

Como citar este artículo: Reyes Ilundain, C.V. Trata de personas con fines de explotación sexual en Uruguay: avances y estancamientos. *Fronteras* 15 (2): 151-161, agosto-diciembre 2020.

Trata de personas con fines de explotación sexual en Uruguay: avances y estancamientos

Trafficking in Persons for Sexual Exploitation in Uruguay: Progress and Stagnation

Claudia Vanesa Reyes Ilundain ¹

Resumen

Este artículo retoma algunos aspectos trabajados en la Tesis de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social «Cómo trata Uruguay la Trata. Caminos que aún faltan recorrer para la construcción de una política pública con perspectiva de derechos humanos». Esa investigación buscó visualizar si los marcos normativos vigentes en el país están en concordancia con los protocolos y convenios internacionales ratificados con el fin de combatir la trata, pero también identificar las características de los mecanismos de articulación interinstitucional llevados adelante para dar una respuesta a las víctimas.

La trata de personas con fines de explotación sexual es una problemática importante que tiene variadas aristas. Uruguay tiene una ley de vanguardia, los mecanismos para que se implementen son los que están en cuestión.

Palabras claves: trata de personas, explotación sexual, interinstitucionalidad.

Abstract:

This article takes up some aspects worked on the Degree Monograph in Social/Community Work «How Uruguay treats trafficking. Roads that still need to be traveled for the construction of a public policy with a human rights perspective». This research tried to visualize whether the regulatory frameworks in force in the country are in accordance with the international protocols and conventions ratified in order to combat trafficking, but also to identify the characteristics of the interinstitutional articulation mechanisms carried on providing a response to the victims.

Trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation is an important problem that has many aspects. Uruguay has a vanguard law the mechanisms for its implementation are questioned.

Keywords: Human Trafficking, Sexual Exploitation, Interinstitutional.

¹ Licenciada en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Correo electrónico: claudia-vanesareyes@gmail.com

Introducción

La trata de personas con fines de explotación sexual es un fenómeno instalado en nuestro país que afecta los derechos humanos de las personas víctimas, y como tal requiere de un abordaje interinstitucional que forme parte de una política pública con perspectiva de derechos. Esta debe permitir no solo el trabajo con las víctimas de la trata de personas sino también hacerles frente a sus consecuencias, a la vez que enfatice en la prevención del mismo.

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. A ello se suma el miedo de algunos actores sociales y víctimas a actuar y presentar denuncias sobre casos de trata (citada en Tuana, 2018, p. 26).

Teniendo en cuenta esto, en el marco de la Tesis de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social titulada «Cómo trata Uruguay la Trata. Caminos que aún faltan recorrer para la construcción de una política pública con perspectiva de derechos humanos», se considera relevante sistematizar los diferentes mecanismos de abordaje llevados a cabo por las instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil que intervienen directamente en estas situaciones. Esta investigación se inicia en 2019 y se presentan sus resultados en 2020.

Sistematizar los diferentes abordajes permitió reconocer la existencia, o ausencia, de una adecuada articulación entre las instituciones estatales entre sí, y entre estas y las organizaciones de la sociedad civil. En el análisis se tuvieron en cuenta los discursos de los propios operadores y técnicos que intervienen en estas situaciones. Es a partir de esos relatos que se logra además identificar cuáles son los aspectos en los que aún se debiera enfatizar si lo que se quiere es lograr

una política pública abarcativa, que pueda dar respuesta a esta problemática con una perspectiva de derechos humanos.

En el presente artículo se sintetizan algunos de los resultados a los cuales fue posible arribar una vez concluida la investigación que dio lugar a la Tesis de Grado mencionada.

En lo que refiere a las consideraciones metodológicas, es una investigación de corte cualitativo y exploratorio cuyo objetivo fue identificar las formas de intervención del Estado y las organizaciones de la sociedad civil con las víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. Asimismo, se procuró indagar sobre los marcos regulatorios, sus protocolos y guías y en cómo son utilizados en la práctica.

Las preguntas que guiaron el proceso y oficiaron de disparadoras para la investigación fueron: ¿Los marcos normativos vigentes en el país, están en concordancia con los protocolos y convenios internacionales creados con el fin de combatir la trata 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, ¿teóricamente se ajustan a los marcos normativos vigentes en el país? ¿Y en la práctica?

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.

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 involucran la trata de personas con fines de explotación sexual.²

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 casos de trata de personas con fines de explotación sexual, es fundamental considerar también los protocolos, acuerdos y convenios internacionales 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).

1. La trata de personas con fines de explotación sexual en Uruguay: avances obtenidos

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

2 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”.

304/2015, en el que se amplían sus cometidos y se logra abordar esta temática de forma más integral.

Entre los avances obtenidos por la Mesa destacamos 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; finalmente promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de julio de 2018.

Con esta Ley se crea el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (en adelante, Consejo), que sustituye a la Mesa Interinstitucional (en adelante, Mesa), asignándole la calidad de ente rector en la materia y adjudicándole varios cometidos, entre ellos el de diseñar y aprobar la política pública y un plan nacional de acción en materia de trata y explotación de personas.

Si bien se puede destacar 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, recién se está ingresando en la etapa presupuestal, por lo que a partir de ahora restaría asignar los recursos necesarios para su implementación. De esta asignación de recursos dependerá seguir avanzando o retroceder en cuanto a logros obtenidos hasta el momento. Será necesario enfatizar 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.

Es de esperar que el Consejo, dada su constitución y rol, brinde el espacio necesario para el debate en cuanto a la asignación de esos recursos y su destino para ejecutar un trabajo en red, fundamental para implementar una política pública con perspectiva de derechos humanos.

La violencia hacia las víctimas de trata con fines de explotación sexual constituye una grave vulneración de los derechos humanos dado que se las priva del libre ejercicio del derecho a la vida. Al ser sometidas a esclavitud, servidumbre o torturas, se las priva de ejercer su libertad de opinión y de expresión.

Esta problemática existe en Uruguay y por tanto es necesaria una respuesta estatal adecuada. Es por ello que se requiere y es necesaria la creación de políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos que le hagan frente.

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 medidas necesarias para su protección como al momento que le sean restituidos derechos vulnerados. La adecuada implementación de una política pública con estas características depende tanto del abordaje institucional como de la articulación interinstitucional.

2. El abordaje institucional y la articulación interinstitucional

2.1. El abordaje institucional

En Uruguay, el trabajo varía según la institución a la cual nos referimos y su especificidad. Atendiendo a esto tendremos en cuenta, por un lado, a las instituciones estatales y de la sociedad civil que brindan atención a las víctimas; 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, hubo coincidencia en cuanto a 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.

A efectos analíticos, se pueden dividir las acciones que desarrollan las instituciones según su objetivo:

i) La atención a las víctimas:

Las instituciones que formaron 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), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), el 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 vigentes que marcan los caminos a seguir. Únicamente el MRREE se encontraba al momento de realizada esta investigación en un proceso de actualización de su protocolo.

Desde el CONAPEES se cuenta con un Plan de Acción que marca los lineamientos para erradicar 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 derechos 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.

Las estrategias coinciden además en que la atención debe tener en cuenta varias aristas en las que se contemplen la especificidad de la problemática y las características de las personas afectadas.

A partir de la lectura de los protocolos de las instituciones³ y de las entrevistas realizadas⁴, 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.

También se pudo identificar un enfoque étnico-racial que permite reconocer y respetar las costumbres y pautas culturales de la víctima.

Aportan una mirada generacional que posibilita que 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.

Se destaca la presencia de una mirada que reconoce la diversidad sexual, contemplando las

3 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”.

4 Los entrevistados fueron: la Directora de la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación; la 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; un integrante del Equipo de Referencia en Violencia Basada en Género y Generaciones de ASSE; la 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; la Coordinadora de los Servicios de Atención a las Víctimas de Trata con Fines de Explotación Sexual de la ONG El Paso y el MIDES; la Directora de la ONG El Paso; el 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.

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

Si bien esta coincidencia en la perspectiva queda plasmada en los diferentes protocolos y líneas de acción que se plantean a nivel institucional, no existe un protocolo común que articule las acciones.

ii) La persecución del delito:

La persecución del delito en Uruguay está en manos del Estado. Cabe destacar que el Ministerio del Interior cuenta con protocolos actualizados (dos Decretos aprobados en 2019, donde algunos de sus artículos están en proceso de revisión), mientras que la Fiscalía General de la Nación al momento en que se realizó la investigación estaba 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).

El CPP hace especial énfasis en los derechos de las víctimas, posibilitándoles declarar con identidad reservada en los casos de mayor complejidad: si la víctima está en riesgo puede declarar en calidad de «víctima intimidada» y se reservan sus datos.

También se reconoce la posibilidad de brindar 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 Unidad de Víctimas y Testigos (UVyT) de Fiscalía, atendiendo a las necesidades específicas, ya sean de 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.

2.2. El trabajo interinstitucional

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.

Atendiendo a la articulación interinstitucional, considerando la inexistencia de un protocolo que la enmarque, actualmente las soluciones brindadas son *ad hoc*. Si bien por parte de la Mesa hubo una incipiente elaboración, uno de los desafíos que enfrenta actualmente el Consejo es llevar adelante la creación de un protocolo que permita la interinstitucionalidad al nivel de coordinación de la política toda.

A su vez, con su creación se espera que la articulación interinstitucional sea cada vez mayor; más aún si se tiene en cuenta que los equipos de trabajo que actúan asesorando a las jerarquías institucionales ya venían trabajando previamente. A esto se le debe sumar como algo positivo, el carácter resolutivo que su composición le da a ese Consejo, teniendo en cuenta que en él participan directamente los Ministerios a través de sus jerarcas.

El desafío para el Consejo, que impacta directamente en cómo se desarrolle el andamiaje 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 estas instituciones.

Diferencias que pueden impactar a la hora de marcar las prioridades a seguir ya que, 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. Aunque institucionalmente el fin sea el mis-

mo, los recorridos y las estrategias para lograrlo son diferentes.

Puede tenerse un panorama más claro respecto a cómo se manifiestan en la práctica estos dos posicionamientos si se presta 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.

Las personas entrevistadas coinciden que se judicializan muy pocas situaciones. Ahora, ¿cómo se puede explicar esta diferencia? Para las organizaciones que atienden a las víctimas, la prioridad es la restitución de derechos, no la denuncia, siendo esta solo uno de los posibles caminos a seguir.

Además, ante esta diferencia, aparecen otras 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 propios técnicos, si logran detectarlo o no; y por otro lado, depende de la confianza que el sistema judicial le brinde a quienes tienen que hacer la denuncia, pudiendo ser el denunciante tanto la propia víctima como el técnico u operador que con ella esté trabajando.

Es en este último aspecto en donde se debe trabajar aún más, fortaleciendo la confianza que las instituciones brindan a los y las denunciantes. Esto se logrará si en la práctica, no solo en lo normativo, se producen los cambios necesarios que permitan dar una respuesta adecuada a las víctimas y que la misma se mantenga en el largo plazo y se extienda más allá del período que duran los procesos judiciales.

No solo es necesaria la persecución del delito, sino también generar mecanismos de contención a las víctimas en el proceso de salida de la red de captación y su posterior reinserción a la sociedad. La existencia de estos diferentes posicionamientos técnico-conceptuales no solo pueden obstaculizar el logro del trabajo en red sino también condicionar, en caso de haber, hacia dónde y para qué se destinen los recursos asignados.

Todo esto exige una política pública integral y abarcativa para llevar adelante un trabajo en el largo plazo, así como implica también que se destinen recursos materiales, económicos y humanos.

3. Por una política pública con perspectiva de derechos humanos: caminos que aún faltan recorrer

Todas las instituciones relevadas coinciden en que para lograr un abordaje más integral de esta problemática multiforme es necesario desarrollar una política pública capaz de brindar una respuesta integral y multidisciplinar, atendiendo no solo a sus diferentes manifestaciones sino también a sus causas. Para dar una respuesta estatal adecuada se requiere y es necesaria la creación de políticas públicas que le hagan frente, 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 la abordan directamente 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 cubrir para lograr una adecuada articulación interinstitucional que arroje resultados contundentes y sostenibles en el largo plazo. Algunas de las más citadas por las personas entrevistadas son:

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 funcionará, dónde, bajo qué características, con qué competencias, quiénes van a asumir la responsabilidad, cuáles serán los recursos económicos y técnicos. Actualmente este tema se soluciona atendiendo el 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 generadas específicamente para esto, teniendo en cuenta lo que necesita una víctima de trata y al momento al cual se haga referencia. No es lo mismo el tipo de atención que se necesita duran-

te la crisis, cuando la víctima es recién captada de la red, que la atención y al abordaje que esta situación requerirá posteriormente.

ii) Reforzar las rutas de salidas: una vez superada la etapa de crisis, además de sostener los procesos de contención emocional y terapéuticos, se deberá contar con mecanismos que posibiliten la reinserción de esas personas en la sociedad, hay que ver cómo se reinserta en la vida haciendo lo que quiera hacer, pero, dadas las condiciones actuales ¿puede elegir?, ¿tiene opciones?, ¿dónde vivirá y con quién? Es dando respuestas a estas interrogantes en lo que se deberá enfatizar.

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 explotadas sexualmente en el exterior retornadas al país. Hoy se considera que se debe trabajar en la protección a varones, porque las víctimas de trata no son solamente mujeres y no hay servicios destinados a ellos, en especial adolescentes y niños.

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. Si bien no se vincula a la temática de explotación sexual, hay indicios de que en nuestro país existe este tipo de explotación que debiera ser abordada.

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

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 im-

plementar mecanismos que permitan detectar la comisión de este delito.

vii) Sistema informático que permita la interoperabilidad: la creación de un sistema informático que englobe a todas las instituciones es necesario implementar dado que contribuiría al intercambio de información y al trabajo en red.

viii) Favorecer el intercambio de información entre las instituciones: para ello 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 responsabilidades que sean necesarias implementar para la obtención de resultados que impliquen un impacto real.

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 realizar campañas fuertes de visibilización dirigidos a la población en general para que esté al tanto de esta problemática, a qué prestar atención, qué hacer ante una situación, a quién recurrir, cuáles son los recursos existentes.

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

xi) 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.

xii) 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 ellos por parte de los técnicos.

xiii) 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.

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, citado en Tuana, 2018, p. 15).

4. Elegir te hace libre. ¿Y qué pasa cuando no podés elegir?

En el caso de la trata de personas con fines de explotación sexual la mayor parte de las víctimas son mujeres de contextos socioeconómicos críticos, donde muchas de ellas fueron explotadas sexualmente desde temprana edad. Las entrevistadas presentan un perfil que muestra cómo en muchas de las víctimas:

Se 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, referente ONG.1)

A esas situaciones debemos agregarle otras tantas con las que se suele convivir en silencio y que son características que también hacen a la trata interna, como los matrimonios arreglados y la movilidad en el territorio que a veces se da por parte de las familias que se mueven una vez que ven que los equipos técnicos han identificado indicios de explotación sexual.

En esta movilidad los y las chiquilines/as acompañan a referentes adultos en esta peripecia. A su vez, no siempre se identifica la explotación, sino que se la representa como formas de prostitución –aun cuando es claro, desde un paradigma de derechos, que en el caso de niñas, niños

y adolescentes nunca podríamos estar hablando de prostitución sino de explotación—, perspectiva que sigue siendo el tratamiento que se le da a la temática, lo que complejiza aún más la desnaturalización de la explotación sexual y la trata de personas con este fin.

En los casos de trata interna, la mayoría de las víctimas son adolescentes 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 quedarse y demás. Suelen ser situaciones que están asociadas al turismo o a alguna fiesta o a algún momento del año en particular (Comunicación personal, 13 de diciembre 2019, ONG. 2)

Asimismo, si nos enfocamos en la población migrante, teniendo en cuenta la nueva inmigración en Uruguay (de singulares características tanto por las poblaciones que lo protagonizan, principalmente centroamericanas, como por la magnitud de la misma), está caracterizada principalmente por la llegada de mujeres, por lo que es posible vincularla con el tráfico de personas (que suelen aparecer de la mano de los fenómenos migratorios) y la trata de personas que de ellos pueden derivarse.

En ese sentido los datos aportados muestran que no se han visto situaciones de niñas, niños y adolescentes explotados sexualmente en esos continentes. No es el mismo caso para las personas adultas, donde la explotación sexual queda enmarcada en la Ley de Prostitución, lo cual hace que detectar estas situaciones 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.

Es importante destacar que cualquier abordaje de una situación de trata con fines de explotación sexual debe tener en cuenta el proceso por el que atraviesa la víctima; este suele ser un proceso escalonado, evoluciona siempre en gravedad,

lo que contribuye a que sea difícil de identificar hasta por ella misma, quien se ve inmersa 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, ONG 2)

Para muchas de las víctimas «es como un destino»; las entrevistadas lo plantean como escalones que se pueden prever y que son difíciles de romper, si no se hace un seguimiento de las trayectorias de esos/as adolescentes en el momento en el que se puede identificar que están siendo víctimas de abuso o explotación sexual y se trabaja con ellos/as 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. Es difícil pero fundamental empezar a romper esta naturalización donde el adulto tiene un rol preponderante sobre las/os adolescentes, niños y niñas.

Consideraciones finales

En un sistema social basado en el paradigma patriarcal, heteronormativo y adultocéntrico, donde la mirada machista está muy instalada, se vuelve necesario empezar a trabajar en romper y deconstruir los discursos y prácticas instaladas y naturalizadas. Una tarea difícil, desafiante, pero tan esencial como imprescindible si se busca darles a las víctimas de explotación sexual en nuestro país verdaderas oportunidades de elegir, para

romper con esos futuros preestablecidos a los cuales están condenadas.

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 enfrentar esta problemática.

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 bien, una cosa es la normativa escrita y otra distinta 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, identificar cuál es el adecuado (en consenso con las personas involucradas) y desde ahí establecer cuáles son los recursos necesarios para lograr los objetivos propuestos, pero 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 cotidianidad donde las propias comunidades son parte 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 podrán «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 de esas tareas deben estar alineados no solo desde lo técnico, sino también desde lo conceptual.

Las víctimas deben poder transitar 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. En la mayoría de los casos su recorrido inició en la 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 derechos es hacerla sentir que en su propio proceso de salida tiene voz y voto, porque para muchas quizás sea la primera vez en hacerse escuchar.

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-con-

ceptuales mencionadas que marcan los caminos a recorrer señalando las prioridades a alcanzar.

Hoy estamos ante un contexto político bien diferente respecto al que existía al momento de la realización de esta investigación. Es este nuevo escenario, la voluntad política en cuanto a los recursos a asignar será lo que determine si se avanza o retrocede en este aspecto.

Tenemos un país con una Ley de Trata que se considera de vanguardia, a la que si no se le destinan recursos será imposible implementar, teniendo en cuenta que esa ley es la que puede hacer andar un andamiaje institucional que permita dar una respuesta real y efectiva a esta problemática. Una ley sin recursos es un marco normativo difícil de aplicar, queda en discurso. Aunado a esto, los recursos que dentro de sus presupuestos destine cada una de las instituciones estatales, individualmente consideradas, también tendrán un gran impacto. Más o menos recursos se traducen en una mejor o peor atención a las víctimas, en si se da o no una respuesta de calidad que sea además sostenible en el tiempo.

Y algo que no es menor: el funcionamiento de las instituciones en cuanto a este tema depende del Consejo, de los acuerdos y de las decisiones que tomen las más altas autoridades que lo conforman. En esta esfera jugarán un papel preponderante los aspectos ideológicos de quienes participan, qué prioridad le dan o no a este tema y qué líneas de acción deciden tomar, en caso de que se tomen, para hacerle frente a esta problemática.

Aún queda mucho por hacer, pero la posibilidad de continuar o no trabajando en el abordaje integral de esta problemática dependerá de las decisiones políticas que se tomen al respecto.

Bibliografía

- Castillo, M., Duque G., Gutiérrez, J. & Rodríguez, J. (2013). *El delito de trata de personas*. República Dominicana. UNICEF. Disponible en: https://www.unicef.org/republicadominicana/Manual_de_Trata_de_Personas.pdf
- Erbaro, C. & Giberti, E. (2012). *Trata de personas: Una forma de esclavitud moderna: Un fenómeno mundial que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes*. Argentina, UNICEF. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trata_de_personas_unicef.pdf
- González Perret, D. & Tuana Nageli, A. (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*. Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social.
- INMUJERES (2018). Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020. Montevideo, Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas.
- Ley de Prevención y combate a la trata de personas N° 19643. Uruguay. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>
- Molina, M. (2008). *Explotación sexual: Evaluación y tratamiento*. Argentina, s/d.
- Morales, E. (2011). *Prostitución y Trata de mujeres con fines de explotación sexual*. Disponible en: <https://razonyrevolucion.org/prostitucion-y-trata-de-mujeres-con-fines-de-explotacion-sexual/>
- Prego, C. & Tuana, A. (2012). *Guía para la actuación interinstitucional para la respuesta inmediata frente a casos de trata con fines de explotación sexual*. Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social.
- Protocolo de Palermo (2000). Argentina. Disponible en: http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_trata/Protocolo_Palermo_-_ESP.pdf
- Reyes Ilundain, C. (2020). *Cómo trata Uruguay la Trata. Caminos que aún faltan recorrer para la construcción de una política pública con perspectiva de derechos humanos*. Montevideo, Tesis de Grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Tuana Nageli, A. (2018). *Trata sexual en Uruguay. Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas*. Disponible en: <http://www.ongelpaso.org.uy/files/attachment/169/Andrea%20Tuana%20-%20Trata>