que las mujeres tienen agendas políticas distintas a los hombres y son más dependientes de los servicios públicos, por lo que se espera de ellas que sus agendas tengan como objetivo mejorar la prestación de servicios y reducir la pequeña corrupción. *Ibidem*.

¹⁰⁷ Respuesta a cuestionario de la Fiscalía de Delitos Electorales.

política es corrupción o es causada por corrupción, y no toda manifestación de la corrupción se traduce en violencia política.

En todo caso, la corrupción en la política y el clientelismo necesitan del *statu quo*, por lo que la mujer, tanto en términos individuales y como grupo, es una *outsider* a estas redes de poder, entra a retar las dinámicas existentes, Por lo que existen muchos obstáculos. Así, por ejemplo, en Panamá, en 13 periodos electorales, el 93% de los cargos de alto mando ha sido ocupado por hombres y un 7% por mujeres¹⁰⁸. Contrastando esta cifra con la del número de mujeres votantes en Panamá, se evidencia una brecha entre la importancia de la mujer como mayoría votante y su escasa representación en espacios de toma de decisión.

Sin embargo, se señala que las diferencias de género cuando se está en las élites son pocas, y que las diferencias de género disminuyen, entre otras, porque al entrar al “club de hombres” se debe actuar bajo las reglas existentes, por lo que no son escasos los escándalos de gran corrupción por parte de mujeres en la política de la región¹⁰⁹. De ahí que al ser “descubiertas” son doblemente juzgadas, pues traicionan la oportunidad dada a su género: “Las mujeres tenemos que ser 5 veces mejores que los hombres para llegar a ser un poquito menos” (*Mujer política de Panamá*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2007).

Puede ser un tema de oportunidad como se ha visto o, en otras ocasiones, se abusa de las acciones afirmativas que pretenden la paridad de género y participación política inclusiva. Las leyes de cuotas o paridad son creadas para que un porcentaje de la población que no está siendo representado lo sea. Su objetivo es que esas visiones, realidades e ideas se sumen al proceso de toma de decisiones, por ejemplo, las mujeres que, a pesar de ser un 50% de la población global, están subrepresentadas en los espacios de toma de decisión, puedan verse representadas. Pero, en sociedades autoritarias y corruptas, la reproducción de los procedimientos de selección basados en la clientela o mecenazgo significa que las cuotas entran a fortalecer esas dinámicas (Bjarnegård, Zetterberg y Yung Yoon, *Gender Quotas and the Re(pro)duction of Corruption*, 2017).

¹⁰⁸ Cenics, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=PTbrKwIIUWY&feature=youtu.be>

¹⁰⁹ Por señalar solo algunos casos, la vicepresidenta de Guatemala, Roxana Baldetti, condenada a 15 años de prisión; la destitución de la entonces presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, y su procesamiento penal por delitos de corrupción y lavado de activos; el procesamiento por delitos de corrupción de la expresidenta y actual senadora de Argentina, Cristina Fernández, entre otros.

Los asientos especiales podrían, en teoría, tener el potencial de proporcionar una mirada nueva a los políticos si son reclutados de una manera nueva y equipados con un mandato que les permita combatir la corrupción política. Sin embargo, en el análisis que se hace del caso de Tanzania, las listas limpias rara vez se proporcionan en la política (de partido). Los partidos políticos y su lógica interna generalmente desempeñan un papel importante en la orientación de los comportamientos y agendas de los representantes elegidos, independientemente de que sean o no elegidos a través de cuotas. Esto podría enfatizar la diferencia percibida de las mujeres y, por lo tanto, constituir un trampolín para combatir la corrupción política. Sin embargo, para las mujeres de escaños especiales en Tanzania, combatir la corrupción política implicaría morder la mano que las alimenta y, dada su trayectoria de reclutamiento, probablemente recaería sobre ellas. La falta de capacidad y habilidades también socava su capacidad para combatir la corrupción.

Así, por ejemplo, es interesante el proceso de elección de candidatos independientes en las elecciones de 2019 en Panamá. Aunque no quiere decir que estos nuevos candidatos independientes no sean ajenos a los riesgos de corrupción. En entrevista con una candidata independiente panameña se indica que mujeres candidatas independientes le expresaron la preocupación por mantenerse independientes, pues están tratando de ser cooptadas por personas desconocidas ofreciendo financiarles las campañas y que “después se arreglan”.

A menudo se espera que los candidatos ganadores [reembolsen al partido los costos de financiamiento de la campaña](#). Con frecuencia, esto solo es posible si el candidato está dispuesto y es capaz de exigir sobornos. El liderazgo del partido a menudo tiene en cuenta la capacidad para reembolsar el dinero prestado por los costos de la campaña durante los procesos de selección de candidatos. En tales contextos, el ingreso de las mujeres a la política depende de si pueden aprovechar los recursos de patrocinio y financieros de redes históricamente dominadas por hombres. Estos requisitos financieros ayudan a explicar cómo algunas mujeres de élite han podido heredar el liderazgo político de los esposos y padres, y por qué se encuentran mujeres de no élite en números minúsculos y en los rangos más bajos de jerarquías de partidos¹¹⁰.

¹¹⁰ Solo con fines ilustrativos de esta élite, el caso de la senadora Aida Merlano en Colombia, que lideraba un sofisticado sistema de compra de votos, heredera de la curul del senador conservador, Roberto Gerlein

<https://www.semana.com/nacion/articulo/capturan-a-la-senadora-aida-merlano-por-compra-de-votos/562552>; <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/el-video-que-probaria-la-compra-de-votos-de-aida-merlano-251628>. Consultado en octubre de 2018.

Por otro lado, la corrupción crea oportunidades para el [crimen organizado](#), que a menudo intensifica la violencia contra las mujeres, disuadiendo la participación política de las mujeres y su capacidad y disposición para postularse para los cuerpos electos (IDEA Internacional, 2002). Para las mujeres en un número creciente de países, participar en la política y participar en elecciones puede significar, literalmente, la muerte para ellas y para cualquiera de sus partidarios. En los últimos años, mujeres en varios países, entre ellos Afganistán, Guinea, Kenia, Filipinas y Zambia, sufrieron violaciones, palizas físicas, secuestros, amenazas de violaciones en grupo y muerte (UNIFEM, 2010). Estos incidentes indican a las mujeres que no es seguro considerar participar en política. Evitan que las candidatas lleguen a sus potenciales electores y aumentan los costos de campaña para las mujeres. Esta situación fue analizada durante el taller de Buenos Aires y tratada con las autoridades de los países piloto que la reconocen como cercana a la realidad latinoamericana, pero se debe profundizar más al respecto.

Riesgos de extorsión sexual en la participación política. La corrupción, a lo largo de la ruta hacia el poder, refuerza el dominio de quienes ya lo ostentan y, en la mayoría de los contextos donde prevalece la corrupción, los que están en el poder son hombres. De manera similar, las redes corruptas y predominantemente masculinas pueden dar forma a las decisiones en torno al reclutamiento y la promoción dentro de las burocracias. La corrupción en los procesos de reclutamiento para puestos de servicio público también puede tomar la forma de extorsión sexual donde a las mujeres candidatas se le prometen cargos a cambio de favores sexuales. Cuando las prácticas corruptas están integradas dentro de las burocracias, las mujeres oficiales pueden encontrar que las promociones o la seguridad laboral son difíciles de alcanzar. Por ejemplo, las encuestas de seguimiento del gasto público en Bangladesh muestran que las mujeres funcionarias eran más vulnerables a las demandas de pagos informales rápidos de los funcionarios de contabilidad del gobierno a cargo de procesar el pago y las prestaciones de las mujeres porque se consideraba que las mujeres eran objetivos más fáciles que los hombres. Las mujeres que buscaban la maternidad o el pago por enfermedad tenían más probabilidades de enfrentarse a demandas de pagos rápidos de dinero porque los funcionarios corruptos sabían que las mujeres generalmente estaban en una posición demasiado débil para objetar (Lindberg y Stensöta, 2018).

Finalmente, un escenario de riesgo de corrupción es el [mal uso de recursos públicos para el fomento de la participación femenina en la política](#), temática que en la región ha tratado, por ejemplo, el capítulo de Transparencia Internacional de Chile. De acuerdo con lo señalado por esta entidad, con el fin de

fomentar la participación femenina en la política, y dados los recientes cambios en el sistema electoral chileno entre los que destacan el establecimiento de un sistema de financiamiento público de los partidos y la entrada en vigencia en noviembre de 2017 de una ley de cuota de género para la presentación de candidaturas al Congreso Nacional, la Ley N.º 18.603 estableció que al menos un 10% de los aportes públicos a las organizaciones partidarias deben destinarse a promover la participación de mujeres en la actividad política.

En este escenario, se realizó una investigación al uso de estos fondos a fin de verificar su correcta utilización. Para ello, se analizaron los documentos contables de los 33 partidos políticos constituidos durante 2016. Los partidos han utilizado esos fondos para fines totalmente ajenos a este objetivo¹¹¹. Señala Alberto Precht, director ejecutivo de Chile Transparente, en tal investigación que:

“Hay gasto que no es direccionado a la mujer, o sea, podría ser un gasto de cualquier cosa y uno le pone ‘y de mujeres’. Otras cosas que no tienen ningún tipo de respaldo, o sea, yo puedo decir que hice un seminario, pero bueno ¿cuál es el objetivo del seminario? Por otra parte, gastos hechos para mujeres, pero que finalmente no fomentan la participación femenina en política. Y cuarto, gasto que directamente no se gastó para ese fin”.

Chile Transparente destaca algunos casos, a un partido se le asignaron cerca de 59.000 dólares en 2016 para promover la participación de mujeres en política, no siendo utilizado en este ítem, aunque se presenta al final del periodo una factura por el total del aporte estatal por este concepto. Asimismo, otro partido financió con estos recursos un viaje a un evento, pero no asistieron mujeres del partido, entre otras irregularidades. A pesar de ello, el Servicio Electoral (SERVEL), órgano a cargo de la fiscalización del correcto uso de fondos por parte de los partidos políticos, había auditado y aprobado los balances presentados por las colectividades al momento de hacerse la denuncia pública.

Los casos señalados no necesariamente hacen referencia a la corrupción, pero existe un riesgo importante del desvío de recursos públicos o malversación de fondos que son de destinación específica al fomento de la participación política de la mujer o relacionados.

¹¹¹ Como dio cuenta el reportaje periodístico de *Ahora Noticias* (2017) —que contó con el apoyo de Chile Transparente—, *Ahora Noticias* (19 de diciembre de 2017). Fondo Mujeres: Escándalo por el uso de platas para el fomento de la participación femenina en política. Recuperado de <http://www.ahoranoticias.cl/programas/reportajes/212436-fondo-mujeres-escandalo-por-el-uso-de-platas-para-el-fomento-de-la-participacion-femenina-en-politica.html>

Será necesario el levantamiento de más información para poder dimensionar la problemática en clave de:

- a) Compra de votos y programas sociales.
- b) Corrupción y crimen organizado, violencia y participación política de la mujer.
- c) Corrupción y redes clientelares.
- d) Desvío o malversación de presupuestos destinados a la participación política de la mujer.

Antes de continuar con el siguiente apartado, se quiere brevemente señalar que otros escenarios fueron mencionados en menor medida a lo largo del desarrollo del presente trabajo, se relacionan para su consideración en otros espacios y trabajos. Así, la protección a denunciantes *whistlerblowers* y género, derecho/acceso a tierras y género, acceso a la información y género, conflicto armado y género, acceso a la economía empresas, contratación pública y género, todos en asocio con los riesgos de corrupción.

3. Algunas reflexiones y recomendaciones finales

El objeto principal de este estudio ha sido una aproximación a la relación entre corrupción y género, particularmente, los impactos diferenciados de esta en las mujeres de América Latina. A partir de un marco conceptual de cómo ha sido abordada la relación, se trataron unas problemáticas concretas: la corrupción y acceso a servicios; la corrupción y trata de personas, y se dejaron planteadas otras situaciones como la participación política de la mujer y el acceso a programas sociales. De este diagnóstico general, se realizan las presentes conclusiones y recomendaciones.

Se partió principalmente de los contextos de Perú y Guatemala, que fueron definidos como pilotos dentro del proyecto de asistencia técnica para la elaboración de un marco conceptual y de una metodología para la aplicación del enfoque de género en las estrategias anticorrupción de América Latina, desarrollado para el Programa de Cooperación de la Unión Europea para Cohesión Social en América Latina, en adelante, EUROsociAL+.

De la corrupción. Partiendo de la definición de corrupción de Transparencia Internacional, según la cual, “**corrupción** es el abuso del **poder** encomendado para beneficio privado”, se presentó cómo en el contexto latinoamericano, no solo la pequeña corrupción —generalmente ilustrada como la solicitud de dinero o favores a cambio de acceder a servicios básicos— impacta de manera diferenciada a la mujer, sino también manifestaciones de la gran y mediana corrupción —trata de personas, contrataciones desviadas, entre otros—, así como la corrupción política —compra de votos y otros— la afectan.

Y que estas formas de corrupción no necesariamente están tajantemente separadas en el contexto regional, sino que pueden estar conectadas y hacer parte de una misma cadena de valor o sistema corrupto. Más allá de la relación bilateral básica de intercambio, la corrupción se puede dar en el marco de redes sociales y criminales complejas, incluyendo el crimen organizado y transnacional, lo que hace que sus impactos —directos e indirectos— afecten de manera diferenciada a mujeres, aun cuando estas no sean parte de la relación corrupta. El ejemplo visiblemente más claro para este escenario es el de la trata de personas.

Este contexto nos permite entender que la corrupción es un fenómeno complejo, multicausal y multidimensional, y que se requiere una mirada holística para su mejor comprensión, esto incluye un acercamiento a sus impactos, no de forma neutra sino diferenciada. A lo largo del trabajo se han querido dar elementos para considerar la dimensión de género relevante en el entendimiento de la corrupción y las estrategias para combatirla. Considerando que este fenómeno **afecta a los derechos humanos de la población vulnerable**, incluidas las mujeres, y es un obstáculo para **la consecución del empoderamiento femenino y la igualdad de género**, entendidas como Objetivo de Desarrollo Sostenible.

La dimensión de género en el entendimiento de la corrupción **reta a la noción misma, su tipificación en instrumentos internacionales y nacionales, o al menos, lo que se visibiliza en términos de política pública, a través de encuestas y otras herramientas y, en términos generales, en el imaginario de funcionarios y operadores**. Se plantearon dimensiones de la corrupción como extorsión y explotación, en el marco de su entendimiento como abuso o desvío de poder y otras monedas de pago, como la sexualizada.

Una recomendación importante en este sentido es:

- Evaluar en los grupos de trabajo asociados a los instrumentos internacionales anticorrupción, como el **Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC)** u otros espacios regionales que agrupan operadores judiciales, como la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos o la Red Latinoamericana de Jueces, si debe redefinirse o redimensionarse el concepto de corrupción a partir de la relación con el género y sus implicaciones. No necesariamente pareciera necesario una redefinición, salvo propuestas de conceptos nuevos como corrupción sexual (Lindberg y Stensöta, 2018), pero sí, por ejemplo, guías interpretativas de estos instrumentos que permitan visibilizar estas manifestaciones dispares, los impactos y las divisas diferenciadas, que den bases a trabajos en la política pública o judicial de los países u otros grupos de trabajo.

Del género. Este documento se centró en la mujer y en la relación con el fenómeno de la corrupción y sus impactos a razón de género, es decir, los roles socialmente contruidos, las actividades, atributos, comportamientos, relaciones, poder, influencia y demás que una sociedad atribuye a un hombre o a una mujer. Estos componentes de género determinaron formas específicas de corrupción, como la extorsión

sexual, mayor vulnerabilidad a manifestaciones de corrupción, como en la trata de personas, circunstancias de mayor exposición a los riesgos de corrupción a razón de género y aprovechamiento de vulnerabilidades que son explotadas por la corrupción, como la compra de votos a cambio de acceso a programas sociales u otros.

También se trató de abarcar la problemática desde los distintos roles sociales de la mujer como individuo y cuidadora, entre otros. Una línea sobre la que profundizar será precisamente la relación entre la mujer y las actividades corruptas desde estos diferentes roles tanto como sujeto activo como pasivo de la relación.

Lo cierto es que son muchos los roles que la mujer tiene y se esperan de ella en un entorno patriarcal. Nos centramos en el rol individual y el rol de cuidadora, pero se plantearon otros sobre los que profundizar, por ejemplo, la mujer como líder y como grupo de interés o capital social. Se destacó el miedo como impedimento a la denuncia, pero no puede cerrarse este trabajo sin señalar también que en las entrevistas y talleres se destacó el rol de la mujer como líder y que importantes casos de gran corrupción han sido conocidos por mujeres que superaron esta condición.

El caso IGSS Pisa¹¹² es uno de los casos más importante de corrupción en el contexto de Guatemala. Por contratos fraudulentos se suministraron, sin capacidad, servicios de diálisis a pacientes renales y puso sus vidas en peligro; murieron 59 personas como resultado del tratamiento al momento de iniciarse el juicio. El caso es uno de los que relacionan a la exvicepresidenta, Roxana Baldetti, de manera directa o a través de familiares (entre otros casos centrales de corrupción actualmente en Guatemala, como son la Línea, Lago de Amatitlán, Cooptación del Estado), y al otro lado está Sorayda Macz, una de las pacientes renales que convenció a un grupo de 530 pacientes para denunciar ante Acción Ciudadana que la nueva compañía les daba medicinas sin registro sanitario, con defectos y componentes que les hacían sentir dolores que no eran normales. Se convirtió en la portavoz del caso y lideró manifestaciones que hicieron posible que el caso fuera conocido y procesado, aunque ella muere como consecuencia del tratamiento en octubre de 2016¹¹³. En entrevista durante la visita *in situ*, una víctima, hija de una de las pacientes que muere, relata los hechos y destaca el rol de liderazgo que tuvo Sorayda para movilizar a los pacientes a luchar por que se hiciera justicia en su caso.

112 Sobre el caso IGSS/Pisa, véase: <https://www.cicig.org/casos/caso-igss-pisa-chiquimula/>

113 Sobre la paciente que lideró la denuncia, véase: <https://nomada.gt/pais/igss-pisa-la-historia-de-la-mujer-que-lo-denuncio-y-ya-no-esta/>. Consultado en julio de 2018.

Los temas anticorrupción no son usualmente liderados por redes de mujeres, sin embargo, la sociedad civil en materia anticorrupción y género está teniendo acercamientos a propósito de estos nexos entre corrupción y género. Han realizado ya acciones en conjunto los capítulos de Guatemala y Perú, entre otros, con ONG centradas en temáticas de género, y a ello apuntan precisamente los acercamientos de C20 y W20 como grupos de trabajo de G20 que generaron recomendaciones de la sociedad civil en ambas temáticas para el G20 2018¹¹⁴.

Una recomendación en este sentido es:

Mayores análisis sobre la relación género y corrupción que den cuenta de las interseccionalidades y diferentes roles de la mujer. No solo desde los impactos diferenciados, objeto del presente trabajo, sino desde otras aproximaciones, incluyendo su rol en la parte activa en delitos como la extorsión, la trata de personas y la compra de votos, entre otros posibles. También desde otros enfoques en la lucha anticorrupción, como puede ser el papel de las ONG de género en materia anticorrupción y viceversa.

Transversalización de género (y mapeo de riesgos de corrupción). Así como existe un incipiente acercamiento entre la sociedad civil que trabaja temas de género y corrupción, en la institucionalidad, las entidades anticorrupción de integridad o transparencia también inician diálogos con los mecanismos de adelanto de la mujer. Un ejemplo es la Secretaría de Transparencia de Colombia, según fue indicado en entrevista, y la Secretaría de Integridad de Perú, a la que puntualmente se apoyó con insumos para la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción y Plan de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021, así como el diseño de una herramienta para transversalizar los impactos diferenciados de la corrupción en dicho Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Pero es un camino en el que hay mucho por recorrer, por ejemplo, en entidades como las fiscalías, fue comúnmente descrito que existen estrategias de priorización en temas de corrupción y género, pero no se relacionan.

Esta acción de EUROsociAL se centra en la inclusión de la dimensión de género a las estrategias anticorrupción, para lo cual, entre otras herramientas, la transversalización de género es importante.

114 Recomendaciones, *op. cit.*

Transversalizar género en la lucha anticorrupción permite incluir esa dimensión de género a las estrategias anticorrupción, pero también es importante ante el mapeo de riesgos de corrupción en otras temáticas o sectores —como educación, salud, criminalidad, agua, tierras u otros— hacerlo de manera diferenciada, es decir, **un mapeo de riesgos de corrupción con enfoque de género, que dé cuenta de estos impactos diferenciados a razón de género.**

El escenario de los impactos diferenciados es tal vez el más complejo porque implica la interacción de actores en tres sentidos: 1) el sector (educación, salud, tierras, trabajo, agua, etc.); 2) el enfoque de género y 3) riesgos de corrupción. Son tres tipos de actores, aproximaciones y tres sectores de política pública distintos.



[Sobre la transversalización de género, particularmente se recomienda ver el producto 3 de este trabajo.](#)

Será interesante profundizar sobre otras transversalizaciones que se proponen en el marco de esta temática como, por ejemplo, el enfoque de derechos humanos a las estrategias anticorrupción. Y considerando que la corrupción es un obstáculo a la igualdad y al empoderamiento de la mujer en las políticas, transversalizar los riesgos de la corrupción.

Recomendaciones:

- Pilotos para transversalizar género en estrategias anticorrupción. Hay que asegurar que las políticas y los marcos contemplen las manifestaciones dispares, los impactos y las divisas transversalizando el género. De esta manera pueden ser capturados los matices desagregados por género y ser encarados con intervenciones específicamente contextualizadas. Igualmente, que el marco de implementación y los procesos dentro de la cadena sean diseñados para encarar los efectos dispares y acceder a las respuestas específicas de género (Ekeanyanwu, 2010).
- Socializar con otros actores y herramientas para incluir el enfoque de género en el mapeo de riesgos de corrupción y fomentar su aplicación, por ejemplo, en el sector salud, educación, agua u otros.
- Desarrollar metodologías de investigación para ministerios públicos, contralorías u otros actores, a partir de un enfoque a la cadena de riesgos de corrupción y redes criminales con enfoque de género, pertinente frente a temas como la extorsión sexual, la trata de personas, corrupción en compra de votos y otros.

De la relación corrupción y género

Se realizó una aproximación teórica a la relación entre corrupción y género partiendo de los dos principales interrogantes:

1. Si la mujer es menos corrupta que el hombre y, en esa medida, el impacto de su participación en la política o espacios de toma de decisión y como medida anticorrupción.
2. Y, de qué modo, el flagelo impacta a mujeres y hombres de manera diferenciada.

Sobre el la primera pregunta se concluyó que, aunque **no hay una única postura sobre la relación**, el factor de género evidencia importantes resultados en los estudios sobre la corrupción. Una mayor presencia de mujeres en espacios de toma de decisión o poder tiende a correlacionarse con bajos niveles de corrupción, **por tanto, hay una necesidad de entender esta correlación y por qué aparece.**

Este trabajo se centra en los impactos diferenciados de la corrupción, el segundo cuestionamiento que se ha planteado alrededor de la relación. Para ello, se considera superada la concepción de que, por

razones inherentes a la condición de ser mujer, estas son menos corruptas, y se considera más coherente con este ejercicio la perspectiva de la exclusión de las estructuras de poder existente —u oportunidad— y la importancia de un sistema justo con instituciones democráticas y Estado de derecho fuertes. Esto en concordancia con un enfoque de derechos humanos y otros abordajes sugeridos.

El punto donde se han encontrado género y corrupción principalmente es el relacionado con la pequeña corrupción y acceso a servicios. Es importante, desde una perspectiva de género, los accesos para los fines de igualdad y empoderamiento femenino, pero las prioridades regionales de la corrupción están centradas en la gran corrupción política, asociada a importantes obras públicas, contratación pública, la corrupción transnacional y la relacionada con la gran criminalidad o crimen organizado y sus manifestaciones como narcotráfico y otras formas. El documento ha querido dar elementos que puedan ser de utilidad para definir puntos de encuentro entre las prioridades en las políticas públicas en ambas temáticas.

En todo caso, el ejercicio realizado en el presente trabajo debería ser útil para comprender dónde las iniciativas de igualdad de género presentan un enfoque beneficioso y políticamente viable en materia anticorrupción, dónde una mayor consciencia sobre los riesgos de corrupción fortalece las acciones en materia de empoderamiento femenino e igualdad de género y cómo construir puentes entre las prioridades en ambas temáticas.

Actualmente, más allá de una desagregación por sexo, no parece relevante la dimensión de género para el entendimiento del fenómeno de la corrupción y acciones para enfrentarlo. Otra pregunta relevante que surge de este trabajo **es cuál es la corrupción relevante y a qué mujer impacta**. Ello es importante para una comprensión holística del fenómeno y la definición de acciones. También lleva implícito el hecho que para la definición de prioridades el impacto es relevante, así como para focalizar acciones (de comunicación, visibilidad de la problemática, rutas de atención y muchas otras).

Recomendaciones:

- Desarrollar y aplicar la metodología de diálogo entre actores anticorrupción y de género a fin de generar acercamientos y entendimientos en ambas temáticas desde la sociedad civil, política pública y persecución criminal.

- Profundizar sobre la relación género y corrupción en América Latina, con nuevos pilotos nacionales.
- Diseñar e implementar un observatorio regional que permita profundizar sobre el conocimiento de la problemática, difundir experiencias, compartir casos y desarrollos en la temática, entre otras finalidades.
- Construir tipologías en que los impactos diferenciados de la corrupción y género se concretan.
- Capacitar a funcionarios y a la sociedad civil sobre la relación género y corrupción, las tipologías en que se presentan e identificar los impactos diferenciados de la corrupción, entre otras temáticas.

De los datos. La relevancia de los datos y la dificultad de su obtención en esta temática fue algo transversal a los distintos puntos de este trabajo, así como la dificultad misma de obtenerlos a lo largo del presente ejercicio. Como se señaló al inicio, existieron considerables dificultades metodológicas, en términos del levantamiento de información cualitativa y cuantitativa. Los acercamientos —entrevistas o encuestas— implicaron un proceso previo de sensibilización sobre los relacionamientos entre corrupción y género; la información requerida no necesariamente existía o estaba disponible, pero se aportó lo que se consideraba pertinente. Como fases siguientes se requerirá mayor análisis de la información relevante —que existe, pero no se sistematiza o cruza o que hay que producir— y búsquedas más especializadas, por ejemplo, para el levantamiento de sentencias u otros.

El reto está en construir herramientas que no sean neutras o evaluar resultados como los del DANE de Colombia que no muestran las diferencias por género esperadas. Se ha visto lo importante que ha sido para este trabajo la encuesta de Perú 2012, por lo que se espera haber brindado elementos para apoyar iniciativas como estas, actualizar el ejercicio de Perú y generar nuevas encuestas y otros.

Las estadísticas de género y de corrupción existentes también deberán cruzarse —al menos generar variables proxy— para aportar al análisis de la temática, por ejemplo, la mayor exposición a la corrupción y los riesgos de corrupción.

Recomendaciones:

- Realizar un taller o mesa de trabajo a fin de profundizar sobre la necesidad de generar instrumentos de medición de la corrupción que no sean neutros y pasos a seguir en ese sentido como punto de partida, pues la necesidad de datos es común a todos los puntos de este trabajo.
- Guía o metodología para la generación de datos pertinentes para analizar la relación género y corrupción.
- Desarrollar una metodología que permita cruzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 5 sobre empoderamiento femenino y 16 sobre paz, justicia e instituciones fuertes, principalmente lo relacionado con la lucha anticorrupción, a fin de desarrollar una estrategia de monitoreo que posiblemente pueda ayudar a profundizar sobre el conocimiento de la relación género y corrupción, visibilizar aproximaciones o acciones existentes y generar información de utilidad para acciones en la materia.
- A partir de lo aquí expuesto, desarrollar una hoja de ruta, en lo pertinente, para implementar acciones concretas para lo señalado en el plan de acción de G20 y acuerdos de la VIII Cumbre de las Américas, relacionadas con corrupción y género.

Corrupción y derechos humanos. La corrupción afecta los derechos humanos de las mujeres, como el principio de igualdad y no discriminación, al impactar desproporcionadamente sobre las personas que pertenecen a grupos en situación de discriminación. Particularmente, las desigualdades de género, basadas en estereotipos socialmente dominantes y persistentes, se reflejan en la falta de acceso de las mujeres a las redes de poder económico, político y cultural, y en su alto grado de representación en los segmentos más pobres de la sociedad, determinado, entre otras razones, por el hecho de que tienden a asumir labores domésticas no remuneradas, como cuidar a niños y adultos mayores. Tales condiciones sociales dificultan que las mujeres tengan el poder suficiente para desafiar a la corrupción y el clientelismo, y las hacen más propensas a sufrir sus efectos (Nash Rojas, Aguiló Bascuñán y Bascur Campo, 2014).

Además, las mujeres se ven especialmente afectadas por ciertos tipos criminales que, por regla general, involucran actos de corrupción, como el tráfico ilegal de inmigrantes y la trata de personas, que se analizará a continuación. En estos casos, como en otros, las mujeres sufren especialmente de actos de

corrupción que buscan como beneficio favores de índole sexual (Nash Rojas, Aguiló Bascuñán y Bascur Campo, 2014).

Asimismo, el derecho a un juicio justo, acceso a la justicia y reparación eficaz. Por ejemplo, mediante el soborno se puede influir a un(a) juez o a un(a) fiscal para que excluya prueba de un proceso penal o retarde indebidamente la impartición de justicia; o a la policía para que altere los medios de prueba o la dirección de la investigación. Mediante el tráfico de influencias se puede extorsionar a funcionarios(as) judiciales para incidir en la asignación de un caso determinado a un(a) juez(a) a fin de influir ilegítimamente en el proceso de selección y ascenso de los jueces. También la exigencia del pago de sobornos como barrera de entrada al sistema judicial constituye una violación a la obligación estatal de proveer acceso equitativo, rápido y eficaz a la justicia. Esto afecta con particular vehemencia a los grupos menos aventajados, como las mujeres, los pobres y los indígenas, categorías que al entrecruzarse agravan la intensidad de la discriminación (Nash Rojas, Aguiló Bascuñán y Bascur Campo, 2014). La mirada de los DH permite mostrar que la corrupción es instrumental a ciertos patrones sociales de exclusión social, económica y de discriminación de grupos sociales. Lo que se discutió principalmente en relación con el fenómeno de la extorsión sexual y otras vulnerabilidades.

Recomendaciones:

- Desde las estrategias anticorrupción profundizar sobre la relación derechos humanos y corrupción y la transversalización de derechos humanos o su integración a la transversalización de género propuesta.
- Profundizar en el análisis académico con estudio de casos sobre la relación género y corrupción con enfoque de derechos humanos, en casos como los ejemplos planteados de impactos indirectos ante venta de medicinas falsificadas o en casos como el de Guatemala de IGSS/Pisa.

Acceso a servicios y género

En este apartado, donde se inicia el análisis propiamente de los impactos diferenciados, puede verse como la pequeña y la gran corrupción, incluyendo la corrupción sistémica, pueden directa o indirectamente impactar de manera diferenciada a las mujeres y niñas. Se partió de dos preguntas, si las mujeres están más expuestas a la corrupción y qué elementos de género las hacen más vulnerables a los riesgos de la corrupción.

Sobre lo primero, pudo establecerse que a pesar de que la mayoría de los instrumentos son neutros, las mujeres pueden estar más expuestas o son más vulnerables a la corrupción y, adicionalmente, a formas específicas de corrupción como la extorsión sexual, moneda de cambio que se utiliza para el pago de sobornos para acceder a servicios u otros. Este punto de la sexualización de la moneda precisamente permite desarrollar lo relacionado con el segundo punto.

Más allá de la cuantificación de esta mayor exposición, se trató de ilustrar que sí se da ese impacto diferenciado, que existen para las mujeres de la región características específicas de género (o elementos de la cultura —patriarcal—) que aumentan su vulnerabilidad a la corrupción. Que al depender en mayor medida de la prestación de ciertos servicios están más expuestas a los riesgos de corrupción, y se señalaron algunas cifras ilustrativas destacando que, en todo caso, se trata de un tema de vulneración de derechos humanos. Esto es un punto de partida para que los operadores del Estado y la sociedad civil puedan profundizar sobre la problemática.

Recomendaciones:

- Desarrollar una herramienta/metodología sobre los riesgos de corrupción en la cadena de valor de la prestación de un servicio con enfoque diferenciado. Tomando la relación de las mujeres con determinada prestación de un servicio para determinar su mayor exposición a los riesgos de corrupción. Estos se mapean en la cadena de valor de ese servicio, por ejemplo, la propuesta por Transparencia Internacional para transversalizar la corrupción en los ODS (Transparency International, 2017), a fin de determinar la exposición diferenciada a los riesgos de corrupción. Estudiar la aplicabilidad de la metodología frente a problemáticas como la trata de personas y su cadena de valor.

En relación con la sextorsión, se propone:

- Es importante darle un nombre al fenómeno, visibilizarlo y socializarlo (Asociación Internacional de Jueces Mujeres, IAWJ, 2012). Hacer entender a las personas, con énfasis en las potenciales víctimas, que ese fenómeno es ilegal.

- Fomentar la denuncia y desarrollar campañas de visibilidad de que la extorsión sexual, en los distintos escenarios que se concreta, es corrupción. Alentar a las potenciales víctimas, pero también a otros funcionarios que observen el comportamiento y cualquiera que pueda tener conocimiento del delito, a reportar los abusos de poder, a preservar y compartir información corroborante, cuando proceda.
- Establecer rutas de atención y otros mecanismos que permitan que cuando las víctimas se manifiesten, reciban el apoyo adecuado y que sus quejas se manejen adecuadamente en cada paso del proceso legal, desde la policía, los fiscales y los tribunales.
- Desarrollar métodos para combatir la extorsión sexual. Los métodos para combatir la corrupción monetaria (como seguir el flujo de dinero) no tienen corolarios directos en la lucha contra la extorsión sexual, por lo que es necesario articularse con estrategias de persecución de delitos sexuales.
- Generar aproximaciones a este problema como una forma de corrupción (sistémica) —y no solo una colección de delitos individuales de violencia o coerción—, ello puede ayudar a desarrollar nuevas herramientas para abordar el problema. Por ejemplo, al realizar entrevistas o pedir a las personas que informen de forma anónima, se pueden crear “mapas de calor” de oficinas u organizaciones sexualmente corruptas. Incluso se pueden aplicar análisis estratégicos del fenómeno criminal para desarrollar investigaciones inteligentes y ayudar a los gobiernos a tomar decisiones para luchar contra este. Una mirada al problema tanto desde las lógicas de la corrupción como del delito económico y de gran criminalidad, así como aportar elementos de prevención, atención e investigación de delitos sexuales puede ayudar a encontrar formas creativas de abordar la sextorsión, lo cual es un problema de corrupción que afecta dramáticamente a la seguridad y el bienestar de las mujeres.
- Realizar mesas de trabajo, por ejemplo, lideradas por el poder judicial y/o los ministerios públicos, que estudien el fenómeno de la sextorsión en su dimensión jurídica. Además de lo arriba señalado, se debe entender la naturaleza de este, el bien jurídico protegido, definir quién es la víctima y su lugar en la investigación para tener posiciones jurídicas más claras.
- Se hizo una aproximación a algunas sentencias con fines ilustrativos, pero deberá hacerse un levantamiento y análisis de casos existentes en la judicatura.
- Fortalecer la protección a la víctima en los casos que se ve el componente de corrupción y, en general, desarrollar estrategias de protección a la víctima.
- Capacitación a funcionarios y sociedad civil sobre el fenómeno.

- Incluirlo en mediciones sobre corrupción.
- Desarrollar estudios con el enfoque de derechos humanos.
- Incluir la dimensión de género en el monitoreo de las convenciones internacionales — principalmente regionales— contra la corrupción, como se señaló en el punto anterior. Se debe sensibilizar sobre los temas específicos de género, sobre los mecanismos de monitoreo y revisión que se han establecido para las convenciones regionales e internacionales contra la corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) y la Convención Interamericana Contra la Corrupción. El monitoreo debe capturar las dinámicas de género de la corrupción cada vez que se han revelado en la investigación, empleando un lente de género para reconocer las diferencias entre hombres y mujeres y sus manifestaciones, como la extorsión sexual y el tráfico de personas. A este respecto, como frente a las estrategias en el tema de trata de personas, debe darse una respuesta coherente a nivel regional.
- Considerar la dimensión de género en el diseño de modelos de *compliance* y sistemas de integridad de las instituciones y personas jurídicas, por ejemplo, ante la moneda sexualizada para casos de cohecho; y, en general, transversalizar género en la identificación de riesgos de delitos que pueden dar lugar a la responsabilidad de las personas jurídicas en los países de la región donde se encuentra prevista.

Sobre la trata de personas

En este apartado se analizó la presencia de la corrupción como facilitadora de la trata de personas, la cual no es posible sin el concurso de autoridades estatales. Adicional al tema de encubrimiento y tolerancia se presenta la promoción directa, e inclusive, funcionarios dedicados directamente al negocio, como propietarios a través de testaferros. La corrupción es considerada **el factor más importante para explicar la trata de personas**, y los países que hacen el menor esfuerzo para combatir la trata tienden también a ser aquellos con más altos niveles de corrupción oficial. Esto contrasta con las pocas estrategias existentes para combatirla en el marco de la investigación de trata de personas, para la priorización de casos, estadísticas que den cuenta de su dimensión, número de casos con redes o individuos corruptos identificados, así como estrategias de prevención que incluyan también la prevención de la corrupción presente en la trata de personas. Más aún cuando en la actualidad, una importante estrategia de investigación contra el crimen organizado transnacional es combatir las redes de facilitación.

Al entender la trata de personas en términos de economía criminal y de convergencia criminal es necesario que las estrategias de investigación y de entendimiento del fenómeno criminal y sus redes — incluyendo las estructuras de facilitación— se den de manera holística. Así, en lógica de flujos ilícitos, si el crimen organizado transnacional es motivado por las fuerzas del mercado, las medidas para contrarrestarlo deben romper esas fuerzas del mercado, y no solo los grupos criminales que las explotan, de lo contrario nuevos grupos entran a explotar ese mercado existente, pues las redes de facilitación y otras persisten. Asimismo, los traficantes siguen los caminos que les ponen menos resistencia, de ahí que las estrategias de anticorrupción, seguridad y desarrollo sean fundamentales en la persecución del crimen organizado transnacional y, finalmente, si los criminales están motivados por la ganancia económica, se requiere perseguir el dinero y los activos, por lo que las estrategias para descapitalizar las organizaciones criminales son igualmente necesarias (UNODC, 2010). Es importante entender estas estrategias para combatir el crimen organizado transnacional, como pueden ser las redes de trata de personas, con enfoque de género y su impacto diferenciado en las mujeres.

Recomendaciones:

- Desarrollar estrategias de sensibilización y capacitación, que evidencien la importancia de la corrupción en la cadena criminal de la trata de personas, que permitan fomentar la denuncia en la sociedad en general y al interior de las entidades.
- Implementar campañas en medios de comunicación que incluyan este componente y que ayuden a superar el miedo a denunciar al funcionario corrupto.
- Desarrollar estrategias preventivas de la corrupción en las entidades de mayor riesgo de presencia de corrupción relacionada con la trata de personas. Crear “mapas de calor” u otras estrategias que permitan determinar las entidades y lugares donde existe mayor propensión a los riesgos de corrupción para fortalecer los procedimientos y controles.
- Fortalecer las estrategias de cooperación y articulación a nivel regional, interinstitucional e intrainstitucional, entre actores anticorrupción y contra la trata de personas. Vincular en las estrategias el trabajo con el sector privado, por ejemplo, aerolíneas y hoteles, entre otros (como se ha hecho en Chile).
- Diseñar políticas contra la trata de personas que identifiquen y localicen en la cadena criminal los componentes de corrupción, para enfrentarlos como un elemento del delito y no solo como un factor causal o de riesgo. Esto lleva necesariamente a una reinvención en la estrategia de

intervención y a la apropiación de herramientas que se utilizan en las estrategias para el combate de la corrupción.

- Diseñar metodologías de investigación o incluir en las metodologías existentes el elemento de la corrupción. Ante la complejidad de delitos transnacionales, algunos países han optado por enfocar sus investigaciones en los facilitadores (redes de corrupción, lavado, colaboradores en el sistema financiero, prestadores de servicios legales, entre otros). Esto porque se entiende que para desestructurar y descapitalizar una economía criminal no basta con enfocar las estrategias a cabecillas o jefes de organizaciones, pues estas se reconfiguran o nuevos dirigentes surgen, precisamente porque estas plataformas y redes de apoyo se mantienen. De ahí que el enfoque al facilitador, como las redes de corrupción, sea una forma fundamental para prevenir y perseguir el delito.
- Considerando que la mayoría de los casos son de naturaleza transnacional debe haber coherencia en el abordaje, por tanto, las estrategias propuestas en lo pertinente deben desarrollarse tanto a nivel nacional como en instancias internacionales.
- Evaluar la dimensión de género en los flujos financieros ilícitos y cómo afecta la igualdad y justicia de género¹¹⁵.
- Perseguir el dinero de funcionarios corruptos involucrados en redes de trata de personas y poder destinarlo a acciones para prevenir el delito.
- Fomentar los espacios de articulación internacional en materia de anticorrupción y trata de personas como la antigua red PACO. En 2001, el Consejo de Europa lanzó el proyecto Redes PACO como una actividad en el marco del Programa PACO contra la corrupción y la delincuencia organizada en Europa sudoriental, que buscaba:
 - a) Ampliar contactos directos entre las autoridades judiciales y de investigación de diferentes países.
 - b) Explorar el establecimiento de una red informal de puntos de contacto y organización de oportunidades de experiencia e intercambio entre ellos. Hoy estos temas forman parte de la División de Delito Económico y Cooperación del Consejo de Europa¹¹⁶.
- Profundizar sobre la relación entre los flujos ilícitos financieros y el impacto diferenciado en las mujeres, considerando la incidencia en las discusiones y normativas que se impulsan

¹¹⁵ Véase al respecto algunas aproximaciones actuales en la materia: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/12984.pdf>

¹¹⁶ Véase sobre los proyectos que desarrolla esta oficina: <https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/paco-impact>

internacionalmente sobre secreto bancario, beneficiario final, evasión fiscal y otros. Algunas acciones pueden ser:

- a) En términos de normativa internacional, generar un estándar internacional para sancionar a los facilitadores/facilitadores globales del abuso fiscal y el tráfico de personas con un enfoque especial en bancos, jurisdicciones secretas, compañías fantasmas, asesores legales, bufetes de abogados y autoridades gubernamentales corruptas (Grondona, Bidegain Ponte y Rodríguez Enríquez, 2016).
- b) Establecer mecanismos de coordinación sistemáticos entre las unidades de inteligencia financiera, las autoridades fiscales, los bancos centrales, las aduanas, los mecanismos de adelanto de las mujeres y los fiscales de trata de personas y anticorrupción, para eliminar los flujos financieros ilícitos, la trata de personas y la discriminación por motivos de género, entre otras acciones (Grondona, Bidegain Ponte y Rodríguez Enríquez, 2016).

Sobre las vulnerabilidades de la mujer. Se plantearon riesgos de corrupción en situaciones donde las vulnerabilidades de las mujeres son aprovechadas para lograr beneficios clientelares o de corrupción, por ejemplo, condicionar el acceso a programas sociales; o se constituyen en impedimento al fortalecimiento de la igualdad de la mujer y sus derechos, como es impedir su participación política. En algunos casos ambos escenarios confluyen, por ejemplo, cuando se condiciona el acceso a programas sociales a cambio de votos.

Lo interesante es cómo estas situaciones planteadas muestran que la corrupción puede estar integrada de muchas maneras y que la visión sistémica y holística es fundamental para entenderlo.

Sobre el tema de programas sociales y participación política de la mujer, a lo largo del trabajo surgieron algunas recomendaciones que se incluyen en el presente balance, sin perjuicio a lo que se indicó en mayor profundidad en el estudio de la problemática. Particularmente se destacan las siguientes recomendaciones:

- Importancia de actualizar el manual anticlientelar de los programas sociales, incluyendo elementos sobre los riesgos diferenciados de la corrupción en las mujeres (Propuesta de Acción Ciudadana Guatemala).

- La elaboración de un acuerdo en Tribunal Supremo Electoral que destaque la necesidad de aumentar los esfuerzos para evitar la compra de votos vinculada al registro ciudadano y a la concesión de programas sociales a las mujeres.
- Fortalecer iniciativas, como la de ALAC durante las elecciones de 2015, para el fomento de la denuncia, que focalicen la población especialmente vulnerable, como son las mujeres pobres. Se deberá capacitar a la población y empoderar a mujeres líderes u otros en identificación del problema y ponerlo en conocimiento de autoridades.
- Capacitar a funcionarios de entidades pertinentes (investigadores, ministerios públicos, tribunales electorales u otros) para identificar el fenómeno, prevenirlo y procesarlo.
- Estudios que permitan profundizar sobre esta dimensión de género en los riesgos de corrupción que presentan los programas sociales.
- Compartir prácticas como el *Atlas de riesgo electoral de México* elaborado por organizaciones sociales, desarrollado, entre otros fines, para señalar dónde se da mayormente la compra del voto o el condicionamiento de programas sociales con fines electorales, violencia política y otros. Es un interesante ejemplo, aunque no tiene análisis por género. Algunos datos están desagregados por sexo, es una iniciativa que se puede considerar como ejemplo fortaleciendo el enfoque de género¹¹⁷.
- Fortalecer mecanismos claros de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana con enfoque de género que contrarresten la existencia de fenómenos de clientelismo y corrupción en relación con los programas sociales:

“Según Naciones Unidas (2009), la presencia de mecanismos claros de rendición de cuentas que establezcan las responsabilidades y funciones de los actores involucrados, tanto públicos como privados, hace más fácil que los PTC sean entendidos en términos de titularidad y de derechos, y no como instrumentos de clientelismo que pueden ser manipulados por diferentes actores políticos y sectores que históricamente han gozado de un alto poder de negociación y autonomía”, (Checchini y Madariaga, 2011).

¹¹⁷ Sobre el *Atlas de riesgo electoral de México*, véase: <http://atlasriesgoelectoral.mx>; <https://www.animalpolitico.com/2018/06/atlas-de-riesgo-senala-los-focos-rojos-de-compra-de-voto-y-violencia-en-mexico/>

- Será necesario el levantamiento de información y profundizar el análisis en la temática de impactos diferenciados de la corrupción en situaciones que obstaculizan la participación política de la mujer. Considerar algunos temas como:
 - a) Corrupción y crimen organizado (violencia y participación política de la mujer).
 - b) Corrupción y redes clientelares.
 - c) Compra de votos.
 - d) Participación política de la mujer.
 - e) Presupuestos diferenciados.
- Ante los riesgos de cooptación por parte de redes clientelares o de corrupción, es importante fomentar la capacitación (manuales, estrategias de réplica por parte de lideresas, etc.) en temas de transparencia y anticorrupción y, particularmente, de la relación corrupción y género como obstáculo a su participación política y el liderazgo que pueden tener en la materia.
- **Protección de denunciantes de delitos electorales.** En términos de compra de votos y, en general de corrupción en la política, es importante fortalecer las estrategias de denuncias y *whistleblowing protection*. Si las mujeres son *outsiders* que deben llegar a enfrentar estas dinámicas de poder, o desde su rol de liderazgo comunitario, deben existir en los tribunales electorales, sociedad civil, fiscalías electorales u otros actores mecanismos que generen confianza, fortalezcan la denuncia y protejan a los denunciantes.
- Estrategias de difusión y sensibilización sobre el voto informado con perspectiva de género, para combatir la compra de votos.

Bibliografía

- Acción Ciudadana (2010). *Redes de Corrupción y Redes Corruptoras Criminales: Reformas para su Erradicación*. Ciudad de Guatemala: Acción Ciudadana.
- Alatas, V., Cameron, L., Chaudhuri, A., Erkal, N. y Gangadharan, L. (2009). Gender, Culture, and Corruption: Insights from an Experimental Analysis. *Southern Economic Journal*, 663-680.
- Alhassan-Alolo, N. (2007). Gender and corruption: testing the new consensus. *Public Administration and Development*, 227-237.
- Aloisio, C. y Pérez Muñoz, C. (2010) ¿Son las mujeres un arma eficaz en el combate contra la corrupción? ¿Es deseable que lo sean? En M. Thiteux-Altschul, *Género y Corrupción* (pp. 21-39). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Asociación Internacional de Jueces Mujeres IAWJ (2012). *Toolkit: Naming, Shaming and Ending, Sextortion*. Recuperado de <http://www.iawj.org/wp-content/uploads/2017/04/Corruption-and-Sextortion-Resource-1.pdf>
- Bird, L. y Krauer, N. (2017). *Case Study: Illicit Gold Mining in Peru*. Ginebra: The Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
- Bjarnegård, E. (2013). *Gender, informal institutions and political recruitment: explaining male dominance in parliamentary representation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bjarnegård, E. (2018). Focusing on Masculinity and Male-Dominated Networks in Corruption. En H. Stensöta y L. Wängnerud, *Gender and Corruption* (pp. 257-273). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bjarnegård, E., Zetterberg, P. y Yung Yoon, M. (2017). Gender Quotas and the Re(pro)duction of Corruption. En H. Stensöta y L. Wängnerud, *Gender and Corruption Historical Roots and New Avenues for Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blondet, C. y Trivelli, C. (2004). *Cucharas en Alto. Documento de trabajo n.º 139. Serie Sociología y Política, 39*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chant, S. (2008). The 'Feminisation of Poverty' and the 'Feminisation' of Anti-Poverty Programmes: Room for Revision? *Journal of Development Studies*, 44(2), 165-197.
- Checchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de las experiencias recientes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, UNICEF (2016). *Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en Guatemala*. Guatemala de la Asunción: CICIG y UNICEF.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2013). *Documento Conpes Social n.º 161. Equidad de Género para las Mujeres*. Bogotá: CONPES.
- Consejo Superior de Política Criminal (2015). *Política Nacional Frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación Sexual*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Caso V.R.P., V.P.C. * y otros vs. Nicaragua sentencia de 8 de marzo de 2018*. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_350_esp.pdf
- Decreto Supremo 044 (2018). *Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021*. Lima: El Peruano.
- Dijk, J. V. y Klerx-Van Mierlo, F. (2013). Revisiting the Link between Corruption Prevalence and Implementation Failure in Anti-Trafficking Policies. *International Perspectives in Victimology*.
- Dollar, D., Fisman, R. y Gatti, R. (2001). Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46(4), 423-429.
- Ekeanyanwu, L. (2010). Nexos entre Género y Corrupción. En M. Thiteux-Altschul, *Género y Corrupción* (pp. 151-169). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Engel, E., Ferreira Rubio, Noveck, B. S., Ferreira Rubio, D., Kaufmann, D., Lara Yaffar, A., Londoño Saldarriaga, J., Pieth, M. y Rose Ackerman, S. (2018). *Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Esarey, J. y Chirillo, G. (2013). “Fairer Sex” or Purity Myth? Corruption, Gender, and Institutional Context. *Politics and Gender*, 9(4), 361-389.
- GAFI-APG (2018). *Financial Flows from Human Trafficking*. Paris: GAFI.
- García, A. I. (2018). *Diagnóstico sobre género y ejercicio del derecho de acceso a la información pública en América Latina*.

- GIZ (2004). *Corruption and Gender Approaches and Recommendations for TA Focal Theme: Corruption and Trafficking in Women*. Eschborn: GIZ.
- Global Financial Integrity (2019). *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006-2015*. Washington D. C.: Global Financial Integrity.
- Goetz, A. M. (2010) ¿Son las mujeres menos propensas a ser corruptas? En M. Thieteux-Altschul, *Género y Corrupción*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Grondona, V., Bidegain Ponte, N. y Rodríguez Enríquez, C. (2016). *Illicit Financial Flows Undermining Gender Justice*. Friedrich Ebert Stiftung y Development Alternative with Women for a New Era. Recuperado de https://www.dawnnet.org/sites/default/files/articles/illicit_financial_flows_undermining_gender_justice.pdf
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (2016). *Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos 1 - 2017*. Ciudad de Guatemala: Instituto Nacional de Estadística de Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). *Estadística con Enfoque de Género Enero-Febrero-Marzo 2017*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Informe Técnico de Estadísticas con Enfoque de Género. Julio-Agosto-Septiembre 2018*. Lima: INEI.
- INTERPOL, RHIPTO, Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2018). *Atlas Illicit Flows*. Recuperado de <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/09/Atlas-Illicit-Flows-FINAL-WEB-VERSION-copia-compressed.pdf>
- Jha, C. K. y Sarangi, S. (2018). Women and corruption: What positions must they hold to make a difference. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 151, 219-233.
- Lindberg, H. y Stensöta, H. (2018). Corruption as Exploitation: Feminist Exchange Theories and the Link Between Gender and Corruption. En H. Stensöta, y L. Wängnerud, *Gender and Corruption* (pp. 237-256). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Malem Seña, J. (2017). *Pobreza, Corrupción, (In)Seguridad Jurídica*. Barcelona: Marcial Pons.
- Ministerio de la Gobernación (2014). *Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral de las Víctimas (2014-2024)*. Ciudad de Guatemala.
- Nash Rojas, C., Aguiló Bascuñán, P. y Bascur Campo, M. (2014). *Corrupción y Derechos Humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Chile: Facultad de Derecho, Universidad de Chile y Centro de Derechos Humanos.

- OEA-CIDH (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2017). *La Paz es Conmigo, Mujeres como Protagonistas en la Construcción de paz*. Recuperado de <http://bit.ly/2mQmHHZ>
- ONU Mujeres (2015). *Transformar las economías para realizar los derechos*. Estados Unidos de América: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Paweenawat, S. W. (2018). The gender-corruption nexus in Asia. *Asian Pacific Economic Literature*, 32(1).
- PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional (2016). *Sistema integral para promover la paridad 50/50 en la participación política*.
- Presidente de la República de Perú (2018). *Decreto Supremo 044-2018. Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021*. Lima: El Peruano.
- Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (2017). *Informe Anual 2017*. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal.
- Proética (2012). *Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en Perú de 2012*. Recuperado de <https://www.proetica.org.pe/etiqueta/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2012/>
- Proética (2017). *Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción*. Recuperado de <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/Proética-X-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupción-1-6.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la política: informe final/PNUD-Panamá*. Ciudad de Panamá: Editora Sibauste.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). *Género y corrupción en América Latina: ¿hay alguna conexión?* Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá y Dirección Regional para América Latina y el Caribe.
- Programme against Corruption and Organised Crime in South-Eastern Europe (2002). *Trafficking in Human Beings and Corruption. Report on the regional seminar*. Portoroz, Eslovenia: Council of Europe.
- Red Nacional de Derechos Humanos y el Consejo Nacional para la Defensa del Derecho Humano a la Salud (2018). *Aportes Para el IV informe periódico del Estado de Guatemala 122.º Sesión del Comité de Derechos Humanos*. Ciudad de Guatemala.

- Seligson, M. A. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development*, 34(2), 381-404.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.
- Stensöta, H. y Wängnerud, L. (2018). Why Expect a Link Between Gender and Corruption? En H. Stensöta y L. Wängnerud, *Gender and Corruption: Historical Roots and New Avenues for Research* (pp. 3-20). Nottingham: Palgrave.
- Sundström, A. y Wängnerud, L. (2016). Corruption as an obstacle to women's political representation: Evidence from local councils in 18 European countries. *Party Politics* 22(3), 354-369.
- Sung, H. E. (2003). Fairer sex or fairer system? Gender and corruption revisited. *Social Forces*, 82, 703-723.
- Sung, H. E. (2012). Women in government, public corruption, and liberal democracy: a panel analysis. *Law and Social Change*, 58(3), 195-219.
- Swamy, A., Lee, Y., Azfar, O. y Knack, S. (2001). Gender and Corruption. *IRIS Center Working Paper*, 232.
- Transparency International (2010). *Corruption and Gender in Service Delivery: The Unequal Impacts*. Working Paper #2/2010. Transparency International.
- Transparency International (2017). *Las Personas y la Corrupción: América Latina y el Caribe-Barómetro Global de la Corrupción*. Transparency International. Recuperado de https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe
- Transparency International (2017). *Monitoring Corruption and Anti-Corruption in the Sustainable Development Goals*. Berlín: Transparencia Internacional.
- U4 Anticorruption Resource Center (2015). *The gendered impact of corruption: Who suffers more, men or women?* Recuperado de <https://www.u4.no/publications/the-gendered-impact-of-corruption-who-suffers-more-men-or-women.pdf>
- U4 Expert Answer (2009). *Gender Corruption and Education*. Recuperado de <https://www.u4.no/publications/gender-corruption-and-education.pdf>
- UNDP, UNIFEM (2010). *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections*. Nueva York: UNDP y UNIFEM.
- UNDP-SIWI Water Governance Facility (2017). *Women and corruption in the water sector: Theories and experiences from Johannesburg and Bogotá*. WGF Report No. 8. Stockholm: SIWI.
- UNODC (2010). *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment*. United Nations Publications. Recuperado de <https://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the->

globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-
assessment_html/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

UNODC (2011). *Issue Paper The Role of Corruption in Trafficking in Persons*. Viena: United Nations Publications.

UNODC (2012). *Global Report on Trafficking in Persons*. Viena: United Nations Publication.

UNODC (2016). *Global Report on Trafficking in Persons, 2016*. Viena: United Nations Publication.

U.S. Department of State (2014). *Informe 2013 sobre Trata de Personas*. Oficina para el Monitoreo y Lucha contra el Tráfico de Personas.

U.S. Department of State (2018). *Trafficking in Persons Report 2018*.

Vásquez Valencia, L. D. (2018). *Corrupción y derechos humanos ¿por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?* Nueva York: Peter Lang.

Vanderbilt University (2010). *The Political Culture of Democracy 2010. Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times*. Nashville: Vanderbilt University.

Vanderbilt University (2017). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17. A Comparative Study of Democracy and Governance*. Nashville: Vanderbilt University.

Wainwright, T. (2016). *Narconomics. Cómo administrar un cártel de drogas*. Bogotá: Debate.

Zhang, S. X. y Pineda, S. L. (2008). Corruption as a Causal Factor in Human Trafficking. En D. Siegel y H. Nelen, *Organized Crime: Culture, Markets and Policies. Studies in Organized Crime*, vol 7 (pp. 41-55). New York: Springer.