



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

# **¿Cómo trata Uruguay la Trata?**

**Diferentes abordajes institucionales y los caminos que aún faltan  
recorrer para la construcción de una política pública con perspectiva de  
derechos humanos.**

Claudia Reyes Ilundain

Tutora: Sandra Sande Muletaber

Montevideo, Uruguay

2020

## **1- Justificación**

Teniendo en cuenta que la trata con fines de explotación sexual comercial es una realidad presente en Uruguay, y que además es un país de origen, tránsito y destino por las facilidades de ingreso existentes entre los países de la región y su ubicación estratégica para la salida a Europa y Estados Unidos (Tuana, 2018), se considera relevante sistematizar los diferentes mecanismos de abordaje de estas situaciones de trata con fines de explotación sexual comercial, teniendo en cuenta a las diferentes instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil que intervienen directamente. Para este trabajo se tomarán en consideración los abordajes institucionales orientados a la atención de las víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial.

Sistematizar los diferentes abordajes permitirá reconocer la existencia, o ausencia, de una adecuada articulación entre las instituciones y organizaciones; y en el caso de que esa articulación exista, permitirá identificar cuáles son los elementos que aportan a la atención integral de las víctimas de la trata. A su vez se podrán evidenciar las fortalezas y debilidades de esas intervenciones particulares según la institución en cuestión, así como también permitirá evidenciar las fortalezas y debilidades de la articulación interinstitucional actual.

En el caso de que no exista articulación, mediante esta investigación se intentará aportar datos que reflejen por qué sucede y qué debiera hacerse para lograrlo en un futuro próximo, considerando que la atención dirigida a las víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial debe ser abarcativa no solo en lo multidisciplinar sino también atendiendo a la multidimensionalidad que presenta.

## **2- Aspectos metodológicos**

### **2.1- Objetivos y preguntas de investigación.**

Como fue manifestado en el punto anterior, en este estudio se sistematizarán los diferentes tipos de intervenciones realizadas en Uruguay frente a situaciones de trata con fines de explotación sexual comercial por parte de las instituciones, tanto estatales como de la sociedad civil, que tienen a cargo su abordaje. Una vez identificados esos mecanismos, se intentará mostrar si existe, y cómo, la articulación interinstitucional.

Para la realización de este trabajo se tuvieron en cuenta los marcos normativos vigentes, relacionados a la trata en particular (Ley 19.643, o Ley de Prevención y Combate a

la Trata de Personas), y las leyes conexas (Ley 18.250, o Ley de Migraciones, y Ley 17.815, o Ley de Violencia Sexual Comercial o No Comercial Cometida contra Niños, Adolescentes o Incapaces), así como los mecanismos de aplicación de esos marcos normativos (tanto en la órbita de los Ministerios de Salud Pública, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Social, así como por parte de la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación) y del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES).

Con este fin, se realizó un estudio exploratorio en base al análisis documental de los protocolos y guías de actuación vigente en las instituciones anteriormente mencionadas, a la vez que se indagó en su aplicación práctica, considerando que estos y su posterior aplicación dan cuenta de la adecuación de los procesos de intervención a los marcos normativos vigentes. Esto último se intentó dilucidar a partir de entrevistas que se realizaron a los referentes institucionales.

Para el logro de esos cometidos se plantearon los siguientes objetivos y preguntas de investigación que fueron guía a la hora de realizar este trabajo.

**Objetivo general:** Identificar las formas de abordaje que llevan a cabo a nivel nacional las instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil, a la hora de intervenir con las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual comercial.

**Objetivos específicos:**

- Conocer los lineamientos generales que regulan los marcos de acción de las instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil a la hora de intervenir con las víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial, a través de sus protocolos y guías de acción.
- Identificar si en la práctica se siguen esos protocolos y guías de acción.
- Reconocer si existe, o no, una articulación en la práctica entre las instituciones estatales entre sí, y entre ellas y las organizaciones de la sociedad civil, que intervienen con las víctimas de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial.

### **Preguntas de investigación:**

- Los marcos normativos vigentes en el país, ¿están en concordancia con los protocolos y convenios internacionales creados con el fin de combatir la trata y que han sido ratificados por Uruguay?
- Esas estrategias de intervención, individualmente consideradas y llevadas a cabo por las instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil que actualmente trabajan con víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial, ¿teóricamente se ajustan a los marcos normativos vigentes en el país? ¿Y en la práctica?
- En caso de que exista una articulación interinstitucional ¿bajo qué condiciones se da?; y si no existe esa articulación; ¿qué elementos no lo permiten?

### **2.2- Metodología.**

De acuerdo a los ejes analíticos priorizados y a los objetivos propuestos, la metodología utilizada fue de carácter cualitativa. Teniendo en cuenta a Vasilachis (2007, p. 26), se parte de la base de que la investigación cualitativa se enmarca dentro de un contexto de debate de autores y recolección de datos más flexible que la investigación cuantitativa que se rige por una base numérica. Según Morse (2003), es pertinente recurrir a este tipo de investigación cuando “(...) el fenómeno no es cuantificable, cuando la naturaleza del problema no está clara o cuando el investigador supone que la situación ha sido concebida de manera restrictiva y el tema requiere ser reexaminado” (Morse, 2003, p. 833 en Vasilachis, 2007).

La estrategia metodológica utilizada en esta investigación consistió en la realización de entrevistas estandarizadas abiertas a referentes institucionales de los diversos organismos públicos estatales y organizaciones de la sociedad civil que en Uruguay trabajan directamente con víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial.

Entre los entrevistados encontramos a: Directora de la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación; Jefa de Asistencia al Compatriota y Servicios a la Comunidad del Ministerio de Relaciones Exteriores; dos referentes del Área Programática de Violencia Basada en Género y Generaciones del Ministerio de Salud Pública; integrante del Equipo de Referencia en Violencia Basada en Género y Generaciones de ASSE; Sub

Directora Técnica de la División de Políticas de Género del Ministerio del Interior; dos referentes de la División de Violencia Basada en Género del INMUJERES; Coordinadora de los Servicios de Atención a las Víctimas de Trata con Fines de Explotación Sexual de la ONG El Paso y el MIDES; Directora de la ONG El Paso; Presidente del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia; tres integrantes del Proyecto Travesías de INAU y una integrante de la Asociación Civil Gurises Unidos.

Considerando que estas entrevistas se caracterizan por la utilización de un listado de preguntas para guiar a los entrevistados de manera ordenada, que son redactadas y formuladas por igual a todos los indagados, se busca que las respuestas sean dadas por la entrevistada o el entrevistado en cada caso de manera libre y abierta.

Complementariamente se realizó una minuciosa revisión bibliográfica de antecedentes teóricos y un análisis de documentos relevantes entre los cuales se tuvo en cuenta los protocolos y guías de actuación vigentes para las instituciones consideradas en este proceso, y los marcos normativos vigentes en Uruguay referidos al tratamiento y abordaje de las situaciones que involucren la trata de personas con fines de explotación sexual comercial. Entre las fuentes documentales utilizadas se eligieron: el “Protocolo Institucional de Atención a Personas en Situación de Violencia Basada en Género y Generaciones” de ASSE; el “Protocolo de actuación para el abordaje de la temática en las embajadas y oficinas consulares” del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE); el “Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual” de INMUJERES; el Decreto N° 246/2019 "Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes" y el Decreto N° 262/2019 “Protocolo de detección e investigación en Trata, Tráfico y Explotación de Personas” del Ministerio del Interior; el “II Plan de acción para la erradicación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes 2016-2021 -100 acciones acordadas” del CONAPEES; y el “Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020”, creado por la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial; y la Ley N° 19643, “Ley de Prevención y Combate de la trata de personas”.

A lo mencionado anteriormente, y como parte de un relevamiento teórico que permita ahondar en el estado de situación del abordaje que en Uruguay se realiza en aquellos casos vinculados a la trata de personas con fines de explotación sexual comercial, es fundamental

considerar también los protocolos, acuerdos y convenios internacionales que hayan sido ratificados por Uruguay y que regulan el tratamiento de estas situaciones, como lo es el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (o Protocolo de Palermo).

### **3- Antecedentes y estado del arte en Uruguay**

Es a partir de la investigación realizada por la periodista María Urruzola en 1992 que la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial se pone de manifiesto como un problema que estaba instalado en el país. Con esta investigación se da a conocer la existencia de una red de tratantes que trasladaban mujeres desde Uruguay con la finalidad de ser explotadas sexualmente en Milán (Italia). Los resultados fueron publicados en el semanario *Brecha* y de ella se deriva el libro *El huevo de la serpiente* y la película dirigida por Beatriz Flores Silva *En la puta vida*. Si bien con esto se instala el tema en el imaginario social, con el paso del tiempo la idea se diluye y pasa a ser visto como un “gran caso aislado”.

En 2004, el Instituto Interamericano del Niño realizó una convocatoria a los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile con la idea de realizar un diagnóstico regional acerca de la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial, a partir de la cual se divulga una publicación titulada «Tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial en MERCOSUR, Bolivia y Chile», de la que surgirán a su vez otras investigaciones.

Pero es en 2006, y a partir del impulso generado desde la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para que las naciones pongan en agenda política el tema de la trata de personas con fines de explotación sexual, que surgen varias investigaciones en el país que abordan directamente esta problemática; entre estas obras encontramos títulos como «Invisibles y silenciadas» (Tuana, A. y González, D., 2006), «La trata de personas en Uruguay» (Navarrete, M, 2006), «Maldonado sus nuevos desafíos: un estudio sobre la migración y la trata de personas en el este del Uruguay» (Petit, J.M., 2008), «La trata de personas en Argentina, Chile y Uruguay: estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay» (OIM, 2008).

Posteriormente surgirán otras investigaciones y diversos abordajes a esta temática que serán un insumo de vital importancia para las medidas que en el país se fueron tomando, o el reflejo del resultado obtenido con esas medidas; por lo que entre estas obras encontramos: el Informe de Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre trata de personas especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezelio (2010); la publicación realizada por el Ministerio de Desarrollo Social “La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública” (publicación que estuvo a cargo de Andrea Tuana y Leticia Benedet, 2010), el “Informe sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay” (Prego, C., 2011), la obra titulada la “Trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial” (Prego, C. y Tuana, A., (2012), el “Diagnóstico regional de trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Mercosur” (RMAAM, 2012) y la tesis de maestría de Andrea Tuana “Trata sexual en Uruguay Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas” (2018).

A partir de la lectura crítica de estos antecedentes se logró una comprensión más acabada del tema, aproximándonos a cómo esta problemática global se expresa en nuestro país, cuál es su magnitud real y ante qué desafíos nos encontramos.

Es necesario conocer el estado de situación, o el punto de partida en que se encuentra nuestro país en lo que a la problemática de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial refiere, para saber hacia dónde y cómo vamos en materia de prevención y combate del delito de la trata, así como en lo vinculado a la atención y restitución de los derechos vulnerados de las víctimas.

#### **4- Marco teórico**

##### **4.1- Trata.**

La trata de personas es una práctica muy antigua, vinculada en sus inicios al tráfico de esclavos, que se hace visible y es considerada una problemática social a fines del siglo XIX y principios del XX cuando mujeres, en su mayoría de origen europeo y americano, eran trasladadas con la finalidad de comercializar sus cuerpos, utilizando para ello la violencia, el engaño o el secuestro. Es a partir de ese momento que esta práctica pasa a ser llamada “trata

de blancas” para distinguirla de la trata de esclavos negros, aún legal en muchos países. (UNICEF, 2013, p. 29).

Es a fines del siglo XX que se arriba al término que actualmente se utiliza para denominar este delito como trata de personas.

La definición de este concepto también ha sido consensuada por la comunidad internacional a partir del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo) que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (González y Tuana, 2012, p. 29)

La trata de personas, según INMUJERES (2010), es llevada a cabo por redes criminales que generalmente son transnacionales en las que participan captadores, reclutadores, agentes de turismo, empresas de transporte, funcionarios públicos corruptos, entre otros. Son redes que se caracterizan por estar sustentadas por inequidades tanto de género como de edad y económicas que aumentan la vulnerabilidad de algunas personas y las dejan expuestas a situaciones de abuso de poder y violencia.

En Uruguay se han logrado desarrollar acciones de prevención, atención, combate y enfrentamiento de este delito a partir de la ratificación del Protocolo de Palermo, que ha permitido ir dando pasos en ese sentido (González y Tuana, 2012). Principalmente, es a partir del mencionado protocolo que se logra definir a la trata de personas, permitiendo visualizar un fenómeno conocido y naturalizado, y que debido a su propia complejidad y a las múltiples formas en las que se manifiesta, muchas veces es difícil de identificar.

Según lo expresa el artículo 3 del Protocolo de Palermo (2000):

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 (p. 2).

Para poder identificar con mayor claridad este delito y no llegar a confundirlo con otros delitos, por ejemplo con el tráfico de personas, en ese mismo Protocolo se establece además que el consentimiento dado por una víctima de trata no es considerado válido teniendo en cuenta que, en ese contexto, se deriva del engaño, el abuso de poder o la violencia ejercida por parte del tratante. Y por obvias razones, el consentimiento nunca será tenido en cuenta si la víctima es un niño, niña o adolescente.

Dado que en Uruguay viene suscitándose un fenómeno migratorio de singulares características, tanto por las poblaciones que lo protagonizan (principalmente centroamericanas) como por la magnitud del mismo, así como por estar caracterizado principalmente por la llegada de mujeres y la posible vinculación entre el tráfico de personas (que suele aparecer de la mano de los fenómenos migratorios) y la trata de personas que de ellos pueden derivarse, es fundamental que Uruguay también considere a la trata de personas como un delito en el artículo 78 de la Ley 18.250 o Ley de Migración, tipificándose de esta manera:

Quien de cualquier manera o por cualquier medio participare en el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o el recibo de personas para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana, será castigado con una pena de cuatro a dieciséis años de penitenciaría.

En este trabajo nos referimos a la “trata de personas” en general y no solo de mujeres dado que las víctimas no suelen ser solamente mujeres. También se han detectado casos donde las víctimas suelen ser varones –aunque en menor proporción que las mujeres–, varones y mujeres trans, a la vez que esta problemática suele abarcar también a adolescentes que en un comienzo son explotados sexualmente dentro del país (trata interna) para luego ser trasladados mediante engaños al extranjero.

A su vez, y debido a que quien es víctima de tráfico de personas puede llegar a ser también víctima de trata, comúnmente suele diluirse la distinción entre un concepto y otro, por lo que será necesario explicitar esta diferencia. El tráfico de personas implica:

la facilitación de un cruce de fronteras sin cumplir los requisitos legales o administrativos, con el fin, al menos aparente, de arribar al país fronterizo. La persona migrante otorga su consentimiento, se establece una relación entre el traficante y el migrante que finaliza al cruzar la frontera y el migrante está en libertad de decidir sobre su desplazamiento. El traficante no diferencia ni le interesan grupos poblacionales específicos y generalmente cobra por adelantado su tarea. La diferencia más significativa la constituye el hecho de que el tráfico es un delito contra el Estado mientras que la trata es un delito contra las personas. (UNICEF; 2012, p. 22)

La trata de personas se caracteriza por ser una actividad que implica la movilización de la persona (captación, reclutamiento, traslado, retención), donde prima el abuso de poder, el engaño y la amenaza, mecanismos que anulan cualquier tipo de consentimiento previo que haya dado la víctima y que tiene por finalidad la explotación de la persona (siendo uno de esos mecanismos la explotación sexual). En este punto, el Protocolo de Palermo menciona expresamente que bajo ningún concepto se puede hablar de consentimiento si el mismo viniera dado por parte de niños, niñas o adolescentes (González y Tuana, 2012).

#### **4.2- Trata con fines de explotación sexual comercial.**

La trata de personas es un fenómeno multifacético y con diversas finalidades, siendo uno de sus fines la explotación sexual comercial que involucra no solo a las víctimas sino también a los clientes y a las personas que actúan en el reclutamiento como cómplices (Molina, 2008, p. 72).

Según UNICEF, la OIM considera que:

Las mujeres están más afectadas por la violencia y la discriminación de género en la educación, la inequidad laboral, caracterizada por la segregación ocupacional y una representación desproporcionada en los sectores informales de empleo. Todo ello trae

como consecuencia una muy particular vulnerabilidad, así como una enorme inseguridad económica y por lo tanto la propensión a migrar, generalmente en forma irregular, a pesar de los riesgos e implicaciones que esto conlleva. (UNICEF; 2012, p. 24)

Es esa vulnerabilidad de las mujeres migrantes la que las expone con más facilidad a ser víctimas de las redes de tratantes de personas y en muchos casos a ser también víctimas de explotación sexual, aunque esto no implica desconocer que también las mujeres uruguayas son o pueden llegar a ser víctimas de este delito. La industria de la prostitución lejos de reducirse, aumenta, debido a que también crece y varía su demanda. Así, la trata de personas con fines de explotación sexual comercial se ha convertido en uno de los negocios más fructíferos del siglo XXI. Recordemos que la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial es el tercer negocio más rentable del mundo, tras el tráfico de armas y de drogas según datos de Naciones Unidas. Aproximadamente el 72% de las víctimas registradas de la trata son mujeres y niñas, mientras el porcentaje de niños que son víctimas de este delito se ha duplicado entre 2004 y 2016, según datos de UNICEF (2012).

Para Joy Ngozi, relatora especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (citada en Tuana, 2018, p. 26):

La trata de personas existe en el Uruguay, pero sigue siendo un fenómeno invisible para las autoridades y el público. Son muy pocos los casos que se han registrado y tramitado a través de un mecanismo de denuncia judicial. A ello se suma el miedo de algunos actores sociales y víctimas a actuar y presentar denuncias sobre casos de trata.

La trata con fines de explotación sexual comercial existe porque hay una demanda de servicios sexuales por parte de los hombres, y es en ese mismo mercado sexual en el que las personas son equiparadas a una mercancía u objeto que es vendido como tal, sin que tengan algún tipo de incidencia o voz en el proceso de comercialización del cual es parte y participe involuntariamente (Martynowskyj, 2018).

Y es debido a que en esa transacción las víctimas de trata carecen de toda agencia y son forzadas a comercializar sus cuerpos según lo dictamine su victimario, siendo este el

proxeneta o el consumidor de servicios sexuales, que hablamos de explotación sexual comercial y no de trabajo sexual.

Es esa diferencia la que hace que consideremos pertinente distinguir al trabajo sexual de la explotación sexual para continuar con esta investigación.

#### **4.3- Trabajo sexual.**

El trabajo sexual en Uruguay está reglamentado mediante la Ley de Trabajo Sexual (Ley 19.515), señala que es lícito para todas aquellas personas que sean mayores de dieciocho años de edad y que practiquen la prostitución habitualmente recibiendo a cambio de ello una remuneración en dinero o en especie.

Desde el paradigma del empoderamiento se plantea al trabajo sexual como un mecanismo de agencia que puede ser empoderador para quien lo ejerce (Chapkis, 1997, citado en Musto y Tajtenberg, 2011, p. 143), porque “la prostitución (puede ser considerada como) un intercambio de un servicio sexual por otros bienes o servicios y no un intercambio del Yo” (Rushing et al, 2005, citado en Musto y Tajtenberg, 2011, p. 143).

Es por ello, y siguiendo al Feminismo Sexual Radical, que consideramos a la equidad feminista como el ejercicio del derecho a la libertad de elegir el trabajo sexual como una alternativa para el logro de la autonomía sexual y económica (Musto y Tajtenberg, 2011, p. 143), por lo que no debe ser confundido con la explotación sexual comercial.

Siguiendo a Patti y Gutiérrez:

la explotación sexual parte del control del cuerpo de las mujeres y las niñas, determinándolas en calidad de objetos para el placer masculino, inclusive violentándolas y forzándolas para integrarlas a las filas de la prostitución o la pornografía, en el comercio sexual. (Ulloa, 2000, p. 297)

La explotación sexual implica entender a la mujer como cosa y como mercancía, colocándola en el lugar de objeto sin la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos.

#### **4.4- Derechos humanos.**

No podemos entender ni analizar la trata de personas con fines de explotación sexual sin tener en cuenta que es un delito de lesa humanidad que violenta los derechos humanos de las víctimas. Los derechos humanos son “derechos que son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna”. (ACNUDH, 1996)

Los derechos humanos son irrenunciables y los Estados están obligados a responder por su garantía.

Cuando hablamos de trata con fines de explotación sexual, nos referimos a un delito que atenta contra los derechos fundamentales de sus víctimas, por lo que cada nación debe comprometerse a su erradicación y generar estrategias consecuentes con este cometido. Tener en cuenta a los derechos humanos en una intervención estatal “llevará a realizar acciones articuladas y eficaces que apunten a la protección integral de las víctimas y al restablecimiento de sus derechos fundamentales” (Prego y Tuana, 2012, p. 9) priorizando siempre la restitución de los derechos vulnerados con esta situación, inclusive relegando la persecución del delito en pos de ese cometido.

#### **4.5- Derechos humanos y políticas públicas.**

La violencia hacia las víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial constituye una grave vulneración de los derechos humanos y las libertades fundamentales dado que se las priva del libre ejercicio del derecho a la vida y a la libertad; al estar sometidas a esclavitud, a la servidumbre o a torturas se las priva de ejercer su libertad de opinión y de expresión entre otras cosas.

Esta problemática existe en Uruguay y por tanto es necesaria una respuesta estatal adecuada. En este punto se requiere y es necesaria la creación de políticas públicas que hagan frente a esta problemática, pero con una perspectiva de derechos humanos, no solo combatiendo el delito sino también restituyéndoles a las víctimas sus derechos vulnerados.

Para prevenir y combatir la trata de personas, para proteger, dar asistencia y reparación a las víctimas, se debe tener presente que ninguna institución por sí sola puede responder a esta situación. Todas son imprescindibles e insustituibles para abordar de forma

integral este problema multifacético y polimorfo, por lo que es fundamental que a la hora de pensar una política pública esté orientada a asignar las responsabilidades y tareas a las distintas instituciones; logrando así un proceso integral de intervención ante las situaciones de trata de personas y más precisamente a la trata con fines de explotación sexual comercial.

La trata de personas es un crimen que atenta directamente contra la vigencia de los derechos humanos, por lo que para Perret y Tuana (2012) la importancia de una política pública con este enfoque radica en que posiciona de una manera diferente a las personas en situación de trata frente al Estado, tanto a la hora de exigir todas las medidas necesarias para su protección como al momento de que le sean restituidos aquellos derechos que le fueron vulnerados.

Este enfoque asegura que las acciones contra la trata superen las políticas asistencialistas, en las que las acciones se desarrollan en base a la voluntariedad y la posibilidad, y no al respeto de los derechos de las personas reconocidos en las convenciones internacionales de derechos humanos. También cuestiona las tendencias a regular estas situaciones bajo la lógica del control socio-penal, donde lo relevante es restaurar el orden establecido, por encima de los derechos humanos. Siendo la trata de personas un crimen que vulnera masivamente los derechos humanos, los Estados son responsables de adoptar medidas de prevención y combate de este delito y de protección a las personas en situación de trata. (Perrett y Tuana; 2012, p. 20)

Considerando que en general las políticas públicas “consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad” (Ruiz y Cadéas, 2005, p. 26), es necesario primero que se genere la demanda de crear esa política pública y esto solo se logra si se hace visible una necesidad a satisfacer o una problemática a ser atendida. Es por eso que, en Uruguay, para la formulación de una política pública con perspectiva de derechos eficaz y eficiente es fundamental que el problema de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial pueda ser previamente visibilizado y comprendido, atendiendo a sus múltiples causas, manifestaciones y consecuencias. El problema es que:

El país no produce estadísticas oficiales que revelen la real magnitud del problema, diversos organismos que llevan registros estadísticos no desagregan este tipo penal (Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Poder Judicial), por lo que el problema queda minimizado al no producirse evidencia cuantitativa y no ingresa como tema relevante en la agenda pública. (Prego, 2011, citado en Tuana, 2018, p. 15)

Además, e independientemente del diseño de esa política pública con una perspectiva de derechos humanos que esté orientada a enfrentar, prevenir y atender a las víctimas del delito de la trata de personas con fines de explotación sexual, no se debe dejar de considerar cómo se implementa, es decir, la creación de un marco normativo y de diversos mecanismos de abordaje y atención a estas situaciones. Esto no implica directamente que en la práctica se logren los objetivos y resultados propuestos y esperados al momento de la creación de la política pública. Muchas veces las políticas son adecuadas, pero se carece de los recursos de tipo material, económico e incluso humanos como para que se logre implementarla adecuadamente. No basta con la sola voluntad política para generar marcos normativos adecuados, si bien es el puntapié inicial para lograr resultados en el mediano y largo plazo, también es preciso trabajar en la asignación de esos recursos.

Será necesario, en este trabajo, visualizar qué pasa en este punto en nuestro país.

## **5- Resultados de la investigación**

### **5.1- El trabajo institucional.**

Este varía según la institución a la cual nos referimos y su especificidad. Atendiendo a esto, tendremos en cuenta por un lado a las instituciones que brindan atención a las víctimas, tanto estatales como de la sociedad civil, y por otro a las que están enfocadas específicamente en la persecución del delito: Ministerio del Interior y Fiscalía General de la Nación.

En términos generales, los entrevistados coinciden en que, a nivel de protocolos internos y planes de acción según sea el caso, se está en concordancia con los acuerdos y convenios internacionales ratificados a nivel país y que se ajustan además a las leyes que se han aprobado. En el caso de aquellas instituciones que no cuentan con uno, sus líneas de trabajo responden a la normativa vigente vinculada a la temática.

i) La atención a las víctimas: Las instituciones que forman parte de este proceso de investigación pueden ser subdivididas en dos grandes bloques: las que abordan esta problemática y su población objetivo son las personas mayores de 18 años (Inmujeres) y las que están enfocadas en el trabajo con niñas, niños y adolescentes (CONAPEES, Proyecto Travesías y la OSC Gurises Unidos). Quedan por fuera de esta delimitación el Ministerio de Salud Pública (MSP), ASSE, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y la ONG El Paso, quienes trabajan con todas las víctimas sin tener en cuenta la edad.

En su gran mayoría estas instituciones cuentan con protocolos establecidos que marcan los caminos a seguir. Tanto el MSP, como ASSE, la ONG El Paso, Inmujeres y el Ministerio de Relaciones Exteriores cuentan con protocolos vigentes. Solamente el MRREE se encuentra actualmente en un proceso de actualización del mismo. Desde el CONAPEES se cuenta con un Plan de Acción que marca los lineamientos en pos de trabajar en la erradicación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, a la vez que, tanto el Proyecto Travesías como Gurises Unidos, abordan las situaciones considerando el “caso a caso” atendiendo a las especificidades de cada uno.

En cuanto a la atención de las víctimas se trabaja desde una perspectiva de restitución de los derechos que hayan sido vulnerados y su protección buscando el empoderamiento de las víctimas, tratando de mantener un trabajo sostenido en el tiempo de acuerdo a las posibilidades que tenga la institución en cuestión. La protección de estos derechos no está condicionada a que las víctimas cooperen en el proceso judicial.

Coinciden además en que la atención debe tener en cuenta varias aristas en las que se contemplen la especificidad de esta problemática y las características de las personas afectadas por este delito.

Esto es lo que se deja plasmado en los diferentes protocolos y líneas de acción que se plantean a nivel institucional.

A partir de la lectura de esos materiales y de las entrevistas realizadas, se pudo identificar que el trabajo institucional se caracteriza por tener una perspectiva de género que considera a la violencia sexual vinculada a la trata con fines de explotación sexual como una de las manifestaciones del patriarcado; un enfoque étnico-racial que permite reconocer y respetar las costumbres y pautas culturales que tenga la víctima; una mirada generacional que permite que las niñas, niños y adolescentes ejerzan sus derechos sin que la edad sea una causal de incapacidad y se les reconozca su condición de sujetos de derechos; y una mirada

que reconoce la diversidad sexual, contemplando las feminidades y masculinidades no hegemónicas que muchas veces, producto de la discriminación a la que están expuestas, son más vulnerables a esta violación de derechos humanos que implica la trata.

ii) La persecución del delito: Cabe destacar que el Ministerio del Interior (MIN) cuenta con protocolos actualizados (dos Decretos aprobados en el año 2019, donde algunos de sus artículos están en proceso de revisión), mientras que la Fiscalía General de la Nación (FGN) a la fecha está en proceso de actualización de sus protocolos internos.

Estas instituciones tienen en cuenta ciertos aspectos relevantes que hacen que las víctimas sean parte del proceso, atendiendo a lo planteado en el nuevo Código del Proceso Penal (CPP). Este hace especial énfasis en los derechos de las víctimas, reconociéndoles el derecho a declarar con identidad reservada en los casos de mayor complejidad, donde si la víctima está en riesgo puede declarar en calidad de “víctima intimidada” y se reservan sus datos, o dar información sin necesidad de aparecer en el proceso penal; y el derecho de la víctima a participar y ser informada del estado de su proceso. A su vez, una vez que el caso se judicializa se establece un plan de acompañamiento desde la UVyT de Fiscalía, atendiendo a las necesidades específicas que tiene esa víctima, ya sean salud, vivienda u otra.

Es a partir de la aprobación del Código y de la posterior aprobación de la Ley Integral de Trata que estas instituciones están en proceso de revisión de algunos artículos de sus respectivos protocolos.

Considerando lo expuesto se puede apreciar que las instituciones, independientemente de sus especificidades, tienen una misma mirada sobre el problema a la vez que comparten la perspectiva de derechos en lo que a la atención de las víctimas refiere.

Más allá de esa apreciación, resta ver cómo se aborda la interinstitucionalidad, punto fundamental a considerar teniendo en cuenta que esta problemática multifacética y polimorfa es imposible que sea abordada por cada institución individualmente considerada. Y es en este aspecto que se profundizará a lo largo de este trabajo.

## **5.2- ¿Cómo estamos a nivel país? Avances en lo normativo e institucional: más allá de la ratificación de protocolos y convenios internacionales.**

En los últimos años Uruguay ha mostrado muchos avances en cuanto a la normativa vinculada a la prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así

como en la atención, protección y reparación de las víctimas. Pero es a partir de la creación de la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial en 2008, y su posterior formalización a través del Decreto 304/2015, que se amplían sus cometidos y se logra abordar esta temática de forma más integral.

La Mesa estuvo presidida por el Instituto Nacional de las Mujeres, e integrada por representantes de varios ministerios, jueces, fiscales y defensores públicos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la Organización Internacional de las Migraciones, quienes actuaron asesorando a la Mesa.

Entre los avances obtenidos podemos destacar la creación de un Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020 que refleja los acuerdos interinstitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el país en la lucha contra la trata y explotación de personas. La elaboración de este Plan se dio en simultáneo al proceso de discusión parlamentaria de la Ley 19.643 para la Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas; ley que una vez aprobada es promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de julio de 2018.

Esta Ley crea al Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, que sustituye a la Mesa Interinstitucional de Trata y pasa a funcionar en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Si bien es presidido por ese ministerio a través del Inmujeres, está formado por las más altas jerarquías de los organismos del Estado (ministerios, Fiscalía, INAU, Poder Judicial) y tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil de reconocida actuación en la materia, dándole así un carácter más resolutivo que a su predecesora.

El Consejo, en calidad de ente rector en la materia, tiene varios cometidos entre los que figura la función de diseñar y aprobar la política pública y un plan nacional en materia de trata y explotación de personas, siendo fundamental la interinstitucionalidad para el cumplimiento de este y otros cometidos.

No se puede realizar un abordaje que contemple las múltiples aristas y manifestaciones de esta problemática si no se apuesta a una articulación interinstitucional que se vea reflejada en un marco de acción o protocolo que englobe a todas las instituciones intervinientes.

En este contexto, se puede destacar que si bien todos los entrevistados resaltan que la normativa está acorde a las leyes y protocolos internacionales ratificados por Uruguay y que

la Ley de Trata es de vanguardia porque recoge muchos de los avances que a nivel regional se fueron realizando, coinciden en que recién se está ingresando en la etapa presupuestal. A partir de ahora restaría asignar los recursos necesarios para que se pueda implementar lo estipulado en la Ley, enfatizando en las tres grandes etapas en que se puede seccionar el abordaje: prevención del delito, restitución de los derechos vulnerados a las víctimas y persecución del delito. Desde el Consejo

*“tenemos todas las ideas, sólo que ahora hay que ver cómo hacemos para coordinarnos para la colocación de dinero y afectación de funcionarios, que permita alcanzar todos los objetivos que tenemos para combatir este delito”.* (Comunicación personal, 6 de noviembre de 2019, MRREE)

De esta asignación de recursos dependerá seguir avanzando o retroceder en materia de logros obtenidos hasta el momento. Aunque

*“la tendencia sea a bajar a tierra la política y generar impactos en la víctima y en los servicios, se depende de la voluntad política, del presupuesto que se le de, de la voluntad y los recursos de cada Ministerio, en donde pone la prioridad”.* (Comunicación personal, 4 de diciembre de 2019, Travesías)

Ahora el desafío es cumplir con los estándares que marca esa ley y establecer qué es lo necesario para ello, valiéndose del Consejo como herramienta de trabajo y negociación.

### **5.3- En cuanto a la Ley.**

#### **5.3.1- Fortalezas.**

Para muchos de los entrevistados, la Ley de Trata si bien no plantea grandes cambios respecto a cómo se venía trabajando previo a su aprobación, establece más garantías. Destacan además que el trabajo de elaboración del texto de la Ley se hizo en el espacio en que funcionaba la Mesa, discutiéndose interinstitucionalmente cuáles debían ser los elementos considerados importantes y que necesariamente tenían que aparecer en ella,

*“pero mucho de lo que se colocaba en esa ley eran cosas que ya venían funcionando, otras no, y en este caso fue una forma de comenzar a garantizar otros derechos. En lo que tiene que ver con la atención se ajustaba a algunas respuestas que ya se venían dando; por ejemplo, la confidencialidad, donde no es lo mismo tener una ley que te garantice la confidencialidad o la derivación oportuna y responsable”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre de 2019, Inmujeres)

Otro de los aspectos que resaltan de esta ley es que establece un concepto de víctima amplio y considera como víctima no solo a la persona que sufrió la situación directamente, sino que se incluye en este concepto a aquellas personas que se hayan visto afectadas. Al ser Uruguay uno de los últimos países en preparar una ley, pudo hacer el ejercicio de recoger las mejores experiencias de distintos países y colocar allí diversos artículos clave, entre los que se destaca el que establece que

*“ante cualquier duda en la interpretación de los artículos se va a interpretar aquella versión que favorezca más a la víctima, o que aquellos delitos que las víctimas hayan cometido durante el proceso de explotación no puedan ser imputados, y así varias cuestiones que hacen que sea considerada una ley de avanzada que intenta reflejar todo ese espíritu de la integralidad”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre de 2019, Inmujeres)

A su vez, la Ley coloca por escrito la necesidad de la interinstitucionalidad del sistema de respuesta, dándole las competencias específicas al MIDES en lo referente a la atención a varones, al INMUJERES para la atención a mujeres, al INAU en la atención a niñas, niños y adolescentes, así como establece la articulación con el Ministerio de Trabajo para los casos en que haya explotación laboral y con PRONADIS para las situaciones específicas cuando hay mayores o personas con discapacidad.

*“La ley marca las distintas competencias, no sólo en el territorio nacional sino también en el exterior, dándole a Cancillería algunas competencias específicas, competencias que ya venía llevando adelante, pero la ley le da otra fortaleza al*

*funcionariado que está trabajando en los consulados”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre de 2019, Inmujeres)

Desde el Ministerio del Interior en particular se destaca que esta Ley marca ciertos ítems donde habilita a ser proactivos a la hora de enfocarse en la persecución del delito, dándole a las víctimas

*“además del derecho a denunciar, todos los beneficios de participar del proceso, porque (por ejemplo) la protección, si no participa del proceso, no se la podemos dar. El participar del proceso es además para la víctima un mecanismo de resarcimiento, porque muchas veces al no denunciar todo queda como en que no se hizo nada, pero si no se hace la denuncia es imposible que podamos llegar a algo”.* (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

A su vez, los entrevistados destacan que con la Ley quedan fijadas por escrito y adjudicadas las responsabilidades correspondientes a la vez que se marca un camino de acción común. Igualmente enfatizan en que para que esto se cristalice en una articulación interinstitucional más fluida sigue siendo necesaria la creación de un protocolo interinstitucional.

### **5.3.2- Obstáculos para su implementación.**

Si bien en este punto no se destacan debilidades de la Ley en sí misma, sí se ve como un posible obstáculo la asignación de recursos que le sean destinados para su correcta implementación, teniendo en cuenta que esto implicaría destinar fondos para que se puedan atender las diferentes etapas: la prevención, la restitución de los derechos vulnerados a las víctimas y la persecución del delito.

*“La ley, como toda ley, describe una idea de cómo debería ser, pero luego la financiación para eso no está incluida en el texto; por lo tanto, la financiación de todas aquellas medidas que están prescritas por la ley deben ser tomadas con los*

*recursos que ya hay*". (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

Si bien se rescatan y resaltan los avances de la Ley en lo vinculado al cuidado de la víctima en cuanto al acceso a la denuncia, a la justicia y a la protección de testigos, se considera que aún falta mucho por hacer en cuanto al trabajo con las víctimas más allá de los procesos judiciales, donde

*"sigue habiendo carencias en cuanto a lo que tiene que ver con devolverle a una persona, que fue una mercancía que circulaba en el mercado del sexo, la calidad de persona. Hay una parte de reconstrucción de la subjetividad, pero hay otra parte que tiene que ver con construir alternativas materiales para que esa persona pueda realmente convertirse en ciudadano; porque si vos trabajás la psique, trabajás la subjetividad, pero sigue viviendo en una pocilga, está sin trabajo o está viviendo con el explotador, sigue estando en el círculo. Muchas veces los explotadores son gente muy cercana a la víctima*". (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

Es en este sentido que debemos resaltar que uno de los grandes desafíos que actualmente enfrenta el país no está en sus marcos normativos sino en los recursos que a esos marcos normativos vigentes se le destinan.

*"Uruguay viene caminando bien en ese aspecto, ha ratificado todas las convenciones a nivel internacional, pero la brecha entre la ley y la práctica es una buena brecha. Si tenemos una ley y no tenemos presupuesto para destinarle es difícil que esa ley se aplique*". (Comunicación personal, 30 de octubre de 2019, Inmujeres)

Porque lo normativo por sí solo no logra cambios, no logra hacer andar el andamiaje estatal de manera de poder darle respuesta a esta problemática multifacética y polimorfa que además socava la integridad de las víctimas de múltiples maneras, ajustándonos en este punto al concepto de víctima ampliado que figura en esta misma Ley. Es necesario destinar recursos para que se pueda llevar adelante un verdadero trabajo en red por parte de las instituciones

que abordan esta temática, haciendo especialmente hincapié en la restitución de los derechos vulnerados a las víctimas, punto esencial a atender si se apuesta a ejecutar una política pública con perspectiva de derechos humanos.

## **5.4- El Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas**

### **5.4.1- Fortalezas.**

Es necesario destacar que el Consejo no inicia desde cero, retoma muchas de las líneas de trabajo que ya venía llevando a adelante su antecesora: la Mesa Interinstitucional de Trata. Cada una de las instituciones que la conformaban designó técnicos para que presentaran documentos que le sirvieran de insumos al Consejo, documentos sobre los cuales trabajar y así poder ingresar de lleno en la siguiente etapa: la presupuestal.

*“En la primera reunión del Consejo (en julio de 2019) se plantearon las primeras líneas de trabajo, y en la segunda (octubre de 2019) se crearon dos grupos de trabajo, uno en lo que es prevención y el otro grupo de trabajo enfocado en todo lo que es la persecución del delito y atención. La tercera reunión será el 11 de diciembre y se tratará de ver en qué se pudo avanzar y qué es lo que queda pendiente”. (Comunicación personal, 6 de noviembre 2019, MRREE)*

Con la creación del Consejo se espera que la articulación interinstitucional sea cada vez más fluida. Más si se tiene en cuenta que los equipos de trabajo que actúan asesorando a los jerarcas institucionales que de él participan ya venían trabajando previamente, a lo que se le debe sumar como algo positivo, el carácter resolutivo que su composición le da. En este último aspecto a la hora de tomar decisiones o de actuar frente a una situación en particular se considera que

*“a partir de la Creación del consejo, la articulación interinstitucional es mucho más fluida; levanto el teléfono y se con quién hablar del otro lado, gracias a que compartimos espacio en el Consejo. Por ejemplo, llega una víctima del extranjero y nosotros nos hacemos cargo del repatrio, fiscalía de la judicialización o de*

*proporcionar un psicólogo y un médico que puede ir al aeropuerto a recibirla, Mides por ejemplo puede dar la primera casa de acogida a la que se la puede derivar los primeros días, y entre todos así vamos haciendo el proceso de reinsertar a la persona en la sociedad, que es lo más difícil. Lo mismo con el Ministerio de Trabajo. Todo esto se hace tanto con víctimas nacionales como extranjeras”. (Comunicación personal, 6 de noviembre 2019, MRREE)*

Se espera que la conformación del Consejo, del cual participan directamente los Ministerios a través de sus jefes asignados, puede llegar a subsanar problemas que son de carácter operativo pero que hasta la fecha dificultan el trabajo de los técnicos; por ejemplo, en el acceso a la atención médica de las víctimas, donde

*“el MSP significa unos cuellos de botellas importantes en estos casos, porque que me den hora para dentro de un par de meses a mí me implica que pierdo a la gurisa, por ejemplo. A veces quedas con la gurisa para ir la semana que viene al médico, que la puedes esperar para ir juntas, pero también tenés gurisas que las ves cuando se puede, cuando aparecen y necesitas una atención en ese momento en el que tenés a la gurisa y eso no siempre es posible”. (Comunicación personal, 4 de diciembre de 2019, Travesías)*

#### **5.4.2- Asignaturas pendientes y desafíos.**

Si bien por parte de la Mesa hubo una incipiente elaboración, uno de los desafíos que enfrenta actualmente el Consejo es llevar a adelante la creación de un protocolo que permita la interinstitucionalidad al nivel de coordinación de la política toda, y la asignación de recursos que sean necesarios para la puesta en marcha de los objetivos propuestos y acciones a ejecutar como parte de una política pública con perspectiva de derechos humanos, permitiendo el trabajo en red. En cuanto a la articulación interinstitucional, considerando la inexistencia de un protocolo que la enmarque, las soluciones brindadas son *ad hoc*, por lo que

*“necesitamos protocolizar más la intervención, es muy artesanal, sobre todo en lo que tiene que ver con trata internacional e interna y la explotación laboral; es todo*

*llamar y ver a quien le pido qué, porque hoy no hay protocolo de Estado y esta es una de las prioridades que va a fijar el Consejo”. (Comunicación personal, 4 de diciembre de 2019, Travesías)*

*“la ley implica un cambio porque va detallando, organismo por organismo, qué es lo que le compete a cada cual, y nos compromete muy profundamente a trabajar, necesitábamos un instrumento jurídico vinculante que nos convocara, que creara el Consejo y que este se pusiera a trabajar”. (Comunicación personal, 6 de noviembre 2019, MRREE)*

Se reconoce que en la actualidad se trabaja articuladamente, pero esto depende de las voluntades personales, de los vínculos establecidos entre los equipos técnicos y los representantes ministeriales y de las organizaciones de la sociedad civil. Nada tiene que ver con que estén dadas las condiciones necesarias para que las acciones puedan ser coordinadas más allá de las personas, prescindiendo de quienes ocupan esa posición o cargo.

*“Con el Consejo estamos trabajando en la creación de un protocolo de actuación que abarque todo el trayecto, desde la detección a toda la ruta que haga hasta terminar en la judicialización de la situación. (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)*

*“La importancia del protocolo radica en que no todo puede depender de la buena voluntad de las personas; hoy todos nos llevamos muy bien, pero mañana esas personas no están y qué se hace. Se necesita un protocolo escrito que marque qué hacer, cuál es el paso dos, el tres y así sucesivamente”. (Comunicación personal, 6 de noviembre 2019, MRREE)*

No solo es deseable que en ese protocolo interinstitucional se distinga a quienes van a atender a las víctimas en cada etapa del proceso de abordaje de una situación de trata, sino que también se dé un paso más y se distingan responsabilidades específicas de acuerdo a los diferentes fines de la trata. Esto implicaría que se pueda trabajar adecuadamente considerando las especificidades de los fines de la trata.

*“sería necesario distinguir a las víctimas de explotación sexual de las víctimas de explotación laboral; porque por ejemplo para una víctima de explotación laboral, dice el Ministerio de Trabajo, no hay una casa de acogida, no hay dónde colocar a la víctima”.* (Comunicación personal, 6 de noviembre 2019, MRREE)

Cabe destacar que, para la creación de un protocolo interinstitucional, es fundamental que existan acuerdos entre los objetivos propuestos por cada institución individualmente considerada y los objetivos que hacen a la política pública propuesta a nivel país en lo vinculado a la erradicación de este delito –su prevención y persecución– y en lo relacionado al trabajo con las víctimas. Sin perder de vista los puntos en común entre las instituciones, en lo referente a la atención de las víctimas donde se debe trabajar sobre la restitución de los derechos que les hayan sido vulnerados, es necesario que nos detengamos en profundizar en los dos posicionamientos técnico-conceptuales que, en la práctica, marcan las diferentes perspectivas que se tienen respecto a cómo debe ser el abordaje de esta problemática considerara en su totalidad y para lo cual es fundamental el trabajo en red y la articulación interinstitucional. Es por esto que uno de los desafíos identificados para la creación de un protocolo interinstitucional radica, al igual que a la hora de asignar recursos, en lograr fijar las responsabilidades en un contexto que se encuentra signado por las diferencias en cuanto a las perspectivas técnico-conceptuales que tienen las instituciones que deben darle forma, aspecto en el cual se profundizará en el siguiente punto.

## **5.5- Dos perspectivas técnico-conceptuales.**

### **5.5.1- Las implicancias.**

Tal y como queda expresado en el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020, existe acuerdo entre las instituciones que lo formularon y que además hoy forman parte del Consejo en que trabajar en red, si bien es lo deseable, también presupone un proyecto común construido colectivamente mediante el establecimiento de un vínculo, asumiendo responsabilidades compartidas. Para el desarrollo de ese vínculo es además esencial el compromiso, la confianza entre los integrantes de la red

y la alineación técnico-conceptual en lo vinculado a los objetivos perseguidos por cada una de las instituciones intervinientes.

Estas perspectivas conllevan diferencias que pueden llegar a impactar a la hora de marcar las prioridades a seguir: por un lado, existe una postura de carácter más punitivista, enfocada en la persecución del delito; y por otro, una cuyo enfoque es priorizar la integridad de la víctima más allá de la persecución del delito.

*“Uruguay tiene que trabajar mucho más en definir cuál es el modelo de política pública a implementar en esta temática. Para quienes persiguen el delito el modelo es denuncia, denuncia; para quienes protegemos y damos asistencia a la víctima decimos que no se empieza por la denuncia, primero se protege a la persona y luego se hace la denuncia porque si no tengo una persona protegida no puedo denunciar. Hay que definir este modelo de una manera que se pueda hacer, porque se entiende que hay que perseguir al delito, pero esto no debe implicar poner en riesgo a una víctima”. (Comunicación personal, 30 de octubre de 2019, Inmujeres)*

Estos dos posicionamientos técnico-conceptuales claramente diferenciados y contrapuestos que condicionan las maneras de abordar esta problemática, implican un desafío en el corto y mediano plazo al obstaculizar el logro del trabajo en red y condicionar hacia dónde y para qué se destinen los recursos asignados, en caso de haber. Para lograr un trabajo en red eficaz es necesario que se establezcan acuerdos basados en la confianza en los mecanismos de abordaje que cada institución interviniente lleve a cabo, o de lo contrario no se podrán lograr los objetivos macro propuestos por la propia política pública.

### **5.5.2-Su manifestación.**

Puede tenerse un panorama más claro respecto a cómo se manifiestan en la práctica estos dos posicionamientos prestando atención a la diferencia entre la cantidad de víctimas de trata con fines de explotación sexual atendidas por los servicios y las causas efectivamente judicializadas.

*“Desde que el servicio abrió en 2011 estamos hablando de unas 600 mujeres atendidas. En los últimos tres años venimos con un número bastante estable, de 70 y 80 mujeres que ingresan a la atención cada año, o sea casos nuevos, y unas 120 en seguimiento que se arrastran de años anteriores, en esto de que las intervenciones son largas y con marchas y contramarchas. Así que serían unas 200 personas atendidas en el año en distintas etapas, con distintas frecuencias, porque no es lo mismo el seguimiento que un caso que entra por primera vez que quizás se llega a ver a la mujer más de una vez en la misma semana y un seguimiento que puede ser cada 15 días o hasta de una vez por mes”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

Y es esa diferencia entre la cantidad de víctimas que son atendidas por los servicios y los casos que efectivamente llegan a judicializarse, algo que preocupa tanto al Ministerio del Interior como a Fiscalía y al Ministerio de Relaciones Exteriores.

*“Se puede ver que los servicios de Inmujeres atienden a muchas más víctimas de las que efectivamente hacen la denuncia; por ejemplo, en 2017 no se recibió ninguna denuncia de trata mientras que en el servicio habían atendidas algo así como 80 víctimas. Hay muchas mujeres atendidas que después no está su causa en la justicia, pero tenemos que perseguir a los tratantes, aunque se entiende que la persona por miedo no quiere denunciar, pero de alguna manera hay que cortar con el delito, perseguirlo para terminar con las redes”.* (Comunicación personal, 6 de noviembre 2019, MRREE)

En esa misma línea,

*“la Fiscalía lo viene planteando fuertemente en el Consejo Nacional de Trata, que en realidad no tenemos claridad en cuanto a la dimensión del problema. Lo que nosotros planteamos desde la Fiscalía es que no puede ir por carriles separado la atención y protección de la víctima con el combate al delito de la trata, porque la trata es un delito de lesa humanidad; los delitos de lesa humanidad no requieren que la víctima haga la denuncia para que la justicia investigue. La justicia tiene que tener algunos*

*datos para poder investigar y hay distintas formas en que la Policía y la Fiscalía van a ir investigando, pero por sobre todas las cosas al no poner a disposición de la justicia esa información no podemos proteger a las otras víctimas ni combatir el delito”. (Comunicación personal, 5 de noviembre 2019, UVyT de FGN)*

Ahora, ¿cómo se puede explicar esta diferencia? Y aquí aparecen dos respuestas posibles: por un lado, depende de cómo se identifica y percibe el delito como tal por parte de la víctima, quien puede decidir denunciar o no, o por los técnicos, si logran detectarlo o no; y, por otro lado, depende de la confianza que el sistema judicial le brinde a quienes tiene que hacer efectiva esa denuncia, pudiendo ser la propia víctima como el técnico u operador que con ella esté trabajando.

Desde los servicios de atención se plantea que esto se podría deber, en parte, a la complejidad del delito en sí mismo, en cómo lo viven y perciben esas víctimas, que hace que muchas veces ellas mismas no se asuman como víctimas de trata y se nieguen a denunciar. Y dado el modelo de atención que se lleva a cabo, respetuoso de los derechos de las víctimas, estas tienen derecho a no querer denunciar.

*“Hay que destacar que la trata como delito tiene distintos momentos: está la foto y la película, y la trata es una suerte de película en donde está por un lado la captación, el reclutamiento, el traslado de la persona y la explotación. Eso a veces sucede en días y a veces sucede en años o meses, por lo menos, y con distintos actores, entonces claramente es un delito muy difícil de probar porque hay una diversidad de actores en donde las víctimas no se reconocen como víctimas del delito”. (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)*

Este es uno de los componentes que hacen a la dificultad de perseguir el delito, la víctima no se identifica como tal y algunas que logran hacer ese proceso no necesariamente quieren hacer la denuncia y tienen el derecho a no hacerlo. En estos casos, la decisión de denunciar o no surge una vez que se hace una valoración del riesgo, no solo de la propia víctima sino también de otras personas que puedan estar siendo afectadas

*“por ejemplo, una víctima que logra escapar de las redes da la noticia en el servicio de que quedan otras personas explotadas por la red, o en algunos casos se plantea que hay menores de edad, niños o adolescentes vinculados a esta situación. Entonces se busca la forma de hacerle llegar la información a la justicia para que el delito se persiga y también se valoran los riesgos desde allí”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

En este punto, desde el CONAPEES se considera que si se quiere favorecer la judicialización de las causas es necesario trabajar primero en la confianza entre los operadores y técnicos de los servicios y los operadores judiciales, de lo contrario la situación va a permanecer incambiada. Hay niveles de confianza que aún faltan establecer. Porque si

*“el operador no quiere romper ese vínculo con esa gurisa y cree que es peor denunciar, para cambiarle la cabeza debo trabajar con él, mostrarle que las garantías que estoy ofreciendo son ciertas. Si bien reconozco que hay un vínculo más cercano con Fiscalía y que las relaciones son más horizontales, cosa que aún no nos pasa con los jueces, todavía falta construir esa confianza necesaria para saber que el otro que está en otra institución va a brindar las garantías de seguridad de la gurisa y no que al denunciar la estás exponiendo más. No solo la revictimización, o que no sea maltratada, acá es de vida o muerte, se la puede cuidar o no se la puede cuidar directamente”.* (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

## **5.6- ¿Cómo estamos mirando? ¿Existe un subregistro de las situaciones de trata?**

Para Joy Ngozi, relatora especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “la trata de personas existe en el Uruguay, pero sigue siendo un fenómeno invisible para las autoridades y el público. Son muy pocos los casos que se han registrado y tramitado a través de un mecanismo de denuncia judicial” (citada en Tuana, 2018, p. 26).

Esta invisibilidad puede ser explicada, en parte, por los mecanismos de registro que tienen las instituciones. Desde ASSE o desde el propio Ministerio de Salud Pública se afirma que no tienen un registro que implique identificar a las víctimas como víctimas de trata. Muchas pasan por los servicios de salud y son atendidas y registradas en sus sistemas como

víctimas de otros delitos conexos o llegan para interrumpir un embarazo producto de la explotación sexual, pero los servicios asistenciales no logran dilucidar que esa persona es víctima de una red excepto que mediante un pedido de ayuda lo exprese abiertamente, lo que no es común porque las víctimas suelen no denunciar por miedo a represalias tanto contra ellas como con sus familias.

*“Es muy difícil que desde la salud se encuentre una situación de trata, generalmente ya fue captada previamente por un servicio y ya hay un proceso de intervención”.* (Comunicación personal, 28 de noviembre 2019, ASSE)

Desde el MSP, se afirma que se está trabajando en este aspecto

*“tratando de sensibilizar a las direcciones departamentales de salud, que son el Ministerio en el territorio. Lo importante es que los equipos puedan tener el tema incorporado, que puedan tener la sospecha de que esa puede ser una situación y abordarla en función de la salud de las personas”.* (Comunicación personal, 12 de noviembre 2019)

A su vez, y dado que es fundamental capacitar en esta temática,

*“una línea que el Instituto desarrolla fuerte es la capacitación del funcionariado público para poder nombrar y detectar a la trata como tal, porque muchas veces aparecen los delitos conexos en donde no se ve la trata, aunque esté”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

E inclusive, capacitando, este delito es muy difícil de detectar. Suele suceder que la movilidad de un departamento a otro o cruzar la frontera como en el caso entre Uruguay y Brasil, no suele ser visualizada por los operadores y técnicos como una situación de trata de personas;

*“esa situación está catalogada como situación de explotación y no de trata. Entonces hay como un subregistro de las situaciones de trata, sobre todo cuando suceden en*

*departamentos de frontera*”. (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)

También es común que solo se logre identificar al delito “más visible”, la explotación sexual, y no se establezca el nexo necesario que permita determinar que se puede tratar también de una situación de trata, porque para hacerlo es necesario que los equipos técnicos destinen tiempo para realizar un acompañamiento más a largo plazo que permita su detección y esto muchas veces no es posible.

*“Las situaciones de explotación sexual más tradicionales, en las que la adolescente va a la casa del hombre y sale con el surtido, o la levanta un auto y va a la casa de tipos, o las cuestiones más asociadas al pago para mantener relaciones sexuales son las situaciones que vemos. Creo que, si nosotros siguiéramos el trabajo de estos equipos y sobretudo en algunos departamentos en particular, de poder trabajar y acompañar esas trayectorias, algunas categorías estarían cambiando y ahí aparecerían las categorías de trata.* (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)

#### **5.7- Más allá de la persecución del delito: la importancia de la denuncia.**

Desde el Ministerio del Interior y Fiscalía se hace especial énfasis en la importancia de la denuncia considerando que, para activar los mecanismos de protección a las víctimas, los casos deben ser judicializados. Ya sean la protección de testigos como las medidas cautelares solo las puede dictaminar un Juez.

*“En los casos de trata, donde el peligro viene de una red, donde pueden ser muchos los posibles tratantes y no sabes qué tan alto es el riesgo que tenés, ahí tenés mecanismos como el de testigo protegido donde hay toda una red que se despliega si la víctima declara. Si la víctima se pone en el proceso accede a la protección de testigos, al cambio de nombre, la casa protegida, entre otras cosas.”.* (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

Porque,

*“que esté en los servicios y que después la pases a un refugio no significa que estén protegidas, son medidas de atención y de salida de la víctima, pero de protección en sí misma no. Además, en los refugios se expone a los demás usuarios porque no hay refugios específicos para esto. Ya nos pasó que nos llamaron por una víctima de trata de alto riesgo que tenían en los servicios e iban a llevarla a un hotel, nos llamaron para pedirnos un custodio para la puerta y les dije que no le podemos mandar un policía de custodia porque la custodia la ordena el juez. Además, no solo estamos exponiendo a la víctima sino a todo el hotel en sí mismo”.* (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

Se reconoce que aún queda mucho por hacer en cuanto a cómo se implementan estos mecanismos de protección, por lo que es necesario que se siga trabajando y destinando recursos humanos y materiales que permitan su fortalecimiento. Teniendo en cuenta que

*“muchas veces se nos da una casa y esta casa está vacía y vos no podés meter a una mujer ahí sin una cocina, sin una cama. La vez pasada nos dieron una casa y dijimos «¿y lo de adentro de la casa?», porque ella tiene que vivir ahí. El problema es que no hay plata, la Ley no tiene asignada la plata y el tema de decomiso en casos de trata es rarísimo. Tenés decomisos grandes en el caso de que sea trata con narcotráfico, con lavados de activos, pero de tratantes no hemos tenido nada, no hemos decomisado algo redituable en dinero y que vaya al fondo y de ahí sacar dinero, entonces el Estado tiene que hacerse cargo de amoblar la casa para que la mujer tenga donde vivir”.* (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

Teniendo en cuenta la falta de recursos destinados a la Ley de Trata y su implementación, un mecanismo para la obtención de recursos a ser destinados al combate de la trata y al trabajo con las víctimas de este delito son los decomisos que se puedan realizar a partir de la judicialización de la causa. Esos recursos se pueden destinar también a la reparación patrimonial de las víctimas prevista en la Ley; aunque se debe destacar que queda atada a la existencia de una condena al tratante o los tratantes.

*“La ley reconoce derechos vinculados a la reparación patrimonial, pero está atada a la judicialización y depende de que haya una condena de los tratantes para poder hacer una reparación económica”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

Actualmente, desde el Inmujeres se manifiesta que se está trabajando en determinar los canales por los cuales se le hará llegar la información a Fiscalía para que se pueda perseguir el delito, pero apostando siempre por dejar que sea la víctima quien decida si participar o no del proceso. Enfatizan en que hoy existen para la justicia otros mecanismos igualmente efectivos a través de los cuales también se pueden lograr buenos resultados en este ámbito;

*“la justicia tiene la posibilidad de generar investigaciones proactivas que no necesariamente, como plantea el Fiscal de Corte, dependan del testimonio de la víctima, sino que se pueda partir de otros elementos, como por ejemplo seguir el camino del dinero. Porque son delitos que mueven mucho dinero y a veces a través de lo que es el lavado de activos o la vinculación con las drogas y armas se pueden dar algunas pistas en ese sentido.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

En este punto, surge muchas veces la problemática vinculada a la orientación de los recursos decomisados de un delito porque el destino de esos decomisos depende de cómo el Juez tipifica el delito, porque

*“el uso después de esos recursos depende de la resolución judicial, hay que basarse en lo que diga el Juez y en cómo lo tipificó; si esos rubros son tipificados para trata, la venta de esos inmuebles y demás, el dinero es para trata, pero siempre quedás atado a lo que diga la justicia. Si (al momento de tipificar) hay muchos delitos, hay que priorizar uno al momento de distribuir ese bien y para nosotros debiera priorizarse el de trata porque la explotación es un delito hacia una persona, (porque en el caso del) narcotráfico en realidad es un delito contra el Estado, estás violentado*

*una ley del Estado y no vulnerás un derecho humano”*. (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

Ahora, ¿por qué las carátulas pueden variar tanto? La respuesta es que para que un delito se configure como tal se deben cumplir ciertos pasos.

*“Para que sea una situación de trata tienen que ocurrir también el tráfico de la persona, estar en contra de la voluntad y son varias cosas que hay que probar que no siempre se prueban. Entonces a veces en la urgencia de los Fiscales sobre todo de poder catalogar de alguna forma y después continuar investigando, lo catalogan como explotación sexual o como privación de libertad, o como en el peor de los casos violencia privada con privación de libertad, ni siquiera explotación. Se cataloga de esa forma y se procesa de esa forma.* (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)

Y el problema que tiene la trata, sobre todo la interna, es que es un delito muy difícil de identificar por lo que se torna indispensable destinar más recursos materiales y humanos al fortalecimiento de los mecanismos de detección.

#### **5.8- Por una política pública con perspectiva de derechos humanos: caminos que aún faltan recorrer.**

Para dar una respuesta estatal adecuada se requiere y es necesaria la creación de políticas públicas que hagan frente a esta problemática, pero con una perspectiva de derechos humanos, no solo combatiendo el delito sino también restituyéndoles a las víctimas sus derechos vulnerados. En este punto, desde las propias instituciones que abordan directamente esta problemática en cualquiera de sus etapas –prevención, persecución del delito y restitución de los derechos vulnerados a las víctimas– se plantean cuáles son los caminos que aún faltan por recorrer en este sentido, así como las necesidades que faltarían por cubrir, para lograr una adecuada articulación interinstitucional que arroje resultados contundentes y sostenibles en el largo plazo.

i) Alojamiento para mujeres víctimas de trata: la respuesta habitacional es un punto crítico que es necesario reforzar y que está colocado dentro del Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020. También es uno de los temas que está en discusión en el Consejo para pensar cómo va a funcionar, dónde, bajo qué características, con qué competencias, quiénes van a asumir la responsabilidad, cuáles serán los recursos económicos y técnicos.

*“En el corto plazo eso es claramente indispensable. Los alojamientos no implican poner una víctima en un refugio para personas en situación de calle, o poner a una mujer víctima de trata en un alojamiento para mujeres víctimas de violencia doméstica, porque no está bien ni para las víctimas ni para las demás personas con las cuales tiene que convivir, ni para los técnicos que con ellas trabajan porque tienen otra especialización”.* (Comunicación personal, 30 de octubre de 2019, Inmujeres)

¿Cómo se soluciona actualmente el tema del alojamiento?

*“Se solucionan artesanalmente también, caso a caso. Si por ejemplo hay una denuncia penal quien asume la responsabilidad del alojamiento es la Unidad de Víctimas de Fiscalía y si no lo asume el Sistema de Respuesta de Violencia Basada en Género (de Inmujeres), pero no son las respuestas más adecuadas porque no son respuestas generadas específicamente para esto, teniendo en cuenta lo que necesita una víctima. Por ejemplo, existe una casa de breve estadía para situaciones de alto riesgo de violencia doméstica. Podemos decir que una víctima de trata con un nivel de riesgo alto es ideal derivarla a ese lugar, pero en realidad es totalmente contraproducente, porque volvés a repetir el encierro, el aislamiento, por lo que tampoco va a confiar en ti; dejó un lugar donde estaba encerrada, donde estaba cautiva, para pasar a otro lugar que simbólicamente es lo mismo porque no puede salir, no puede tener celular. Esto es muy diferente en las situaciones de violencia doméstica, la mujer víctima de violencia doméstica lo vive a eso como una protección, en cambio la víctima de trata lo vive como repetir la misma historia”.* (Comunicación personal, 30 de octubre de 2019, Inmujeres)

Además, es diferente el tipo de alojamiento que se necesita para atender a las víctimas dependiendo de la etapa en la que se encuentre: no es lo mismo pensar en un alojamiento para la atención de una víctima en el proceso de crisis que en el proceso de salida de la situación. Son diferentes las características no solo del lugar, sino del tipo de acompañamiento profesional y técnico requerido.

Actualmente, para la atención de las víctimas en el momento de crisis cuando es rescatada de la red, este tema se resuelve caso a caso porque no se cuenta con un alojamiento especializado.

*“Recurrimos a distintas alternativas; tenemos un convenio con un prestador de salud especializado que nos brinda 3 cupos al año para las situaciones de más urgencia que necesitan algún nivel de protección, se está coordinando también con la FGN a través de la Unidad de Atención a Víctimas, que en algunos casos soluciona el alojamiento, en algunos otros casos y sabiendo que no es lo mejor, se recurren a los refugios inespecíficos del MIDES o a los hogares de mujeres con hijos menores a cargo. Abrir un primer centro –hogar 24hs.–, por ejemplo, con algunas definiciones, eso no va a solucionar todo lo habitacional, pensando en los distintos momentos, sí se podría solucionar lo habitacional de emergencia y urgencia. Y si es así, va a tener que tener algunas características; por ejemplo, en todo lo que tiene que ver con el trabajo y la articulación en salud, porque en la crisis es cuando llegan las mujeres en las peores circunstancias y hay problemas del trastorno del sueño, del consumo de sustancias, descompensaciones, entre otras cosas. Saber que eso va a tener que tener un componente en salud mental muy fuerte, una conexión con el sistema de salud muy aceptada, en fin, hay muchas cosas para pensar”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

Se destaca que, si bien el Consejo viene trabajando para resolver esto y a su vez el Inmujeres en articulación con la ONG El Paso vienen trabajando en un modelo posible de alojamiento, esto no es nada sencillo porque en Uruguay los niveles de confidencialidad y de protección a partir de lo territorial, considerando la extensión del territorio, son complejos. (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

Además, en este punto también hay que definir qué tipo de alojamiento se quiere y en este caso hay

*“una tensión entre la protección del lugar, que debería ser un lugar de puertas abiertas para no sufrir lo que sufrieron las personas, que fue estar privadas de su libertad o con ciertos niveles de encierro o casi cautivas. Pero ¿cómo resolverlo? Ubicando el alojamiento en un lugar alejado de determinados peligros o de cierto tránsito de personas y eso permite funcionar con espacios al aire libre, con otra circulación de la gente, pero eso quizás me aleja de ciertos servicios que quizás necesito porque estoy hablando de una respuesta en la inmediatez y en la crisis, entonces tampoco puedo poner algo en el medio del campo porque estoy lejos de los servicios. Hay un montón de nudos que nos representa el Uruguay que tenemos y las situaciones que nos llegan, por lo que no es tan fácil como tener la plata y ya está la solución, hay un montón de cosas que hay que seguir pensando”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

ii) Reforzar las rutas de salidas: una vez superada la etapa de la crisis, además de sostener los procesos de contención emocional y los procesos terapéuticos, hay que tener mecanismos que posibiliten la reinserción de esas personas en la sociedad,

*“hay que ver cómo esa mujer se reinserta en la vida haciendo lo que quiera hacer, pero ¿puede elegir?, ¿tiene opciones para elegir?, ¿dónde va a ir a vivir y con quién? Hoy no solo hablamos de mujeres, también hay chicas trans, varones que también son explotados sexualmente, entonces creo que (sí se necesitan) recursos para rehacer un proyecto de vida”.* (Comunicación personal, 5 de noviembre 2019, UVyT de FGN)

Desde Inmujeres se considera que, si bien es necesario reforzar los procesos de salida, la principal debilidad está en la atención en el nudo crítico de la situación, volviéndose la pata más débil de la respuesta.

Actualmente, para los procesos de salida se toman los convenios que se hicieron con el Ministerio de Vivienda para atender lo vinculado a la vivienda, y con Inefop en lo referente a la capacitación laboral. Estos convenios originalmente estaban pensados para las mujeres en

situación de violencia doméstica, pero se amplían y atienden a la población que atienden los servicios de atención.

*“Pero estos alojamientos sirven para mujeres que ya han hecho un recorrido institucional y que pueden sostener un proceso; se les da apoyo en una garantía de alquiler, pero eso implica que ya tenga algunos ingresos”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

iii) Atención a varones: en este punto queda mucho por avanzar. Los servicios se crearon atendiendo las características de las víctimas en el inicio del abordaje de la trata en Uruguay: mujeres uruguayas retornadas al país que eran explotadas sexualmente en el exterior. Hoy se considera que hay que

*“trabajar en la protección a varones, porque las víctimas de trata no son solo mujeres y no hay servicios destinados a ellos”.* (Comunicación personal, 6 de noviembre de 2019, MRREE)

iv) Servicios de atención a las víctimas de trata laboral: Uruguay ha avanzado en cuanto a la trata con fines de explotación sexual pero no en lo referente a la trata laboral, para la que no hay un servicio de atención que contemple esta especificidad.

*“Uruguay no está pensado para la trata con cualquier fin, tenés una víctima de trata laboral ¿y a dónde la mandás? Y ni hablar si la víctima es varón; tuvimos un caso de un varón uruguayo explotado en Argentina, rescatado en Argentina, y no lo devolvían si no estaban las condiciones dadas para eso, y nosotros no teníamos un servicio de atención al cual derivarlo, además tenía 21 años porque si hubiera sido menor lo mandábamos a INAU. Los que estábamos en el medio éramos Cancillería y Ministerio del Interior, aunque el Ministerio no tenía nada que ver porque el delito se cometió en otra jurisdicción. En realidad, la madre lo había mandado a Argentina y no sabíamos si la madre estaba dentro de la red de explotación, porque ella fue el nexo que lo mandó cuando él era aún menor, (...). En este caso, él tenía un amigo en el liceo del cual se acordaba, ahí nos contactamos con la familia del gurí y el amigo*

*actuó de “red”, una iglesia le dio alojamiento y después “Gurises Unidos” se ofreció, aunque no era menor, a trabajar con él y lo insertamos en Las Piedras. Tuvimos que hacer todo a pulmón porque para varones no hay nada”.*  
(Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

v) Descentralizar los servicios de atención: Si bien es muy importante que haya una respuesta descentralizada hay que evaluar atendiendo algunas características del fenómeno qué es lo más conveniente; instalar en cada lugar un servicio o trabajar con equipos itinerantes que puedan viajar, evaluando primero el tema del riesgo para el equipo, si el equipo apostado en la misma localidad es la mejor opción o no.

*“En algunos casos, que el equipo esté instalado en el mismo lugar puede funcionar en lo que es la trata y explotación que funcionan en redes más domésticas o “familiares” o menos peligrosas, pero después también sabemos que son delitos que están vinculados al narcotráfico y al tráfico de armas que hacen que el equipo interviniente en territorio también tenga que tener sus precauciones; no digo que sea imposible de trabajar de esa manera pero este es un factor a considerar”.*  
(Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

vi) Inversión en infraestructura: En los casos de detección del delito es fundamental invertir en infraestructura en las fronteras del país. Uruguay como país de origen, destino y tránsito debe poder implementar mecanismos que permitan detectar la comisión de este delito,

*“porque por ejemplo si migración capta algo en el puente de Fray Bentos solo tenemos una cabina, así que si detecta algo no puede poner aparte, en otro lugar, a la presunta víctima y hacerle una entrevista en profundidad, porque no tiene el espacio ni la logística para eso. Además, en Migración tenemos dos funcionarios trabajando, si uno se va a entrevistar solo quedaría uno en cabina y en época de zafra de verano que son muchas personas cruzando el puente esto ya no lo podés hacer. Lo mismo nos pasa con Buquebus, en Colonia, en la parte migratoria, que muchas veces ven algo*

*sospechoso, pero no pueden parar*". (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

vii) Sistema informático que permita la interoperabilidad: la creación de un sistema informático que englobe a todas las instituciones es algo que se considera necesario implementar dado que contribuiría al intercambio de información y al trabajo en red. Esto no implica que cualquiera pueda acceder libremente a toda la información, esta potestad debe quedar en manos de un jerarca responsable asignado por cada institución. Actualmente,

*"si quiero cruzar la información con las bases de Inmujeres eso no lo puedo hacer, o si quiero chequear la trayectoria de gurises y gurisas en INAU tengo que mandar un mail a INAU y esperar a que me autoricen a acceder a esa información y me la manden. Muchas veces buscamos a mujeres y resulta que están en un refugio del Mides y yo estoy con toda la Policía buscando a esa mujer a nivel nacional. Con salud también nos pasa esto; a veces tengo víctimas de violencia doméstica y quiero saber si han tenido asistencia, porque para mí quizás es la primera denuncia, pero tal vez ya ha recibido asistencia por lesiones*". (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

viii) Favorecer el intercambio de información: es necesario unificar criterios en cuanto a los fines que se persiguen, en qué cosas enfatizar y apostar a un verdadero trabajo en red, estableciendo las corresponsabilidades que correspondan y sean necesarias implementar para la obtención de resultados que impliquen un impacto real;

*"desde el Ministerio del Interior y Fiscalía presentamos un borrador de protocolo de actuación donde planteamos que los servicios hagan un informe claro, porque nos pasa que los informes son «que xxx, de xxx lugar, pasó una vez la xxx situación», pero con xxx no se ve nada, necesitamos un dato veraz, no puede aparecer que xxx fue explotada por xxx en una estancia en xxx lugar, tenemos que tener como mínimo el lugar, la información como para que se pueda hacer una investigación. No pedimos el nombre de la víctima, pero al menos el apodo del ofensor o el alias, el*

*barrio. El informe debe tener cierto contenido que la Policía y la Fiscalía podamos utilizar”.* (Comunicación personal, 12 de diciembre 2019, MIN)

Tener claridad sobre el modelo de atención y cómo abordar el tema, es fundamental,

*“no puede ser solamente una pata, las dos cosas tienen que converger, cada uno desde el rol que le toca. Si no logramos combatir al tratante van a haber otras víctimas”.* (Comunicación personal, 5 de noviembre 2019, UVyT de FGN)

ix) Mayor énfasis en las capacitaciones: no solo capacitar para fortalecer la detección del delito por parte de los técnicos y funcionarios en general, sino también hacer campañas fuertes de visibilización dirigidos a la población en general, que la gente sepa que esto existe, a qué prestar atención, qué hacer ante una situación, a quién recurrir, cuáles son los recursos existentes. Si bien desde el Inmujeres se han hecho algunos esfuerzos, aún queda mucho por hacer,

*“esto requiere presupuesto y pienso, horas técnicas para pensar formas creativas de comunicar, porque tampoco es la idea asustar a la población con el tema, pero sí que estén atentos. Nosotros creamos este último material, pero con la idea de separarnos de lo que se difunde a nivel internacional, de personas encadenadas, del código de barras, porque además eso tampoco representa lo que efectivamente pasa en las situaciones; muchas veces las personas en situación de trata no están encadenadas, no están en una habitación con candado, entonces nos cuesta identificar el fenómeno si tenemos en cuenta esa imagen. Si vemos una persona que circula libremente, decimos que claramente esa no es una víctima y capaz si nos ponemos a indagar esa libertad no es tal y el control está por otro lado, que no tiene que ver con la movilidad física sino con amenazas, presiones, control de dinero, entre otras. También a la hora de transmitir se debe tratar de colocar todas estas alertas, pero no estigmatizar a la migración, no verla como un peligro. Lo mismo para el funcionariado, la capacitación apunta a que puedan ver esas sutilezas, entenderlas, pero esto lleva muchas horas de capacitación, conocer desde su rol específico en qué situaciones se pueden encontrar y cuáles no; porque no es lo mismo un funcionario*

*en un puesto de frontera que un funcionario en un puesto de salud, hay que ver esas especificidades que le dan complejidad”. (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)*

xi) Mayor visibilidad de la trata interna: logrando capacitar más y desnaturalizando el fenómeno mediante campañas informativas destinadas a la población en general se puede lograr visibilizar la trata interna, que dadas sus características inherentes es la más difícil de detectar.

*“Muchas veces cuando hablamos de la trata, en el mejor de los casos lo que se nos viene a la mente son fenómenos de trata internacional, pero nos falta mucho todavía para detectar la trata interna que a veces se ve como otra cosa o no se logra detectar que hubo una captación y un traslado con fines de explotación”. (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)*

xii) Formación a nivel de grado de profesionales y también a nivel académico: es fundamental la formación de profesionales en este tema, que se realicen más estudios sobre la temática que puedan profundizar sobre las características del fenómeno y cómo cambian,

*“porque el diagnóstico que tenemos es de 2011, y con eso y los datos que vamos actualizando se ha ido ajustando la política, pero no es que tengamos un diagnóstico serio y actual del fenómeno hoy en el Uruguay”. (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)*

xiii) Mejorar la atención para las víctimas adolescentes: tanto en lo vinculado a la calidad de los centros de atención –tener alojamientos específicos– como en el trabajo que se desarrolla con ellas por parte de los técnicos,

*“cuando la situación de vulnerabilidad implica la internación de la víctima ahí tenemos una pata floja porque generalmente termina en la internación de la gurisa en hogares femeninos, son hogares de amparo, pero son hogares que están pensados para otro tipo de problemáticas. Tendríamos que contar con servicios especializados*

*en explotación y trata, en el sentido que el daño al que estamos asistiendo no es de la misma calidad; se necesita un trabajo más especializado en la construcción de la persona, de la subjetividad, y desde una lógica más abierta, más participativa, de construcción más colectiva y no tanto desde una perspectiva técnico-víctima, sino poder triangular la mirada técnica, la mirada que tiene la persona que padeció la situación sobre el asunto y la mirada que tienen otras personas que también lo padecieron.”* (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

A su vez, es de vital importancia la especificidad de los hogares o refugios que se destinen al abordaje de esta temática, por lo que implica en términos de seguridad para la propia víctima, porque

*“los explotadores te aseguro que saben que ir a buscarla a un hogar de INAU es un muy buen comienzo. Es por eso que habría que tener hogares con una mirada distinta en el tema de seguridad, con una mirada distinta sobre el tema de la participación, con una mirada distinta sobre el tema de la libertad”.* (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

Además, en el caso de los adolescentes varones, estos

*“van a hogares femeninos, donde hasta el nombre es excluyente, pero no necesariamente que él se sienta mujer implica que deba estar en un hogar femenino, tiene que estar en un hogar donde haya varones, donde haya mujeres, donde haya lo que haya, pero con otro tipo de construcción”.* (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

xiv) Mejorar la articulación interinstitucional en la frontera: a nivel estatal es necesario generar mecanismos que permitan mejorar la articulación hacia afuera, con los actores de frontera, de modo de evitar que el límite territorial sea el que marque cómo intervenir.

*“Entiendo que no se puede pasar por arriba de los límites de soberanía, pero las situaciones pasan de un lado y del otro por lo que poder articular con actores «del*

*otro lado de la calle» es fundamental”.* (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)

xv) Más recursos humanos: es necesario poder contar con los equipos técnicos que pudieran seguir acompañando a las situaciones más allá del momento en que la cataloga de determinada forma y poder ver si no habría también otra vulneración asociada o algún otro delito asociado. También es fundamental

*“destinar más tiempo de esos equipos y más recursos para la sistematización de todos los casos, mejorar los registros. Todo esto es sumamente importante para que esto no se pierda y quede solo en las personas”.* (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)

xvi) Trabajar en el cuidado de los equipos: *“no sólo en lo vinculado al cuidado de los equipos en cuanto a la psicohigiene, porque este es un tema difícil de trabajar, sino también apostar al cuidado de los equipos facilitando la articulación interinstitucional”.* (Comunicación personal, 26 de noviembre 2019, Inmujeres)

xvii) Producir estadísticas oficiales: para la formulación de una política pública con perspectiva de derechos es fundamental que se revele la real magnitud del problema y así se destinen los recursos necesarios para su implementación. De lo contrario “el problema queda minimizado al no producirse evidencia cuantitativa y no ingresa como tema relevante en la agenda pública”. (Prego, 2011, citado en Tuana, 2018, p. 15)

## **5.9- Elegir te hace libre. ¿Y qué pasa cuando no podés elegir?**

Esta pregunta funciona a modo de reflexión. Teniendo en cuenta todo lo planteado, cuando reflexionamos en cuanto a la trata de personas con fines de explotación sexual donde la mayor parte de las víctimas son mujeres de contextos socioeconómicos críticos, donde muchas de ellas fueron explotadas sexualmente desde temprana edad, solo se puede pensar en esto: ¿era previsible ese resultado? Y me atrevo a responder que sí.

*“En el 99% de los casos va a la prostitución. No hay salida. Vos mirás la trayectoria de las gurisas: nació en Aiguá, fue a la escuela, fue abusada por el vecino, por el papá, por el primo, y luego fue explotada sexualmente por familiares cercanos, cayó en manos de una red y empezó a ser víctima de trata interna, cumplió 18 y ahí prostituta reglamentada, «porque quiere», «porque le gusta», como dice la gente”.* (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES).

En el mismo sentido desde la sociedad civil se manifiesta que

*“en muchas de las mujeres que llegan al servicio uno ve esa continuidad de las violencias que ya vienen de épocas muy tempranas, como la primera infancia. A esto a veces se le suma la pobreza o la falta de oportunidades; quizás no es la pobreza extrema, sino la falta de posibilidades, las condiciones económicas precarias, de barrios, de contexto de desigualdad, las que hacen que sean luego más fáciles de ser captadas por las redes”* (Comunicación personal, 29 de agosto 2019, ONG El Paso)

A esas situaciones debemos agregarle otras tantas con las que se suele convivir en silencio y que son situaciones que también hacen a la trata interna,

*“matrimonios arreglados y la movilidad en el territorio que a veces se da, o los padres que se mueven y los chiquilines que acompañan a los referentes adultos. Ese desarraigo que se genera constantemente cuando sienten que los equipos técnicos están atrás y están interviniendo, que hacen que se muevan, ahí la pregunta es: ¿es trata? No se mueven porque trabajan. Y las dinámicas se van repitiendo en otro departamento; tenemos dinámicas que se van repitiendo en 8 departamentos del país, la misma dinámica de estar las adolescentes con hombres adultos y a eso no lo tenemos catalogado como trata, por ejemplo”.* (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)

### 5.10- El perfil de la trata interna en Uruguay.

En Uruguay es posible identificar que la trata de menores de 18 años se expresa como trata interna, básicamente, y en trata internacional en algunos departamentos de frontera. Visualizar la trata como un problema o una nueva expresión de esclavitud es una conceptualización bastante reciente. Muchas veces no se identifican como trata algunas situaciones de explotación, e inclusive

*“no siempre se identifica la explotación, sino que se las representa como formas de prostitución, que en el caso de niñas, niños y adolescentes nunca podríamos estar hablando de prostitución sino solo de explotación, pero es el tratamiento que lamentablemente le dan la prensa y algunos operadores judiciales”.* (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

Teniendo en cuenta la nueva inmigración en Uruguay, de singulares características tanto por las poblaciones que lo protagonizan (principalmente centroamericanas) como por la magnitud del mismo, así como por estar caracterizado principalmente por la llegada de mujeres y su posible vinculación entre el tráfico de personas (que suelen aparecer de la mano de los fenómenos migratorios) y la trata de personas que de ellos pueden derivarse,

*“no hemos visto situaciones de niñas, niños y adolescentes explotados sexualmente en esos contingentes; o estamos mirando mal o las redes se han dado cuenta que no es un buen negocio explotar menores por las consecuencias que esto tiene”* (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

No es el mismo caso para adultos, donde la explotación sexual queda enmarcada en la Ley de Prostitución, lo cual hace que detectar este delito sea más complejo. Hay que estar muy atentos y saber escuchar para poder identificar las situaciones de explotación de aquellas que implican el ejercicio de la prostitución como una fuente laboral, volviendo muy fina la frontera entre lo legal y lo ilegal,

*“porque no es casual que muchos quilombos del interior hayan sido espacios de explotación de 10 o 15 dominicanas que no llegaron ahí a visitar a la tía. Esto marca la presencia de una red de formas de coordinación y de organización entre explotadores del Uruguay e internacionales. Son formas de explotación que no se pueden realizar sin coordinaciones internas y las permisividades del territorio en el que residen”.* (Comunicación personal, 2 de diciembre de 2019, CONAPEES)

A lo que se le debe sumar que si bien los técnicos en el territorio logran identificar situaciones de trata interna, estas son difíciles de probar a nivel judicial porque inclusive

*“para algunas gurisas solo el hecho de ser trasladadas de un barrio a otro que desconocen y no saben cómo llegaron, de una punta de Montevideo a otra, que les implica un movimiento importante porque los desarraiga de lo que conocen, no es visto como trata, aunque sí lo es; en cambio el traslado a Artigas si se lo identifica más fácilmente como tal”.* (Comunicación personal, 4 de diciembre de 2019, Travesías)

Desde Gurises Unidos agregan que, en los casos de trata interna, la mayoría de las situaciones que abordan implican a adolescentes mujeres en el entorno de los 15 años que se trasladan de departamento a departamento.

*“Se trasladan «por voluntad propia», aunque nunca es por voluntad propia porque en realidad siempre hay alguien que coacciona o las ayuda a que se vayan a ese lugar, ya pagándoles el pasaje o buscándoles un lugar donde se queden y demás. Pero son situaciones que están asociadas al turismo o a alguna fiesta o a algún momento del año en particular. Por ejemplo, tenemos una ruta que identificamos que va de Maldonado - Rocha - Cerro Largo - Treinta y Tres. Se van como moviendo en esas rutas. En realidad, sería Maldonado, Rocha, Treinta y Tres o Treinta y Tres directamente, sin pasar por Rocha, Cerro largo y salen a Brasil. Después la otra es Tacuarembó - Rivera que la gente de Tacuarembó está muy cerca de Rivera, y en Rivera cruzás la calle y estás en Brasil. Y ellos no lo entienden. Si bien es otro país es parte de la cultura cruzar la calle e ir al supermercado de enfrente. Brasil para ellos*

*es «más allá», es como lejos. Entonces si bien están en Brasil no lo entienden de esa forma y por eso es necesario trabajar con los equipos que eso también situación de trata, porque al cruzar la frontera nacional perdieron la jurisprudencia del territorio uruguayo para intervenir y, por ejemplo, INAU no los puede ir a buscar. (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)*

El proceso de la víctima de trata es un proceso escalonado que evoluciona siempre en gravedad, que contribuye a que sea difícil de identificar hasta por la propia víctima, quien se ve inmersa en él gradualmente.

*“Se empieza con una situación de abuso. Cuando son más adolescentes el cuerpo les cambia también y empiezan a dejar el sistema educativo formal. Los adultos dejan de ser protectores porque hay una visión de protección más asociada a la infancia y no tanto al adolescente; son chiquilinas que están solas en el territorio, aparecen estas personas o redes, muchas veces son personas, ni siquiera una red armada, y la situación de explotación es casi inminente. Entonces hay como un ciclo del abuso, la explotación y luego con la explotación adulta y el trabajo sexual o, en algunas situaciones, la movilización y la configuración del delito de trata”. (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)*

«Es como un destino»; esos son los escalones que se pueden prever y que son difíciles de romper si no se hace un seguimiento de las trayectorias de esos y esas adolescentes en el momento en el que se puede identificar que están siendo víctimas de abuso o explotación sexual, y se trabaja con ellos reconstruyendo sus subjetividades. Muchas veces este proceso es tan perverso que esa trayectoria está tan naturalizada que la hace imperceptible para el entorno más próximo de la víctima y para la comunidad de la cual es parte. Por ejemplo, en

*“lo vinculado a las parejas arregladas: «está bien que la chiquilina esté con un hombre más grande». Entonces es también difícil empezar a romper esta naturalización donde el adulto tiene un rol preponderante sobre los adolescentes y los niños. Es necesario continuar trabajando en la línea de sensibilización más vinculado, no tanto a la explotación sexual sino sobre la base y el núcleo de todo esto”.*

(Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, Gurises Unidos)

En un sistema basado en lo heteronormativo, en lo patriarcal, en lo enteramente *machista* que está muy instalado, se vuelve necesario empezar a trabajar en romper y deconstruir los propios discursos y las prácticas instaladas y naturalizadas. Una tarea difícil, desafiante, pero tan esencial como imprescindible si se busca darles a esas víctimas verdaderas oportunidades de elegir, romper con esos futuros preestablecidos a los cuales están condenadas muchas de las víctimas de explotación sexual en nuestro país. Trabajar sobre y desde las infancias y adolescencias en Uruguay se vuelve una de las estrategias más efectivas en el camino a la erradicación de la trata de personas, por lo que debe ser considerada un pilar fundamental de las políticas públicas a implementar para hacerle frente a esta problemática.

### **Reflexiones finales**

Muchas veces se considera que las leyes por sí solas pueden solucionar un problema, pero lo que se debe tener en cuenta es que muchas veces solucionan solo una parte. La ley pone claridad en determinar el delito, qué es lo que se debe perseguir y establece cuáles son los derechos de las víctimas; ahora, una cosa es la normativa escrita y otra cosa es cómo funciona. El cómo funciona no tiene que ver solo con los recursos, tiene que ver con el modelo de intervención con las víctimas, cuál es el adecuado y desde ahí establecer cuáles son los recursos necesarios para lograr los objetivos propuestos, pero estos vistos como un todo. El trabajo en red implica eso, que no haya diferentes caminos de acción cuando lo que se busca es trabajar sobre un problema en particular.

Atendiendo a todo esto, es fundamental enfatizar en la desnaturalización de situaciones que se ven en la cotidianeidad donde las propias comunidades son parte de esto desde la complicidad que las involucra. Pero ese proceso de desnaturalización lleva implícito el trabajo desde las instituciones en el territorio y campañas informativas que puedan hacer visible lo invisible. Si no se abordan estas situaciones de explotación sexual desde ese ángulo, es esperable que las redes de trata sigan teniendo víctimas nuevas en cada barrio pobre o en cada localidad del interior del país. Si bien eliminar las redes ya existentes es fundamental,

estas siempre van a poder «reponer» a las víctimas que sean rescatadas mientras encontrarlas sea una tarea sencilla.

Es una tarea desafiante, que implica trascender pautas culturales, costumbres e historias de vida individuales complejas. Y por sobre todas las cosas implica un trabajo en profundidad y en el largo plazo con las víctimas de explotación sexual reconstruyendo su subjetividad, en contextos en los que muchas veces se las culpabiliza de su propia situación: «es ella la que se lo buscó», y ni siquiera se visibiliza que sus derechos han sido vulnerados desde siempre, quitándoles la posibilidad de elegir y de ser libres.

Si bien son necesarios los recursos económicos para lograr subsanar problemas que están vigentes, permitiendo dar las respuestas adecuadas en cada una de las etapas en las que se puede seccionar el delito –prevención, persecución y restitución de los derechos vulnerados a las víctimas– con todo lo que esto implica, no debemos perder de vista que quienes se encarguen del ejercicio de esas tareas deben estar alineados no solo desde lo técnico sino también desde lo conceptual.

Las víctimas deben poder manejarse por las instituciones no encontrando obstáculos que complejicen aún más su situación. Han vivido momentos de incertidumbre en donde otros han decidido y actuado por ellas, no han sido sujetos de derecho desde hace mucho tiempo; muchas de ellas quizás nunca, si su recorrido inició en su infancia cuando fueron primero víctimas de explotación sexual para luego pasar a formar parte de las redes de trata. Parte de transformar a una víctima de trata en un pleno sujeto de derecho es hacerla sentir que en su propio proceso de salida tienen voz y voto, porque para muchas, o al menos la mayoría, quizás esa sea la primera vez que pueden levantar la voz.

Más allá de los objetivos que se busquen institucionalmente, el camino de salida por el que tiene que atravesar la víctima debe estar marcado por certezas, la seguridad dada por entender hacia dónde y cómo se va, un camino del que ella también sea parte activa en ese proceso a construir. Y para esto es fundamental seguir trabajando en la fluidez de la articulación interinstitucional.

Los avances que se puedan llegar a obtener en el camino a la construcción de una política pública con perspectiva de derechos humanos dependen no solo de la voluntad política al momento de darle prioridad a este tema, asignando los recursos necesarios, sino también de la correlación de fuerzas existentes entre las perspectivas técnico-conceptuales mencionadas que marcan los caminos a recorrer señalando las prioridades a alcanzar.

## BIBLIOGRAFÍA:

- ACNUDH. (1996). ¿Qué son los derechos humanos?. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- González Perret, Diana y Tuana Nageli, Andrea (2012). *Diagnóstico regional de trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Mercosur*, Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).
- INMUJERES (2010). *La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública*. Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo.
- INMUJERES.(2018). *Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020*. Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas. Montevideo.
- Ley de Migración No. 18250. Uruguay. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8094459.htm>
- Ley de Trabajo Sexual No. 17515. Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17515-2002>
- Ley de Prevención y combate a la trata de personas N° 19643. Uruguay. Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>
- Martynowskyj, E. (2018). De clientes a varones prostituyentes. Una aproximación al proceso de construcción de un sujeto “repudiable”. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 12 (12). Recuperado de : <http://www.redalyc.org/jatsRepo/5535/553557482002/html/index.html>
- Molina, María. (2008). *Explotación sexual: Evaluación y tratamiento*. Bs. As., Argentina.
- Morales, Eva. (2011). Prostitución y Trata de mujeres con fines de explotación sexual. Recuperado de <https://razonyrevolucion.org/prostitucion-y-trata-de-mujeres-con-fines-de-explotacion-sexual/>

- Musto, C. y Tajtenberg, N. (2011). Prostitución y trabajo sexual: el estado de arte de la investigación en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 24 (29), 138-156.
- Prego, C. y Tuana, A. (2012). Guía para la actuación interinstitucional para la respuesta inmediata frente a casos de trata con fines de explotación sexual. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
- Protocolo de Palermo (2000). Argentina. Recuperado de  
  
[http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_trata/Protocolo\\_Palermo\\_-\\_ESP.pdf](http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_trata/Protocolo_Palermo_-_ESP.pdf)
- Ruiz, D. y Cadénas, C. (2005). ¿Qué es una política pública?, IUS, Revista Jurídica, Num. 18. Recuperado de  
<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>
- Tuana Nageli, Andrea. (2018). Trata sexual en Uruguay. Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas. Recuperado de  
<http://www.ongelpaso.org.uy/files/attachment/169/Andrea%20Tuana%20-%20Trata%20sexual%20en%20Uruguay.pdf>
- Ulloa Zíaurriz, Teresa C. (2000) “La prostitución: una de las expresiones más arcaicas y violentas del patriarcado contra las mujeres”. Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC).
- UNICEF, Erbaro, C. y Giberti, E. (2012). *Trata de personas: Una forma de esclavitud moderna: Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes*. Argentina. Recuperado de  
[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata\\_de\\_personas\\_unicef.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata_de_personas_unicef.pdf)
- UNICEF, Castillo, M., Duque G., Gutiérrez, J., Rodríguez, J. (2013). *El delito de trata de personas*. República Dominicana. Recuperado de  
  
[https://www.unicef.org/republicadominicana/Manual\\_de\\_Trata\\_de\\_Personas.pdf](https://www.unicef.org/republicadominicana/Manual_de_Trata_de_Personas.pdf)
- Vasilachis de Gialdino, I (coord) (2009) *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Barcelona: Gedisa.