



**Maestría en Ciencias Humanas.
Opción Estudios Latinoamericanos.**

Tesis para defender el título de Maestría en Ciencias
Humanas. Opción Estudios Latinoamericanos.

*La trata sexual en el Río de la Plata.
La construcción de la política pública y su
investigación y persecución penal en
contextos situados.*

Autor: Néstor Rodríguez Pereira de Souza.

Directora de tesis: Dra. Niki Johnson.

Montevideo, 9 de noviembre de 2020.



Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Montevideo, 9 de noviembre de 2020

Dra. Susana Dominzain
Coordinadora Académica
Maestría en Ciencias Humanas Opción Estudios Latinoamericanos

Estimada Dra. Dominzain,

Por la presente le hago llegar mi confirmación de que considero que la tesis de Maestría del estudiante Néstor Rodríguez (C. I. 3.838.506-8), titulada "La trata sexual en el Río de la Plata. La construcción de la política pública y su investigación y persecución penal en contextos situados" está en condiciones de ser defendida.

Asimismo, según su indicación, propongo los siguientes nombres para integrar el tribunal de examen de la tesis:

- Dr. Diego Sempol, Doctor en Ciencias Sociales, Profesor Adjunto Grado 3, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar;
- Mariella Saettone, Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, Profesora Titular Grado 5, Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Udelar, y Profesora de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, Universidad Católica del Uruguay;
- Dra. Susana Dominzain, Doctora en Ciencias Sociales, Profesora Agregada Grado 4, Centro de Estudios Interdisciplinarios Latinoamericanos, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar.

Quedo a las órdenes por cualquier otra información que se pueda requerir.

Saludos cordiales,

Dra. Niki Johnson
Profesora Agregada
E-mail: niki.johnson@cienciassociales.edu.uy
Tel.: +598 2410 6411 int. 616

Agradecimientos

Muchos fueron los aprendizajes que tuve durante este trayecto universitario. Y no me refiero únicamente a los adquiridos en los cursos y seminarios, ni a los que se generaron a partir de la elaboración de la presente tesis. Se puso a prueba mi capacidad para empezar de nuevo cuando el proyecto de investigación inicial naufragó; enfrentar la frustración generada, apelar al ingenio para repensar una nueva propuesta y volver a entusiasmarme.

Agradecer implica reconocer a aquellas personas que de diferentes maneras han acompañado este proceso, que no es solo académico, sino que es personal, en esto que el saber lo transforma a uno. Es reconocimiento a quienes me brindaron su apoyo desde la palabra, desde el abrazo y desde la cercanía de la pregunta.

A quienes me instruyeron e ilustraron en lo que no sabía, aportándome tan generosamente sus saberes y experiencias.

A quienes se bancaron mis “falta de tiempo” y ausencias para compartir el disfrute.

Agradecer se vuelve un acto de nobleza para todos ellos/as, que de una u otra forma fueron compañeros/as de este camino.

En especial quiero reconocer a Raydel, mi compañero de vida, por su permanente apoyo y su incondicionalidad.

A mi madre, por sus preocupadas preguntas. A mi hermano, que a su manera, también acompaña. A mi padre, que siempre está presente...

Quiero agradecer también a Mariela Solari, por su entusiasmo y permanente empuje para que finalizara. A Carlos Negro, Sabrina Flores y a María Saulle, por aportarme esa mirada jurídica tan necesaria y por explicarme con gran paciencia cada vericuelo legal.

A Niki, maravillosa tutora, por haber aceptado embarcarse en este viaje, que con sus devoluciones quirúrgicas me brindó una invaluable posibilidad de aprendizaje y enriquecimiento.

A mis amigos/as que hasta el último momento, me enviaron mensajes para saber “cómo va la tesis” y darme palabras de aliento.

A todas y cada de una de las personas que participaron en el trabajo de campo, brindando sus opiniones, compartiendo sus experiencias y sentires.

Glosario de siglas

AMMAR	Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina
CNTE	Consejo Nacional de Trata y Explotación Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas
CONAPEES	Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes
CPP	Código del Proceso Penal
DNIC	Dirección Nacional de Identificación Civil
FGN	Fiscalía General de la Nación
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INECIP	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MPF	Ministerio Público Fiscal
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
MYSU	Mujer y Salud en Uruguay
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PJ	Poder Judicial
PLEMMU	Plenario de Mujeres del Uruguay
PMB	Programa de Mejoramiento Barrial
PROTEX	Procuraduría de Trata y Explotación de Personas
SENAF	Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia
TIP	Trafficking In Persons (trata de personas)
TVPA	Trafficking Victims Protection Act (Ley de Protección Contra la Trata y la Violencia)
UFASE	Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
UVyT	Unidad de Víctimas y Testigos

Índice

Resumen	1
Introducción	3
Planteamiento del problema.....	3
Antecedentes	6
Marco analítico.....	8
Abordaje metodológico.....	13
El análisis de la implicación en la caja de herramientas. Palabras en primera persona	16
Organización de la tesis	18
Capítulo 1. Trata de personas. Dimensiones del fenómeno, marco conceptual y normativa internacional para su comprensión	19
Batería Conceptual Básica. El Protocolo de Palermo	19
Las iniciativas internacionales para la evaluación de las respuestas estatales ante la trata. Entre el monitoreo y la presión	24
Los informes de la UNODC.....	24
Los TIP reports y sus mecanismos de presión	30
“En este mundo traidor, nada es verdad ni mentira, todo es según el color del cristal con que se mira”. Perspectivas desde las cuales se entiende la trata.....	33
Los modelos regulatorios del ejercicio prostitucional.	36
La trastienda de Palermo. El producto de la negociación y la prostitución como telón de fondo.....	38
Conclusiones	41
Capítulo 2. Una perspectiva histórica de un problema actual. De la trata de blancas a la trata de personas.	43

Trata de blancas, migración y prostitución	46
Uruguay: La perseverancia del reglamentarismo.....	52
Argentina. El tránsito hacia el abolicionismo	55
El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución y los instrumentos internacionales de la segunda mitad del siglo XX.....	58
Conclusiones	60
Capítulo 3. La trata con fines de explotación sexual en Uruguay. La construcción del problema y el diseño de las políticas públicas.	62
Mirando a través de “un huevo de serpiente”	64
1er Periodo 2005–2008: La informalidad como estrategia.....	65
2do periodo 2008–2017: los inicios de la formalidad y la construcción del marco normativo	72
3er periodo 2017 – a la fecha: la política pública vigente y el nuevo escenario procesal penal.....	77
Conclusiones	84
Capítulo 4. Argentina y el combate a la trata sexual. El camino recorrido. .	86
1er periodo 2002 – 2007: El caso de Marita Verón y la construcción del problema.....	87
2do periodo 2008 – 2011: la consolidación de la política pública antitrata.....	91
3er periodo 2012 – a la fecha: “el fallo de la vergüenza” y el impulso de la nueva ley	96
La política criminal como paradigma orientador. ¿A quiénes se persigue? ...	103
Conclusiones	109
Capítulo 5. Análisis de los procesos de investigación penal en casos de trata sexual en Uruguay.....	111

Análisis de sentencias en el periodo 2008-2017. La trata sexual en el sistema inquisitivo.....	113
Casos de trata sexual en el proceso penal acusatorio, 2017 – 2019.....	115
Las modalidades de investigación frente a la trata sexual	120
El testimonio de la víctima. ¿Medio de prueba o puntapié para la investigación?	125
El dilema entre la protección de la víctima y la persecución del delito.....	130
El nuevo escenario judicial penal. Entre (des)confianzas y desafíos.....	138
El lugar del consentimiento en los casos analizados.....	140
El nivel organizativo del grupo criminal como un factor diferencial	146
La prostitución reglamentada y la trata sexual. La discusión desmentida	150
Facilitadores y obstaculizadores en el proceso de investigación penal.....	161
Conclusiones	164
Fuentes bibliográficas y documentales.....	174

Resumen

La presente tesis toma como punto de partida la brecha existente entre la cantidad de víctimas de trata de personas con fines sexuales detectadas por los servicios de atención en Uruguay y el número de casos denunciados e investigados a nivel penal. La investigación mapea la construcción de la política pública para la prevención, protección y persecución del delito de trata sexual y analiza el tratamiento judicial penal de dichos casos en Uruguay, en clave comparada con Argentina, con el fin de comprender los factores que puedan explicar esa brecha. El análisis, que abarca los debates históricos y actuales en torno a la conceptualización del delito y la configuración institucional responsable de la política pública, muestra cómo el ejercicio prostitucional y sus marcos regulatorios adquieren un lugar central en la formulación de las políticas públicas en materia de trata de personas con fines de explotación sexual. Por otra parte, los paradigmas desde los cuales se entiende la trata de personas resultan un elemento clave para explicar la brecha existente, así como la dicotomía sustentada por algunos actores entrevistados entre protección a las víctimas y persecución del delito. A partir de estos hallazgos, se realizan recomendaciones para la mejora de la política pública en materia de persecución e investigación del delito.

Palabras claves

Trata sexual – políticas públicas – investigación penal – Uruguay – Argentina

Abstract

This thesis takes as its starting point the gap between the number of victims of trafficking in persons for sexual purposes detected by care services in Uruguay and the number of cases reported and investigated in the criminal justice system. The research seeks to understand the factors that affect this gap by tracing the construction of public policies aimed at the prevention, protection and prosecution of the crime of sex trafficking and analyzing how such cases are treated in the Uruguayan criminal justice system, from a comparative perspective with Argentina. The analysis, which addresses historical and current debates around the conceptualization of the crime and the institutional framework responsible for policy in this area, demonstrates how prostitution and its regulatory framework acquire a central place in the formulation of public policies relating to trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation. On the other hand, the paradigms from which human trafficking is understood provide a key element to explain the existing gap, as well as the dichotomy sustained by some of the actors interviewed between the protection of victims and the prosecution of the crime. On the basis of these findings, recommendations are made to improve public policy regarding the prosecution and investigation of this crime.

KEYWORDS (up to 5)

Sex trafficking – public policy – criminal investigation – Uruguay – Argentina

Introducción

Planteamiento del problema

La trata de personas está considerada en la actualidad como una forma de esclavitud, constituye un problema con bases sociales, culturales y políticas e implica un delito de lesa humanidad; por sus características, se trata de crímenes de alta complejidad que la vinculan directamente con las formas de crimen organizado. En tanto problema social, cuenta con una larga historia en el desarrollo de la humanidad, y su inclusión como problema en la agenda pública y estatal ha oscilado de acuerdo a determinados contextos sociales y políticos. En cada momento histórico ha adquirido diferentes significados, de acuerdo a la incidencia de movimientos sociales y políticos, y ha tenido diferentes manifestaciones, según las cuales se han brindado respuestas para cada caso.

A principios del siglo XXI se aprueba el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (en adelante Protocolo de Palermo), que define tres objetivos fundamentales para los Estados parte, dados por la prevención, la protección a las víctimas y el combate al delito. A partir de esto, se comienzan a generar mecanismos de sistematización de información a nivel internacional que ofician como instrumentos de seguimiento de las acciones que los países llevan adelante en el combate a la trata de personas.

Los instrumentos de evaluación internacional han establecido que se trata de un delito de difícil persecución. No obstante ello, hay países que han logrado generar mecanismos de investigación penal exitosos, con resultados a nivel de denuncia, enjuiciamientos y condenas. De acuerdo al informe elaborado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, UNODC por sus siglas en inglés) América Latina es una de las regiones en donde más casos de trata se detectan, junto a Europa y Asia Oriental, siendo mujeres adultas el perfil general de las víctimas y la explotación sexual el fin mayoritario (UNODC, 2018).

El informe también plantea que el aumento en la cantidad de condenas a tratantes es proporcional al aumento en la detección de las víctimas, lo que redundaría en un avance en la lucha contra esta forma de crimen organizado. Se destaca que, en el periodo sobre el que se informa, Argentina es el país de América Latina con mayor cantidad de condenas y enjuiciamientos de casos de trata de personas, integrando los primeros puestos junto a Brasil y Estados Unidos (UNODC, 2018). Ya en 2014, se posicionaba dentro del 15 por ciento de países mundiales con más condenas por casos de trata de personas, logrando más de 50 condenas en el periodo 2012-2014 (PROTEX, 2015; p. 6), siendo así una tendencia que se ha logrado mantener a lo largo de los últimos años. Argentina también ocupa un lugar destacado en los informes anuales del Departamento de Estado de Estados Unidos para América Latina (en adelante TIP Reports), que relevan las medidas tomadas por diferentes países en materia de prevención, sometimiento a la justicia de tratantes, protección a las víctimas y combate a la trata de personas,. Si tomamos como referencia los informes de 2018 en adelante, mientras que Argentina cumple de forma plena con los estándares mínimos para eliminar la trata de personas, Uruguay no lo hace.

En nuestro país, la persecución e investigación penal de casos de trata presenta dificultades que se traducen en un déficit en cuanto a las cantidades de casos judicializados y por ende con sentencias condenatorias. De acuerdo a los datos ofrecidos por la Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN), en el periodo comprendido entre noviembre de 2017 y setiembre de 2019, hubo 38 denuncias bajo el título de trata de personas. Desde 2008, año en el que se integró al Código Penal el delito la trata de personas, únicamente en cinco casos se lograron sentencias condenatorias. No obstante, el Instituto Nacional de las Mujeres (en adelante Inmujeres) ha presentado información que da cuenta de haber atendido a un número próximo a las 500 víctimas desde el comienzo de los servicio de atención en 2011¹.

¹ Comisión Especial de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes (CEPD-CRR), Carpeta N° 2634 de 2017, Versión taquigráfica de la sesión del 3 de mayo de 2018.

El bajo número de casos judicializados y la ausencia de condenas en el último año según el TIP Report de 2019, contrastan con los números de víctimas detectadas por los servicios del Inmujeres. Esta brecha numérica constituye el problema de investigación a partir del cual se formulan las siguientes interrogantes: ¿Qué factores explican la existencia de una brecha numérica tan significativa entre números de víctimas atendidos y casos investigados por el delito de trata de personas en nuestro país? ¿Qué factores facilitan y/o impiden las diferentes etapas del proceso de investigación penal del delito de trata de personas con fines de explotación sexual? ¿Qué factores deben de ser tenidos en cuenta para la construcción de una política pública para la investigación y persecución penal de la trata de personas con fines de explotación sexual?

El objetivo general de la presente investigación es indagar en el proceso y características de la construcción de la política pública en materia de persecución e investigación del delito de trata sexual y el tratamiento judicial penal en dichos casos en Uruguay, en clave comparada con la experiencia de Argentina, con el fin de comprender los factores que puedan explicar la brecha entre la cantidad de víctimas de trata detectadas y los casos judicializados en Uruguay.

Los objetivos específicos del estudio son los siguientes:

- A partir del análisis de los datos proporcionados por los instrumentos de medición internacionales, contextualizar la realidad de la trata sexual en Uruguay y Argentina, dentro del panorama regional e internacional.
- Historizar el fenómeno de la trata de personas en el Río de la Plata, y su vinculación con el ejercicio prostitucional y sus modelos regulatorios, en particular el reglamentarismo y el abolicionismo.
- Sistematizar y caracterizar el proceso de construcción de la política pública en materia de trata de personas con fines de explotación sexual, en sus dimensiones normativa, institucional, y de formulación de acciones, en Uruguay y Argentina.
- Comprender las posiciones ideológicas y discursivas que enmarcan las políticas adoptadas en ambos países.

- Comparar los enfoques de política y las medidas adoptadas por Uruguay y Argentina en materia de trata sexual.
- Identificar factores facilitadores y obstaculizadores de los procesos de investigación y persecución penal en los casos de trata sexual en Uruguay.

La elección de Argentina se fundamenta en que la experiencia transitada por el vecino país ofrece un marco analítico de comparación para el estudio de la situación en nuestro país. Ambos países presentan características socioculturales y políticas que los vuelven comparables, a lo que se suma que han transitado por procesos similares en lo que respecta a la problemática de la trata sexual, teniendo incluso vinculaciones históricas. Por otra parte, revisar la experiencia del vecino país permite comprender los elementos que ha integrado a la política de persecución del delito y que lo ha vuelto un caso destacado, según los informes de medición internacionales.

Antecedentes

La revisión bibliográfica específica sobre trata de personas con fines de explotación sexual en nuestro país revela un vacío significativo en cuanto a la investigación y persecución del delito, existiendo algunas producciones desde la perspectiva legal, que enuncian la ausencia de denuncias y procesamientos judiciales (Ghione et.al., 2009), los desafíos para la investigación penal (Di Giovanni, 2012) y otros textos de divulgación de la normativa regulatoria del delito (Fleitas, 2015; Flores, 2016). Por otra parte, existen producciones de conocimiento que han aportado una visión histórica del fenómeno (Trochón, 1999, 2003, 2006). A partir del año 2005, se destaca la necesidad de dar cuenta de la magnitud del fenómeno de la trata de personas, fundamentalmente con fines de explotación sexual, surgiendo publicaciones con dicho objetivo y financiado por organismos internacionales (González, Tuana, 2006; OIM, 2006; Petit, 2008). Vinculado a esto, existen producciones que plasman el desarrollo de las políticas públicas en materia de atención a víctimas de trata, y el recorrido en la construcción de la política pública (Inmujeres, s/f; Tuana, 2018). Por último, es de

destacar investigaciones periodísticas, alguna de las cuales han contribuido a la visibilidad del tema en la agenda pública, que se centran en casos particulares y de notoriedad en los medios de prensa (Urruzola, 1992; Benech, 2012).

Trajtemberg y Musto (2011) realizan una revisión de la producción teórica en nuestro país sobre prostitución y trabajo sexual, que los lleva a integrar la literatura existente sobre trata sexual. La búsqueda se dio en bibliotecas de universidades privadas y públicas, organismos oficiales nacionales e internacionales y de la sociedad civil, encontrándose un total de 47 trabajos escritos. Concluyen que existen cuatro problemas en la producción revisada: vacíos de conocimientos derivado de la escasez de trabajos existentes, baja calidad de la investigación, importantes problemas metodológicos, bajo nivel de formalización de modelos y nociones explicativas.

La producción de conocimiento sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina puede dividirse claramente en dos vertientes, marcadas por el posicionamiento que sus autores/as tienen acerca del ejercicio prostitucional. Encontramos una literatura especializada que sostiene una postura crítica hacia las políticas antitrata llevadas adelante por el Estado (Varela, 2012, 2013; González, Varela, 2015; Justo von Lurzer, 2013; Tarantino, 2019), aquellas centradas en el cuestionamiento de la mirada abolicionista en torno a la prostitución, su vinculación con las políticas antitrata y las consecuencias de ello en las trabajadoras sexuales (Daich, Varela, 2014; Morcillo, Varela, 2017). Por otra parte, encontramos una vasta producción acerca de la trata sexual en Argentina, desde una mirada vinculada al combate a la misma y sostenida en el paradigma abolicionista como modelo regulatorio de la prostitución (Belloti, Fontenla, 2007; Fontenla, 2012; Chejter, 2009, 2013; Giberti, 2014). Desde una perspectiva histórica, se destacan los estudios de Cristina Schettini (2014, 2017), centrados en la influencia de las corrientes transnacionales de trata de personas en el Río de la Plata a principio del siglo XX y la influencia de organismos internacionales en la producción del fenómeno. Argentina ha construido una política pública de combate a la trata de personas, cuyo análisis y sistematización se ha plasmado en

estudios compilatorios que recogen el proceso transitado (Inecip, 2013), así como análisis del fenómeno desde una mirada criminalística (Porteire, Romano, 2019).

En Uruguay no existen estudios que intenten dar cuenta de la brecha existente entre casos detectados y denuncias judiciales que permitan perseguir el delito. Son inexistentes las investigaciones en nuestro país que vinculen el fenómeno de la trata de personas a una perspectiva analítica criminalística o que ponga el acento en el conjunto de significados y representaciones que han sustentado la construcción de la política pública en la materia. De ahí que la presente investigación intenta ser un aporte a la comprensión de dicho problema y a la construcción de una política pública integral del delito de trata de personas con fines de explotación sexual que contemple su persecución e investigación penal.

Marco analítico

La perspectiva de análisis que se propone busca acoplarse a la propuesta de Alberto Binder (2015) aplicada al diseño, ejecución, evaluación y control de la política criminal y a cualquier política pública. La misma considera que no existe ningún momento meramente “conceptual” en el desarrollo de la política pública que sea diferente a un determinado momento político (Binder, 2015, p. 33) lo cual, en el tema que me convoca, implica la reflexión y elucidación de los momentos políticos que se vinculan directamente con el desarrollo de las políticas públicas en materia de trata de personas. Siguiendo a Binder y adhiriendo a su propuesta metodológica, el análisis que se propone implica un movimiento que nos lleve de lo complejo a lo simple, de la descomposición de los elementos que integran el fenómeno en análisis a una reunificación que evidencie un mayor conocimiento seguro y estable de la complejidad del problema planteado, siendo este el objetivo del análisis (Binder, 2015). Esta postura nos mantendrá siempre en un estado de “alerta” ante la complejidad, evitando explicaciones causales lineales del fenómeno. La caracterización de la trata sexual como un problema complejo, ameritó incorporar esta dimensión analítica, a los efectos de descomponer su trama conceptual universalista, hasta adentrarnos en sus manifestaciones más

autóctonas; por otra parte, su formulación conceptual y el diseño de las políticas públicas que buscan atenderla y combatirla, no se encuentran separadas de los contextos políticos que las posibilitan y las nutren, o las obstaculizan y evaporan.

El proceso investigativo transitó de un primer momento en donde se buscó incorporar diferentes dimensiones de análisis, dados por el plano normativo, la arquitectura institucional y los recursos destinados para el combate a la trata sexual, a un segundo instante, en donde el conjunto de significados y representaciones que producen la trata de personas como un problema de política pública se volvió central en el análisis y las respuestas a la pregunta de investigación.

En la primera etapa se concentró en el análisis del proceso de las políticas públicas en Uruguay y Argentina, utilizando lo que Parsons (2007; p. 117) denomina como meso-análisis, el cual “se concentra en el vínculo entre la definición de los problemas, la definición de las agendas y el proceso de toma de decisiones e implementación”.

El concepto de agenda remite al conjunto de asuntos que resultan de interés para las sociedades, los gobiernos y los sectores políticos. La construcción de agenda se produce como resultado de la expansión que un tema logre “desde un grupo de atención con una preocupación específica a un público con un gran interés y atención acuciosa” (Parsons, 2007; p. 159). De esta manera, se buscaba comprender el proceso por el cual la trata de personas con fines de explotación sexual se transformó en un problema a atender por parte de los Estados, siguiendo la clasificación de Cobb y Elder (1972, citado en Parsons, 2007), que distingue dos tipos de agendas, la sistémica y la institucional. Para estos autores, la agenda sistémica está compuesta de “todos los temas percibidos por los miembros de una comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y que entrañan cuestiones pertinentes a la legítima jurisdicción de la autoridad gubernamental en funciones” (Cobb y Elder, 1972; p. 85 citado en Parsons, 2007; p. 158), mientras que la agenda institucional está compuesta por aquellos asuntos que son merecedores de la consideración analítica de los tomadores de decisión política,

ubicados en lugares estratégicos del gobierno. No todos los asuntos que se encuentran en la agenda sistémica pasan a la institucional. Para ello, los problemas a atender deben reunir determinados atributos para que sean objeto de una política pública.

Aquellos problemas que reúnan la cualidad de movilizar a los actores sociales y políticos, estén en sintonía con las concepciones y normas discursivas compartidas, y sean difundidos y debatidos en los medios de comunicación, tendrán más probabilidades de que accedan a las agendas públicas e institucionales (Guzmán, 2001; p. 12). Otros autores (Subirats, et al., 2008) consideran que para que un problema público ingrese a la agenda institucional debe reunir cuatro atributos: gravedad de las consecuencias del problema a resolver (intensidad), la población afectada por el mismo (audiencia), la necesidad de resolver el problema de manera inmediata (urgencia) y el tiempo que el mismo forma parte de la agenda pública (novedad).

Tanto la definición de los problemas a ser atendidos como de las agendas que los contemplan se encuentran influenciados por diferentes actores que compiten para incidir en qué temas quedan incluidos o excluidos de la agenda de las políticas públicas, lo que conforman las teorías del control de la agenda (Parsons, 2007; p. 156).

En ese sentido, en la definición del problema a ser considerado intervienen diferentes actores que utilizan estrategias y modelos para incidir en que determinados asuntos se deslicen de la agenda sistémica a la institucional. Se distinguen dos modelos de incidencia. El modelo de iniciativa externa (Guzmán, 2001) implica la participación de colectivos de la sociedad con visibilidad pública que contribuyen a la construcción del problema a ser abordado. Por otra parte, existe otro modelo de incidencia al que se le denomina “de iniciativa interna”. Este modelo

pretende dar cuenta del paso de un tema desde la agenda político institucional a la agenda pública por actores políticos e institucionales. Se trata de aquellas decisiones, iniciativas y políticas movilizadas por algún

actor político para las cuales pretende ganar apoyo público o legitimidad, por lo cual se esfuerza por hacerlas conocidas y aceptadas por la comunidad. (Guzmán, 2001; p. 12)

En este caso, los actores críticos o agentes de movilización (Childs y Krook, 2009, citado en Johnson, Rocha y Schenck, 2015; p. 14) son fundamentales en tanto impulsan iniciativas desde lugares claves a nivel institucional que promueven la definición de problemas y las estrategias para su atención a través del diseño de políticas públicas.

La toma de decisiones que impulsan determinados actores críticos se ve influenciada por aspectos psicológicos, siendo uno de los principales enfoques teóricos que lo aborda aquel que se centra en las emociones, las motivaciones de los decisores, sus características personales y las relaciones interpersonales. En este sentido, Lasswell plantea que “el análisis de la decisión implica tanto los niveles macro de la sociedad, la cultura y las instituciones, como el nivel ‘micro’ relativo a cómo los seres humanos aplican sus sentimientos, emociones, motivaciones, temores, etcétera, a los problemas que enfrentan” (Parsons, 2007; p. 367).

La literatura también indica que el proceso de construcción de las políticas públicas no es lineal, y puede involucrar a diferentes actores en distintos momentos. Así, el enfoque de redes y comunidades aborda el conjunto de relaciones formales e informales que establecen diferentes actores participantes de los procesos de construcción de problemas y el diseño de políticas públicas (Parsons, 2007). Es a partir de dichas relaciones que se establecerán determinadas decisiones, generalmente consensuadas, que permitirán definir el problema a atender y sus posibles soluciones. Este enfoque se caracteriza por tener un estilo anticipatorio a los problemas lo que permea la formulación de las políticas públicas.

Por otro lado, Kingdon (1984, citado en Parsons, 2007; p. 222–223) señala que se abre una “ventana de oportunidad” para instalar un tema en la agenda política institucional cuando confluyen tres corrientes: la del problema, la de la política

pública, y la de la política. Esto refiere a que un problema adquiriera una relevancia para la sociedad en el mismo momento en que se discutan diferentes soluciones viables para el mismo, y a su vez estén dadas las condiciones políticas para apoyar e implementar la solución elegida.

Baumgartner y Jones (1993, citado en Parsons, 2007; p. 232), por su parte, enfatizan que “el proceso de las políticas públicas puede describirse como largos períodos de estabilidad intercalados con otros de inestabilidad y grandes cambios en las políticas”. A partir del análisis de determinados casos, estos autores identifican que en un largo plazo las políticas públicas transitan por un patrón procesal similar, dado por

un período de equilibrio en el que surge un tema; perturbación de la manera en que se presenta y de las instituciones implicadas en la toma de decisiones al respecto; creación de nuevas instituciones; período de equilibrio. En ocasiones, cuando se rompe la estabilidad que rodea al tema, el monopolio de las políticas se ve desafiado, es reconstruido o destruido, y finalmente es reemplazado por otra serie de imágenes e instituciones dominantes (Parsons, 2007; p. 233).

Estos enfoques analíticos permiten, entonces, trazar el proceso de instalación del tema en la agenda institucional y los actores implicados en el mismo, la aprobación del marco normativo que delimita el problema, y la construcción de la institucionalidad desde la cual se desarrollan las respuestas estatales al mismo.

No obstante, lo que se volvió evidente en el proceso de trabajo de campo de la tesis y se tornó el enfoque principal del análisis en el segundo momento, fue que la construcción de cualquier política pública dirigida a atender una problemática social requiere en primer lugar representarla, es decir, conocer sus dimensiones, su magnitud y su alcance, lo que se produce a partir de las interpretaciones que realizan determinados colectivos de las necesidades identificadas (Fraser, 1994). En relación a la trata de personas “es necesario seleccionar los hechos constitutivos de lo que aquella es y determinar quiénes la sufren y quiénes la perpetran, así como establecer acuerdos sociales mínimos, explícitos o implícitos, sobre sus causas y formas de combatirla” (Hurtado, Iranzo, 2015; p. 1).

Esto, entonces, me llevó a preguntar: ¿Qué conjunto de significados y representaciones han orientado la construcción del problema en nuestro país y el diseño de las políticas públicas? En este sentido, resulta pertinente el enfoque propuesto por Carol Lee Bacchi (1999). El mismo hace foco en los discursos, lenguajes, conceptos y categorías utilizadas para enmarcar un problema objeto de política pública. Su propuesta considera crucial la reflexión acerca de las representaciones de un problema que diferentes posturas en pugna realizan para considerarlo como tal: “Su propósito es crear un espacio para considerar construcciones competitivas de problemas abordados en el proceso de políticas y las formas en que estas construcciones dejan otros problemas intactos” (1999, p. 4).

Las propuestas conceptuales que nos remiten los enfoques precedentes permiten abordar de forma analítica los diferentes hitos identificados que conforman el proceso de construcción de la política pública en materia de trata de personas en ambos países.

Abordaje metodológico

La tesis se ubica como un estudio basado fundamentalmente en una metodología cualitativa, producto de un diseño flexible, cuyo proceso de elaboración fue interactuando de manera constante con el propio campo de estudio y los actores que integran el mismo. Esto permitió alojar lo novedoso que el encuentro con dicho campo fue produciendo, permitiendo captar los aspectos develados en el transcurrir de la investigación. De esta forma, el concepto de flexibilidad resultó fundamental, ya que al decir de Mendizaval (2014; p. 67), posibilitó “advertir durante el proceso investigación situaciones nuevas e inesperadas vinculadas con el tema de estudio, que puedan implicar cambios en las preguntas de investigación y los propósitos”.

El trabajo de campo se realizó entre julio de 2019 y marzo de 2020 y abarcó el relevamiento de fuentes documentales y orales. También se integró al análisis

eventos públicos que durante el periodo que abarcó el trabajo de campo, tuvieron lugar, tales como charlas o presentaciones de trabajos a nivel público²

Durante el trabajo de campo se realizó una revisión de prensa que permitió una aproximación al campo e identificar momentos claves en la construcción de la política y la presencia del tema en la agenda pública. También se generó un archivo de fuentes documentales primarias, tales como la normativa existente (leyes, decretos) y documentos de políticas públicas referidas a la trata sexual, como ser protocolos de actuación, planes de gobierno, actas parlamentarias, informes de comisiones parlamentarias. A través de la ley 18381 de acceso a la información pública, se realizaron solicitudes de informes al Ministerio del Interior (en adelante MI), Suprema Corte de Justicia (en adelante SCJ) y FGN, con el objetivo de saber en cuántos casos de trata de personas dichos organismos han actuado. El análisis documental incluye el estudio de casos denunciados y sus devenires jurídicos, ya sea el logro de sentencias condenatorias como así también casos archivados. Para ello se accedió a expedientes judiciales, partes policiales y carpetas fiscales, actas de formalizaciones judiciales, cuya información fue tratada debidamente según los criterios éticos de confidencialidad de datos sensibles como ser identidad de personas involucradas y contexto de los hechos.

Se realizaron 45 entrevistas en profundidad con diferentes actores entre setiembre de 2019 y marzo de 2020 en Argentina y Uruguay³. Los mismos fueron seleccionados específicamente por la participación que han tenido en la construcción de la política pública en la materia, los aportes que podían hacer en la generación de información relacionada con los objetivos propuestos, de acuerdo a sus pertenencias institucionales a nivel del Estado, así como en la sociedad civil. Así se entrevistaron a actores vinculados al ámbito judicial penal, incluyendo a ex

² Conversatorio con colectivo madres víctimas de trata (Arg.), organizado por colectivo “Donde están nuestras gurias?”, Sindicato de Artes Gráficas, Montevideo, 25/05/2019. Conversatorio “Mujeres desaparecidas en Uruguay, posibles conexiones con la trata de personas”, organizado por ONG El Paso, anexo del Palacio Legislativo, Montevideo, 09/08/2019. Mesa de trata de personas, organizado por Centro de formación de la Fiscalía General de la Nación, sede de capacitación de la Fiscalía, Montevideo, 28/08/2019.

³ El trabajo de campo en Argentina se realizó en dos visitas al país; la primera visita fue entre los días 12/11/19 y 15/11/19 y la segunda del 11/12/19 al 13/12/19.

jueces de crimen organizado y actuales, fiscales de violencia de género, violencia doméstica y delitos sexuales, y fiscales departamentales que han estado a cargo de investigaciones de casos de trata sexual, además de decisores de políticas públicas de diferentes instituciones involucradas en el abordaje político y jurídico del fenómeno de la trata de personas en ambos países. Dos de las entrevistas a actores de la vecina orilla se realizaron de manera telefónica. Las entrevistas si bien tenían un formato semiestructurado, no dejaron de integrar una escucha abierta que permitiera alojar lo inesperado que pudiera devenir en hallazgos investigativos u otros que nutrieran nuevas interrogantes en el marco de los objetivos planteados. La lista de actores se fue ampliando en la medida en que la exploración se fue desplazando en nuevas direcciones, en un principio impensadas, y la emergencia de información novedosa condujo a la necesidad de incorporar nuevas miradas sobre el fenómeno⁴.

En ese sentido, el producto final que se ofrece dista del proyecto de tesis original en algunos sentidos propuestos, como consecuencia del propio proceso de investigación y de los hallazgos develados. De ahí que la categoría “pensar categorial” de Zemelman (2014) resulta pertinente; Juan Bautista, en su texto “Qué significa pensar desde América Latina?” (2014) plantea que la misma

alude a aquella intención epistémico-teórica que no se limita a copiar categorías o conceptos, sino que intenta hacer una incorporación problematizadora y resemantizante en un corpus categorial nuevo, esto es, que la realidad pensada con la anterior categoría no es la misma, por ello es que la intención epistémica deviene inevitablemente en una transformación del contenido anterior del concepto o la categoría, para que el nuevo contenido del concepto o categoría sea pertinente a la realidad tematizada. (Bautista, 2014; p. 22)

De esta forma, quien lea este trabajo no encontrará una extrapolación acrítica de las definiciones ya dadas sobre la trata de personas con fines de explotación sexual, ni una comprensión lineal del fenómeno en nuestro país, instalada a partir de la experiencia de actores sociales e institucionales que vienen trabajando en la temática. La “incorporación problematizadora y resemantizante” de categorías

⁴ Ver listado completo de las entrevistas realizadas en el anexo al final de la tesis.

preexistentes de la que habla Bautista resultó necesaria para eludir los lugares comunes a los cuales algunos marcos conceptuales sobre temáticas complejas a veces nos enfrentan. En algún sentido, las categorías previas al desarrollo de la presente investigación sufrieron transformaciones al enfrentarse con la realidad que se fue abriendo en cada encuentro con las personas invitadas a participar en el campo de estudio, en la revisión documental y en los diálogos con mis propios pensamientos.

Otro concepto clave para el diseño metodológico tuvo que ver con el de reflexividad (Vasilachis, 2014), en tanto la interacción personal con el campo de estudio era ineludible por mi propia implicancia en el mismo a partir de mi quehacer profesional.

El análisis de la implicación en la caja de herramientas. Palabras en primera persona

Mi actual inserción profesional como psicólogo en la Unidad de Víctimas y Testigos (en adelante UVyT) de la FGN me ofreció una oportunidad privilegiada para acceder a la información de casos de trata sexual investigados por la sede, a la vez que me brindó la posibilidad de observar directamente las acciones que se llevan adelante por parte de los equipos fiscales con quienes mantengo un intercambio cotidiano. Desde la propia tarea que desempeño en la UVyT, participo en acciones que involucran casos de trata sexual, tales como atención a víctimas y coordinaciones con otras instituciones del Estado. La proximidad en la tarea cotidiana me desafía a integrar el análisis de la implicación (Fernández et al., 2014; Lourau, 1989) a mi caja de herramientas con el fin de facilitar la tarea investigativa y poder identificar sus efectos obstaculizadores en la elucidación del problema propuesto.

Elucidar de forma crítica implica pensar lo que se hace y saber lo que se piensa, lo que permite inscribir el accionar institucional en un marco reflexivo, a la vez que ofrece la oportunidad de explorar los marcos ideológicos que los sustentan; esto

hace que la tarea investigativa esté atravesada por una serie de tensiones propias del campo de investigación que se pretende construir. Hacer visibles dichas tensiones forma parte del análisis de la implicación que rodea el propio proceso de investigación.

El pensar lo que hacemos y saber lo que pensamos tuvo su concreción más evidente en mi cotidiano quehacer profesional, en ocasión de acompañar situaciones de trata sexual que llegaron a la UVyT, interpelando el marco referencial conceptual que me encontraba construyendo. Pero fundamentalmente el quiebre más provocador tuvo que ver con el momento en que el proceso de investigación se topó con la profunda discusión acerca del ejercicio prostitucional; este choque me invitó a interrogarme directamente: ¿qué postura adoptar en dicha tensión protagonizada fundamentalmente por abolicionistas y reglamentaristas? ¿Era necesario adoptar una postura? De no hacerlo o de hacerlo, ¿qué efectos podría tener en la construcción narrativa y el desarrollo de la propia investigación?

El análisis de estas interrogantes me ubicaba siempre en un lugar situado ante mi tema de investigación. Dichas interrogantes también se tensionan con un deseo de no querer tomar postura, al encontrar que existen claroscuros en ambas partes. El análisis de la propia experiencia profesional que posibilita la UVyT fue dando cuenta de las dificultades sobre las que me interrogaba en un primer momento. También las incomodidades suscitadas intentaron devenir conceptos, en particular cuando las evidencias sobre un tema incitan a uno a no sentirse cómodo intelectualmente con ellas (Fernández, 2000; 2008). Estas incomodidades tenían que ver directamente con las tensiones interinstitucionales que se vivían en diferentes espacios colectivos en los que participaba a partir de la confrontación de visiones, modelos y paradigmas sobre el tema.

Organización de la tesis

La tesis está organizada en cinco capítulos centrales. Un primer capítulo en el que se plantean los conceptos esenciales para la comprensión de la trata de personas (etapas, medios y fines), las perspectivas desde las cuales se ha comprendido el fenómeno, los mecanismos de monitoreo a nivel internacional y la normativa internacional vigente, en particular el Protocolo de Palermo y el proceso de discusión que dio origen a dicho instrumento. El segundo capítulo aborda los antecedentes históricos del fenómeno en el Río de la Plata. En este recorrido se evidenciará el vínculo histórico y la mutua determinación entre prostitución y trata de personas. Esto conduce a historizar los modelos regulatorios del ejercicio prostitucional en ambos países. En el tercer capítulo se aborda el caso de Uruguay, recorriendo el camino que se ha dado para la definición del problema de la trata sexual, la perspectiva desde la cual se ha representado el fenómeno y la construcción de la política pública en la materia. El cuarto capítulo abarca el análisis del caso de Argentina. Se describe y analiza el proceso de construcción de la política pública y en particular el diseño de la política criminal y la centralidad que adquiere para la misma los debates en torno al trabajo sexual y la prostitución. El quinto capítulo aborda las complejidades y dificultades existentes en Uruguay para la persecución e investigación del delito de trata de personas con fines de explotación sexual, a la luz de la experiencia de Argentina y de los datos sistematizados. Los mismos se analizan y articulan con los contenidos planteados en capítulos previos, respondiendo a la pregunta problema, para finalmente plasmar, en el último capítulo, las conclusiones a las que se arribaron.

Capítulo 1. Trata de personas. Dimensiones del fenómeno, marco conceptual y normativa internacional para su comprensión

Los protocolos y manuales sobre trata de personas internacionales, regionales y nacionales presentan una serie de nociones sobre la temática que denominare “batería conceptual básica” que se toma como referencia para su comprensión y constituyen la base para la definición de políticas públicas.

Fundamentalmente la “batería conceptual básica” abarca: las etapas del proceso de la trata de personas, los medios y los fines; y la distinción con otras formas delictivas, en particular con el tráfico de personas.

En el presente capítulo presentaré las definiciones conceptuales de la trata de personas que provienen de la normativa internacional, las que resultan fundamentales para el análisis posterior de los casos país. A partir de los instrumentos de medición y monitoreo internacional de la UNODC y del Departamento de Estado de los Estados Unidos surgidos del Protocolo de Palermo y de la Ley de Protección Contra la Trata y la Violencia (TVPA por sus siglas en inglés)⁵ aprobada por el Congreso, respectivamente, describiré las características y magnitud del fenómeno a nivel internacional, de acuerdo a los datos que estos proporcionan, para poder contextualizar luego el análisis de los casos particulares de Uruguay y Argentina.

Batería Conceptual Básica. El Protocolo de Palermo

El Protocolo de Palermo es uno de los tres protocolos complementarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y fue aprobado por la Asamblea General en su resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000, entrando en vigor en diciembre del 2003.

⁵ Trafficking Victims Protection Act.

En el mismo, la trata de personas ha sido definida en su artículo 3 como

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 (UNODC, 2004; p. 44-45).

De esta definición se desprenden los componentes existentes en el proceso de trata y que resultan fundamentales para evidenciar la comisión de dicha práctica en tanto delito. La presencia de dichos componentes es lo que la distingue de otras formas delictivas como ser el tráfico de personas o la explotación sexual. Al mismo tiempo, en estos diferentes momentos pueden existir múltiples actores involucrados que contribuyen a la comisión de los hechos. Las etapas de la trata de personas son la captación, el traslado y/o transporte, la recepción y la explotación.

La captación de las víctimas se produce a través de diversos mecanismos entre los cuales se encuentra el engaño, la seducción, la coacción, rapto, entre otros, los cuales configuran los medios. Algunos manuales hablan de “la promesa” que aparece en esta etapa como forma de envolver a la persona. El traslado y/o transporte implica el movimiento de la persona de un lugar a otro a través de diferentes vías (aéreo, marítimo, terrestre). Estos dos conceptos están claramente interrelacionados, siendo la principal distinción que el traslado “se refiere al cambio de comunidad o país que realiza una persona” (OIM, 2011, p. 15), conllevando el efecto de desarraigo en la víctima. El transporte de las personas puede darse internamente en un mismo país, configurando de esa forma lo que se denomina como trata interna. Esta manifestación del fenómeno no está contemplado en el Protocolo de Palermo en sus definiciones, el cual se centró en la trata de personas a nivel internacional. La recepción implica el recibimiento de la víctima en el lugar de destino, donde se procederá a su explotación. Por último,

la explotación es el motivo por el cual se producen las etapas anteriores, y puede tener diferentes fines, entre ellos explotación sexual, laboral, esclavitud, servidumbre, venta de niños, niñas y adolescentes, mendicidad, tráfico de órganos y/o matrimonio forzado⁶. Pueden darse las etapas precedentes sin llegar a concretarse la explotación.

La movilidad de las personas que son captadas por redes criminales está motivada la mayor de las veces por circunstancias en sus propios lugares de origen, que provocan la necesidad de trasladarse en busca de mejores condiciones de vida. Dichas circunstancias son denominadas factores de empuje, y están vinculadas a crisis económicas, condiciones laborales precarias o altos niveles de desempleo, persecución política, inequidades y fuertes desigualdades de género, raciales, discriminación y persecución por razones de identidad de género y/u orientación sexual, pobreza, conflictos armados, entre otras. Muchas veces las zonas de destino de las trayectorias de la trata de personas ofrecen mejores condiciones de vida que operan como faros de esperanza para quienes buscan alternativas de mejora. Estas condiciones son denominadas factores de atracción que pueden estar dados por mayor estabilidad económico-política, oportunidades laborales y políticas migratorias amigables para personas extranjeras. Dentro de estos factores también se encuentran mercados sexuales o laborales poco regulados, o escenarios sociales favorables para el desarrollo de actividades delictivas como consecuencia de la ausencia de normativa que genera respuestas penales inadecuadas o dispares (Giménez, 2016).

La trata de personas es distinguida del tráfico de personas y no es poco frecuente la confusión entre ambas formas delictivas⁷. Dicha diferenciación surge de la propia aprobación de dos protocolos distintos y complementarios de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Protocolo

⁶ Es importante tener en cuenta que el Protocolo no ofrece una definición de explotación en términos generales, ni de explotación sexual en particular (UNODC, 2007).

⁷ De hecho, en inglés el término que se utiliza para referirse a la trata de personas es “trafficking in persons”, lo que contribuye a la confusión ya que nos remite a una traducción literal de “tráfico de personas”. Por su parte, para lo que se ha dado por definir como tráfico de personas en español, se reserva la nominación de “smuggling of migrants”, es decir, “contrabando de migrantes”.

Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire lo define en su artículo 3 como “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (UNODC, 2004; p. 57). Mientras que en las situaciones de trata de personas la finalidad de delito es la explotación de la víctima, en los casos de tráfico de personas, el cometido es el ingreso de la persona de forma ilegal a otro país; cumplido dicho objetivo, el vínculo entre el traficante y la persona cesa. En este sentido, el tráfico de personas es descripto como una sucesión de hechos consensuados por la persona que cruza la frontera, mientras que la víctima de trata ve su consentimiento viciado por alguno de los medios comisivos que el protocolo menciona (amenazas, engaños, etc.). Por otro lado, los derechos que se lesionan difieren entre una forma y otra; mientras que las situaciones de trata revisten una vulneración a los derechos de las víctimas, en las situaciones de tráfico de migrantes se viola las leyes migratorias de un país. Esto se vincula con otra característica de este delito, que implica en todo caso el cruce de fronteras, a diferencia de la trata que puede ser dentro del mismo territorio de un país.

El Protocolo define tres ejes de acción, conocidos como las 3 p, prevención, protección a las víctimas y persecución del delito.

En materia de prevención se recomiendan una serie de medidas que abarcan el establecimiento de políticas y programas con tales fines, el desarrollo de actividades de investigación y campañas de información y difusión, la cooperación cuando proceda con organizaciones no gubernamentales, medidas educativas, sociales y culturales, capacitación a funcionarios en áreas claves como ser migraciones, el control fronterizo, entre otras.

En materia de protección a las víctimas se definen una serie de derechos que implica la protección de la privacidad y la identidad de las mismas, información sobre procedimientos judiciales, participación en los actuaciones penales, asistencia para la recuperación física, psicológica y social, alojamiento adecuado, entre otras.

En cuanto a la persecución del delito, el Protocolo recomienda que cada Estado incorpore en su derecho interno y en la medida de sus posibilidades la tipificación de la trata como delito.

La promulgación de este instrumento, puso sobre la mesa tres aspectos sobre los cuales se entretajan diferentes controversias conceptuales y metodológicas.

Por un lado, su aprobación determinó un antes y un después en cuanto a la producción de información sobre la trata de personas, estableciendo la necesidad de consolidar instrumentos de medición que permitan delimitar la magnitud del problema y evaluar las respuestas estatales ante el fenómeno. En ese sentido, se pueden identificar tres instrumentos de medición internacional llevados adelante por diferentes organismos, los informes de la UNODC, los TIP reports del Departamento de Estado de los Estados Unidos y el Índice Global de Esclavitud de la Fundación Walk Free (Vargas, Reyes, Chía, 2019).

En segundo lugar, existen controversias en torno a cuál es el paradigma que el Protocolo privilegia, lo que pone en tensión los ejes de protección a las víctimas y la persecución del delito.

Por último, si bien el mismo constituye un instrumento internacional de aparente consenso, su aprobación fue precedida de largas negociaciones entre las partes intervinientes en la que se dieron debates que buscaban imponer determinadas posturas. Los ejes del debate se centraron fundamentalmente en la trata con fines de explotación sexual y su vinculación con el ejercicio prostitucional, la tensión conceptual e ideológica entre prostitución libre y prostitución forzada y el lugar del consentimiento de las víctimas en la dinámica del fenómeno.

A continuación me detendré en los tres aspectos mencionados.

Las iniciativas internacionales para la evaluación de las respuestas estatales ante la trata. Entre el monitoreo y la presión

La cantidad de investigaciones y condenas de personas por el delito de trata de personas que cada país pueda impulsar y lograr, constituye un indicador que se toma en cuenta a la hora de evaluar el nivel de avance que se tiene en su combate.

Existen instrumentos internacionales que se encargan de medir dichos avances, oficiando como mecanismos de presión para cada país. Dos de los más influyentes lo constituyen los informes de la UNODC y los TIP reports. En ambos informes, tanto Argentina como Uruguay tienen participación ofreciendo información acerca de las acciones que cada Estado viene desarrollando. A su vez estos informes nos ofrecen una caracterización del fenómeno de la trata de personas en términos generales y de la trata sexual en particular, presentando las particularidades de los flujos y patrones tanto a nivel regional como de cada país. Estos informes son objetos de cuestionamientos que se agrupan en críticas políticas, ideológicas y metodológicas.

Los informes de la UNODC

En el año 2010 las Naciones Unidas aprueba el plan de acción mundial para combatir la trata de personas. Este plan encomienda a la UNODC la elaboración de un informe mundial cada dos años, con el objetivo de brindar información acerca de los patrones del delito de trata de personas, sus diferentes flujos y la respuesta que los estados partes están brindando a la problemática con especial énfasis en la persecución, investigación y condena de dichas situaciones. Los informes publicados hasta la fecha abarcan el periodo comprendido desde 2003 hasta 2018, siendo los años de publicación 2006, 2009, 2012, 2014, 2016 y 2018.

El informe de 2012 es el primero de su tipo a partir de que la Asamblea General de la ONU encargara a la UNODC la elaboración de estos reportes bienales en colaboración con los gobiernos nacionales. Desde ese año a la fecha, según el organismo, la capacidad de recabar información cuantitativa sobre el problema se

ha visto incrementada, lo que se debe al aumento en la cantidad de instituciones que sistemáticamente recolectan y difunden datos (mientras que en 2009 solo 26 países contaban con tal institución, en 2018 el número alcanzó 65). Asimismo, se aprecia una mayor capacidad de los países en detectar víctimas y en perseguir el delito a través de un número mayor de condenas, siendo América y Asia las zonas que han presentado un mayor incremento en la detección de víctimas. A pesar de ello, existen dificultades metodológicas que si bien parecen haber sido mejoradas a lo largo de los años por parte de los estados, persisten, obstaculizando la posibilidad de establecer la magnitud del fenómeno. Esto se aprecia en las oscilaciones tan notorias en la cantidad de víctimas detectadas (ver tabla 1), siendo el salto cuantitativo mas llamativo el que se aprecia en el informe de 2016 y la ausencia de registro de datos para el informe de 2018 donde se consigna únicamente la cantidad de víctimas para el año 2016 y no para todo el periodo que abarca el mismo.

Tabla 1. Cantidad de víctimas de trata de personas detectadas, 2007 - 2016

Periodo	Cantidad de países	Nº víctimas reportadas
2007 – 2010	132	43000
2010 – 2012	128	40177
2012 – 2014	136	63251
2014 – 2016	142	24000

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de UNODC (2012, 2014, 2016, 2018).

El análisis de los datos que arrojan los informes presentados en la tabla previa, evidencia una inconsistencia metodológica al solaparse los periodos de tiempo que cada informe abarca, lo que sin lugar a dudas incide en poder establecer la cantidad de víctimas afectadas por el problema y por ende la magnitud del mismo. Ya en 2009 se describían algunas limitaciones relacionadas a los datos, que persisten a la fecha y que inciden en la calidad de la información; la diferencia existente entre las legislaciones en los países es una de ellas, lo que va a repercutir directamente en el dato vinculado a casos enjuiciados y condenas, ya que cada sistema de justicia de los países tiene sus propias particularidades. Esto se vincula directamente con la capacidad de cada sistema de justicia para detectar las

situaciones, investigarlas, enjuiciarlas y llegar eventualmente a una condena, dificultando la mirada comparativa entre los países. Una tercera limitación tiene que ver con los sistemas de registros de casos de trata de personas, lo que brinda una visión sumamente parcializada para determinar el alcance real del fenómeno. Una última limitación refiere a la existencia de diversas fuentes de información por cada país, que presentan diferencias en cuanto a los datos suministrados.

El conjunto de estas dificultades tiene como consecuencias la imposibilidad de comprender la situación a nivel nacional y generar estándares comparables a nivel internacional; de ahí que no se pueda considerar que el dato cuantificado de situaciones recogido refleje la magnitud del problema a nivel mundial, lo que refuerza la pregunta acerca de cuán grande es el problema de la trata de personas. Por otra parte, la información compilada no arroja luz para responder una pregunta fundamental, ¿están siendo las acciones que se están llevando adelante exitosas como para reducir la trata de personas?

Es muy difícil establecer por ejemplo si existe un aumento o disminución de casos detectados de trata sexual ya que los informes no mantienen una continuidad en el criterio de porcentualizar los mismos, intercalándose el dato con el porcentaje de víctimas detectadas. Es importante tener claro que el número de casos no es lo mismo que el número de víctimas ya que un caso puede tener varias víctimas al igual que varios traficantes; esta información es relevante para determinar el nivel de organización de la red delictiva, a mayor cantidad de víctimas mayor nivel organizativo.

A partir del análisis de los cuatro informes se puede determinar algunas características del delito de trata de personas transnacional que han persistido a lo largo de los años de acuerdo a la información brindada por los estados informantes.

La lectura secuencial de los informes revela que la trata de personas es un fenómeno mundial que tiene diferentes características de acuerdo a las regiones del mundo.

La trata con fines de explotación sexual se mantiene como el de mayor prevalencia, afectando mayoritariamente a mujeres y niñas.

Los guarismos entre los que oscilan los porcentajes de la trata sexual según las víctimas detectadas desde 2007 al 2016 a nivel global se ubican entre 53 y 61%. Las mujeres y niñas son predominantemente las víctimas, oscilando las estimaciones entre 72% y 83%. En América del Sur, el porcentaje de víctimas de trata sexual ha mostrado un lento aumento a lo largo de los diferentes informes, pasando del 54% de los casos detectados en 2014, a 58% en 2016, lo que puede estar dando cuenta de un incremento del fenómeno y/o una mayor capacidad de detección de los Estados.

Tabla 2. Porcentaje de víctimas según explotación sexual.

Año	Porcentaje de víctimas de explotación sexual	Cantidad de países
2014	54	11
2016	57	7
2018	58	11

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de UNODC (2014, 2016, 2018).

Otro tema que abordan los informes tiene que ver con las trayectorias de los flujos de la trata a nivel mundial. A nivel global se cuantificó la cantidad de flujos informados por los países hasta el reporte de 2016, registrándose un total de 570 corrientes de trata de personas; en el informe de 2012 se habían reportado 460. En los últimos años ha habido un aumento en la cantidad de víctimas detectadas en sus países de origen, lo que da cuenta de una mayor capacidad de detección de los Estados de situaciones en sus propios territorios y/o un aumento de casos de trata interna o doméstica. Otra característica que los informes revelan es que el flujo de corriente se da de países con menor desarrollo económico hacia aquellos más desarrollados.

En América del Sur se sigue este patrón del delito, siendo el mayor porcentaje el de víctimas de trata con fines sexuales, las cuales son detectadas en los territorios

de los propios países de origen y otras son procedentes de países fronterizos o de la propia región.

Uno de los principales aspectos que releva los informes de la UNODC, tiene que ver con el número de sentencias condenatorias por el delito de trata de personas que los países tienen año a año. En relación a este indicador, no se registran modificaciones importantes, con excepción del descenso porcentual registrado en el último informe de 2018 de la cantidad de países que no registran condena alguna, pasando de 15% a 9%, tal como se aprecia en la tabla 3. Si bien el número de países que han aprobado leyes en consonancia con el Protocolo de Palermo ha ido en aumento, esto no ha redundado en una mayor cantidad de sentencias condenatorias, estableciéndose como un aspecto concluyente la impunidad que rodea la comisión de estos delitos.

Tabla 3. Porcentaje de países según la cantidad de condenas.

Año	S/condena	0 A 10	11 A 50	Mas de 50	S/datos	Total de países
2012	16	23	25	18	18	132
2014	15	26	26	16	17	128
2016	15	25	30	15	15	136
2018	9	27	32	17	s/datos	142

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de UNODC (2012, 2014, 2016, 2018).

Es importante poder distinguir esta tendencia como un problema a atender y no una característica inherente al delito, lo que lo volvería un obstáculo difícil de franquear. Esta formulación nos permite interrogarnos acerca de cuáles son los factores que obstaculizan los procesos investigativos y condenatorios, intentando trascender las formulaciones discursivas ya dadas y sus lugares comunes, que lo hacen aparecer como una característica del delito.

En el informe de 2016 se incorpora por primera vez un breve análisis del proceso de investigación penal en el marco de la respuesta judicial que los estados dan a los delitos de trata. Dicho análisis abarca tres etapas básicas del proceso de investigación (toma de conocimiento de la situación por parte de las autoridades; el ministerio público inicia formalmente la investigación; y por último la etapa de

juicio y la sentencia condenatoria o de absolución). El informe establece que de 100 personas investigadas, 45% lo son formalmente y 24% se llega a una condena. El informe no distingue entre cantidad de casos y personas investigadas, lo que ofrece una aproximación de la mayor o menor complejidad, alcance y organización de la red criminal.

Con respecto al número de países que han incorporado a sus legislaciones internas el delito de la trata de personas, ya sea en forma total o parcial, se ha incrementado en cada periodo analizado, de 134 países relevados en 2012 a 168 según el último reporte de 2018.

Tabla 4. Cantidad de países que criminalizan total o parcialmente el delito de trata de personas.

Año	Cantidad de países que criminalizan total o parcialmente el delito de trata de personas	Total de países por informes.
2012	134	162
2014	146	173
2016	158	179
2018	168	181

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de UNODC (2012, 2014, 2016, 2018).

Algunos de los reportes integraron temas específicos asociados al fenómeno, como ser migración y conflicto (UNODC, 2016) y el reclutamiento a través del establecimiento de relaciones románticas como medio comisivo del delito (UNODC, 2014). Si bien las autoridades holandesas lo habían denunciado ya en 2002 como un mecanismo habitual por mas de una década, es un mecanismo común en muchos países, detectándose principalmente en los países de América. Esto resulta mas llamativo aun, teniendo en cuenta que ningún informe aborda los mecanismos comisivos que en general se utilizan (amenazas, violencia, engaño, etc.), lo que aportaría mayor conocimiento acerca de la dinámica del delito.

Por último, estos informes presentan un análisis global que brinda una visión regional del problema de la trata, sin profundizar en las características de las respuestas de cada país que participa en el mismo. Esto es un aspecto diferencial

en comparación con los TIP reports. Por otra parte, no suscitan el nivel de cuestionamiento que provocan estos últimos, como veremos a continuación.

Los TIP reports y sus mecanismos de presión

Los TIP reports se han transformado en instrumentos de medición y evaluación de las acciones que los países realizan para combatir la trata de personas. Se considera que es el instrumento con mayor influencia en la comunidad internacional (Vargas Parra y col, 2019) y “una declarada herramienta diplomática para estimular el dialogo y la acción de algunos gobiernos extranjeros con miras a la erradicación de este flagelo” (Oyarzábal, 2005; p. 96). Estos informes son una exigencia establecida en la TVPA aprobada el 28 de octubre del 2000 por el Congreso de los Estados Unidos.

El informe cubre diferentes áreas para el combate de la trata de personas, en línea con las 3 p’s del Protocolo de Palermo: prevención, persecución del delito a través del sometimiento a la justicia de los tratantes y acciones de protección a las víctimas. También elaboran un perfil de la trata de acuerdo a si los países son de origen, tránsito o destino.

Según el grado de alcance de las medidas adoptadas para la prevención, combate y protección de víctimas de trata de personas, los países se ubicarán en alguno de los 4 niveles de clasificación⁸ que define el Departamento de Estado. Para determinar en qué nivel un país califica se establecen estándares mínimos y criterios de evaluación para ello (investigación y persecución de los casos de trata que se desarrollen completa o parcialmente en sus territorios, protección de las víctimas y su asistencia en la investigación y enjuiciamiento de dicho delito así

⁸ Los niveles que establecen son los siguientes: nivel 1, los gobiernos cumplen plenamente los estándares mínimos que se definen en la TVPA para la eliminación de la trata de personas; nivel 2, los gobiernos de los países no cumplen plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas pero se encuentran realizando esfuerzos significativos para ello; nivel 2, lista de vigilancia, sigue el criterio presentado anteriormente, pero se detecta un aumento en los casos de trata de personas y no se evidencian esfuerzos ni avances en relación al año anterior; nivel 3, los gobiernos no cumplen plenamente con los estándares mínimos para el combate a la trata de personas y no se encuentran realizando esfuerzos significativos para ello.

como asegurar que no sean enjuiciadas y/o encarceladas, medidas de prevención educativas e informativas dirigidas a la población, entre otras) los que resultan compatibles con los ejes propuestos por el Protocolo de Palermo.

Los TIP reports constituyen instrumentos de una política mas amplia de los Estados Unidos en materia de combate a la trata de personas que presenta varias críticas, que se pueden agrupar en ideológicas, políticas, y de evaluación de efectividad.

Dentro de los cuestionamientos vinculados a los aspectos ideológicos, se plantea que el combate a la trata de personas que impulsa Estados Unidos a nivel mundial se encuentra motivado por el interés de perseguir el ejercicio prostitucional, solapando discursivamente trata sexual y trabajo sexual (Lamas, 2014; Weitzer, 2014)⁹.

Con el objetivo de perseguir el delito de trata, se inicia lo que sería una “cruzada moral” contra la prostitución, impulsada en los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush sumados a la influencia de los movimientos religiosos de derecha y la alianza de grupos feministas de corte abolicionista (Lamas, 2014; Weitzer, 2014)¹⁰.

⁹ La posición de Estados Unidos en relación a la prostitución y la trata de personas queda claramente establecida en la publicación del sitio web del Departamento de Estado donde se establece el vínculo entre un fenómeno y otro. En el mismo se plantea que “El Gobierno de los Estados Unidos adoptó una posición firme contra la prostitución legalizada en una Directiva presidencial de seguridad nacional de diciembre de 2002 basada en evidencia de que la prostitución es inherentemente dañina y deshumanizante, y alimenta la trata de personas, una forma de esclavitud moderna”. Disponible en <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/rls/38790.htm>

¹⁰ El autor describe las metas y características de la denominada cruzada moral. En relación a las primeras plantea que son de dos tipos, simbólicas, en tanto apuntan a impulsar estándares morales y normativos; e instrumentales, impulsando el rescate de las víctimas y el castigo severo de quienes cometen el delito. Las características del discurso de estas cruzadas está dado por tres aspectos: la inflación de la magnitud del problema a través del número de víctimas, de difícil comprobación y carente de sustento empírico; la descripción de historias de víctimas apelando a los mas crudos detalles, configurando verdaderas “historias de horror” que se muestran como “típicas y prevalecientes”; y una “convicción categórica” que desconoce cualquier situación intermedia, volviendo sus discursos fundamentalistas. Para el autor estas características del discurso buscan generar una alarma en la opinión pública, alentando así las soluciones de corte abolicionista que sustentan. Para este autor, “las premisas de la cruzada sobre la trata de personas en particular, y sobre el trabajo sexual en general carecen de sustento o se ha demostrado que son falsas” (2014; p. 191).

Desde el punto de vista político los informes son cuestionados por la “selectividad” de la imposición de las sanciones, en tanto Estados Unidos es mas proclive a sancionar a países pequeños y a aquellos considerados sus enemigos. A esto se suma que su política antitrata es “un ejemplo patente del “sentido de superioridad hegemónica americana” (Oyarzabal, 2005; p. 132). En esta línea, Cecilia Varela (2012) plantea que al igual que se puede hablar de la existencia de un tráfico de mujeres para la prostitución, se puede afirmar el predominio de un tráfico internacional de políticas contra la prostitución. Estos cuestionamientos ponen el foco en los valores e intereses sobre los que se formulan los informes año a año, relativizando su presunta neutralidad valorativa.

Otro orden de críticas está vinculado a la evaluación de efectividad que proponen, es decir, a la medición de éxito de las medidas adoptadas a partir de las recomendaciones que se formulan en cada informe. Gallagher y Surtees (2015) advierten el riesgo de medir el éxito en función de indicadores cuantitativos que se reducen a la cantidad de condenas y enjuiciamientos, lo que puede brindar un panorama engañoso atribuible a otras variables que no necesariamente se vinculan al mejoramiento de las políticas de combate a la trata que los estados puedan emprender (por ejemplo, lograr condenas a partir de casos “fáciles” donde caen “los perejiles y no los peces gordos”¹¹). En contraposición, proponen para una evaluación rigurosa una combinación sofisticada de métodos cuantitativos y cualitativos.

A pesar de los cuestionamientos, los TIP reports resultan mecanismos de presión internacional, permitiendo una mirada externa de contralor en relación a la respuesta de cada Estado para el combate a la trata de personas.

La persecución penal del delito de trata de personas es una de las respuestas esperables por parte de los Estados, la cual es medible de acuerdo a la cantidad de enjuiciamientos y condenas obtenidas. Sin embargo, cabe interrogarnos acerca de cuál es la cantidad necesaria para que la respuesta de un Estado sea evaluada

¹¹ El término “perejil” se refiere a aquella persona que ocupa un rol bajo en la cadena de mando que compone una red organizada de trata de personas, mientras que los “peces gordos” refieren a quienes se encuentran en posiciones mas altas y de mayor poder en dicha red.

como adecuada? Mas aun teniendo en cuenta que esa cantidad será suficiente o no en función del total de casos detectados, y en este sentido, la magnitud del problema presenta inconsistencias importantes en los números estimados, como vimos previamente.

“En este mundo traidor, nada es verdad ni mentira, todo es según el color del cristal con que se mira”¹². Perspectivas desde las cuales se entiende la trata

El proceso de discusión y aprobación del Protocolo de Palermo, evidenció la existencia de diferentes paradigmas desde los cuales el fenómeno de la trata de personas puede ser comprendido.

Cortés Nieto et al. (2011) realizan una interesante sistematización y elaboración analítica sobre las diferentes posturas y construcciones teóricas que existen sobre el fenómeno de la trata. En base a una metodología cualitativa analizan trabajos académicos de Colombia y extranjeros, agrupándolos según la perspectiva teórica que explican la trata a partir de las causas que atribuyen al fenómeno, los derechos que cada postura considera que afecta el delito, los imaginarios acerca de las víctimas y victimarios, y las respuestas institucionales.

Identifican las siguientes posturas: política criminal, derechos humanos, seguridad humana, feministas, teoría de la globalización y estudios culturales, a las que se les formulan diferentes críticas. Para la presente investigación, interesa fundamentalmente los marcos conceptuales que aportan el paradigma de la política criminal, derechos humanos y feminista.

La postura político criminal entiende que las causas del fenómeno están dadas por los beneficios económicos que el delito reporta a los tratantes. En tanto delito, lesiona el orden público y la dignidad de las personas. La representación de las víctimas está dada por seres humanos indefensos y carentes de agencia. Al concebir el fenómeno como un delito, dicha perspectiva entiende que la respuesta

¹² Fragmento del poema “Las dos linternas” del poeta español Ramón de Campoamor.

institucional debe darse a través del derecho penal, mediante la tipificación del delito y sus agravantes, endurecer las penas y aumentar los esfuerzos persecutorios hacia los traficantes. Entre los cuestionamientos que se le formula se encuentra la tendencia al uso instrumental de las víctimas y el lugar secundario en el que queda su reparación. Por otra parte, se considera que este enfoque promueve su criminalización por su situación de prostitución o su condición ilegal de migrantes. Esto es fuertemente criticado por la perspectiva de derechos humanos, quienes consideran que las víctimas no pueden ser criminalizadas y consideran irrelevante el consentimiento que hayan podido dar frente a los tratantes. Se cuestiona asimismo, la criminalización de los traficantes y no de los clientes (Cortés Nieto, et al., 2011; p. 107 – 108).

La perspectiva de derechos humanos pone en el centro de toda intervención a las víctimas del delito y sostiene que el sistema de justicia no se encuentra preparado para afrontar estas situaciones, generando efectos revictimizantes. Es un enfoque sensible a las mujeres y niñas/os atendiendo a que son la población mayoritariamente afectada por la trata de personas. Entiende que las principales causas del fenómeno son la inestabilidad política y económica de los países y la desigualdad social. Representa a los victimarios como redes criminales organizadas a nivel internacional, vinculados a delincuentes locales, agentes policiales y autoridades corruptas. Este enfoque entiende que la respuesta institucional debe abarcar la protección y reparación integral a las víctimas por encima del resultado del proceso penal, la capacitación a operadores policiales y funcionarios que intervengan en las situaciones, la no criminalización de las víctimas y se debe atender estratégicamente al involucramiento de las ONG`s en el proceso de atención a las víctimas. Las críticas que se realizan a este enfoque es que se centraliza fundamentalmente en la trata con fines de explotación sexual, y como consecuencia de ello se limita a la victimización de las mujeres, dejando a un lado a otros colectivos como hombres y niños (Cortés Nieto, et al., 2011; p. 108 – 110).

La perspectiva feminista tiene diferentes posturas de acuerdo a la corriente de pensamiento de la que se trate. Las autoras analizan las perspectivas radical, posmoderna, liberal, cultural y socialista. El enfoque que le dan al problema es común a las diferentes corrientes de pensamiento, ya que lo atribuyen a la desigualdad de género, centrándose en la trata con fines de explotación sexual. Existen diferentes críticas según la corriente del feminismo de la que se trate, muchas veces provenientes de las propias filas del feminismo que sostienen visiones encontradas, como ser por ejemplo referentes al ejercicio de la prostitución. Algunas de las críticas que se formulan hacia las posturas del feminismo radical están vinculadas al énfasis que ponen en la explotación sexual, en detrimento de otras formas de explotación (esta es una crítica que sostienen algunas referentes del feminismo marxista o socialista) como ser por ejemplo la laboral, la servidumbre doméstica. Las autoras consignan que la postura del feminismo radical también recoge críticas por parte del feminismo posmoderno, al no integrar una perspectiva interseccional, negando las experiencias de explotación de las mujeres migrantes ilegales. De acuerdo a la perspectiva de la que se trate, se entenderá que debe de ser la respuesta institucional. En ese sentido, desde el feminismo radical la respuesta debe de recoger la prohibición de la prostitución y otras formas de violencia sexual como la pornografía, criminalización del proxenetismo y clientes. En contraposición a este planteo, el feminismo liberal entiende que una respuesta institucional adecuada debe integrar la legalización de la prostitución y su consideración como un trabajo, adoptar medidas que garanticen los derechos individuales y proponen campañas de educación y capacitación para personal policial y funcionarios que intervienen directamente en las situaciones de trata (Cortés Nieto, et al., 2011; p. 111 – 114).

Si bien el artículo académico propone una clasificación analítica de las diferentes posiciones sobre la trata de personas, reconocen la confluencia de perspectivas en relación a algunos puntos. Claramente, la perspectiva feminista, independientemente de la corriente que se trate, confluye sin mayores contradicciones con la perspectiva de derechos humanos. La perspectiva criminal del fenómeno es la que se contrapone mas fuertemente a la visión de derechos

humanos y feminista. Por otra parte, las diferentes perspectivas que Cortés Nieto et al. sistematizan, pueden coexistir en el accionar estatal a través de sus diferentes políticas públicas, lo que sin lugar a dudas, tendrá efectos en los resultados que se obtengan.

Tal vez la perspectiva feminista es la que ubica con mayor claridad el punto de tensión que encierra la discusión acerca del ejercicio prostitucional, tema que adquiere centralidad para la comprensión de las diferentes posturas que rodearon la promulgación del Protocolo de Palermo. Para la comprensión de este punto, me detendré en las diferentes posturas que existen acerca de la prostitución y los fundamentos que sostienen el diseño institucional y normativo para su regulación.

Los modelos regulatorios del ejercicio prostitucional.

Utilizo el término “modelo de regulación” para referirme a las medidas administrativas y de organización del ejercicio de la prostitución que un estado se da de acuerdo al marco interpretativo que hace del mismo. Es importante distinguirlo ya que el regulacionismo es considerado una postura ante la prostitución, la que promueve un modelo de derechos y se fundamenta en la búsqueda de que sea considerada un trabajo y quienes lo ejercen adquieran derechos laborales reconocidos por el Estado y la sociedad en su conjunto (Tarantino, 2016).

Se distinguen tres modelos regulatorios del ejercicio prostitucional: reglamentarismo, abolicionismo y prohibicionismo.

Cada uno de los modelos de regulación de la prostitución establece criterios para la definición de la prostitución, medidas para su regulación o combate y un sistema de organización institucional para ello. En tal sentido, el reglamentarismo considera que la prostitución es “un mal necesario” y endémico que no puede ser eliminado de la vida social. Partiendo de esta premisa, el Estado a través de sus instituciones debe reglamentar las condiciones en las que debe de ser ejercida. Encomienda de esta forma, el control sanitario a las instituciones de salud, con el

fin de prevenir la propagación de enfermedades venéreas, y la protección del orden público y las buenas costumbres a la policía. Las medidas que se han adoptado generalmente abarcan el registro de las personas que ejercen la prostitución, tarea encomendada a la policía, la libreta sanitaria y el control de salud, tarea encomendada a la institución rectora en materia de salud y la delimitación territorial de los lugares en donde se puede llevar adelante el ejercicio prostitucional, tarea encomendada a los gobiernos municipales. En general, el modelo que se ha opuesto a dicha perspectiva es el abolicionismo, el cual considera que la prostitución es una forma de explotación y esclavitud de quien lo ejerce (generalmente las mujeres), una forma de denigración de la condición humana que debe de ser combatida sin por ello penalizar a las personas que llevan adelante la práctica. Se entiende que lo que existe es un sistema prostituyente como consecuencia de relaciones de poder que oprimen a las mujeres y las ponen al servicio de la sexualidad masculina. El abolicionismo se posiciona en contra del sistema reglamentarista, entendiendo que se debe de abolir el sistema que reglamenta el ejercicio prostitucional. Otra manifestación del abolicionismo está dada por aquella que entiende que lo que debe de ser abolida es la prostitución como práctica en sí misma. El prohibicionismo, como su nombre lo indica, establece la proscripción del ejercicio prostitucional, considerándola como un delito. Entiende que la prostitución es una forma de degradación del ser humano y su práctica está vinculada a la transmisión de enfermedades venéreas. Asimismo, resulta reñida con la moral y las buenas costumbres de una sociedad. Algunos movimientos sociales que reivindican el ejercicio prostitucional como un trabajo asalariado, entienden que el prohibicionismo y el abolicionismo mantienen puntos de encuentro, mas allá de que este último modelo no busca perseguir a quien ejerza la prostitución como tal.

La integración de estas diferentes posturas en torno a la prostitución resulta fundamental para comprender el trasfondo de la discusión que rodeó la aprobación del Protocolo de Palermo, ya que el punto de mayor controversia estuvo dado por las diferentes posturas acerca de la prostitución y el desafío de cómo conciliar un instrumento que pudiera ser compatible y no atentara contra los marcos

regulatorios internos que cada país participante tuviera sobre el ejercicio prostitucional (Porterie, Romano, 2013).

La trastienda de Palermo. El producto de la negociación y la prostitución como telón de fondo

Si bien el Protocolo de Palermo ofrece una definición marco de lo que es la trata de personas, consensuar dicha definición implicó la ineludible discusión acerca de la prostitución, lo que se transformó en el punto mas controversial de todo el proceso de negociación. Con ello, la discusión acerca de los medios comisivos (engaños y/o amenazas, etc.) y el lugar del consentimiento de la víctima (Doezema, 2002, 2005).

Mientras que las organizaciones internacionales abolicionistas sostenían la improcedencia de incorporar los medios comisivos como lesionadores del consentimiento de las víctimas, las defensoras de los derechos de las personas trabajadoras sexuales, bregaban por su incorporación como una forma de reconocer la existencia de la migración voluntaria para integrarse al comercio sexual de un país.

Como vimos previamente, de acuerdo al posicionamiento ideológico que se tenga acerca del ejercicio prostitucional, se entenderá que las personas pueden ejercer la prostitución habiéndolo decidido sin condicionamientos que lesionen su consentimiento, o desde otra perspectiva, se entenderá que jamás una persona puede decidir “libremente” ejercer la prostitución ya que nadie puede “consentir su propia explotación”. Desde esta última postura, se entiende que la prostitución siempre y en todo caso es una forma de explotación sexual y el consentimiento de la persona siempre estará viciado. Esto tiene implicancias fuertes en materia normativa ya que de acuerdo al posicionamiento que se adopte, la norma será un reflejo de dichas posturas, a través de la incorporación o no de los medios comisivos (amenazas, violencia, manipulación, aprovechamiento de condiciones de vulnerabilidad, etc.) que lesionan la libre voluntad de la persona, ya sea como

factores atenuantes o agravantes del delito. La resolución consensuada a la que se arribó está claramente definida en la letra del Protocolo.

El mismo establece que el consentimiento que la víctima haya dado bajo condiciones descriptas en la propia definición de trata de personas (uso de la fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad) no podrá ser tenido en cuenta ya que se entiende que estos medios comisivos doblegan la voluntad de la persona, quien queda en condiciones de imposibilidad para brindar un consentimiento pleno. Esta perspectiva fue fuertemente discutida y cuestionada por parte de grupos abolicionistas, quienes entienden que cualquier forma de ejercicio de la prostitución está mediado por condiciones de vulnerabilidad que lesionan la posibilidad de la persona en brindar un consentimiento libre. En ese sentido, el planteo que se impulsa por parte de los movimientos abolicionistas apuesta a que la normativa incluya los medios comisivos como agravantes del delito.

La inclusión de la noción de “abuso de situaciones de vulnerabilidad” fue lo que permitió salir del escollo de la discusión infranqueable sobre el consentimiento en torno al ejercicio prostitucional, acercando a las distintas posiciones enfrentadas (Varela, 2012, p. 44).

No obstante, el resultado no dejó satisfecho a las organizaciones que buscaban imprimir su postura en el documento final. Mientras que para las organizaciones defensoras de los derechos de las trabajadoras sexuales, si bien se había avanzado en distinguir prostitución forzada de prostitución libre, consideraron que el Protocolo no incorporaba una dimensión de derechos humanos que atendiera la situación de las personas migrantes que se trasladaban de un país a otro con el fin de incorporarse al comercio sexual. Por su parte, las organizaciones abolicionistas consideraron un retroceso el documento laudado en comparación a instrumentos internacionales precedentes, al tener implícito la distinción entre prostitución libre y forzada.

Otro orden de críticas estuvieron relacionadas al desproporcionado peso que se le otorgó a la prostitución en detrimento del tráfico para el trabajo forzado; no define

con claridad la explotación de la prostitución y otras formas de explotación sexual, dejando librada a la interpretación que puedan hacer los Estados partes, produciendo una confusión discursiva entre trata y trabajo sexual (Lamas, 2014).

Desde el punto de vista del paradigma que sustenta el Protocolo, existen posiciones encontradas. Los grupos que participaron en la discusión del mismo confluyen en la crítica común de que el Protocolo se asienta en una motivación punitivista con el fin de combatir la migración de personas, el tráfico de armas y drogas que ponen en jaque las fronteras de los países, dejando a un lado la perspectiva de derechos humanos. En ese sentido, el Protocolo contiene “muy poco en términos de obligaciones duras” en materia de protección a las víctimas, y los términos condicionales que se plasman en el mismo, fueron objeto de varias críticas (Gallagher, 2001; p. 990). El artículo 6 del Protocolo refiere a la protección de las víctimas de la trata de personas, y los términos condicionales refieren a “cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno...”, “considerará la posibilidad”. Desde esta postura, el instrumento asegura mecanismos de combate a la trata de personas basados en la seguridad y la persecución del delito.

Mas allá del carácter condicional de los términos utilizados, el Protocolo encomienda a los Estados partes implementar una serie de acciones orientadas a la protección de las víctimas de trata que se enumeran en el artículo 6, vinculadas a la protección de su privacidad e identidad, brindar información sobre procesos judiciales y administrativos, asistencia para que sus opiniones se tomen en cuenta en las actuaciones penales, asistencia para la recuperación física, psicológica y social, alojamiento adecuado, empleo, educación y capacitación.

En esa línea, el instrumento tuvo especial importancia para la protección de los derechos fundamentales de las víctimas, estableciéndose una brecha entre lo declarativo y la implementación del Protocolo por parte de los gobiernos que acarreo efectos negativos para las personas que se busca proteger. Estas consecuencias están vinculadas al entrecruzamiento de intereses no necesariamente coincidente, que se dio en su propia formulación entre los

gobiernos y las organizaciones de apoyo a los derechos humanos (Piscitelli, 2008).

Dentro de esas consecuencias se encuentra el efecto que buscan las políticas de combate a las situaciones de trata sexual. Mientras que para autoras como Lamas, las mismas llevaron las resoluciones establecidas en el Protocolo un paso mas adelante del establecido en el mismo, primando la criminalización del comercio sexual, para la visión abolicionista y de grupos católicos dichas acciones se inscriben en el combate a una forma de explotación inherente a cualquier forma de ejercicio prostitucional.

Conclusiones

La aprobación del protocolo de Palermo significó un paso de gran relevancia en la medida en que intentó avanzar en una matriz conceptual común y en lineamientos de acción generales que encontrara a todos los países firmantes en una estrategia mancomunada de combate a la trata de personas.

Mas allá de los esfuerzos, provocó críticas acerca de cuál es el paradigma desde el cual comprende e institucionaliza la trata de personas, dando mayor relevancia a un abordaje punitivista en detrimento de la protección y asistencia a las víctimas según algunas posturas. No obstante, el instrumento constituyó un avance en el reconocimiento de los derechos de las víctimas, como figura del análisis de su articulado.

Por otra parte, la necesidad de generar mecanismos rigurosos de medición del fenómeno, resulta un imperativo que institucionaliza la normativa. Como se pudo apreciar, las valoraciones que se realizan del fenómeno, están atravesadas por las lecturas políticas que se hagan de otros fenómenos, como ser el ejercicio prostitucional.

En ese sentido, el develamiento de la trastienda contextual en la que se llevaron adelante las negociaciones para laudarse el instrumento, pone en evidencia el relevante papel que jugaron las organizaciones internacionales de defensa de los

derechos de las trabajadoras sexuales y las organizaciones abolicionistas para incidir en el resultado final. Este aspecto del proceso, sitúa la íntima relación de reciprocidad existente entre trata sexual, prostitución y la definición del modelo regulatorio que se tenga del ejercicio prostitucional.

Este develamiento de la trastienda contextual en la que se llevaron adelante las negociaciones para laudarse el Protocolo de Palermo, pone en evidencia la íntima relación de reciprocidad existente entre trata sexual, prostitución y la definición del modelo regulatorio que se tenga del ejercicio prostitucional.

Esta relación es histórica, como lo evidencia la revisión bibliográfica que recoge los antecedentes de la trata de personas con fines de explotación sexual en el Río de la Plata que desarrollaré a continuación.

Capítulo 2. Una perspectiva histórica de un problema actual. De la trata de blancas a la trata de personas.

Analizar un fenómeno actual desde una perspectiva histórica implica develar sus insistencias, sus mutaciones, sus continuidades y contingencias; conlleva develar las características que lo hacen un fenómeno, a la vez que persistente, único en su momento por las variables sociales, políticas, culturales y económicas que afectan un país y que entretejen su entramado cotidiano.

En ese sentido, resulta difícil abstraer un fenómeno social de las condiciones históricas que lo producen. Decir que el problema de la trata de personas no es una problemática del siglo XXI es de Perogrullo. Lo que no lo es, es afirmar que sus características y las condiciones que la producen son novedosas; incluso la propia producción del problema estará determinada por factores muy bien situados a nivel político, económico, social y cultural.

La trata de personas con fines de explotación sexual ha estado vinculada históricamente con el ejercicio prostitucional. En el presente capítulo me dispongo a establecer las relaciones históricas entre ambos fenómenos en el Río de la Plata, ubicando como punto de partida los factores que determinaron que la prostitución se transformara en un problema-objeto de la atención del Estado y cómo la trata de personas quedó asociada a esta, en particular en Argentina; qué mecanismos de respuesta se ofrecieron en tanto políticas públicas y el lugar que el modelo reglamentarista y el abolicionismo ocuparon en el diseño de dicha respuesta.

En la siguiente tabla, se presentan de forma cronológica los hechos históricos que analizaré:

Tabla 5. Hechos históricos a nivel internacional, en Uruguay y Argentina.

Año	Hechos a nivel internacional.	Hechos en Uruguay	Hechos en Argentina
1836		1er intento de reglamentación de la prostitución a cargo del Dr. Vilardebó.	
1874			Rosario reglamenta la prostitución.
1875			Buenos Aires reglamenta la prostitución.
1882		1er reglamento de la prostitución aprobado por decreto del Poder Ejecutivo.	
1886		Montevideo reglamenta la prostitución.	
1889	1er Congreso Internacional de lucha contra la trata de blancas, celebrado en Londres.		
1895		Ley 2408 dispone dictar y dirigir la reglamentación profiláctica de la prostitución por parte del Consejo Nacional de Higiene.	
1902	2do Congreso Internacional de Lucha Contra la Trata de Blancas.		
1904	Acuerdo Internacional para la Supresión de la Trata de Blancas		
1905		CNH reglamenta la inspección sanitaria de la prostitución a través del registro policial y de salud (denominada “la libreta”)	
1906	3er Congreso Internacional de Lucha Contra la Trata de Blancas celebrado		

	en París.	
1910	Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico y Trata de Blancas.	
1913		Ley 9143 (conocida como “Ley Palacios”)
1916		Ley 5520 (conocida como “Ley Brum”)
1921	Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños.	
1927	Informe de la Liga de las Naciones.	Ley 8080 (su reglamentación es un año después)
1930		Intendente de Bs. As. Decreta la abolición de la prostitución en la ciudad. Denuncia de Raquel Liberman a la Sociedad Judía de trata Zwi Migdal.
1933	Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.	
1936		Ley 12331 (ley de profilaxis)
1949	Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena.	
1957		Ratificación del Convenio de 1949.

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de Rovira (1951), Trochón (2003, 2006), Galvéz Comandini (2017), Schettini (2017) y otros.

Trata de blancas, migración y prostitución

La historia de la trata de personas con fines de explotación sexual en el Río de la Plata nos remite a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando otrora era denominada trata de blancas, en referencia a las mujeres europeas que eran captadas y trasladadas a diferentes países con el objetivo de ser comercializadas con fines sexuales. ¿Qué condiciones lo produjeron en tanto problema? Y ¿cómo su emergencia se relaciona con la prostitución y sus modelos regulatorios?

El problema de la trata de personas con fines de explotación sexual se comienza a hacer visible a fines del siglo XIX y la construcción del fenómeno en tanto problema está atravesada por el origen del movimiento abolicionista en Inglaterra bajo el liderazgo de Josefine Butler, donde en 1869 se levanta por primera vez la oposición política al reglamentarismo. Butler sirvió de ejemplo a los movimientos feministas europeos para iniciar las cruzadas contra la reglamentación de la prostitución que regía en el viejo continente. Con la abolición del sistema reglamentarista en 1883 en Inglaterra, Butler y sus aliados desplazan la atención al tráfico de mujeres y niños (Walkowitz, 1991).

La alarma que generó el hecho de que cientos de mujeres europeas se trasladaran ya sea voluntariamente o bajo el efecto de diferentes mecanismos de coerción hacia América Latina, impulsó la consolidación de un movimiento social y político que se embarcó en visibilizar el fenómeno de la trata de blancas, de manera asociada al ejercicio prostitucional, sentando las bases conceptuales e ideológicas del abolicionismo en tanto modelo de regulación de la prostitución.

El problema adquiere tal notoriedad que comienza a ser objeto de múltiples coberturas periodísticas, concitando diferentes reacciones en la opinión pública que encontraban en la respuesta punitiva la solución a tal flagelo.

La prensa europea “dio a conocer terribles historias de mujeres que, engañadas por extranjeros con falsas promesas de matrimonio o de trabajo, habían terminado en sórdidas casas de mala reputación” (Guy, 1994; p. 17).

Sobre la descripción histórica de los hechos dramáticos que rodeaban el peregrinaje de mujeres blancas desde el viejo continente a los países de América Latina, existen críticas y reinterpretaciones, dentro de las cuales están aquellas que consideran que la asociación entre prostitución y trata tenía fines aleccionadoras y más allá de algunos casos concretos, su generalización como un fenómeno común carecía de evidencia demostrada. En tal sentido, Gálvez considera que “esta magnificación del evento tenía que ver más bien con concepciones racistas, religiosas, nacionalistas y de género, que desaprobaban la migración de mujeres europeas blancas, solas, lejos del control y protección de sus familias, hacia continentes donde estaban al servicio de proletarios, indígenas, negros y mestizos” (Gálvez Comandini, 2017, p. 101)

En un contexto internacional en el que se comenzaban a gestar los primeros instrumentos internacionales de lucha contra la trata de personas (en 1904 se aprueba el Acuerdo Internacional para la supresión de la trata de blancas, el cual es modificado en 1910 a través del Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas), la visibilidad que cobra en términos de su magnitud, llevó a que el debate sobre la prostitución explotara a fines del siglo XIX y principios del XX (Guy, 1994).

Una vez creada la Liga de las Naciones, se conforma en el seno de la misma una Comisión Consultiva sobre Tráfico de Mujeres y Niñas con el objetivo de producir información sobre el fenómeno de la trata de blancas y asesorar a la Liga en cuanto a medidas a impulsar. La Comisión Consultiva estaba integrada por representantes de diferentes países, siendo Uruguay el único país de América Latina que participaba a través de Paulina Luisi. También la integraban organizaciones sociales católica, judía, otra de defensa de los derechos de las mujeres y de las mujeres migrantes. Aunque Estados Unidos no integraba oficialmente la Comisión, fue el principal contribuyente en materia de recursos financieros y humanos (Schettini, 2014).

En 1921 se aprueba por parte de dicha Comisión la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niñas, con la cual se definen estrategias de cooperación

entre los países para la lucha contra el tráfico de personas. A partir de esta, se comienza a solicitar informes anuales a los gobiernos y a las organizaciones sociales integrantes sobre la situación del tráfico internacional en sus respectivos países en un intento incipiente para producir y sistematizar conocimiento sobre el fenómeno, ampliando y completando los documentos aprobados previamente (el Convenio de 1904 y de la Convención de 1910). La Convención presentó además un cambio en la nomenclatura, pasando a nominar el fenómeno de manera amplia con el fin de dimensionar globalmente el problema, abandonando el término “esclavitud blanca” (Schettini, 2014).

En 1923, a partir de la escasa información aportada por los gobiernos, la comisión designa un “Grupo de especialistas” que tendría como cometido “descubrir la verdad sobre el tráfico de mujeres a través de una intensa investigación empírica para, entonces, definir medidas de impacto internacional” (Schettini, 2014, p. 5). Con ese objetivo, agentes secretos viajaron a 112 ciudades de distintas partes del mundo y entrevistaron a 6500 personas, de las cuales 5000 estaban vinculadas con el comercio sexual ya sea como prostitutas o proxenetas. El material producido de dichas entrevistas junto a otras fuentes secundarias de información, tuvo como resultado un informe que la Comisión presentaría posteriormente en 1927, el cual se convirtió en un antecedente fundamental de lo que sería posteriormente la Convención de la ONU sobre tráfico de personas y la explotación de la prostitución ajena aprobada en 1949. Esta intervención de la Liga de las Naciones es fundamental por dos razones, refuerza la asociación entre tráfico de mujeres y prostitución y consolida una visión abolicionista del tema al presentar una serie de críticas a la organización reglamentarista del ejercicio prostitucional (Schettini, 2014).

Estos “especialistas” desarrollaron sus investigaciones en Buenos Aires, ciudad sobre la que ya se había puesto la mirada a nivel internacional en tanto emporio del proxenetismo y de la trata, con una postura claramente definida sobre la prostitución y el tráfico, que implicaban “que había tráfico desde Europa a América del Sur, de que el sistema legal de burdeles reforzaba y facilitaba la

acción de intermediarios, y de que las mujeres eran engañadas y comercializadas en crueles relaciones de dependencia” (Schettini, 2014, p. 8).

El informe finalmente no pudo dar cuenta a ciencia cierta de indicios de existencia de organizaciones criminales vinculadas al tráfico de mujeres extranjeras a América del Sur, “aunque sí de rasgos de camaradería y de honor compartido entre la gente del “submundo” (Schettini, 2014, p. 16). No obstante, era claro que la ingeniería montada en la vidriosa zona entre lo ilícito y lo lícito ofrecía un marco de oportunidad para que proliferaran distintas relaciones en torno al ejercicio de la prostitución que vinculaba a rufianes, proxenetas e intermediarios en el proceso.

De esta forma, las investigaciones históricas dan cuenta que la trata de personas ha estado asociada a dos fenómenos, por un lado a importantes corrientes migratorias, siendo su “lado oscuro” en tanto consecuencia conexa (Trochón, 1999) y al ejercicio prostitucional y los modelos regulatorios de los países de destino de las corrientes migratorias.

¿Qué factores de empuje y atracción operaban en la consolidación del fenómeno migratorio cuyo “lado oscuro” era la trata de blancas?

Tanto Argentina como Uruguay presentaban a principio de siglo XX procesos sociales, políticos y económicos de similares características. Una importante transición demográfica con un aumento poblacional de relevancia que se concentraba en las principales ciudades capitalinas, lo que redundaba en un desarrollo urbano que acompañaba el incremento en la densidad poblacional. El desarrollo tecnológico que abarcaban nuevas formas de comunicaciones y el avance industrial que daba inicio a un sistema de relaciones de producción basados en el capitalismo (Guy, 1994; Trochón, 2003; Gálvez Comandini, 2017). Estos factores determinaban una atracción para las corrientes migratorias europeas que cruzaban el océano empujadas por contextos signados por los conflictos bélicos.

La prostitución constituía una posibilidad de acceso económico para las mujeres que no lo lograban tener en otras labores, produciendo el incremento de mujeres que ofrecían servicios sexuales y la expansión territorial en donde se ejercía la prostitución. Esta proliferación “geográfica del vicio” revestía dos amenazas, una para el orden moral de la época en un contexto donde “el culto a la fecundidad y el rol exclusivamente materno de la mujer fueron parte del sistema” que se comenzaba a instalar (Barrán, Nahum, 1979, p. 15). La otra de carácter sanitario, al ser un vector de transmisión de enfermedades venéreas.

Como respuesta a esto, el auge del higienismo y la influencia del modelo médico en la sociedad y el Estado se volverían la salida para establecer un régimen de control sobre el ejercicio de la prostitución, considerado un problema con características endémicas y “un mal necesario”. Con fundamentos en la medicina y el derecho, se comienzan a gestar un conjunto de significados en torno al ejercicio prostitucional, a las mujeres que la ejercían y a los varones que de una u otra forma se encontraban vinculados a ellas, asentadas en un cuerpo de sentidos mas amplios que implicaba la sexualidad de la época (Barrán, 2019).

El ejercicio prostitucional y la prostituta en tanto figura social se encontraban en una permanente tensión entre la impugnación y la tolerancia (Gioscia, 2014). La prostitución a pesar de ser “un mal necesario” no deseable, era considerada como una actividad que cumplía una función social, al ser considerada como estabilizadora de determinados consensos sociales y culturales, en especial aquellos vinculados a las prácticas sexuales y los roles de género de la época.

En la búsqueda de hegemonizar un modelo de relaciones familiares burgués en donde la imagen femenina debía quedar asignada a lo privado y ligada a atributos de sumisión y represión de la sexualidad (Barrán, 2019), el reglamentarismo de la prostitución ofrecía un claro modelo de relaciones de género en donde se fijaba a modo de representación social la imagen de la mujer-madre de familia en contraposición a la puta-promiscua. La construcción de los discursos sobre “la prostituta” como contracara de “la señora ama de casa” dedicada a su familia y su hogar, cuyo deseo sexual debía colmarse y estar al servicio de su esposo

(Trochón, 2003) eran producidos en el marco de una fuerte represión sexual a la cual la moral de la época estimulaba, basada en principios religiosos y explicaciones científicas por parte del saber médico; de esta forma, algunas prácticas sexuales quedaban proscriptas en la recatada alcoba matrimonial y los burdeles de la época se transformaban en espacios de realización del deseo sexual masculino liberado de la censura social (Barrancos, 2005; Gálvez Comandini, 2017). Esta construcción de la sexualidad masculina completa el dispositivo de la época de la doble moral sexual junto con la pasividad femenina de la mujer-ama de casa, en contraposición a la libertina mujer pública; dispositivo que abonó los consensos sociales y políticos para la reglamentación del ejercicio prostitucional.

En el medio de esta dicotomización se producía la construcción de otra imagen estereotipada sobre la cual se tejen múltiples significados y sentidos, “la víctima de trata de blanca”. La imagen de la mujer caída en desgracia, víctima de las pasiones incontrolables masculinas y de las condiciones de pobreza que busca en una actividad degradada su superación en base al sacrificio, fue novelada de múltiples formas en variedad de formatos¹³.

La triada simbólica dada por madre-puta-víctima de trata, se producía en un contexto cambiante, de incipiente desarrollo de la modernidad en el Río de la Plata. La proliferación del ejercicio prostitucional, la mayor visibilidad de mujeres ejerciendo el meretricio en la vía pública, el aumento de transmisión de enfermedades venéreas, la amenaza hacia las “buenas costumbres” y el problema de la trata de blancas, aparecían como problemas emergentes que ameritaban una respuesta por parte de los Estados.

En tal sentido, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, tanto Argentina como Uruguay presentaban un ordenamiento normativo de corte reglamentarista con una clara influencia del esquema napoleónico francés (Guy, 1994).

¹³ Una representación iconográfica que constituye un hito en la construcción del fenómeno en tanto problema social en nuestro país tiene que ver con un producto cinematográfico Me refiero al film de Beatriz Flores Silva de 2001, “En la puta vida”.

La reglamentación de la prostitución tanto en Argentina como en Uruguay se da con apenas unos años de diferencia; en Argentina, la primer provincia en hacerlo fue Rosario en 1874; un año más tarde lo hizo Buenos Aires y en 1886 Montevideo (Galvez Comaldini, 2017).

Partiendo de la premisa que la prostitución cumple una función social y su erradicación definitiva no es posible, el Estado a través de sus instituciones debe reglamentar las condiciones en las que debe de ser ejercida, encomendándole las tareas de control sanitario y policial a las instituciones encargadas de ello.

Como vimos en el capítulo anterior, a este modelo se le ha opuesto el abolicionismo como una corriente ideológica que ve en la práctica de la prostitución una forma de denigración y vulneración de los derechos humanos de quienes la ejercen.

Esta perspectiva se traduce en un modelo concreto de regulación de la prostitución que a fines del siglo XIX y principios del XX no tenía manifestaciones concretas en el Río de la Plata salvo por figuras políticas y sociales concretas que buscaban abolir el régimen reglamentarista. Con fuerte influencia internacional, se logran consolidar instrumentos normativos supranacionales mencionados previamente. Podemos apreciar que la primera mitad del siglo XX tuvo una producción normativa a nivel internacional fructífera en materia de instrumentos con base abolicionista. Su influencia en los países del Río de la Plata fue desbalanceada, encontrando en Argentina una mayor permeabilidad para su incorporación a la legislación interna, a diferencia de Uruguay que salvo algunas excepciones legislativas, no llegó a tener un efecto transformador en el modelo de regulación de la prostitución.

Uruguay: La perseverancia del reglamentarismo

Analizando la cronología de los hechos históricos, podemos afirmar que no existe un único hecho que haya institucionalizado el reglamentarismo en Uruguay, sino una sucesión de eventos administrativos y legislativos que fueron consolidando el

modelo. Alejandro Rovira en su texto “Prostitución y proxenetismo” (1951; p. 36) establece que “el primer reglamento de la prostitución que aparece y cobra una vigencia efectiva, por lo menos durante cierto tiempo, fue el aprobado por el Decreto del Poder Ejecutivo de Fecha 3 de julio de 1882”. Rovira considera que dicho reglamento da inicio a una serie de reglamentaciones posteriores, sirviendo de ejemplo a las medidas que se fueron implementando. La ley 2408 aprobada en 1895 constituye para Rovira la base legal de la reglamentación de la prostitución en Uruguay, en donde se dispone como competencia del Consejo Nacional de Higiene “dictar y dirigir la reglamentación profiláctica de la prostitución.” (1951, p. 37).

En 1905 el Consejo Nacional de Higiene reglamentó la inspección sanitaria de la prostitución a través del registro llevado adelante por las autoridades sanitarias y policiales. Se instituyó de esa forma la famosa “libreta” que toda prostituta debiera mantener al día con sus respectivos controles en salud y llevar consigo para ser mostrada ante cualquier control policial callejero. Junto a esto se da impulso a un nuevo reglamento que incorpora el denominado “radio libre”, que implicaba “la abolición de los prostíbulos tal como habían funcionado hasta el momento, la supresión de los radios especiales y la tolerancia de la prostitución diseminada” (Trochón, 2003, p. 107).

Gestadas las bases para la institucionalización del reglamentarismo en el país, las voces contrarias a dicho modelo dieron impulso a normativas que por sus características introducen en la legislación nacional, la mirada abolicionista.

El primer hito que tipifica el delito de proxenetismo está dado por la ley 5520, conocida también como la “ley Brum”. Sin embargo, para Alejandro Rovira (1951), los tres antecedentes que recogen el espíritu abolicionista en la normativa uruguaya están dados por orden cronológico por la ley 8080 de proxenetismo, el decreto de 1932, conocido como “el decreto abolicionista de Legnani” en referencia al Ministro del Interior el cual ordenaba en su artículo 1 la no prestación de custodia, detención y reducción a prisión de las prostitutas y no obligaría al cumplimiento del control sanitario. El tercer antecedente está dado por

la ley 9202 de 1934, en donde se establece en su artículo 22 “la sustitución del régimen actual de reglamentación, por otro basado en la supresión del prostíbulo, la denuncia y el tratamiento obligatorio de las enfermedades venéreo - sifilíticas.”

Me interesa detenerme en la ley 8080 de 1927, por ser una normativa que continúa vigente al día de hoy y forma parte de discusiones actuales vinculadas directamente con el tema de la trata de personas con fines de explotación sexual.

El espíritu abolicionista de dicha norma, se desprende mas que de su redacción, de la historia parlamentaria que la precedió y del mensaje original del Poder Ejecutivo; en el mismo se mencionaban los países que habían adoptado tal régimen y que “tales disposiciones “declaran la abolición, por acto oficial, de un régimen lamentable de prostitución que ignoran muchos pueblos y parece ser hoy un triste privilegio sudamericano” (Rovira, 1951, p. 20).

Por otra parte, la ley al igual que su predecesora (ley 5520, conocida como la ley Brum), desestima el consentimiento de la víctima como un factor atenuante del delito en tanto tal, siendo este otro rasgo distintivo del abolicionismo¹⁴.

Sin embargo, este espíritu abolicionista se vio mermado a partir de la reglamentación de la propia ley un años mas tarde, en donde se aclara expresamente que el propósito “no ha sido resolver el grave problema que divide el campo de la doctrina en las legislaciones universales sobre la función que corresponde al Estado en lo que se refiere al ejercicio de la prostitución cuando ese ejercicio no configura el delito de proxenetismo” (Rovira, 1951, p. 21).

El abolicionismo en nuestro país postulaba la abolición del reglamentarismo de la prostitución, es decir, la eliminación de la intervención estatal en el tema a través de sus estrategias higienistas y de policiamiento. A diferencia de otras expresiones en el mundo en Uruguay el abolicionismo mantuvo distancia con sectores religiosos, probablemente por las características seculares impulsadas por los gobiernos batllistas de principio de siglo XX; tenía una posición liberal,

¹⁴ El lema “*nadie puede consentir su propia explotación*” es una premisa sobre la cual se basa el modelo abolicionista de la prostitución, que se hace extensible a la problematización de la trata de personas con fines sexuales, en una línea argumental que vuelve ambos fenómenos (prostitución y trata) prácticamente equivalentes.

promoviendo una sola moral para ambos sexos, la libertad y la igualdad sexual, siendo la reglamentación de la prostitución un atentado a la libertad individual (Trochón, 2003). Al mismo tiempo, denunciaban la falta de controles médicos a las prostitutas que conllevaban un fracaso en las acciones reglamentaristas que se pretendían llevar adelante desde el Estado.

A pesar de los esfuerzos de connotadas figuras como las de Paulina Luisi, a diferencia de lo que pasaba en Argentina, Uruguay mantuvo un perfil mas bajo a nivel internacional, no siendo objeto de la mirada vigilante y la voz de denuncia de las organizaciones abolicionistas internacionales.

Argentina. El tránsito hacia el abolicionismo

En Argentina rigió un modelo reglamentarista de la prostitución desde fines del siglo XIX hasta entrada la década de 1930. La fuerte influencia internacional, en consonancia con movimientos sociales y políticos internos, determinó el viraje hacia el abolicionismo. Se destacan dos hitos que pusieron a Argentina en la lupa internacional como principal país de destino de la trata de blancas. El primero está dado por el 3er Congreso Internacional de Lucha contra la Trata de Blancas, celebrado en París en 1906. En el mismo, Argentina tuvo un lugar especial al ser considerado el principal destino en América Latina de mujeres europeas trasladadas para ser explotadas sexualmente. El segundo está dado por el informe de la Liga de las Naciones de 1927 que estableció que existían 4500 prostitutas extranjeras aproximadamente de las cuales 3000 de ellas habían sido trasladadas expresamente para el ejercicio de la prostitución. Esto derivó en denuncias a nivel internacional desde la propia Asociación Internacional de Lucha contra la Trata de Blancas.

El sistema reglamentarista en Buenos Aires que rigió desde fines del siglo XIX hasta principios del XX, puso en evidencia que el mayor número de madamas que regenteaban los burdeles de la época eran extranjeras; no así el número de

prostitutas que trabajaban en ellos que eran mayoritariamente nativas. Para quienes buscaban evidencias que vinculara el ejercicio prostitucional en la vecina orilla con la trata de blancas, este era un dato contundente e irrefutable al respecto. La constatación de situaciones de trata de mujeres tenía un fin no solo empírico sino político, en la medida en que permitía reforzar la asociación entre esta y la prostitución reglamentada, ofreciendo argumentos basados en la evidencia para impulsar la abolición del reglamentarismo de la prostitución.

La primera normativa que penalizó en el continente americano la explotación de la prostitución ajena fue impulsada en Argentina por el legislador socialista, Alfredo Palacios (ley 9143), en 1913. No obstante, la norma no tuvo los efectos deseados. Lejos de ser una amenaza para los proxenetas, rufianes y traficantes de la época, exponía a las prostitutas a las arbitrariedades policiales, al ofrecer un amparo legal para la persecución de aquellas mujeres que se prostituían sin licencia, siendo el mayor porcentaje argentinas y en menor cantidad las extranjeras procedentes de España, Francia e Italia. La ineficacia de la ley se evidenciaba también en el bajo número de casos investigados de trata de blancas y personas detenidas por rufianismo, cantidad sensiblemente menor en comparación a la cantidad de mujeres detenidas por el delito de comportamiento escandaloso que protagonizaban aquellas vinculadas al ejercicio prostitucional (Guy, 1994, p. 150 - 151).

La gran difusión que tuvo el caso de la Sociedad de Varsovia, conocida también como Zwi Migdal¹⁵, junto a la influencia del abolicionismo internacional, dio un marco de oportunidad para que en 1930 el intendente de Buenos Aires, José Guerrico, decretara la abolición de la prostitución autorizada en la ciudad, fundamentando que la capital se había transformado en centro de la trata de

¹⁵ La Zwi Migdal fue una paradigmática red de trata de blancas que operaba en Buenos Aires a fines del siglo XIX y principios del XX, la cual lo hacía bajo la fachada de una sociedad de socorros mutuos; la organización fue denunciada en 1930 por Raquel Liberman, quien alegó haber sido llevada a Buenos Aires desde Polonia en base a engaños y obligada a prostituirse. Desde algunas perspectivas analíticas y políticas, se considera que el poder y alcance que se atribuía a dicha red parecía estar motivada mas por una tendencia antisemita de una Argentina nacionalista y católica, que por datos de la realidad (Guy, 1994, p. 158 – 159). El proceso judicial tuvo únicamente dos condenados.

blancas y denunció la ineficacia del modelo reglamentarista para combatir los males asociados a dicha práctica. Dentro de las medidas adoptadas se encontraban el cierre del dispensario de salubridad y la creación de un comité que organizaría una campaña contra las enfermedades venéreas, el cual estaría integrado por el médico socialista Ángel Giménez, quien tuvo posteriormente un rol preponderante en el impulso abolicionista en el país (Guy, 1993).

La proliferación de enfermedades venéreas que llevó a que cobrara estado público, junto a la presión internacional y la posición abolicionista decretada por el intendente de Buenos Aires consolidaron un escenario favorable para la aprobación de la ley 12331 en 1936 sancionada como Ley de Profilaxis Social o ley de “cierre de los prostíbulos”, a instancias de legisladores socialistas liderados por Giménez. El médico y diputado Tiburcio Padilla, manifestaba en el debate de la ley que se llegaba a “un principio de sumo interés [...] que ya no se discute, la conveniencia para la profilaxis de las enfermedades venéreas es la supresión de la prostitución reglamentada” (Rodríguez López, 2014, p. 192). De esta forma Argentina adoptaba una posición política abolicionista en materia prostitucional.

La persistencia de las discusiones en torno a los modelos regulatorios mas adecuados, se traducen en posteriores periodos de intermitencias entre el reglamentarismo y el régimen abolicionista consagrado en 1936.

En 1944 se vuelve a permitir los prostíbulos pero ubicados próximos a zonas militares, hasta que por decreto en 1946 se apoyan las disposiciones abolicionistas que se habían instituido con la ley 12331, retomando la prohibición de los mismos. En 1954, en el ocaso del gobierno de Juan Domingo Perón, se autoriza la puesta en funcionamiento de prostíbulos, para luego de unos meses y nuevamente por decreto, el gobierno golpista que derroca a Perón retoma la postura abolicionista, prohibiéndolos a partir de 1955 (Rodríguez López, 2014).

Estas intermitencias entre el reglamentarismo y el modelo abolicionista argentino da cuenta en palabras de Silvia Chejter que “el fin del reglamentarismo no significó el fin de la prostitución sino su reorganización” (2009, p. 99).

En el medio de este periodo de intermitencias y en consonancia con el sistema abolicionista adoptado, el Estado argentino ratifica el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949 aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas, incorporándolo a la legislación interna en 1957. Es la primera vez que el país ratificaba alguno de los instrumentos internacionales existentes en la materia.

El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución y los instrumentos internacionales de la segunda mitad del siglo XX

En 1949 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena, el cual propone algunos elementos innovadores en la temática y plantea la hegemonía de una postura acerca de la prostitución inclinando la balanza en la disputa existente entre abolicionismo y reglamentarismo a favor del primero. En el preámbulo se plantea que “la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad” estableciéndose claramente un marco interpretativo acerca del ejercicio prostitucional que considera inexistente la distinción entre prostitución libre y prostitución forzada, lo que llevó a que varios países no lo ratificaran atendiendo a sus propios marcos legales que habilitaban su ejercicio reglamentado¹⁶.

El instrumento plantea puntos centrales de las reivindicaciones abolicionistas, plasmando la invalidez del consentimiento de quien ejerza la prostitución, estableciendo el castigo para quienes administren o mantengan una casa de prostitución, la eliminación de los mecanismos de vigilancia sanitarios y policiales característicos de los modelos reglamentaristas y la adopción del término víctima para referirse a quienes ejercen el comercio sexual.

¹⁶ Uruguay estuvo dentro de ese grupo de países a diferencia de Argentina.

Quienes redactaron la convención entendieron que no era necesario dar una definición de trata o tráfico de personas ya que “dieron por sobreentendido que era una práctica que cruzaba fronteras para “la explotación de la prostitución ajena” y así redactaron un tratado que consideraba a ambos como violaciones a los derechos humanos por igual”, entendiendo que ambas formas delictivas forman parte de una industria sexual global creciente e incompatible con la dignidad humana (Colombo, Mángano; 2013).

Luego de la aprobación del Convenio de 1949, se registra en algunos documentos de las Naciones Unidas la utilización del término “prostitución forzada” en vez de prostitución a secas, lo que estaría dando cuenta de la influencia de algunas posturas que buscaban imponerse a la visión abolicionista manifestada en el Convenio de 1949. Para Cecilia Varela (2012) esto estaría dando cuenta de “cierto reconocimiento de la capacidad de la mujer para consentir el ofrecimiento de servicios sexuales” (p. 41) y del activismo de colectivos de trabajadoras sexuales que con el advenimiento de la pandemia del SIDA en la década de los 80 cobraron mayor visibilidad.

En 1979 se aprueba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) en donde en su artículo 6 se establece la responsabilidad de los Estados de implementar acciones para “suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”. Posteriormente, en 1994 se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) en donde se considera la violencia hacia las mujeres y sus diferentes manifestaciones como una violación a los derechos humanos. Entre las formas de violencia que la Convención identifica en el artículo 2, se refiere, por un lado, a las formas de violencia física, sexual y psicológica que ocurren en la familia o ámbito doméstico y relaciones interpersonales (inc. A), y por otro lado, a las que tienen lugar en la comunidad, entre las que se menciona de forma separada la trata de personas y la prostitución forzada (inc. B). En el Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de

Belém do Pará, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) reitera su preocupación acerca de la confusión existente por parte de algunos Estados entre trata de personas y prostitución forzada. “Parte de la confusión radica en que la trata tiene a veces como fin la explotación sexual como la prostitución forzada” (MESECVI, 2012, p. 23). El Comité de Expertas se reafirma en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado en 1998 por Naciones Unidas, en donde se considera como uno de los crímenes de lesa humanidad la prostitución forzada.

Vemos de esta forma, que la existencia de la distinción entre el fenómeno de la trata de personas en tanto delito, queda diferenciado de otras formas, como el de prostitución forzada, mas allá de que puedan estar relacionadas. Por otra parte, al considerar esta última como un delito de lesa humanidad y definirla dentro de los elementos del crimen del Estatuto de Roma, se considera que existe un tipo de prostitución que es consentida por quien la ejerce, por lo tanto, libre.

Conclusiones

La revisión histórica da cuenta de varios aspectos relevantes para la presente investigación. Por un lado evidencia la intrínseca relación entre el fenómeno de la trata de personas con fines de explotación sexual y el ejercicio prostitucional. La evidencia de los hechos relevados en ambos países, da cuenta que el tema de la prostitución adquiere un lugar central para la comprensión de la trata sexual. De hecho, la construcción de la prostitución como problema social y objeto de políticas públicas precede a la trata sexual. La emergencia de la prostitución como problema social, puso en disputa los diferentes modelos como respuesta para su regulación. De ahí surge la persistente disputa entre el reglamentarismo y el abolicionismo. Estas posturas se han traducido en acciones concretas a través de políticas públicas que ambos países han adoptado según la predominancia de una u otra. En la base de los enfrentamientos conceptuales e ideológicos, se encuentra las discusiones acerca de la existencia de la posibilidad de consentir libremente el ejercicio de la prostitución o si el mismo siempre es forzado. Sin embargo, la

magnitud de los debates entre ambas posturas es desigual si analizamos el devenir de un país y de otro. Tanto Argentina como Uruguay, transitron por caminos diferentes en ese sentido, siendo este un factor de singular relevancia para la presente investigación. Por otra parte, se evidencia la incidencia de la mirada internacional en la producción del problema de la trata de personas con fines de explotación sexual, impulsada fundamentalmente por movimientos sociales y políticos de corte abolicionistas, quienes se han esforzado en generar evidencia de su existencia, aunque persistan dificultades para determinar su magnitud. Al mismo tiempo, la evidencia histórica presentada, da cuenta de que la trata sexual ha presentado en diferentes momentos dificultades para su persecución e investigación penal, quedando asociada a otras formas delictivas como el proxenetismo, cuya tipificación se encuentra vigente en la actualidad.

En los próximos capítulos, me adentraré en el estudio de caso de cada país que forman parte de la presente investigación, articulando estos hallazgos históricos a la realidad actual de cada uno y cómo dialogan con la construcción de las políticas públicas vinculadas a la trata sexual.

Capítulo 3. La trata con fines de explotación sexual en Uruguay. La construcción del problema y el diseño de las políticas públicas.

Uruguay presenta un bajo número de investigaciones y condenas por el delito de trata de personas. Como se planteó en el primer capítulo, este es un dato fundamental para la mirada internacional encargada de monitorear y evaluar los niveles de avance de los países en materia de persecución de la trata de personas. Debemos pensar que el número de investigaciones y condenas dan cuenta de la respuesta del sistema de justicia enmarcada en una política criminal de combate al delito, la cual se articula con acciones instrumentadas por otros organismos del Estado y que podrán componer una política pública de mayor alcance.

Para poder comprender los factores que inciden en esa baja proporción de casos que son objetos de la justicia penal en nuestro país, debemos responder a algunas interrogantes previas. ¿Cómo ha sido el recorrido de la construcción de la política pública en materia de trata sexual en nuestro país? ¿Desde qué modelo conceptual e ideológico se ha entendido el fenómeno de la trata de personas, en particular la trata sexual? ¿Qué efectos tiene dicho modelo en el desempeño de la justicia uruguaya para la persecución e investigación del delito? ¿Qué incidencia ha tenido el diseño e implementación de la política pública en nuestro país, en la respuesta de la justicia penal a la trata de personas con fines de explotación sexual?

En el presente capítulo me propongo presentar el proceso que se ha dado nuestro país desde 2005 a la fecha en el abordaje del problema de la trata de personas con fines de explotación sexual y cómo este recorrido nos aproxima a algunas respuestas posibles a las preguntas formuladas previamente. En la siguiente tabla se presentan los principales hitos ordenados cronológicamente que caracterizaron el proceso de construcción de la política pública en materia de trata de personas en Uruguay.

Tabla 6. Eventos identificados en la construcción de la política pública en materia de trata en Uruguay.

AÑO	Evento
1992	Libro de María Uruzola “El huevo de la serpiente”
2002	Estreno de la película basada en el libro de Uruzola, “En la puta vida”. Ley 17515 sobre el trabajo sexual.
2004	Ley 17861 aprobación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Ley 17815 de violencia sexual contra niños, adolescentes e incapaces.
2005	Uruguay aparece por primera vez en los TIP Reports de EE.UU.
2006	Se realiza el primer estudio exploratorio de la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM) en Argentina, Chile y Uruguay.
2008	Ley 18250 de migraciones. Ley 18362 se crean los Juzgados de Crimen Organizado. Comienza a funcionar la Mesa Interinstitucional. Algunos actores entrevistados ubican en este año el retorno de mujeres uruguayas provenientes de España e Italia.
2009	Se identifican dos situaciones de trata que involucran a víctimas uruguayas en Europa (ver los nombres de las operaciones) Ley 18494 de lavado de activos.
2010	Visita de relatora especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niñas, de Naciones Unidas, Joy Ngozi Ezeilo.
2011	Proyecto “Aplicación de medidas para la elaboración de una política pública sobre trata y tráfico de mujeres, niños/as, adolescentes con fines de explotación sexual comercial, financiado por Unión Europea. Comienza a funcionar el Servicio de Atención a víctimas de trata en el INMUJERES, en convenio con organización de la sociedad civil. Elaboración de diagnóstico regional.
2014	Ley 19293 Establece la reforma del Código del Proceso Penal (en adelante CPP)
2015	Decreto presidencial 304/15, formalización de la Mesa Interinstitucional.
2016	Plan 2019 – 2019 para una vida libre de violencia basada en género con mirada generacional.
2017	Comienza a funcionar el CPP, establecido por la ley 19293.
2018	Ley 19643 de trata de personas. Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018 – 2020.
2019	Comienza a funcionar el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (en adelante CNTE).

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión bibliográfica y entrevistas a actores de investigación

Mirando a través de “un huevo de serpiente”¹⁷

Existe consenso en los diferentes actores entrevistados en ubicar como un hito fundante de la temática en nuestro país el libro escrito por María Urruzola en el año 1992 llamado “El huevo de la serpiente. Tráfico de mujeres Montevideo – Milán: ¿El nacimiento de una mafia?”¹⁸. El mismo relata cómo las autoridades policiales de Italia desbaratan una red de trata de personas que captaba mujeres en nuestro país y eran llevadas a ejercer la prostitución en Milán, bajo diferentes formas de engaño y coacción. Se describe una red criminal altamente organizada y peligrosa, que tenía contactos a nivel de las altas autoridades del Ministerio del Interior de Uruguay. La redacción del texto es en primera persona y el estilo narrativo novelesco va planteando los hallazgos de la investigación periodística, introduciéndonos en un mundo de mafias y corrupción que se despliega en la medida que la investigación policial y el proceso judicial penal va avanzando en Italia.

Este relato fue llevado a la pantalla grande en 2001 por la directora uruguaya Beatriz Flores Silva en la película “En la puta vida”. El film cuenta la historia de una joven mujer, que en el libro es denominada como “la joven de Milán”, quien en busca de concretar sus sueños viaja junto a su amiga y el proxeneta de ambas apodado “El Cara” (se utiliza el mismo sobrenombre que en el libro) a Barcelona y comienza a ejercer la prostitución. En el correr del argumento, se empieza a desplegar las condiciones de violencia, coerción y amenazas, que hacen que la protagonista quiera retornar a Uruguay, pidiendo la ayuda de un policía que colabora para su retorno; el film finaliza con una escena icónica en donde ella hace un discurso dirigido a las mujeres que ejercen la prostitución donde les dice que “ustedes son importantes, ustedes son la vida” y dirigiendo la mirada a la cámara y señalando con su dedo le habla al Presidente de la República al que hace

¹⁷ Un huevo de serpiente puede ser visto a trasluz y contemplarse el reptil que se encuentra en su interior. Es una expresión que metaforiza incipientes procesos político-sociales que en su devenir traen consecuencias graves. Fue popularizada por la película homónima de Ingmar Bergman en 1977, que describe el tránsito de Alemania hacia el régimen totalitario liderado por Hitler.

¹⁸ En 2015 se realiza una nueva edición del libro de Urruzola, donde se agrega mas información e incluye una entrevista con “la joven de Milán”.

“responsable exclusivo por la seguridad física de estas uruguayas que están como esclavas en España; tráiganlas de vuelta, denles trabajo digno!” remata antes de pedir que le devuelvan a sus hijos.

No obstante, estas producciones no tuvieron como efecto colocar el tema en la agenda sistémica ni institucional, más allá de las reiteradas apariciones públicas que tuvo Urruzola en los medios de prensa, en particular al momento en que se desarrolló el proceso penal con los integrantes de la red criminal en Uruguay. A pesar de esto, el libro tuvo el mérito de ser colocado como la primera investigación que arrojaba evidencia de un problema aparentemente inexistente en nuestro país, en un contexto mundial donde las comunicaciones y el desarrollo tecnológico tampoco favorecían la circulación de información de manera globalizada como en la actualidad.

Será recién a partir del año 2005 donde se comienzan a generar las primeras acciones tendientes a la construcción de una política pública en materia de trata de personas en nuestro país. Se puede identificar tres etapas diferenciadas en su construcción. Una primer etapa que comprende el periodo 2005–2009; una segunda etapa que va de 2010–2017; y una tercera que se ubica desde 2017 a la fecha.

1er Periodo 2005–2008: La informalidad como estrategia

Este primer periodo está marcado por el ingreso de la temática en la agenda institucional, al instalarse como un problema de interés sobre el cual generar reflexión, conocimiento y a partir de ello, determinar líneas de acción para su atención y combate. Se identifican dos vertientes de influencias para la colocación del tema en agenda. Por un lado una vertiente interna del país, lo que Lasswell denomina nivel micro (cómo las personas aplican sus sentimientos, emociones y motivaciones a la resolución de determinados problemas que se enfrentan), el cual confluye con el nivel macro de la sociedad, la cultura y sus instituciones (Parsons, 2007), y por otro lado, una vertiente de incidencia internacional, determinada por relaciones supranacionales e internacionales.

En el año 2005 asumió el gobierno por primera vez en la historia política del país la coalición de izquierda Frente Amplio, creándose el Inmujeres en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante Mides), bajo la dirección de Carmen Beramendi. Desde la nueva institucionalidad se le dio un impulso novedoso a las políticas públicas en materia de género y de lucha contra la violencia hacia las mujeres, cuyos antecedentes estaban marcados por la Ley 17514 de Violencia Doméstica de 2002 y la Ley 16707 de Seguridad Ciudadana de 1995.

Será en este periodo en donde el tema de la trata de personas comenzará a ser puesto en agenda institucional, impulsado fundamentalmente por un convencimiento personal por parte de Beramendi, signado por una experiencia personal que le tocó vivir siendo diputada en el periodo 1990 – 1995.

yo incluso tuve una participación activa siendo diputada del rescate de una mujer uruguaya de las víctimas de trata, que luego no se describe tan exactamente en el primer edición de “el Huevo de la Serpiente”, ni en la película, pero luego se hace un relato donde se rescata esto. En aquel momento por, supongo, cuidarnos a los que habíamos intervenido y bueno; yo como diputada intervine en tratar que esta mujer, que se rescató de las redes de trata de Milán... Fui a buscarla como diputada al aeropuerto. Ya en ese momento estaba como ministro Juan Andrés Ramírez. Te estoy hablando antes de la mesa institucional. Te digo como antecedente que a mí me daba la idea que había mucho más de lo que creíamos...la chica esta es seducida por un hombre, que la seduce afectivamente, la seduce..., una chica muy linda, una mujer muy hermosa, trabajadora de la industria de la pesca, entonces yo también venía de ese lugar y fue como muy conmovedor poder conversar con ella.¹⁹

Este nivel micro de la toma de decisiones, confluyó con el impulso que desde algunas organizaciones de la sociedad civil buscaban darle al tema y otros fenómenos que a nivel macro comenzaban a apreciarse. Ya en el 2005 la ONG Casabierta venía realizando una trayectoria de atención a mujeres en situación de prostitución y se comienzan a acercar mujeres recientemente retornadas de Europa que relatan haber vivido situaciones de trata, principalmente en Italia y España. Este retorno de compatriotas coincide con la gran crisis económica que en ese periodo azotó los países de Europa, motivando el regreso de muchos uruguayos

¹⁹ Entrevista a Carmen Beramendi, directora de Inmujeres 2005 – 2010, realizada el 19/02/2020 en Montevideo.

que habían migrado años antes. De esta forma, confluyen sensibilidad y demanda para una construcción colectiva, a la que se integrarían actores de distintos organismos del Estado, con diferentes responsabilidades, junto con representantes de la sociedad civil. Esto se concretizaría en diferentes encuentros convocados por el Inmujeres, que comenzaron a darse con el objetivo de generar intercambios primarios en base a “la percepción de que era un fenómeno que se las traía en Uruguay”²⁰.

En esta etapa se produce “la reinstitucionalización del mecanismo rector de las políticas de género”, al quedar el Inmujeres en “una posición mas estratégica para incidir en las políticas sociales” sin por ello dejar de tener una posición subordinada en la estructura del Estado. Esto determinaba que el éxito de las acciones implementadas desde el organismo, dependiera en gran medida de las capacidades políticas de su directora “para entablar y sostener un proceso de articulación con los otros organismos estatales” (Johnson, Sempol, 2016, p. 148). Fueron estas habilidades las que se pusieron en juego en este primer momento de tratamiento político del tema, el cual estuvo caracterizado por la informalidad, la construcción de confianzas institucionales y de una trama de conocimientos sobre el tema. Esto permitió aproximarse al diseño de un “espacio de buena voluntad”²¹ y “un esbozo de funcionamiento de la posterior Mesa [Interinstitucional de Trata]”²², donde se nucleaban personas provenientes del Poder Judicial, sociedad civil organizada Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores y MI que de una u otra forma les interesaba el tema, ya sea porque venían interviniendo en situaciones particulares o las había sensibilizado algún caso del que tuvieron conocimiento.

Yo identifico [...] dos momentos. Un momento donde yo intento –a raíz de las dificultades que veo de diálogo entre diversas instituciones, léase las que tenían responsabilidades sobre las políticas de género, Ministerio del Interior, Poder Judicial, y las organizaciones de la sociedad civil– generar

²⁰ Entrevista a Beramendi.

²¹ Entrevista a Sandra Perroni, integrante de ONG El Paso y coordinadora del Servicio de Atención a Víctimas de Trata, realizada el 10/10/2019 en Montevideo.

²² Entrevista a Daniela Sena, jefa de Departamento Prevención y Combate a la Trata de Mujeres de Inmujeres, realizada el 22/09/2019 en Montevideo.

un espacio [...] para dialogar sobre distintos temas que tenían que ver con el género. Entonces en realidad no tenía un cometido específico ese primer espacio [...] nosotros lo llamamos Espacio Informal, y era una vez por mes. Almorzábamos juntos, en Inmujeres[...]. Nosotros comprábamos una picadita, [...] aportábamos todos y nos juntábamos como a provocar un acercamiento de lógicas. Yo creo mucho en esos espacios informales para después poder construir espacios institucionales. Y creo además en la convivencia de esos espacios informales con lo institucional, y me parece que son saludables cuando son con ese sentido: de fortalecer un vínculo, que a veces en el espacio de la formalidad cuesta más como... como establecer, porque tiene otros cometidos. [...] El otro [momento] fue el espacio que específicamente empezamos a reunir para tratar de identificar qué pasaba con el tema trata. Que era una composición similar a esta que te digo [...] Ahí iban sociedad civil, el Poder Judicial, gente de Interpol, iba gente de la policía, fue re rico ese proceso como previo a la instalación de [un espacio] formal.²³

Me acuerdo de una primera reunión [...], en donde estaban muchas de las instituciones que estamos hoy sentadas a la mesa en el diálogo, en donde se narraban situaciones, pero no se lograban identificar como trata de personas. Por ejemplo, aparecían como indicadores que a algunos ojos resultaban como inespecíficos y bueno... Recién en ese momento empezando a discutir qué institución, qué competencias tenían, si tenían algo que hacer en el tema –primera gran pregunta digamos– y después cuál era la competencia específica. Y ahí los primeros trabajos con el Ministerio del Interior, con Relaciones Exteriores, con Fiscalía, –pero con otro rol porque era otro momento institucional– Poder Judicial, Ministerio de Trabajo se sumó bastante después a estos diálogos, a partir de 2012.²⁴

En este sentido, este proceso incipiente se caracterizó por un enfoque de política pública de redes y comunidades (Parsons, 2007) y de toma de decisiones basado en determinadas percepciones, representaciones, intereses y valores (Subirats et al. 2008; p. 126). En el análisis de los testimonios de varios actores entrevistados, se evidencia cómo el acercamiento a la temática por cuestiones circunstanciales propició un interés que produjo un “deslizamiento” de lo que podría ser un motivo privado a un objeto público (Parsons, 2007). Si bien no se contaba con evidencia de la magnitud del problema, existía una cuestión perceptiva acerca de su intensidad (Tuana, 2018) que se nutría de experiencias que desde la sociedad civil se desarrollaban, las que aportaban una aproximación a la disseminación y

²³ Entrevista a Beramendi.

²⁴ Entrevista a Sena.

prevalencia de la trata en el país, delineando tímidamente la audiencia del problema.

Ahí empezamos a trabajar con esta población (mujeres ejerciendo la prostitución) y entonces en esa dinámica del circuito de la prostitución se empiezan a detectar situaciones de trata para explotación sexual. Fundamentalmente de mujeres uruguayas que eran explotadas en Europa, en Italia en aquel momento. Como algunos casos muy sonados también, que fueron muy conocidos, pero bueno, ahí empezamos a observar la realidad de la trata de personas.²⁵

Asimismo, desde el Servicio de Atención a Situaciones de Violencia Doméstica de Montevideo de Inmujeres, se comienza a dar “una primera respuesta a algunos casos a mujeres en situación de trata sexual, entre ellos mujeres que habían sido explotadas en el exterior”²⁶.

Por otra parte, a nivel macro, se identifica la influencia supranacional e internacional en el impulso al tema de trata de personas a través del rol que empezaron a jugar organismos internacionales, en particular la OIM y los Estados Unidos a través de su Departamento de Estado y la elaboración de los TIP Reports.

La publicación de Inmujeres (s/f) “La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay” recoge el camino recorrido en este periodo en materia de actividades desarrolladas con el impulso de la OIM. Dentro de las actividades enumeradas se destacan el seminario organizado en conjunto con el Ministerio de Educación y Cultura “La lucha contra la trata de personas: un nuevo desafío para los Estados”, realizado en 2005, del que participaron autoridades del Estado y organizaciones no gubernamentales. En dicho encuentro “se planteó que la trata era un fenómeno mundial que golpeaba a los países más diversos, y que, por ende, Uruguay no era ajeno al fenómeno” (Inmujeres, s/f; p. 27). En este año la OIM realiza dos informes, uno nacional y otro regional, en donde se integran Argentina y Chile. En este último, el diagnóstico al que se llega es que la trata es un problema en el país y en la región. Para el caso de Uruguay, se concluye que la

²⁵ Entrevista a Victoria Capurro, integrante de ONG Casabierta, realizada el 24/10/2019, en Montevideo.

²⁶ Entrevista a Sena.

visibilidad de la trata era inexistente, a diferencia de Argentina y Chile, en donde era mediana (OIM, 2006). En la misma línea, en una publicación realizada por Juan Miguel Petit se plantea que dentro de los desafíos pendientes del país se encuentra el “asumir que ningún país está blindado ante la trata y por lo tanto esta llega, tarde o temprano, con algunas de sus manifestaciones a todos los rincones de un mundo globalizado” (s.f.; p. 35). El trabajo considera que si bien el país no tiene un organismo que concentre las competencias para enfrentar el combate a la trata en todas sus dimensiones, existen diferentes sectores del aparato de Estado que por sus funciones pueden tener contacto con situaciones de trata. En ese sentido, se mencionan varios organismos, destacándose la ausencia del Poder Judicial (p. 31 – 32). Otras investigaciones que se producen en esta etapa, reconocen la falta de datos estadísticos sistematizados y registros oficiales acerca de la magnitud de la trata sexual. Sin embargo, se concluye que “la trata de personas es un problema existente en el país” (González, Tuana, 2006; p. 77).

Otras acciones impulsadas por OIM fueron el proyecto sobre “Trata de niños y pornografía infantil en el MERCOSUR, Bolivia y Chile”, financiado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el cual tuvo como objetivo conformar una red institucional y organizacional involucradas en la temática, la capacitación de actores judiciales, del ámbito educativo y social y la realización de una investigación específica en Maldonado (Petit, 2008) por ser un centro propicio para el desarrollo de la trata sexual en el país.

Otro factor internacional que colabora en la colocación del tema de trata en la agenda institucional tiene que ver con la aparición de Uruguay por primera vez en los TIP reports en 2005. En dicho informe queda plasmada la preocupación creciente por parte del gobierno uruguayo sobre el tema, aunque no considera que se trate de un fenómeno extendido en el país, y desde el punto de vista de la persecución el informe plantea que los delitos relacionados con la trata se encontraban incluidos en el marco de otras figuras delictivas como ser fraude, esclavitud. Del informe se desprende asimismo la ausencia absoluta en materia de prevención de situaciones de trata de personas adultas así como de programas para

la atención de víctimas. Se destacan tímidas acciones dirigidas a la protección de la infancia y la prevención de la explotación sexual comercial infantil, y se registró la condena de dos traficantes por prostitución de menores. Todo esto lo ubicaba en el nivel 2, es decir, como un país que no cumple con los mínimos estándares para la eliminación de la trata de personas pero que se encuentra realizando esfuerzos significativos para serlo. Esta categorización se mantendrá hasta el presente.

La construcción del problema comienza a quedar vinculado a lo que será considerado por algunos actores entrevistados pertenecientes a Inmujeres y las organizaciones de la sociedad civil como un “recorte” en la temática, donde se privilegia la visibilización de las situaciones de trata con fines de explotación sexual, y un “sesgo” al abarcar a las mujeres como únicas víctimas de dichas situaciones, ubicando este enfoque claramente en los parámetros feministas desde los cuales se ha entendido el fenómeno de la trata de personas (Cortés Nieto, et. al., 2011), aunque se pudiera reconocer que varones también la sufren pero con otros fines. En parte, este recorte se produce y explica por la propia institucionalidad que lidera el proceso de la construcción del problema y el diseño de la política pública (Inmujeres). Esta caracterización que se hace de la problemática (trata sexual, y mujeres como población afectada) es coincidente con el “sesgo” hacia la trata con fines de explotación sexual que prima a nivel regional (OEA, 2019; p. 79). En nuestro país, dicho “sesgo” es causa y efecto a la vez del diseño institucional por el que se ha optado, al determinar que el modelo multiagencial estuviera liderado por el Inmujeres y en la órbita el Mides. También coincide con las evaluaciones de los informes de la UNODC publicados entre 2009 y 2018, donde el mayor porcentaje de situaciones de trata en América Latina es con fines de explotación sexual y las víctimas son mujeres.

La necesidad de tener un espacio de articulación interinstitucional queda fuertemente marcada a partir de una serie de actividades e investigaciones locales que fueron fomentadas por la OIM a través del Proyecto Punto Sur, que se impulsó entre 2006 y 2007. El mismo implicó una variada realización de

actividades (seminarios, capacitaciones, etc.) y la divulgación del tema a través de investigaciones del fenómeno en el país.

Sin lugar a dudas, este impulso dado por la OIM, tuvo como consecuencia que en el año 2008 se instale formalmente la Mesa Interinstitucional de Trata, bajo el liderazgo del Inmujeres y con la participación de los organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil que ya venían participando en la misma.

2do periodo 2008–2017: los inicios de la formalidad y la construcción del marco normativo

Si bien a lo largo de este periodo existe una continuidad en los lineamientos de la Mesa Interinstitucional, se pueden destacar dos etapas a partir de algunos énfasis estratégicos que orientaron el funcionamiento del espacio desde 2008 a 2015, y desde ese año, en el que se produce la institucionalización de la misma a través de decreto presidencial, hasta 2017. Este periodo está marcado por la formalidad que se le otorga a la Mesa y la consolidación de su funcionamiento, bajo el liderazgo del Inmujeres, dirigido por Beatriz Ramírez en el periodo de gobierno 2010-2015.

También se intensifican las acciones entre OIM e Inmujeres, las cuales avanzan en materia de instrumentos concretos para la atención integral a víctimas en situación de trata y explotación. En 2009 y siguiendo esa línea, se realizan dos encuentros binacionales bajo el nombre “Abordaje Interinstitucional para la Asistencia a Víctimas de la Trata de Personas” los cuales tuvieron lugar en Colonia y Montevideo. El primer encuentro, en Colonia, contó con la participación de profesionales de los Ministerios de Justicia y Ministerio del Interior de Argentina, quienes presentaron la experiencia del Programa de Atención y Rescate a las Víctimas y los procedimientos policiales que se utilizan para la desarticulación de los prostíbulos. OIM por su parte, presentó los trabajos que llevó adelante en ambas partes del Río de la Plata.

En el segundo encuentro, desarrollado en Montevideo bajo el mismo nombre, se resaltan algunos aspectos que formarán parte del marco conceptual desde el cual

se entenderá la problemática durante los años posteriores y hasta la actualidad: la trata sexual como una manifestación de la violencia de género, el trabajo en conjunto del Estado y la sociedad civil, y la centralidad de la víctima en todo proceso.

En el 2010 se produce la visita de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños de Naciones Unidas Joy Ngozi Ezeilo quien elabora un informe que resulta un insumo relevante para el conocimiento del estado del problema en nuestro país y la construcción de la política pública, al aportar desde una mirada externa una serie de recomendaciones a partir de las necesidades detectadas. El mismo resalta “la falta de datos completos sobre las tendencias de la trata de personas, la escasa coordinación de las actividades de lucha contra la trata, la falta de mecanismos de detección y remisión de las víctimas y la insuficiencia de instalaciones y servicios destinados específicamente a proporcionar asistencia directa a las víctimas.” (CDH-ONU, 2011; p. 1). También hace mención a los pocos casos investigados y enjuiciados, atribuyéndolo a la insuficiencia de recursos materiales y humanos.

A pesar de estas observaciones, el espacio de reunión de la Mesa Interinstitucional transitaba por un proceso de consolidación y era utilizado también para el intercambio sobre situaciones puntuales de trata de personas, trascendiendo los objetivos de construcción de política pública en la materia. Permitía generar instancias de reflexión colectiva donde se buscaba definir las competencias que cada institución debía de tener frente al tema e intentando generar articulaciones entre las mismas²⁷.

En este periodo, al consolidarse el espacio interinstitucional, se empiezan a gestar iniciativas de mayor perspectiva y alcance como ser la creación del proyecto “Aplicación de medidas para la elaboración de una política pública sobre trata y tráfico de mujeres, niños/as y adolescentes con fines de explotación sexual comercial”, financiado por la Unión Europea. Este proyecto dio origen en 2011 a

²⁷ Entrevistas a Sena y Perroni.

la experiencia piloto del Servicio de Atención a Víctimas de Trata en convenio con la ONG “El Paso”, el cual se mantiene hasta el presente.

Con la creación de dicho servicio se impulsa la realización de un Protocolo de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual (Inmujeres 2012) en el cual se establecen los lineamientos de acción del mismo y los marcos conceptuales desde los cuales se comprende el fenómeno.

En este periodo se marca como una línea prioritaria la colocación del tema a nivel de Mercosur con el objetivo de trabajarlo con una mirada regional²⁸. En ese sentido, se realiza un diagnóstico a nivel de Mercosur (González, Tuana, 2012), impulsado por Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur. Del mismo se destaca nuevamente la imposibilidad de determinar la magnitud del problema al contar con datos parciales, aunque se puede aproximar a una caracterización del fenómeno.

En materia normativa, se aprueba una serie de leyes que van configurando el marco para la construcción de una política criminal en la materia. En 2008 se aprueba la Ley 18250 de Migraciones donde se tipifica por vez primera el delito de tráfico y trata de personas y sus correspondientes penas²⁹. La definición que da la norma, replica la que ofrece el Protocolo de Palermo, al incorporar las etapas de la trata y los fines. No obstante, integra los medios comisivos (violencia, intimidación, engaño, abuso de la inexperiencia de la víctima) como agravantes, quedando implícito que ninguna persona puede consentir una situación vinculada a la trata³⁰. El artículo 80 hace aplicable a las víctimas, testigos y personas denunciantes, los derechos establecidos en la Ley 18026 de 2006, es decir, acceder a la totalidad de las actuaciones, proponer pruebas, poner a su disposición las que tengan en su poder y participar de todas las diligencias judiciales (art. 13) y reparación de las víctimas (art. 14).

²⁸ Entrevista a Beatriz Ramírez, directora de Inmujeres 2015 – 2020, realizada el 20/02/2020 en Montevideo.

²⁹ Para el delito de trata de personas se fija una pena entre 4 y 16 años de penitenciaría.

³⁰ Como se planteó en el capítulo 1, el Protocolo de Palermo entiende que el consentimiento no será válido cuando dichos medios comisivos estén presentes en la situación.

En 2008 se crean dos juzgados penales de crimen organizado con competencia a nivel nacional y sede en Montevideo (Ley 18362, art. 414) los que entran en funcionamiento a partir de 2009³¹. Estos tendrán competencia en los delitos previstos en la ley de migraciones mencionados (Ley 18494, art. 8). Esto es modificado en 2012 a través de la Ley 18914, teniendo competencia en aquellos casos de tráfico y trata de personas que sean cometidos por un grupo de crimen organizado, definido por tres o más personas. Esta modificación es señalada como un “retroceso” por algunos informantes calificados vinculados a Inmujeres y la sociedad civil al limitar “las herramientas de investigación disponibles” (Inmujeres; 2018; p. 47). Al pasar la competencia de investigación en casos de trata de personas a los juzgados penales de todo el país, se entendió que la protección a las víctimas podía ser mas dificultosa por las dimensiones territoriales pequeñas que hace que las personas afectadas sean mas fácilmente identificadas, por la falta de capacitación en la temática de los operadores judiciales y por las dificultades de identificar el fenómeno, lo que llevaba a que se lo tipificara bajo otra forma delictiva. Esta perspectiva no es compartida por los actores vinculados a la órbita judicial y de investigación penal que se entrevistaron, quienes sostienen que dicha modificación no implicó ningún retroceso sino que amplió las posibilidades de investigación a los juzgados penales.

En la órbita del Ministerio del Interior en el 2012, bajo la coordinación del subsecretario de la cartera, se instala por resolución la Comisión Ministerial de Trabajo para el Abordaje de Trata y Tráfico de Personas, incorporando a su agenda la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. Su integración estaba dada por diferentes direcciones del Ministerio.³² El objetivo de esta comisión era

³¹ La dupla de jueces que estuvieron a cargo de cada uno de los juzgados fueron Jorge Díaz – Graciela Gatti; Adriana de los Santos – Néstor Valetti; Dolores Sánchez – Pablo Benítez; y actualmente Beatriz Larrieu – María Elena Maynard. Para la presente investigación fueron entrevistados seis de los ocho jueces/zas.

³² Las direcciones que lo integran son la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, Dirección Nacional de Migración, Dirección Nacional de Identificación Civil, Dirección Nacional de la Policía de Tránsito (ex Caminera), Dirección Nacional de la Educación Policial (ex Escuela Nacional de Policía), Departamento de Relaciones Internacionales, Dirección

asesorar a las autoridades sobre la temática a fin de poder implementar políticas para la prevención, investigación y persecución del delito. Desde esta comisión se realizó un Plan de Acciones para la Policía 2013-2015 y luego alguno de sus lineamientos fueron incorporados en el plan de la Mesa Interinstitucional³³. Asimismo, se creó un grupo de trabajo para la elaboración de protocolos de detección e investigación los cuales fueron finalmente aprobados en el año 2019 mediante los decretos 246 y 262.

Para algunos actores entrevistados vinculados a la sociedad civil la creación de este espacio en el seno del Ministerio del Interior e independiente de la Mesa Interinstitucional liderada por el Inmujeres, implicaba una disociación entre las autoridades, la cual se contraponía a lo que ocurría en la intervención directa en algunos connotados casos que se dieron en ese momento³⁴, en donde se lograba una coordinación sinérgica entre las partes intervinientes encargadas de la atención y los operadores policiales y judiciales.

Ministerio del Interior nunca llamó a la dirección de Inmujeres para participar de ese espacio que ellos tenían. Ni tampoco este espacio participaba en la mesa. En la mesa participaba la División de Género del ministerio. Entonces, yo creo también tiene que ver con ese recorte que hizo Uruguay siempre, en el tema de trata. De hacerlo un tema de mujeres, de hacerlo un tema de explotación sexual³⁵.

Entre los años 2012 y 2014, la Mesa Interinstitucional se abocó a la construcción de lo que sería mas adelante el primer plan nacional contra la trata de personas, iniciar un proceso de cara a una ley integral y la elaboración del texto para el decreto presidencial que institucionalizaría el espacio de la Mesa en el 2015. Este hecho, junto a la impronta que se le da a su funcionamiento a partir de una nueva administración de gobierno en la que asume como Directora del Inmujeres Mariella Mazzotti, marca el inicio de otra etapa en este periodo, la que comprende

General de Información e Inteligencia, Jefatura de Policía de Montevideo, Jefatura de Policía de San José, Jefatura de Policía de Canelones y División de Políticas de Género, quien la coordina.

³³ Comunicación personal vía e-mail con Cecilia Erhardt, sub-directora de División de Políticas de Género del MI, el 10/03/2020.

³⁴ En este periodo se produce la investigación de algunos casos de trata internacional que tienen una gran cobertura mediática (operación “Las Palmeras” y el denominado caso de la “prostitución VIP”).

³⁵ Entrevista a Perroni.

los años 2015 a 2017. En estos dos años, el trabajo de la Mesa estuvo abocado a la elaboración del anteproyecto de ley integral de prevención y combate a la trata y la explotación de personas. El proyecto de ley resultante fue remitido por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Senadores para su discusión en octubre de 2017.

En el reporte de Estados Unidos del 2015, se producen algunos cambios en las consideraciones realizadas, a diferencia de los informes precedentes. Por un lado, Uruguay vuelve a integrar la lista de países que ocupan el nivel 2, saliendo de la lista de vigilancia en la que había sido incluido en los informes de 2013 y 2014. Si bien el país continuaba sin cumplir los estándares mínimos para el combate a la trata de personas, se destacaban los esfuerzos realizados. Otro cambio que aparece es que el país pasa a ser de origen, tránsito y destino de mujeres, hombres y niños, lo que se mantendrá hasta el informe mas reciente de 2019. Asimismo se menciona por vez primera el flujo de corrientes de trata y tráfico de mujeres provenientes de República Dominicana.

3er periodo 2017 – a la fecha: la política pública vigente y el nuevo escenario procesal penal

Este periodo se caracteriza por cambios sustantivos a nivel normativo, lo que tiene efectos relevantes en la arquitectura institucional vinculada a la política pública en materia de trata sexual.

El primero de ellos está dado por el cambio en el CPP, el cual queda vigente a partir del 1ro de noviembre del 2017. Esta transición representa un profundo cambio en la administración de la justicia penal, inaugurando un sistema acusatorio adversarial en el país.

En este marco se crea la UVyT de la FGN, la cual tiene como cometido el acompañamiento de las personas afectadas por los delitos durante el proceso de investigación, contener y mitigar el primer efecto emocional provocado por el hecho delictivo, brindar información y asesoramiento acerca de los derechos que

las asiste durante todo el proceso y minimizar los efectos revictimizantes inherentes a los procesos penales (FGN, 2017).

En este periodo, se ponen en funcionamiento seis fiscalías especializadas en delitos sexuales, violencia basada en género y violencia doméstica, de las cuales tres tienen competencia específica en los temas de trata de personas. En esta arquitectura institucional se continúa evidenciando el sesgo en la temática que ha permeado el diseño de la política pública en nuestro país, al quedar como un delito inscripto junto a los otros que dan nombre a las fiscalías mencionadas (delitos sexuales, de violencia doméstica y delitos de violencia basada en género).

El Fiscal de Corte Jorge Díaz plantea los fundamentos de por qué se pensó dicha arquitectura en esos términos:

primero, que esa era la mejor manera de atenderlo, y segundo, porque en última instancia es necesario para investigar la trata con fin de explotación sexual, tener una perspectiva de género. Sino es muy difícil. Si seguimos encarando la investigación de los delitos sexuales, o el delito de trata con finalidad de explotación sexual, sin perspectiva de género es como que estamos usando un cuchillo sin filo, imposible que podamos hacer nada. Porque vamos a tener el elefante rosado enfrente, y no lo vamos a ver [...] Amén también de un contenido simbólico, de que bueno, dar la pauta clara como jerarca de la institución de que eso es lo que se prioriza.³⁶

Por otra parte, en el 2018 se aprueba la Ley 19643 de Trata de Personas Normas para la Prevención y Combate. Al ser una norma integral, busca darle una jerarquización al tema, a la vez que ubica a la víctima en un lugar central, en consonancia con la perspectiva de derechos humanos desde la cual se entiende el fenómeno. En ese sentido, reconoce a las víctimas una serie de derechos. Por otra parte, si bien mantiene el delito tal como está establecido en la Ley 18250 de Migraciones, introduce nuevas figuras penales, entre ellas la prostitución forzada.

Mariella Mazzotti la caracteriza como una ley que

desarrolla una visión de protección de los derechos de las personas víctimas, por eso decimos que tiene un acento pro-víctima. Se destaca el derecho de las víctimas a tener un acompañamiento, a tener un tiempo de

³⁶ Entrevista a Jorge Díaz, Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, realizada el 03/03/2020 en Montevideo.

reflexión y a decidir si quiere o no quiere hacer las denuncias. Entonces, en ese marco, la ley establece todo un sistema de protección a las víctimas, desde el punto de vista de la protección social, en acciones que entendería el Mides en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Salud, o entendería el Inau —si se trata de menores de 18 años—. Y ese es un acento muy fuerte: la búsqueda de la protección social de la víctima, que puede incluir, también, otra protección que implique coordinaciones con Fiscalía o el Ministerio del Interior, de acuerdo a la peligrosidad de la red que la tiene, de alguna manera, en esa situación³⁷.

La ley propone además un nuevo diseño institucional que está dado por el Sistema Interinstitucional de Respuestas para Situaciones de Trata y Explotación de Personas y el CNTE el cual sustituye a la Mesa Interinstitucional. El primero cual estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Social en los casos de atención a víctimas varones, en casos de mujeres será el Inmujeres y de tratarse de niños, niñas y adolescentes el organismo competente será el INAU. Por su parte, el CNTE presenta una integración algo diferente a la Mesa de trata, en tanto quedan excluidos del Consejo la Universidad de la República, el PIT – CNT, el MEC, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda y la Bancada Bicameral Femenina. Se agrega en la nueva integración el Ministerio de Economía y Finanzas.

Al Consejo le compete el diseño de la política pública y el plan nacional en materia de trata y explotación de personas, su monitoreo y evaluación, la articulación de las acciones de los organismos del Estado y la sociedad civil, el desarrollo de acciones de sensibilización y prevención de trata y explotación dirigidas a la opinión pública, expedirse públicamente sobre la temática, hacer recomendaciones normativas, realizar y apoyar estudios e investigaciones, supervisar, evaluar y emitir recomendaciones a instituciones gubernamentales y privadas, que brindan atención, protección y defensa a víctimas de la trata y la explotación de personas, proponer la creación de servicios especializados, promover la cooperación entre Estados, colaborar en la elaboración de informes

³⁷ Entrevista a Mariella Mazzotti, directora de Inmujeres 2015 – 2020, realizada el 05/02/2020 en Montevideo.

del Estado uruguayo a organismos internacionales, fortalecer y facilitar la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales en la prevención, protección y combate a la trata y explotación de personas.

El liderazgo del Consejo por parte de Inmujeres quedó refrendado por esta norma, siendo Uruguay el único país en América Latina “en donde la autoridad para abordar, coordinar, guiar de manera integral la política de trata está bajo el liderazgo de un instituto de mujeres” (OEA, 2019; p. 22). Esta decisión, fue discutida en el proceso de elaboración de la ley, no existiendo consensos en cuanto a que dicho organismo fuera el mas adecuado para cumplir dicha función.

El 9 de agosto de 2019, Mariella Mazzotti planteaba en una actividad organizada por la ONG El Paso en colaboración con Unión Europea denominada “Mujeres desaparecidas en Uruguay, posibles conexiones con la trata de personas” que “la rectoría del Consejo de trata fue muy discutido en el Consejo de Ministros hasta definir que la tuviera el Mides”. No obstante, consultada para la presente investigación manifestó que fue una decisión “por consenso absoluto; es decir, los ministros estaban de acuerdo [...]”

Por su parte, Sandra Perroni plantea que ese clima de consenso en cuánto a la rectoría del Inmujeres en el tema, no estaba desde un inicio cuando se comenzó a abordar el proyecto de ley. De hecho

fue bastante cuestionada pero finalmente quedó, fue una batalla bastante perdida esa porque además me parece que como consejo nacional estaba bueno que lo liderara un organismo que tuviera otro alcance, ya que el consejo justamente lo que aspira es a tener una instancia de articulación de autoridades de primer nivel. Entonces, el Inmujeres está como sub-sumido dentro de un presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social y no todos los ministerios tienen las mismas fortalezas ni los mismos desarrollos políticos como para liderar, me parece que era mejor que estuviera en otro...³⁸

Podemos preguntarnos, cómo impacta el liderazgo de Inmujeres en la definición y ejecución de la política pública en materia de trata sexual. Del análisis de las entrevistas se evidencia un deslizamiento que el tema tuvo en el marco del diseño

³⁸ Entrevista a Perroni.

e implementación de dichas políticas, quedando la trata de personas con fines de explotación sexual “empotrada” en un repertorio de medidas que forman parte de las respuestas para situaciones de violencia de género en otros ámbitos³⁹. Por otro lado, contribuyó a representar el problema como una de las manifestaciones de la violencia que sufren las mujeres por su condición de tal.

[...] un montón de cosas yo entiendo que se sostienen en lo que es la política de violencia doméstica que también ha tenido su proceso y que [...] después de muchos años de trabajo se reconceptualiza de alguna manera y se empieza a hablar de violencia de género y la violencia doméstica como una de las manifestaciones. En eso la política de trata que se está construyendo tiene una apoyatura muy fuerte, entonces hay cosas que nos van siendo –con todas las dificultades igual que existen pero...– más fáciles porque se sostienen desde ahí, desde esos avances, hay articulaciones interinstitucionales me parece que fluyen más rápidamente porque hay todo un constructo que hace como a la otra política [...] de alguna manera me parece que hay una apoyatura ahí, y la construcción de recursos y la experiencia de los servicios pilotos de atención [...] hasta la construcción de un posible protocolo, o como te decía otras articulaciones interinstitucionales, siempre van a estar más apoyadas en todo ese proceso de trabajo [...] particularmente con la violencia doméstica [...].⁴⁰

En la misma línea, pero de manera crítica, lo plantea Lilián Abracinskas, introduciendo además la dimensión de generaciones como una perspectiva que ha cooptado la discusión:

este tema de trabajar género y generaciones, yo entiendo que trata de abordar la complejidad, pero de alguna manera tiene un peso muy enorme hacia la niñez y adolescencia. Y tiene también a su cuenta la debilidad histórica de un sector que trabaja en violencia contra las mujeres, muy tutelante de las mujeres. Muy poniendo a las mujeres en situación de victimización o de víctimas [...] creo que en términos de la reflexión de la situación sesgó demasiado el tema de trata, trabajo y explotación sexual infantil.⁴¹

³⁹ Sandra Perroni manifestaba que “En muchos casos se recurría a la justicia de familia, para dar una orden de no acercamiento a la persona, como en situación de violencia doméstica. Han habido casos que han tenido tobilleras, instrumentos que se han forzado por dar un mínimo de protección.”

⁴⁰ Entrevista a Sena.

⁴¹ Entrevista a Lilián Abracinskas, directora de ONG MySU (Mujer y Salud del Uruguay), realizada el 05/02/2020 en Montevideo.

También durante este periodo se lanza el primer Plan Nacional de Acción Para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020. El mismo tiene como finalidades:

contribuir al efectivo establecimiento de una política de enfrentamiento a la trata de personas con intervenciones integradas y coordinadas, de forma de garantizar la atención integral y reparación a las personas en situación de trata, combinadas con acciones de prevención y promoción de acceso a la Justicia. [...] Consolidar y optimizar la respuesta interinstitucional para la prevención, detección, atención, investigación, combate, sanción y reparación, a fin de avanzar hacia una política pública integral sobre la trata de personas, con enfoque de derechos humanos, en concordancia con los acuerdos internacionales firmados por el país. (Inmujeres, 2018; p. 51)

En el mismo se recogen los antecedentes de la política pública, historizando sus orígenes desde la consolidación de la Mesa Interinstitucional. Se plantea el marco conceptual y las perspectivas desde las cuales se comprende el fenómeno de la trata de personas (derechos humanos, género, interculturalidad, diversidad sexual, étnico racial), el marco normativo internacional y nacional. Al igual que ocurre con documentos precedentes de la política pública diseñada en la materia, la perspectiva criminológica, que brinde una comprensión del fenómeno en tanto delito, no es incorporada.

Se plantean los principales avances y nudos críticos. Dentro de los nudos críticos se reconoce el acceso a la justicia y judicialización de los casos como uno de ellos. Se plantea la existencia de “una carencia en la aplicación efectiva de los mecanismos de protección, independientemente del involucramiento de la víctima en el proceso judicial” (p. 47). También se plantea en otro punto vinculado al fortalecimiento de los servicios de atención a personas en situación de trata la necesidad de elaborar protocolos que “indiquen cómo proceder en relación a la confidencialidad de los casos y a la comunicación de datos entre los servicios” (p. 45).

El plan prevé una serie de acciones agrupadas en cinco líneas, estableciéndose metas a alcanzar, indicadores de avances, de resultados, medios de verificación e instituciones responsables de ello. Dentro de esas líneas se encuentra la de investigación, combate, judicialización y penalización. La misma plantea

“acciones en el sentido de fortalecer las capacidades de detección de situaciones de trata de personas, así como reforzar la articulación intra e interinstitucional para el acceso a la justicia” (p. 69)

Si bien se reconoce la existencia de dichos nudos, no se da cuenta de forma analítica cómo se producen los mismos, lo que podría brindar algunas pistas de cómo desanudarlos. De hecho, dentro de los resultados esperados se encuentra la de fortalecer la capacidad de detección de situaciones de trata, a través del mejoramiento del proceso de identificación de probables víctimas y la implementación de mecanismos ágiles de denuncias y de intercambio de información. No obstante, cabe preguntar, si los servicios de Inmujeres han detectado cerca de 500 víctimas de trata desde su implementación, la dificultad está puesta en la detección o en los mecanismos de denuncias? Si nos inclinamos a pensar en la segunda opción, por qué en el plan no se incorpora al Inmujeres como una de las instituciones corresponsables de ese punto, teniendo en cuenta el lugar privilegiado para la detección de víctimas a través de sus servicios?

Se considera por alguno de los actores entrevistados⁴², que se “ha avanzado levemente” en lo que refiere al acceso de justicia, instalándose “fuertemente” el debate sobre “la necesidad de generar mecanismos de denuncia que permita perseguir el delito”. Dentro de las cuestiones pendientes, se remarca la necesidad de “medir la magnitud del problema” aspecto este que remite a las dificultades detectadas a nivel internacional para establecer la audiencia e intensidad del mismo, como fuera planteado en el capítulo 1.

Han sido los actores vinculados a la justicia y la persecución del delito quienes han puesto la problemática sobre la mesa, otorgando una visibilidad a la misma que en otras etapas del proceso de construcción de la política pública no tenía. En la primera sesión del CNTE se plantea por parte del representante de la FGN el nudo crítico que configura el problema de investigación

la preocupación por el bajo número de denuncias recibidas, que aporten información para iniciar las investigaciones y pensar en la mejor estrategia

⁴² Comunicación personal vía e-mail con Mariela Solari, 14/10/20.

para llevarlas a cabo, considerando la condición en que se encuentre la víctima. En relación a lo anterior, se menciona la invisibilidad de las situaciones de trata con fines de explotación laboral, y el manejo de información por parte de la prensa sobre supuestos casos cuya denuncia no llega a la FGN⁴³.

De esta forma, el nuevo escenario dado por la innovación en la trama institucional plantea una serie de condiciones que problematizan la forma en que se venía entendiendo el tema de la trata en nuestro país.

Conclusiones

Desde una perspectiva de análisis de política pública, podemos apreciar que el diseño de la misma se ha basado en la construcción de un problema sin la determinación de los factores que desde la literatura especializada se consideran atribuciones propias de cualquier problema de política pública, es decir, la audiencia, intensidad, urgencia y novedad. Por otra parte, mas allá del impulso de un par de organizaciones de la sociedad civil, el tema fue colocado en la agenda institucional, siguiendo la caracterización de Cobb y Elder, a partir de una clara voluntad política, sin formar parte, incluso al día de hoy, de la agenda sistémica o pública. De hecho, el tema de la trata de personas con fines de explotación sexual ingresa a la agenda institucional a través de la incidencia de actores críticos que desde sus roles claves en la formulación de políticas públicas, impulsan determinadas iniciativas, en base a percepciones y conjeturas de que el problema de la trata de personas estaba presente en el país. El enfoque que primó fue el de redes y comunidades de actores que desde un modelo de iniciativa interna fueron articulando de manera interinstitucional y consensuada la construcción del problema y construyendo acuerdos interpretativos desde dónde entenderlo y atenderlo.

El paradigma que ha sustentado la construcción de la política pública y la representación del fenómeno se sustenta en las formulaciones del modelo de

⁴³ Acta del Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, 12/07/2019.

derechos humanos y perspectiva de género (Cortés Nieto et al., 2011), quedando desjerarquizada aquella que privilegie la persecución del delito. La población sobre la que se ha hecho foco son las mujeres, niños, niñas y adolescentes, siendo esto considerado como un “sesgo” y un “recorte” en la política. La forma de construcción del problema ha determinado y ha sido favorecida al mismo tiempo, por la institucionalidad que ha liderado el proceso, quedando bajo la responsabilidad del Inmujeres. Esto ha tenido como efecto que la construcción del problema quedara atravesada por la respuesta institucional para enfrentar la violencia hacia las mujeres por razones de género. De esta forma, el problema queda relegado en su especificidad, en tanto amerita acciones que integren su multicausalidad como fenómeno complejo, evitando así caer en explicaciones y respuestas que se sustenten en una única variable explicativa (en este caso, la de género). Dentro de otros factores, podemos encontrar las vinculadas a clase social, fenómenos migratorios, la delincuencia organizada, las características territoriales, etc. Integrar estas variables permitiría la construcción de un paradigma verdaderamente integral que contemple su complejidad y enriquezca la respuesta en sus tres dimensiones (prevención, protección y persecución).

Por otra parte, el análisis documental, así como las entrevistas mantenidas a informantes calificados, revelan la ausencia persistente aun al día de hoy de una estimación basada en datos empíricos acerca de la magnitud del problema, lo que resulta “una incógnita” para actores institucionales⁴⁴. Si bien esta ausencia puede responder a una dificultad que parece inherente al problema de la trata de personas tomando en cuenta los informes UNODC y las diferencias sustantivas en las estimaciones numéricas, nuestro país no ha podido trascender la estimación basada en la casuística y la construcción del problema en base a cuestiones perceptivas y conjeturales.

Por último, la política pública llevada adelante hasta la fecha, carece de una evaluación de impacto que determine sus debilidades y fortalezas, lo que constituye un problema a tener en cuenta.

⁴⁴ Entrevista con Mariela Solari, directora de la UVyT de la FGN, realizada el 04/02/2020 en Montevideo.

Capítulo 4. Argentina y el combate a la trata sexual. El camino recorrido.

Los informes internacionales (UNODC, 2016, 2018; Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2018, 2019) le han dado a Argentina un lugar destacado entre los países de la región y a nivel mundial en el combate a la trata de personas, logrando un número de investigaciones de casos y condenas de personas que lo ubican en el grupo de países con mayor porcentaje de sentencias logradas. Si analizamos los informes de Estados Unidos podemos apreciar que el país, según los criterios ya vistos en el capítulo 1, pasó de estar en la lista de países ubicados en el nivel 2⁴⁵ desde que comenzó a figurar en dichos reportes en el año 2004, pasando a la lista de vigilancia en el año 2006, donde se mantuvo hasta 2010. En ese año vuelve a ubicarse el nivel 2, al reconocerse el logro de sus primeras sentencias condenatorias a partir de la ley de trata de 2008, mejorando a su vez los mecanismos para la detección y atención de las víctimas. En 2018 pasa a integrar la lista de países ubicados en el nivel 1, lo que implica que cumple plenamente los estándares mínimos para la eliminación y combate a la trata de personas. A diferencia de informes anteriores, se destaca que el gobierno realizó acciones para combatir la complicidad oficial con los tratantes. Aunque alcanza el nivel 1, desciende en la cantidad de condenas e investigaciones reportadas. Dentro de las recomendaciones se encuentra la de revisar la definición de trata de personas que se encuentra en la ley argentina para hacerla más compatible con la definición del protocolo de Palermo, lo que había sido señalado en informes previos cuando el país mantenía en la normativa de 2008 los medios comisivos que lesionaban la voluntad de la víctima en dar su consentimiento.

Por su parte, la UNODC destaca en el informe de 2018 que Argentina es el país de América Latina con mayor cantidad de condenas y enjuiciamientos de casos de

⁴⁵ Tal como lo planteé en el capítulo 1, el nivel 2 de acuerdo a la ley estadounidense TVPA implica que el gobierno del país no cumplen plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas pero se encuentran realizando esfuerzos significativos para ello.

trata de personas, integrando los primeros puestos junto a Brasil y Estados Unidos (UNODC, 2018: 78). Ya en 2014 este organismo había marcado que Argentina se posicionaba dentro del 15% de países mundiales con más condenas por casos de trata de personas, logrando más de 50 condenas en el periodo 2012-2014, siendo así una tendencia que se ha logrado mantener a lo largo de los últimos años (PROTEX, 2015; p. 6). Asimismo, el informe del índice global de esclavitud de 2018 elaborado por la Fundación Walk Free ubica al país en la categoría BBB⁴⁶, lo que implica que “el gobierno ha implementado componentes claves para responder holísticamente a algunas formas de esclavitud moderna.” (Vargas Parra et al. 2019; p. 49).

Desde diferentes miradas internacionales, entonces, existe coincidencia en otorgar a Argentina un lugar destacado en la respuesta que brinda como estado a las situaciones de trata de personas. ¿Qué factores explican este logro del vecino país? A partir del camino recorrido por Argentina, ¿qué variables favorecen una mejor persecución e investigación del delito? Su análisis, ¿cómo nos permite entender lo que ocurre en nuestro país? En el presente capítulo abordaré estas preguntas, recorriendo el proceso que se dio el país en la construcción de la política pública, cómo ingresó el tema de trata de personas con fines de explotación sexual a la agenda sistémica y a la agenda institucional y las controversias que genera en determinados colectivos de la sociedad civil organizada.

1er periodo 2002 – 2007: El caso de Marita Verón y la construcción del problema

Esta primera etapa se caracteriza por la construcción del problema de la trata de personas con fines de explotación sexual en el país, el cual está vinculado a una

⁴⁶ Los informes de Walk Free establecen una escala de medición compuesta por cuatro niveles, A, B, C y D. Los tres primeros a su vez se subdividen en tres subniveles (AAA, AA, A y así respectivamente) de acuerdo a una serie de indicadores de evaluación, siendo la categoría AAA la de mayor éxito en la respuesta de los Estados.

circunstancia extraordinaria que impulsó la colocación del mismo en la agenda pública, y la influencia de organismos internacionales.

Argentina suscribe el Protocolo de Palermo en el 2002, a través de la ley 25632. Sin embargo, la colocación del tema en la agenda pública e institucional está vinculada a un nombre y apellido, María de los Ángeles (Marita) Verón. A la pregunta de cómo el tema ingresa en agenda, los informantes calificados con más o menos detalles remiten a ella. La desaparición de Verón en el 2002 y la búsqueda incansable de su madre Susana Trimarco, marcan una ruta que desde la invisibilidad se comienza a dar, logrando captar la atención de la opinión pública, los medios de prensa y las autoridades políticas, dándole notoriedad al hecho y las irregularidades que rodearon la investigación.

María de los Ángeles desaparece el 3 de abril de ese año en Tucumán a los 23 años cuando sale de su casa a un control médico al que nunca llegó. La búsqueda que iniciaron sus padres, llevó a que se adentraran en los circuitos clandestinos prostibularios de la provincia, en donde se fueron encontrando con mujeres en situación de prostitución que alegaban haber visto a su hija desaparecida. Frente a las diferentes denuncias que fueron anteponiendo a lo largo de su búsqueda, se empieza a evidenciar la connivencia policial con los tratantes.

Cada vez que se quería hacer un allanamiento en alguno de estos prostíbulos, se avisaba anteriormente que iba a ir el allanamiento... Que iba a caer la policía, entonces, a Marita la iban sacando y la iban moviendo a diferentes lugares. Por eso es que nunca podían dar con ella.⁴⁷

El recorrido realizado por Trimarco junto a su esposo, fue abriendo una caja de Pandora en relación a la trata de personas que amplió el sentido de la búsqueda volviendo el dolor personal en una causa política. El encuentro con mujeres que relataban historias de secuestros, amenazas y violencias fue delineando una problemática instalada en el país con dimensiones hasta el momento desconocidas e inimaginadas.

⁴⁷ Entrevista a Paula Rivera, integrante de la Fundación María de los Ángeles, realizada el 12/12/2019 en Buenos Aires.

Al mismo tiempo, en este periodo la influencia internacional se comienza a evidenciar. Argentina es incluida por primera vez en los informes TIP elaborados por Estados Unidos en 2004, entrando en el nivel 2. Se lo considera en ese momento como un país de destino para víctimas de explotación sexual y laboral, fundamentalmente de Paraguay, Bolivia, Brasil y República Dominicana para el comercio sexual. Asimismo se identifican víctimas argentinas que son traficadas desde zonas rurales hacia urbanas y a nivel internacional hacia España. Se señala que la detección y la persecución del delito están descoordinadas. Se destaca la corrupción policial como obstaculizador de las labores fiscales; se marca la ausencia de una ley integral antitrata y de una política nacional integral de protección de víctimas.

Junto a las estrategias de prensa impulsadas por la OIM para darle visibilidad al tema de trata de personas, la desaparición de Marita Verón, es colocado como un “caso testigo” que junto a otros empiezan a tener una cobertura mediática fuerte a partir de 2005. La ausencia o desaparición de mujeres se comienza a leer en clave de trata sexual a la luz de casos paradigmáticos que cobran notoriedad pública a través de los medios de prensa (Justo von Lurzer, 2013) y se da impulso a diversos proyectos a nivel legislativo, reeditándose la discusión acerca de la prostitución en el feminismo local (Varela, 2012). En este año, se comienza a implementar por parte de OIM y con fondos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, una serie de acciones en el país. En primer lugar, el proyecto denominado Fortalecimiento Institucional contra la Trata de Personas en Argentina (FOINTRA). El mismo apuntaba a “fortalecer las capacidades de funcionarios de gobierno y miembros de ONGs para identificar, asistir y proteger a las víctimas de trata y para combatir el delito” (Varela, 2012; 50). La primera fase del proyecto de FOINTRA no estuvo librado de fuertes discusiones y críticas por parte de las organizaciones anti-trata y abolicionistas, quienes cuestionaban la no integración del Convenio de 1949 como referencia normativa en las capacitaciones y sensibilizaciones realizadas, en una clara actitud de rechazo hacia el Protocolo de Palermo en la medida en que este permitía distinguir entre prostitución libre y prostitución forzada (Varela, 2012).

En segundo lugar, la OIM instala el Programa de Asistencia a las Víctimas de Trata (AVOT) con objetivos en materia de protección y asistencia al retorno de las víctimas.

En 2006 Argentina pasa a integrar la lista de vigilancia en el Informe TIP de EE.UU. al no demostrar evidencia de incrementar los esfuerzos para el combate a la trata en el último año, particularmente en el área de persecución.

A nivel político, este periodo de intensificación de visibilidad de la temática, después de casi 100 años de las primeras leyes que habían dado un giro hacia el abolicionismo (ley Palacios y Ley de profilaxis), coincide con los sucesivos mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, quienes tomaron el tema a partir de una clara voluntad política, introduciéndolo en la agenda institucional de Argentina. Esta voluntad política se plasma en diferentes acciones, tales como la creación del Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y de Asistencia a sus Víctimas⁴⁸, en el ámbito del Ministerio del Interior, el cual tiene dentro de sus objetivos actividades de protección a los derechos de las víctimas de trata, el desarrollo de actividades de difusión y prevención, la promoción de investigaciones y producción de conocimientos sobre el tema, promover la articulación interinstitucional a nivel de Estado y entre las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Asimismo, la lucha de Susana Trimarco derivó en la inauguración de la Fundación María de los Ángeles, impulsada por Néstor Kirchner en 2007 y posteriormente subsidiada por el gobierno de Cristina Fernández. Junto a otras organizaciones que se crean y formalizan en ese mismo año, conforman la base de un movimiento antitrata que empieza a tener mayor visibilidad pública y a destacarse en los medios de comunicación.

Este contexto propició una ventana de oportunidad para la re colocación del tema de la trata de personas después de varias décadas de silenciamiento, a la vez que determinó las formas en las que sería nombrado, descripto y delimitado en tanto

⁴⁸ Decreto presidencial N° 1281/2007. Recuperado de: <http://www.jus.gob.ar/media/157433/Decreto%201281-2007.pdf>

problema objeto de la política pública (Parsons, 2007). Siendo la desaparición de Marita Verón un hecho fundacional en la construcción del problema, no es de extrañar que las desapariciones de mujeres queden asociadas a situaciones de trata en donde los responsables de las mismas son redes de criminales organizadas, sentando las bases para la construcción de las representaciones y significados sociales sobre los que se sostendrá el fenómeno. Al mismo tiempo, permitió visibilizar la existencia a un problema integrado a la cotidianeidad de la sociedad, vinculado a la presencia de los prostíbulos, sus circuitos y dinámicas, en un contexto normativo que los prohíbe pero cuya persecución no formaba parte de la política criminal del estado argentino hasta el momento.

En un país con una fuerte tradición abolicionista en materia prostitucional como vimos en el capítulo 2, el problema de la trata sexual estará delimitado por los marcos conceptuales que impregnan dicha visión, lo que será un sello distintivo en la construcción de la política pública para su combate. De esta forma, al integrarse los circuitos prostibularios y la actividad que en ellos se ejerce en la construcción interpretativa del problema, la trata y la explotación sexual quedan asociadas como un continuo al comercio sexual.

En este contexto y con la confluencia de diferentes corrientes de interés alineadas en el combate a la trata sexual y la explotación sexual a través de la prostitución, se busca impulsar una normativa que ofrezca un marco legal que ampare al sistema judicial en su respuesta y ofrezca garantías de protección a las víctimas.

En ese sentido, es en el 2008 cuando se aprueba la primera norma que tipifica penalmente la trata de personas.

2do periodo 2008 – 2011: la consolidación de la política pública antitrata

Con la aprobación de la ley 26364 de prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas, se posiciona y jerarquiza el tema en la agenda institucional, marcando el inicio de una serie de acciones lideradas por el estado en materia de prevención, asistencia y persecución del delito, incorporándolo al

ordenamiento jurídico nacional con competencia federal. La ley establece el primer marco normativo sobre el cual se comienza a montar un andamiaje institucional cuya arquitectura se fue robusteciendo con el pasar de los años, incorporando a diferentes actores provinciales y del estado nacional con diferentes competencias para atender y abarcar las complejidades dimensionales que reviste el fenómeno.

No obstante, fue sumamente criticada por adaptarse a la definición del delito previsto en el Protocolo de Palermo⁴⁹. Al igual que este, la ley define en su artículo 2 la trata de personas en sus diferentes etapas (captación, transporte, acogida y recepción) distinguiendo entre personas menores y mayores de 18 años. Para estas últimas, plantea que se entenderá que existe una situación de trata en la medida en que el consentimiento de la víctima esté condicionado por los denominados medios comisivos (intimidación, coerción, abuso de autoridad, abuso de situación de vulnerabilidad). De esta forma, implícitamente el espíritu de la ley sostiene la distinción entre el ejercicio prostitucional forzado y aquel que es ejercido de forma voluntaria por una persona. Esto produjo un fuerte cimbronazo a la tradición abolicionista que desde principio de siglo XX el país había adoptado:

Las mujeres prostituidas en su mayoría están insertas en circuitos prostibularios institucionalizados en los cuales no pueden “elegir” quiénes, cuántos, dónde y cómo utilizarán sus cuerpos enajenados. Finalmente la legislación argentina, con la ley 26364 terminó de consagrar la separación entre ambas figuras, al definir la explotación sexual ajena como un delito contra la integridad sexual, y la trata como un delito contra la libertad.[...] Esta separación contradice las lógicas sociales, desarticula una realidad que no puede ser separada y acentúa una ideología que refuerza la idea de una prostitución forzada de otra que no lo es, cuyo efecto es volver ineficaces a las políticas que pretenden combatir la trata sin combatir la explotación sexual. (Chejter, 2013; p. 65).

Al mismo tiempo, la norma inauguró la perspectiva desde la cual el Estado se posicionaría para entender la trata de personas, privilegiando un modelo de seguridad y de política criminal (Cortés Nieto, et al., 2011):

⁴⁹ Este punto se encuentra desarrollado en el capítulo 2 de la presente investigación.

La primer ley es una ley que [...] se ajustaba más a la seguridad de los estados, sacada del protocolo transnacional contra la trata de personas, del Protocolo de Palermo. Es una ley que apunta a la seguridad de los estados, pero no se enfoca en el tema de los derechos humanos de las sobrevivientes de trata de personas.⁵⁰

A pesar de esta perspectiva, se debe tener en cuenta que la ley establece una serie de derechos para las víctimas (art. 6)⁵¹.

Mas allá de las críticas que se le formulan a la ley, la misma constituyó el marco normativo sobre el cual se comenzaron a gestar diferentes políticas públicas, en particular, la política criminal del Estado argentino de combate a la trata de personas. Al mismo tiempo, tuvo el efecto de darle visibilidad a nivel judicial a un fenómeno completamente naturalizado.

Cuando se sanciona la ley de trata que está íntimamente ligada en el imaginario social con la explotación sexual, los jueces empiezan a darse cuenta “ah, mirá, tenemos explotación sexual y la presencia de prostíbulos, whiskerías, privados, etcétera, es un delito.”⁵²

En 2008 se amplía los cometidos de la Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (en adelante UFASE) perteneciente al Ministerio Público Fiscal, encomendándosele el apoyo en los casos de trata de personas además de los que brindaba en las situaciones de secuestros extorsivos.

También en 2008 se crea la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las víctimas en el ámbito de lo que otrora era la Jefatura de Gabinete del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. A partir del mismo se comienza a protocolizar las acciones que se llevarían a cabo cuando ingresan a los locales prostibularios las fuerzas de seguridad, quienes serían acompañados por un equipo multidisciplinario integrado por mujeres, que realizaría el primer contacto con las víctimas (Giberti, 2014). Su objetivo era brindar asistencia a las víctimas en el

⁵⁰ Entrevista telefónica a Fernando Mao, integrante de la Fundación Observatorio Social, realizada el 16/12/19 en Montevideo.

⁵¹ Entre los cuales se encuentran recibir alojamiento apropiado, alimentación, asistencia psicológica, médica y jurídica gratuitas, prestar testimonio en condiciones de protección, la posibilidad de incorporarse al programa de protección de testigos, ser oídas en todas las etapas del proceso, la facilitación del retorno a su país de origen, la permanencia en el país en caso que así lo decidan, entre otros.

⁵² Entrevista a Marcos Parera, secretario de PROTEX, realizada el 13/11/2019.

momento de los operativos de rescate, hasta las instancias de declaración testimonial en los juicios o frente al fiscal del caso. En la órbita de la oficina se crea una línea telefónica especial para recepcionar denuncias anónimas de casos de trata de personas, la que en 2011 pasaría a ser una línea gratuita de tres dígitos (145) y que proporciona un porcentaje importante de insumos para las primeras investigaciones penales que se inician. Al mismo tiempo, en este periodo se crean divisiones especiales en materia de trata de personas en todas las fuerzas de seguridad, cuyos objetivos estaban vinculados directamente a la prevención, protección y persecución. Para algunas autoras, este fue el inicio de una política antitrata que privilegió la herramienta punitiva en consonancia con la política criminal de Estados Unidos (Tarantino, 2019).

Durante este periodo, en el que se da una gran expansión de políticas públicas en la materia, uno de los aspectos que se cuestiona tiene que ver con el hecho de que las mismas fueron diseñadas sin un diagnóstico que adecuara las diferentes intervenciones a las formas que adopta la problemática de la trata (Inecip, 2013; p. 18). También Cecilia Varela (2013), desde un posicionamiento crítico hacia las políticas anti-trata del estado argentino, sostiene que no se dispone de información que permita dimensionar el problema y definir con claridad sus características, utilizándose ciertas cifras de casos y víctimas con el objetivo de posicionar el tema en la agenda pública.

Estos avances fueron reconocidos en los informes internacionales, en particular los de Estados Unidos, aunque “a pesar de tales esfuerzos, el gobierno no mostró evidencia de progreso en condenar a los delincuentes de trata y garantizar la asistencia adecuada a las víctimas en todo el país; por lo tanto, Argentina permanece en la lista de vigilancia de nivel 2” (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2009).

En el TIP report de 2010, Argentina sale de la lista de vigilancia y pasa al nivel 2, al reconocerse el logro de sus primeras sentencias condenatorias a partir de la ley de 2008, mejorando a su vez los mecanismos para la detección y atención a las víctimas de trata. No obstante, el número de condenas es bajo en relación al

número de víctimas detectadas. Los refugios son escasos y no hay persecución a funcionarios del gobierno y públicos que están en complicidad con los tratantes. Dentro de las recomendaciones aparece por primera vez la referencia al consentimiento de las víctimas en tanto obstaculizador para el logro de condenas a tratantes, aumentar los casos investigados, perseguidos y condenados de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, dedicar más recursos a la asistencia y protección de las víctimas, en particular, refugios; e incrementar las capacitaciones a funcionarios del estado, jueces y otros que entiendan en la temática.

Estos informes fueron utilizados por las organizaciones de la sociedad civil como instrumentos argumentativos para darle sustento a sus reivindicaciones y demandas vinculadas a la visibilidad de la problemática, de atención a las víctimas y penalización y persecución de los tratantes (Varela, 2012; Porterie y Romano, 2013), que cobraron mayor fuerza en este periodo ante las diversas situaciones a nivel judicial en las que el consentimiento prestado por las víctimas era utilizado por los jueces para absolver a los tratantes. Asimismo, denuncian la complicidad entre funcionarios policiales y quienes cometen los delitos, en especial en situaciones donde los primeros avisan a los dueños de los prostíbulos de las redadas que se van a llevar adelante.

Los bajos números de enjuiciamientos y sentencias condenatorias señalado por los organismos internacionales se vinculaban directamente con el lugar del consentimiento que la ley 26364 establecía en su redacción. Colombo y Mángano plantean que “en la práctica esta compleja cuestión (la de la correcta interpretación de los medios comisivos) se ve en ocasiones (mal) reducida a una pregunta directa a la víctima en la que se la inquiere acerca de si ella estuvo sometida a explotación por su propia voluntad. Ante la respuesta afirmativa, se ha tendido a descartar la configuración del delito de trata de personas” (2013; p. 248).

Esto fue el centro de las críticas y del lobby que durante este periodo se desarrolló por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Este reclamo tendría su punto

alto en un momento donde el caso de Marita Verón vuelve a ser un engranaje fundamental para la modificación de la normativa vigente, lo que traerá innovaciones en la arquitectura institucional y efectos en la política criminal del país en materia de trata.

3er periodo 2012 – a la fecha: “el fallo de la vergüenza” y el impulso de la nueva ley

En 2012 se produce el fallo absolutorio de los integrantes del clan Ale, acusados de participar en el secuestro de Marita Verón. Habiéndose develado una red delictiva y de corrupción que involucraba trata de personas, narcotráfico y lavado de activos, no fueron suficientes las pruebas presentadas para lograr una condena. Uno de los puntos clave se vinculaba directamente con lo que las organizaciones anti-trata venían reclamando desde la aprobación de la ley 26364 de 2008 respecto al lugar del consentimiento de las víctimas y el descrédito de las mismas. Paula Rivera, plantea que “a grandes rasgos, no creían en los testimonios de las testigos, de las víctimas, básicamente porque eran prostitutas”.

El fallo absolutorio, conocido como “el fallo de la vergüenza”⁵³, provocó un gran rechazo social e indignación en la opinión pública, motivando la movilización de grupos organizados y una gran cobertura mediática, poniendo nuevamente el tema en la agenda sistémica y obligando a la revisión de la normativa vigente⁵⁴.

El re impulso que cobró la causa Verón a partir del escándalo provocado por “el fallo de la vergüenza”, tuvo como consecuencia la aprobación en diciembre de 2012 de una nueva ley, la 26842 que sustituye casi en su totalidad a la anterior. La aprobación se da en una sesión cargada de referencias a la prostitución, acusaciones de connivencia de jueces y policías y reproches acerca de lo que el estado argentino no había podido lograr hasta el momento, en particular el sistema de justicia. Las modificaciones que introduce la norma son sustantivas en cuatro

⁵³ Entrevista a Rivera.

⁵⁴ Este fallo fue revocado un año más tarde por la Corte Suprema, lográndose la sentencia condenatoria para los acusados.

aspectos: elimina los medios comisivos que se requerían para la comprobación del delito de trata; amplía los derechos de las víctimas; eleva las penas para quienes cometen el delito, y propone un nuevo marco institucional a través de la creación de dos organismos: el Comité Ejecutivo⁵⁵ y el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (Consejo Federal). Por otra parte, la ley explícitamente plantea la intencionalidad de “aumentar la capacidad de detección persecución y desarticulación de las redes de trata y explotación” (art. 12 inc. B).

Las interpretaciones y análisis que se realizan de este cambio normativo e institucional varían de acuerdo a las perspectivas ideológicas que los actores sostienen en relación al ejercicio prostitucional, dando cuenta del fuerte atravesamiento que la temática tiene en la determinación de las concepciones de la trata de personas con fines de explotación sexual. Para algunos autores (Della Penna, 2014) se trata de un avance que consagra la lucha contra un flagelo humano, a la vez que por parte de los movimientos antitrata-abolicionistas fue un cambio celebrado. Asimismo para actores institucionales el cambio tuvo implicancias prácticas sustantivas en el área de investigación y persecución del delito.

En términos prácticos lo que significó es primero sacarle a los fiscales la carga de la prueba de que el consentimiento de la víctima fue viciada [...] Vos no solo tenías que probar alguna de las acciones, por ejemplo que había sido captada y que había sido explotada en un prostíbulo o donde fuera, sino que además, que su voluntad había sido viciada a través de la utilización de esos medios comisivos. Si vos no podías probar una coacción, amenaza, abuso de situación de vulnerabilidad, etc., no había delito de trata. Y esto colaboraba a sostener una naturalización de la prostitución como trabajo autónomo y si la mujer declaraba que sabía lo que iba a hacer en ese prostíbulo, ya para un juez arcaico, no había delito.⁵⁶

Por su parte, quienes mantienen una postura crítica al respecto lo consideran como “la más dura de las propuestas de reforma”, elevando las escalas penales

⁵⁵ El mismo se integra por el Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

⁵⁶ Entrevista a Parera.

(Tarantino, 2019; p. 223) a la vez que eliminan la distinción entre prostitución forzada y prostitución libre (Varela, 2013) y se consagra “la persecución del trabajo de la prostitución”, que ya se había manifestado en el decreto presidencial 936/2011⁵⁷ que determinó la prohibición de avisos publicitarios que promocionaran ofertas de servicios sexuales.

Si bien la ley 26842 crea el Consejo Federal en 2012, no se puso en funcionamiento hasta 2016, durante el gobierno de Mauricio Macri. Pero la arquitectura institucional se continuó ampliando, ya no solo en materia de persecución del delito. En esta etapa se pone en funcionamiento los puntos focales provinciales dependientes de la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante SENAF) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, los cuales tendrán a su cargo la asistencia a las víctimas de trata. En 2013 se crea la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (en adelante PROTEX) en el marco del Ministerio Público Fiscal, dando continuidad a la tarea de lo que hasta ese momento era la UFASE (Resolución PGN 805/13). La PROTEX tiene como cometidos recepcionar denuncias, desarrollar investigaciones en los casos que lo entienda pertinente, intervenir o coadyuvar en los que tenga competencia en todas las instancias, sistematizar los datos vinculados a investigaciones, procesamiento y sentencias en casos de trata de personas, representar al estado argentino en la red iberoamericana de fiscales, entre otras .

El Consejo Federal, que empezó a funcionar en 2016, se encuentra en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministerios y está integrado por representantes de los Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Seguridad, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la Cámara de Diputados y Senadores de la Nación, del Poder Judicial de la Nación, el Ministerio Público Fiscal, el Instituto Nacional de las Mujeres, un representante por cada provincia y tres representantes de organizaciones no gubernamentales. La coordinación del Consejo se designa a través del voto de las

⁵⁷ Entrevista a Melisa de Oro, integrante de Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR), realizada el 13/12/2019, en Buenos Aires.

dos terceras partes de sus integrantes. De la revisión de las actas del Consejo, surge que la misma ha sido asumida mayoritariamente en todo el periodo por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a partir de la votación por unanimidad de sus miembros. Esto es un aspecto diferencial en relación a la institucionalidad que rige la política pública en Uruguay, en dos sentidos fundamentales. Por un lado, la rotación y designación a través de votación de la coordinación del organismo, determina una mayor pluralidad en el entendimiento del tema, propiciando énfasis diferentes de acuerdo a quien quede designado en dicho rol. Por otra parte, pone en juego, la multiplicidad de perspectivas desde las cuales el fenómeno debe de ser entendido, sin primar, en principio, la de una única institución.

A lo largo de su funcionamiento se han ido integrando otros organismos y áreas del Estado en la medida que se han detectado necesidades que ameritan su participación como integrantes permanentes sin voto. En ese sentido, en mayo de 2017 son invitadas la OIM y la OIT, en julio del mismo año se propone la integración de un representante de la Consejo Federal de Política Criminal, se integra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en octubre de 2018 y ONU Mujeres en mayo de 2019.

El Consejo Federal es un organismo de articulación, coordinación y ejecución de acciones en los tres ejes para el combate a la trata de personas, prevención, asistencia y persecución. Las comisiones permanentes aprobadas por unanimidad que integran el consejo son las siguientes: prevención del delito de trata, persecución y sanción a los responsables del delito de trata de personas, protección y asistencia a las víctimas, informe anual, supervisión de la unidad de bienes incautados y decomisados. Algunas de ellas definen sesionar en conjunto de acuerdo a la necesidad de abordar determinados temas en común.

Hasta el momento se han llevado adelante 12 encuentros. De la lectura de las actas de cada reunión se desprende que las resoluciones que se han adoptado han sido por unanimidad, lo que da cuenta de la sintonía existente entre los propios integrantes institucionales, y de estos y las organizaciones de la sociedad civil.

Esto se corrobora en las entrevistas mantenidas, quienes hablan de un muy buen relacionamiento entre sus partes y un funcionamiento del organismo que permite acordar resoluciones y darle ejecución, sin evidenciar discrepancias relevantes. Esto da cuenta de una alineación existente de sus integrantes y de una visión común del fenómeno, a diferencia de lo que ocurre en Uruguay, que como se planteó en el capítulo anterior, los actores entrevistados identifican puntos de discrepancia en el entendimiento de la temática, así como en los énfasis de la política pública.

La elección de los representantes de la sociedad civil en el Consejo Federal se realiza a través de un sorteo de una lista de organizaciones inscriptas, que deben de tener cierta trayectoria vinculada a la temática. Su participación es anual. Desde la puesta en funcionamiento del consejo han participado Casa del Encuentro, Cruz Roja, Foro no a la Trata en el periodo 2017-2018, Fundación Volviendo a Casa, Fundación Adoptar, Fundación Observatorio Social en el periodo 2018-2019 y Fundación Acción Católica Argentina, Fundación Mujeres en Igualdad y Fundación María de los Ángeles en el periodo 2019 – 2020.

Se trata de una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil, con una versatilidad ideológica e intereses y misiones que definen el perfil de cada una de manera diferencial. Lo que las nuclea es el interés común de la lucha contra la trata de personas y su posición abolicionista:

Para nosotros es importante el norte que tenemos, en esto nos unimos. Porque si en la agenda nuestra entran otros temas, nos dividimos. Es lo que queremos y lo hemos expresado claramente, con el tema del aborto, por ejemplo, en esta instancia claramente estamos divididos. [...] como nuestro foco es la asistencia a la víctima de trata y la lucha contra el delito, entonces, ahí hacemos sinergia y todas las capacidades que tenemos todas las organizaciones las ponemos en común para lograr esto. [...] Y por otro lado [...] Argentina es un Estado abolicionista, entonces, que los funcionarios tienen que representar ese Estado, también es un reclamo de las organizaciones. Fue un pedido fuerte que se aprobó por unanimidad en la última reunión del Consejo Federal, que el Estado pueda decir claramente que es un Estado abolicionista.⁵⁸

⁵⁸ Entrevista a Rodolfo Brandán, integrante de Fundación Acción Católica Argentina, realizada el 12/12/2019 en Buenos Aires.

Esta sinergia entre organizaciones con visiones tan antagónicas en otros temas de la agenda de derechos encuentra su correlato en los procesos descritos en el capítulo 1 en relación a las denominadas “cruzadas morales” (Weitzer, 2014; Lamas, 2014), que encabezaban sectores católicos y organizaciones feministas en Estados Unidos con el fin de impulsar el modelo abolicionista de la prostitución en el país.

Otra característica que presenta el mapa de la sociedad civil es su dispersión en términos estratégicos y organizativos. Las ONGs, si bien son numerosas, no se nuclean en un ámbito de participación secundario que permita una retroalimentación de experiencias, intercambios y potenciación de sus propuestas en la temática. De hecho, cuando las organizaciones sorteadas cumplen su año de participación en el consejo, dejan de estar informadas sobre las resoluciones que se adoptan en el mismo, y tampoco se produce una traslación de lo resuelto por las que las relevan. Esto es algo que se está intentando modificar en este periodo, de acuerdo a lo que integrantes de la Fundación María de los Ángeles y la Acción Católica Argentina manifestaron, estableciendo espacios de encuentro entre las tres organizaciones para llevar una postura en común al Consejo.

El énfasis que se busca dar y en el que hay acuerdo está vinculado a los déficits existentes en materia de asistencia a las víctimas. Este es un punto que es destacado por todos los representantes institucionales y los actores de la sociedad civil entrevistados para esta investigación. Las dificultades vinculadas a la asistencia llevada adelante por los puntos focales del SENAF remiten a la falta de recursos, a cuestiones metodológicas, formativas y de sensibilización y a la carencia de propuestas para permitir a las víctimas de trata construir una ruta de salida que evite la recaída en nuevas situaciones de explotación.

Aunque en Argentina existen organizaciones que nuclean a víctimas de trata y sus familiares, hasta el momento no han tenido participación en el Consejo. Si bien en la sesión de julio de 2017 se analiza la participación de las víctimas directas del delito que han requerido participar en el consejo, se resuelve que podrán hacerlo al inicio del evento a fines de plantear sus demandas, pero luego no podrán

presenciar la instancia al no encontrarse establecido en la normativa⁵⁹. Este es un punto interesante para pensar cómo las políticas públicas en materia de trata integran las voces de las víctimas, al mismo tiempo que instala interrogantes desafiantes a seguir desplegando como ser ¿quiénes hablan por ellas?, ¿quiénes tienen las credenciales adecuadas para representarlas en un universo tan disímil de organizaciones sociales?, ¿cómo una víctima que no se considera tal, puede volverse sujeto de derecho que le permita posicionar sus demandas?

Uno de los resultados del trabajo realizado por el Consejo Federal se plasma en la aprobación de la ley 27508 del año 2019 que crea el Fondo Fiduciario de Asistencia a Víctimas de Trata, el cual se nutre de los bienes decomisados en procesos relacionados al delito. Asimismo, en el 2018 se aprueba el primer Plan Nacional Bienal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas (2018-2020).

Este Plan se asienta en tres ejes estratégicos que coinciden con los propuestos por el Protocolo de Palermo y se vinculan con la prevención, asistencia a las víctimas y la persecución del delito. Dentro de cada uno de ellos se establecen un objetivo general y objetivos específicos. Propone un eje de fortalecimiento y articulación institucional, el cual se plantea como transversal a los otros tres. Para cada uno de ellos, existen medidas y acciones. Establece 7 principios rectores, que orientan la interpretación del Plan: trabajo interdisciplinario e intergubernamental, interés superior de niños, niñas y adolescentes, perspectiva de género y diversidad, no discriminación, respeto por la confidencialidad, principio de integralidad y abordaje federal. Es de destacar que los organismos responsables de llevar adelante las medidas y acciones propuestas en el Plan son las instituciones del Estado, no existiendo ninguna a cargo de las organizaciones de la sociedad civil. Este es un aspecto diferencial en relación a la política establecida en Uruguay, en donde las organizaciones de la sociedad civil tienen un lugar destacado y su

⁵⁹ Consejo Federal, Acta de Sesión del 10 de mayo de 2017. FECHA COMPLETA. Si la conseguiste online, Recuperada ente el 15/11/19 y el 21/04/20 de <https://www.argentina.gob.ar/consejo-federal-trata>. A la fecha, el sitio web de donde fueron recuperadas las mismas, no se encuentra disponible.

participación en los debates y ejecución de la política pública se considera un avance.

La política criminal como paradigma orientador. ¿A quiénes se persigue?

Argentina ha logrado construir una topología del delito de la trata de personas. Las desigualdades socio económicas que presenta su territorio contribuye, forja y delimita la dinámica de la trata de personas con fines de explotación sexual. El flujo interno está claramente identificado y tiene una trayectoria descendente de norte a sur, siendo la primera la zona de provincias más pobres y las del sur las que presentan un mayor desarrollo industrial, agrícola y comercial: “hoy tenemos muy identificados que el norte del país de la Argentina es la zona de captación; que el centro y sur del país son las zonas de explotación claramente”⁶⁰. Como hemos visto en capítulos anteriores, este se encuentra asociado a situaciones de explotación sexual y laboral, pareciendo ser procesos inherentes uno del otro. Así ha sido a lo largo de la historia cuando el Río de la Plata era el norte de migrantes europeos que cruzaban el océano en busca de mejores horizontes.

El fuerte énfasis puesto en la persecución del delito, así como una política de atención a víctimas que aparece poco priorizada o deficitaria de acuerdo a los actores institucionales y de las organizaciones de la sociedad civil consultados, dan cuenta del paradigma desde el cual el Estado argentino se ha posicionado para comprender y atender la trata sexual. Desde el origen de la política pública en 2008, marcado por la ley 26364, la perspectiva que el Estado ha adoptado se inclina hacia la seguridad y la política criminal. Existe consenso en los entrevistados que la ruta que ha transitado el país ha tenido su origen en la motivación de perseguir el delito de la trata y la apuesta presupuestaria y de recursos se ha puesto en ese sentido.

⁶⁰ Norma Mazzeo, integrante del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las personas Damnificadas por el Delito de Trata del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, realizada el 14/11/2019 en Buenos Aires.

Así también lo entienden quienes cuestionan fuertemente las políticas anti-trata del Estado (Varela, 2012; Daich y Varela, 2014; Tarantino, 2019), quienes ven en las mismas un enfoque punitivista que tiene como objetivo poner en clave de trata el ejercicio prostitucional. Esta tensión entre enfoques contrapuestos, que se plasma en enfrentamientos encarnizados entre abolicionistas y defensoras del trabajo sexual, constituye una marca idiosincrática que atraviesa el tema de la trata sexual en forma permanente en Argentina.

¿Es posible separar el abordaje de la trata sexual en sus tres dimensiones (atención-protección-persecución) del ejercicio prostitucional y el conjunto de significados que existe en torno al mismo? Si nos remitimos al análisis del caso argentino, claramente la respuesta es que no. La historia del vecino país, como vimos en el capítulo 2, se encuentra atravesada por esta relación simbiótica de la cual las abolicionistas hacen su razón de ser y que las defensoras del trabajo sexual buscan quebrar. Así como prostitución y trata no pueden ser separadas desde un punto de vista analítico, el diseño y la implementación de la política pública integral no puede desconocer su estrecha relación.

La continuidad semántica que existe entre prostitución y trata sexual en Argentina trasciende lo fenomenológico y se ubica en el plano de lo ideológico. Se traduce en el discurso de los propios entrevistados y en la elección de los vocablos para dar sus respuestas. Cuando se le pregunta a Marcos Parera (PROTEX) desde qué paradigma el Estado argentino ha entendido la trata sexual, responde “desde el abolicionismo”. Este deslizamiento analítico que el entrevistado produce en su discurso da cuenta de la utilización de una categoría teórica aplicada a la comprensión de la prostitución (abolicionismo) que se desplaza hacia la trata sexual, dando cuenta de la condensación de ambos fenómenos en una misma cosmovisión de la cual la política pública en materia criminal es tributaria. Asimismo, en la entrevista a Florencia Babasori, integrante de la Fundación Casa del Encuentro, este deslizamiento es explícito al manifestar que “para nosotras

muchas de las mujeres que llegan en situación de prostitución lo consideramos como trata, lo consideramos una situación de esclavitud y de abuso”⁶¹

Sin lugar a dudas, esta alineación de paradigmas del Estado argentino ha tenido efectos en el incremento de la efectividad de la respuesta penal, lo que se refleja en los informes internacionales, ubicándolo en la lista de países que cumplen con los estándares mínimos (nivel 1), según la valoración del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, ha ajustado la mirada estatal sobre la trata, haciéndola compatible a su tradición abolicionista, reivindicando la misma para su combate, tal como se evidencia en la última sesión del Consejo Federal donde se reclama reafirmar dicha posición a través de un pronunciamiento claro al respecto. Al redefinir el delito de trata de personas a partir de las modificaciones introducidas por la ley 26842 de 2012, el estado argentino delimitó las conductas penalmente reprochables que serán perseguidas e investigadas, brindando al ordenamiento legal y jurídico coherencia e integralidad, algo que la ley anterior aprobada en 2008 no hacía, produciendo una disonancia normativa con el modelo abolicionista del país.

Por otra parte, si bien Argentina cuenta con este reconocimiento a nivel internacional, las voces a la interna del país no dejan de ser críticas respecto a la respuesta de la justicia. Encontramos que los cuestionamientos provienen tanto de sus aliados como de sus detractores, confluyendo en observaciones que son comunes, pero sus interpretaciones diferentes. Desde organizaciones afines a las políticas anti-trata se considera que la respuesta penal alcanza a los participantes que se encuentran en los niveles más bajos de las cadenas de las redes criminales.

Los que caen son los perejiles. Son las madamas, las personas que están. No los grandes que están coordinando y llevando adelante las redes, entonces, el pez gordo, digamos, no cae.⁶²

Vos ves cuando se procesa caen los perejiles. Y las sentencias son cuatro años, cinco años, a veces excarcelables.⁶³

⁶¹ Entrevista telefónica a Florencia Babasori, integrante de Fundación Casa del Encuentro, realizada el 18/12/2019 en Montevideo.

⁶² Entrevista a Brandán.

⁶³ Entrevista a Mao.

Por su parte, los integrantes de la PROTEX acuerdan con esta visión al describir el perfil de las personas tratantes con “poco nivel cultural [...] te diría que ni siquiera tienen estudios formales [...] casi que están en el mismo nivel social y cultural, [...] en la misma línea de marginalidad que las víctimas”⁶⁴. Esto también ha implicado un reperfilamiento de la política criminal, de acuerdo a Parera, que implica “una tendencia judicial a elevar el horizonte de imputaciones en las cadenas de trata de personas”, que coincide con la creación de las procuradurías de lavado de activos, que trabajan de forma coordinada con la PROTEX.

Esta caracterización en la que diferentes actores institucionales y de la sociedad civil coinciden, hace que nos interroguemos acerca de una de las características que las descripciones manualizadas del fenómeno de la trata de personas plantean, al considerarla como una de las actividades ilícitas más lucrativas después del tráfico de drogas y armas. ¿Cómo es posible que se trate de un negocio tan lucrativo y capaz de mover tanto dinero, si quienes cometen el delito son personas que poseen las particularidades mencionadas?

Esta pregunta podría responderse de acuerdo a la postura que se tenga en el tema. Desde la perspectiva instituida puede explicarse recurriendo a la complejidad de la trama del delito que hace que no se llegue a los eslabones más altos de la cadena que conforma la red criminal (“los peces gordos”). Para quienes sostienen una visión crítica a las políticas antitrata, como AMMAR, esto forma parte de la “ficción movida por el abolicionismo” y una forma de criminalizar la migración con motivo del trabajo sexual⁶⁵, a la vez que coinciden en que dichas políticas afectan principalmente a las personas con menos recursos económicos, en especial, a las mujeres:

Entonces, nació esta política antitrata para decir “bueno, vamos a desbaratar estas redes, vamos a ir por los varones, por los fiolos por la gente que regentea a las compañeras”. Y las que están yendo presas son las compañeras que intentan organizarse de la manera que pueden para trabajar [...] el sistema judicial ve trata donde hay una red de personas pobres que están intentando organizarse para trabajar y ganar un mango. [...] Los que

⁶⁴ Entrevista a Parera.

⁶⁵ Entrevista a de Oro.

pegan papelitos, pegan papelitos para ganarse un mango. Las compañeras que trabajaban y al mismo tiempo atendían el departamento, las recepcionistas, era la misma mina laburante⁶⁶.

Si bien los organismos internacionales valoran de forma adecuada la respuesta institucional del Estado argentino en materia de persecución del delito, desde algunos representantes de la sociedad civil integrantes del Consejo Federal se considera que existen pocas condenas y que se debe avanzar en tal sentido, sensibilizando y capacitando a los jueces para que entiendan lo que conlleva el delito de trata de personas con fines de explotación sexual.

Si analizamos las cifras que año a año la PROTEX sistematiza en relación a los casos investigados, enjuiciados y sentenciados, encontramos que no es una apreciación alejada de la realidad. En la siguiente tabla aparecen las investigaciones preliminares desarrolladas, los procesamientos y las condenas en los últimos tres años.

Tabla 7. Cantidad de casos de trata de personas, según etapa del proceso y año

	2017	2018	2019
Investigaciones preliminares*	237	331	265
Autos de procesamientos por trata sexual (casos)	19	17	31
Sentencias por trata sexual (casos)	28	24	22

* Los informes no discriminan los fines de la trata.

Fuente: elaboración propia a partir de informes elaborados por PROTEX (FECHAS).

Al realizar una valoración únicamente de los números, encontramos que se trata de una cantidad de procesamientos y sentencias relativamente bajo para la cifra de investigaciones preliminares que se inician.

Debemos tener en cuenta que determinar la magnitud del problema de la trata es una dificultad señalada por los organismos internacionales y que presenta la mayor parte de los países. Esto implica que no existe una cantidad de casos confirmados en función de los cuales se pueda determinar un porcentaje al que se está llegando y en función de ello, medir la efectividad de las políticas criminales.

⁶⁶ Entrevista a Mauro Cabana, integrante de AMMAR, realizada el 13/12/2019 en Buenos Aires.

No obstante, a partir de la cantidad de víctimas rescatadas en diferentes operativos y asistidas, se puede establecer algunas formulaciones que van en la línea de lo anteriormente planteado. De acuerdo al informe del Consejo Federal de 2019 (Consejo Federal, 2019), desde el 1° de enero de 2018 al 31 de agosto de 2019 se han asistido y rescatado un total de 2634 víctimas. Como ya hemos planteado, la brecha entre la cantidad de víctimas y los casos investigados, enjuiciados y condenados da cuenta de la respuesta a nivel penal. En este sentido, los cuestionamientos formulados por algunos representantes de la sociedad civil cobran sentido a nivel argumental, y abren interrogantes para seguir pensando más allá de los lugares comunes de las respuestas ya dadas por las descripciones manualizadas. ¿Qué ha ocurrido en estos casos en los que se ha llegado a detectar, rescatar y asistir a determinada cantidad de víctimas que no ha conducido al inicio de mayores enjuiciamientos y condenas? ¿Cuáles son los factores que obstaculizan el pasaje de la detección de casos a las mencionadas etapas penales en el caso de Argentina?

Como se puede apreciar, las preguntas formuladas para el caso argentino, son similares a las que motiva el análisis del caso uruguayo. No obstante, la valoración en el combate a la trata que se realiza de ambos países por parte de los organismos internacionales es disímil, lo que me lleva a proponer que los parámetros con los que los organismos internacionales miden la eficacia de la respuesta de los Estados en materia de trata, tienen un sustento de carácter político, más que técnico.

Considero por otra parte, que más allá de los números, existen otros indicadores a la hora de evaluar el desempeño de Argentina en la persecución del delito de trata, que se vinculan con el nivel de producción de información, de rendición de cuentas y la institucionalidad montada para enfrentar el problema. Estos elementos evidencian la voluntad política de dar una respuesta penal al delito. Mas allá de que existen algunas dificultades para la sistematización de datos, en relación a la asistencia o en la construcción de categorías que permitan trazar una línea comparativa, la cantidad de informes que se presentan a modo de rendición

de cuentas ayuda a posicionar el tema en la agenda pública, a la vez que jerarquiza al Estado en sus acciones en materia de política pública.

Conclusiones

El recorrido que he realizado en este capítulo desde la puesta del tema en agenda pública e institucional y el posterior diseño e implementación de las políticas públicas dan cuenta que estas se asientan en un marco normativo y una arquitectura institucional robustas, discutidas y complejas. Esta caracterización no hace otra cosa que responder a la idiosincrasia de un país de igual complejidad, dada por su organización federal, sus aspectos culturales y políticos económicos.

El tema de la trata de personas en Argentina, movilizó fuertemente a actores sociales y políticas, lo que junto a la difusión y debate que tuvo en los medios de comunicación el caso de Marita Verón, le dio al fenómeno determinadas características que permitió que tuviera suficiente impulso como para instalarse tanto en la agenda pública como institucional (Guzmán, 2001). Se desprende claramente del análisis de la experiencia argentina, que el tema transitó desde la agenda sistémica a la agenda institucional, en lo que se entiende como un modelo de incidencia externo (Guzmán, 2001), promovido por el peso que tuvieron las organizaciones sociales de corte abolicionista en la definición tanto del problema como en el diseño de la política pública, encontrando en el gobierno kirchnerista un actor crítico que dio impulso y consolidó la política institucional.

La introducción de la ley de 2008 de trata de personas constituyó una discontinuidad en la política pública en materia prostitucional del país, produciendo un momento de inesatabilidad en la misma, si lo analizamos desde el modelo de equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones (Parsons, 2007; p. 232).

La política de combate a la trata de personas con fines de explotación sexual se ha sostenido básicamente desde un paradigma de política criminal, lo que lleva a que varios actores entrevistados cuestionen el lugar subsidiario que queda la asistencia

de las víctimas y sus derechos. Por otra parte, la política pública se asienta en una visión abolicionista del ejercicio prostitucional, la cual forma parte de la historia del país y alinea a los diferentes actores que forman parte de la formulación y ejecución de la política pública en materia de trata. Esto le otorga coherencia al accionar del Estado, al tener una representación del problema común.

En el próximo capítulo, analizaré los datos de Uruguay en materia de denuncias, enjuiciamientos y condenas en situaciones de trata sexual, integrando los elementos que se desprenden del caso argentino, retomando las preguntas que dan forma al problema de investigación planteado.

Capítulo 5. Análisis de los procesos de investigación penal en casos de trata sexual en Uruguay.

Habiendo descrito en los capítulos anteriores los procesos de formulación de la política pública y la construcción de la arquitectura institucional sobre trata sexual en Uruguay y Argentina, me centraré a continuación en la política de persecución e investigación penal del delito Uruguay. Como ya se ha señalado, diversas fuentes testimoniales y documentales (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2019) confirman que Uruguay presenta bajos niveles de denuncias, investigaciones, enjuiciamientos y condenas de casos de trata.

En el presente capítulo me propongo analizar los datos existentes de casos de trata de personas con fines de explotación sexual, en el periodo que comprende los años 2008 a 2019, dividiéndose en dos etapas: la primera que va desde 2008 a 2017 y la segunda de 2017 a 2019. El periodo elegido se fundamenta en que el delito de trata de personas se tipifica por primera vez en nuestro país en el 2008, siendo el punto de partida para pensar la temática desde la persecución penal. La primera etapa comprende hasta 2017, año en el que se pone en vigencia el CPP que rige en la actualidad. Se pasa así de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, lo que implica que los fiscales adopten un rol protagónico en el desarrollo de las investigaciones, liderándolas en un proceso adversarial en donde el juez pasará a tener un rol definido por la imparcialidad, a diferencia del sistema anterior inquisitivo en el cual el juez era quien investigaba y sentenciaba al mismo tiempo. Por otra parte, el nuevo CPP asigna una serie de derechos a las víctimas, negadas en el anterior sistema, tales como proponer prueba, oponerse al archivo de una causa por parte de la fiscalía y participar en el proceso penal. Esto le da a las víctimas de delitos una visibilidad en el proceso que las vuelve sujetos de derechos cuando otrora eran objetos de pruebas.

Otro cambio paradigmático tiene que ver con la concepción del hecho delictivo o con apariencia delictiva. El mismo es entendido en el sistema acusatorio como un conflicto entre partes, mientras que en el sistema inquisitivo tenía el carácter de infracción, en el sentido que el acto a imputar implica un daño que un individuo provoca no a otro, sino a la ley, al Estado y a la sociedad (Foucault, 1991).

Al tratarse de un sistema adversarial, fiscales y abogados defensores de las personas imputadas se enfrentan en un juicio con carácter oral y público, en base al otorgamiento de garantías procesales para las partes involucradas, sustituyéndose el mecanismo estrictamente escrito y encriptado que caracterizaba al sistema inquisitivo.

Si bien el CPP distingue otros momentos procesales, para la presente investigación me detendré en cuatro etapas del proceso penal: la denuncia, la investigación preliminar, etapa del juicio y sentencia. El momento de la denuncia se vincula con la puesta en conocimiento a la Fiscalía de la existencia de un hecho con apariencia delictiva. Esta noticia criminal puede ser vehiculizada por instituciones públicas o privadas, por las personas afectadas directa o indirectamente, de forma anónima, etc. La etapa de investigación preliminar se caracteriza por las diligencias realizadas por un equipo fiscal al cual se le asigna dicha denuncia. Es una etapa informal y administrativa e implica relevar la existencia de evidencia que de cuenta del hecho denunciado y las personas implicadas en su comisión. En caso de existir suficientes elementos, se produce la instancia de formalización, en donde se le comunica formalmente a la persona denunciada que está siendo investigado y que se dará comienzo al proceso penal. En la instancia de juicio se presentan las pruebas con las que el equipo fiscal cuenta para imputarle el delito a las personas denunciadas. El mismo tiene carácter oral y público, a no ser que se reserven las actuaciones. Todo proceso penal finalizará con una sentencia, que puede ser condenatoria o absolutoria. La misma es expedida por un juez, después de haber escuchado los argumentos de la fiscalía y de la defensa de la persona imputada.

Me propongo responder a la pregunta que da forma al problema de investigación formulada inicialmente: ¿qué factores explican la brecha numérica existente entre los casos detectados por los servicios de atención a víctimas de trata y los casos que llegan a la justicia penal para su investigación? Las fuentes documentales de análisis son sentencias judiciales condenatorias vinculadas a denuncias de trata sexual, partes policiales, actas de formalización de la FGN y los informes presentados por el Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior⁶⁷.

Me detendré en el modelo prostitucional reglamentarista de nuestro país y su vinculación con las posibilidades de persecución del delito de trata sexual. Por otra parte, analizaré los dilemas y complejidades que introduce la incorporación de la invalidez del consentimiento de las víctimas en dicho contexto. Tomaré insumos a partir del análisis de la experiencia de Argentina, para poder configurar alguna de las explicaciones a las preguntas-problema.

Análisis de sentencias en el periodo 2008-2017. La trata sexual en el sistema inquisitivo

El 4 de setiembre de 2018 realicé un pedido de informe a la Suprema Corte de Justicia con el cometido de conocer la cantidad de casos investigados y con resoluciones judiciales de trata de personas que las sedes judiciales de crimen organizado han tenido en el periodo de tiempo comprendido en esta etapa. Se informó la existencia de ocho casos sobre los que habría sentencia en un periodo de diez años⁶⁸. De las ocho sentencias se pudo acceder a siete de ellas. Las variables que se utilizan para analizar las sentencias son las siguientes: cómo se toma conocimiento, tipo de trata sexual (interna o externa), participación de las víctimas en el proceso, elementos probatorios, delito por el cual se procesó a las

⁶⁷ Dichos informes fueron proporcionados por los organismos mencionados partir de solicitudes realizadas amparado en la ley 18381 sobre el derecho de acceso a la información pública.

⁶⁸ Dos expedientes son testimonios en función de desglose, es decir, forman parte del mismo caso que, a partir de la extensión de la causa que involucra muchos encausados, se dividen en otros expedientes.

personas denunciadas, delito por el cual se sentenció, monto de la pena, cantidad de denunciados, sexo de los mismos y la ley que se le aplicó para la sentencia.

Acerca de la toma de conocimiento de la situación delictiva que da inicio a la investigación, en cuatro casos se inicia la misma de forma proactiva, incluso una de ellas se descubre a través de investigaciones previas por narcotráfico, en un único caso la víctima es la que denuncia, en uno de los casos el motivo de la denuncia inicial es una situación de violencia doméstica, y en otro de los casos no se cuenta con la información. El total de personas involucradas y sentenciadas por diferentes delitos fueron 23 (15 varones y ocho mujeres); las personas condenadas por el delito de trata fueron seis en total, cinco varones y una mujer. En cuanto a la procedencia de las personas sentenciadas, encontramos que en dos de los casos estaban involucradas personas dominicanas y en uno se trataba de una mujer argentina. En relación al tipo de trata que los hechos evidencian, encontramos que tres de ellas implica trata interna, dos son casos de trata internacional y en dos existen elementos de ambas. Es importante aclarar que este dato se infiere de los hechos descriptos en las sentencias ya que en la gran mayoría de las mismas el delito tipificado no corresponde a trata de personas sino a proxenetismo y otros delitos conexos. En la tabla siguiente se presenta el elenco de delitos tipificados según la cantidad de personas condenadas:

Tabla 8. Cantidad de personas sentenciadas según el delito tipificado

Delito tipificado en la sentencia	Nº personas⁶⁹
Proxenetismo (autoría, coautoría o/y asistencia)	13
Lavado de activos	11
Trata de personas	6
Contribución a la explotación sexual de menores	2
Falsificación de documentación	1
Suministro de estupefacientes	1

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de sentencias judiciales.

⁶⁹ El número total de personas que figura en la tabla es mayor a la cantidad de personas sentenciadas ya que a una persona se le puede condenar por varios delitos cometidos.

En cuanto a la utilización del testimonio de las víctimas en el proceso de investigación y como elemento probatorio, se destaca que en todos los casos analizados fueron utilizadas las declaraciones de las mismas, teniendo en algunos casos relevancia de contundencia para el arribo de la sentencia. Los otros medios probatorios recurrentes son los informes de la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero del BCU) y el pedido de informes a agencias de cobranzas como forma de rastrear la ruta del dinero que configura el delito de lavado de activos, el cual es precedente del delito de trata de personas. En cinco de los casos se realizaron escuchas telefónicas, en tres de los casos se realizaron allanamientos y en tres de las sentencias se hace referencia a declaraciones de personas en modalidad de testigos protegidos o identidad reservada.

El tiempo de las penas otorgadas es de 36 meses promedio si tenemos en cuenta todo el elenco de delitos mencionados y de 38.5 meses en los casos sentenciados por trata de personas. El margen de las penas en este caso va entre 34 y 92 meses.

Casos de trata sexual en el proceso penal acusatorio, 2017 – 2019

El 9 de setiembre de 2019 a partir de la solicitud de información pública realizada para la presente investigación, la FGN informa que desde el 1ro de noviembre de 2017 al 1º de setiembre de 2019, se han ingresado 38 denuncias tituladas como trata de personas. El informe advierte que “el título de las denuncias es seleccionado por los funcionarios que la registran, quienes usualmente no cuentan con formación jurídica. Generalmente el título corresponde al delito más grave indicado por el denunciante [...] eventualmente puede diferir de los delitos tipificados por la fiscalía actuante.”

Atendiendo a esta aclaración, se realiza una depuración de los casos a partir de la lectura de las denuncias ingresadas en el sistema de registro de la FGN y de partes policiales, estableciéndose que cinco de ellas no corresponden a trata con fines de explotación sexual, por lo cual no se toman en cuenta para el análisis teniendo en cuenta los objetivos de la investigación; un caso se encuentra en el marco del CPP

anterior en el departamento de Salto por lo cual no se puede acceder a la información para integrarla a la sistematización. De esta forma, quedan 32 casos denunciados por trata sexual en tres años, los cuales fueron sistematizados en función de las siguientes variables: departamento, cómo se toma conocimiento de la situación aparentemente delictiva, el tipo de trata que se denuncia (interna o internacional), las acciones de investigación realizadas, la etapa del proceso en el que se encuentra la investigación, si hubo participación de las víctimas en el proceso, delito por el cual se sentenció en el caso que se haya llegado a una condena y la fecha de sentencia⁷⁰.

Del análisis de estas categorías se desprende que únicamente en cuatro casos se llegó a una sentencia condenatoria a través de un proceso abreviado⁷¹, uno de los cuales se sentenció por uno de los delitos previstos en la ley de trata 19643 pero no constituye un hecho que se ajuste a la definición de trata de personas con fines de explotación sexual, nueve se encuentran archivados al momento del análisis, uno de los casos se encuentra en el Tribunal de Casación por haberse excedido el tiempo de acusación de un año que tiene la fiscalía una vez formalizado, y 17 se encuentran en investigación preliminar.

El concepto de trata como un “atrapatodo” parece quedar en evidencia en algunos casos denunciados e investigados por la FGN; a modo de ejemplo, se registran situaciones ingresados como trata de personas sin ningún indicio que cumpla con las características del fenómeno. Asimismo esto es efecto de informes de equipos sociales que plantean situaciones de trata de las cuales no se desprenden

⁷⁰ De las denuncias ingresadas no se puede sacar conclusiones vinculadas a las características de las víctimas y supuestos tratantes ya que la mayor parte se encuentran en proceso de investigación preliminar, es decir, en etapa de recabación de datos. Extraer mayores conclusiones a partir de la información de los partes policiales sería arriesgado y de poco sustento empírico ya que estaríamos extrayendo conclusiones de hechos no comprobados. Por otra parte, algunas de las variables analizadas difieren de las que se tomaron para los casos del periodo inquisitivo, al ser fuentes documentales diferentes. Para dicho periodo las fuentes analizadas fueron las sentencias mientras que para el periodo acusatorio fueron los partes policiales de las denuncias, actas de formalizaciones y sentencias.

⁷¹ El proceso abreviado es una forma de resolución del conflicto penal que como su nombre lo indica, acorta los plazos procesales e implica un acuerdo entre la fiscalía y la defensa de la persona imputada del delito (denunciado) de cumplimiento de pena, que es ratificado luego por el juez de la causa.

indicadores, ni siquiera de la propia lectura de los informes presentados al momento de la denuncia. Un ejemplo de esto es un caso de Rivera en donde se plantea “posible existencia de una situación de trata de personas” sin presentar evidencias de la posible situación; mucho menos se desprende de la propia situación que informan⁷². Otras situaciones que se evidencian están relacionadas con casos que involucran mujeres cubanas, donde se produce una asociación prácticamente lineal entre mujer migrante, prostitución y trata.

Me detendré en el análisis de los cuatro casos en los que se llegó a sentencias condenatorias; en dos de ellos el delito tipificado fue trata de personas, en uno fue por un delito de abuso sexual agravado con un delito de unión matrimonial o concubinaria forzada previsto en la ley 19643 y en un caso el delito tipificado fue proxenetismo. En ambos casos de trata sexual, las penas fueron de cuatro años para las cuatro personas condenadas, dos mujeres y dos varones en cada situación. Las víctimas se trataban de tres mujeres cuyas edades eran 15, 19 y 21 años. Uno de los casos fue en Montevideo y otro en la ciudad de Las Piedras. En ambos, las víctimas tuvieron participación en el proceso brindando su testimonio bajo la modalidad de declaración anticipada⁷³. Una de ellas requirió protección especial brindada por la UVyT de la FGN. Otros medios probatorios fueron establecidos a través de vigilancia discreta policial, allanamiento, testimonios de testigos, informes de equipos técnicos y declaraciones de testigos en carácter reservado.

En la siguiente tabla se cuantifica la cantidad de denuncias según la distribución en el territorio del país:

⁷² Se trata de la situación de una madre con su hijo pequeño e información aportada por vecinos que han planteado al equipo interviniente que se ha ofrecido al niño a personas extrañas a cambio de dinero y se lo ha “empeñado” en bocas de venta de drogas.

⁷³ Esta modalidad de declaración está prevista por la ley 19643 e implica que la víctima brinda su testimonio antes del juicio oral, bajo determinadas condiciones de seguridad (sala adyacente a la de la audiencia, sin cruzarse con las personas denunciadas y siendo interrogada por personal idóneo), disminuyendo así los efectos revictimizantes inherentes al proceso de investigación penal.

Tabla 9. Distribución de denuncias según departamento

Departamento	Cantidad
Artigas	2
Canelones	3
Cerro Largo	1
Colonia	2
Maldonado	1
Montevideo	18
Paysandú	1
Rivera	3
Salto	1

Fuente: elaboración propia a partir de partes de denuncias policiales.

Como se puede apreciar, las zonas que involucran las recientes instalaciones de los megaemprendimientos vinculados a la producción de celulosa en nuestro país (Paso de los Toros y Fray Bentos) no presentan denuncias por casos de trata de personas. Tampoco si revisamos las denuncias ingresadas bajo el delito contribución a la explotación de menores o retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces. Como quedó planteado en los antecedentes históricos revisados en el capítulo 2, existe una relación determinante entre desarrollo industrial, movimientos demográficos y trata sexual. En ese sentido, Gastón Casaux, director de la oficina de Salud Ambiental y Ocupacional del MSP, relata que

Cuando en el Uruguay empezamos con el tema de Botnia hace [...] 20 años atrás, no había [...] una experiencia. Entonces, cuando aparece Botnia en aquel cono de Río Negro no teníamos la posibilidad de regular algo que era una inversión enorme con realidades nuevas. Cuando aparece la segunda gran inversión que es Montes del Plata, el entonces intendente de Colonia [...], Zimmer [...], lo primero que le pide a Montes del Plata es cuántos prostíbulos iba a haber en la zona. O sea, con Botnia tuvimos un aprendizaje, porque había niños que se prostituían por un alfajor entre los camiones, lo que es aberrante y además es una realidad que te rompe los ojos; y segundo, no nos dimos cuenta formalmente en todos los ámbitos,

Intendencia, Ministerio, todo hasta la segunda planta. Cosa que ahora ves lo que es la evolución y el manejo.⁷⁴

En la misma línea, Victoria Capurro, integrante de la ONG CasAbierta, manifiesta lo siguiente:

[...] con todo lo que ha sido UPM, también los dueños les dicen “bueno, tenés que ir a trabajar para allá”. Entonces, ahí tienen que trasladarse, vivir en el lugar. Ahora con UPM en Durazno [...] también algunas mujeres nos contaban que el dueño donde estaban les ofreció irse ahí, a Durazno. Y les conseguía el boliche que hay ahí con casa, comida, con todo. Son todo unas redes que se tejen en el interior, que por ahí no está muy visibilizado.⁷⁵

El testimonio de Casaux evidencia la incidencia que tiene la postura estatal sobre el ejercicio de la prostitución; mientras que en nuestro país la pregunta que se formula a una multinacional de celulosa tiene que ver con la cantidad de prostíbulos que se pueden instalar, como forma paliativa de combatir otros efectos indeseados, donde nadie discute la existencia de una vulneración de derechos, desde otra perspectiva como la que sostiene el Estado argentino, esta sería una solución inadmisibles. Esto nos conduce a afirmar que el nivel de problematización que exista de la relación trata sexual – prostitución tendrá incidencia en el diseño de la política pública para la persecución e investigación del delito, en su implementación y obviamente en los resultados.

⁷⁴ Entrevista a Gastón Casaux, director de la oficina de Salud Ambiental y Ocupacional del MSP, realizada el 15/01/2020 en Montevideo.

⁷⁵ Entrevista a Capurro.

En relación a la forma de toma de conocimiento de las situaciones ingresadas en el sistema de la Fiscalía, las mismas se agrupan en la siguiente tabla:

Tabla 10. Forma en la que se toma conocimiento del hecho

Forma de toma de conocimiento	Cantidad
Victima directa	5
Familiares de las víctimas	5
Integrantes de instituciones estatales (policía, DNIC, INAU, PMB-MVOTMA, MPF de Argentina)	11
Personas desconocidas (llamadas anónimas o con identidad reservada)	8
Personas identificadas	2
s/datos	1

Fuente: elaboración propia a partir de partes de denuncias policiales.

Como se puede apreciar, ninguna de las denuncias analizadas en ambos periodos de tiempo proviene de los servicios de atención a las víctimas de trata pertenecientes al Inmujeres en convenio con organizaciones de la sociedad civil. Este dato relevado hace que nos interroguemos acerca de cuáles son los factores inhibidores que operan para realizar una denuncia para que las instituciones encargadas persigan e investiguen el delito.

Las modalidades de investigación frente a la trata sexual

Existen tres enfoques diferentes de investigación de casos de trata de personas, los cuales no son excluyentes entre sí: investigaciones reactivas, proactivas y de desarticulación. Las investigaciones reactivas se llevan a cabo a partir de la denuncia de una víctima; las proactivas por el contrario se llevan a cabo sin la colaboración de las víctimas, en general son de mayor duración en el tiempo y requiere métodos investigativos de mayor complejidad y confidencialidad. “Esta opción no tiene por objeto desvincular a las víctimas del proceso de enjuiciamiento muy por el contrario, el testimonio de la víctima será siempre la fuente principal de pruebas de calidad. La opción reconoce sencillamente que rara

vez se puede contar con ese testimonio” (UNODC, 2007; p. 74). La experiencia indica que es la forma mas eficaz para el combate a la trata de personas. Por último, el enfoque de desarticulación u obstructivo se pone en práctica cuando las otras dos no pueden implementarse, ya sea porque cualquier acción en el marco de investigaciones proactivas o reactivas pone en riesgo a la víctima u por otros motivos, y consiste en montar una serie de operaciones que buscan poner al descubierto a los tratantes y desarticular sus operaciones.

Nuestro país no se ha caracterizado por mantener una forma proactiva de persecución del delito de trata. Los datos indican que los casos investigados han sido por mecanismos reactivos a las denuncias ingresadas, ya sea por iniciativa de las víctimas, de familiares de estas o por instituciones sociales.

Las dificultades para el desarrollo de un enfoque investigativo proactivo en Uruguay que identifican los actores institucionales entrevistados, se centran en la falta de recursos humanos y materiales, tiempo para la ejecución de las acciones y priorización del delito de trata de personas en el marco de la política criminal institucional.

Desde la sociedad civil, por su parte, sostienen que las investigaciones deben de llevarse de forma proactiva:

Desde la sociedad civil siempre queremos que la investigación no se haga a costa de la víctima. Que se busquen otras formas, que sean investigaciones proactivas, que se siga la ruta del dinero, que se vean otros indicadores. Sí puede ser un testimonio de una víctima que da comienzo a esa investigación, pero que no sea el centro de la investigación, que no sean las víctimas.⁷⁶

En esto hay coincidencia con los operadores judiciales y fiscales tanto en Argentina como en nuestro país. Si miramos la experiencia de Argentina, encontramos que han transitado desde una política criminal basada en investigaciones reactivas a un enfoque criminal proactivo.

si solo me voy a manejar con denuncias, tenés una justicia bastante reactiva. Ahora, vos tenés que salir a buscar los casos... Acá, cuando se creó UFASE... lo que hacían los funcionarios que trabajaban acá es,

⁷⁶ Entrevista a Perroni.

viajaban por todo el país, visitando todas las Fiscalías Federales de las provincias, buscando causas. O sea, vos a un prostíbulo lo encontrás, no necesitás que te lo denuncien.⁷⁷

El enfoque proactivo de investigación pone en juego diferentes mecanismos de acción justamente para evitar centrarse en la víctima y su testimonio.

Cecilia Erhardt (MI) plantea que “antes teníamos el paradigma que si la víctima no declaraba no tenías la prueba, la víctima era la prueba. Ahora se está buscando que se hagan investigaciones paralelas que dejen de lado a las víctimas, si quiere declarar que declare, sino seguir adelante con la investigación. Seguir la ruta de lavado de activos.” Asimismo, desde el Ministerio del Interior se han desarrollado una serie de acciones que involucran diferentes áreas claves del organismo para la detección de situaciones de trata de personas, en especial vinculadas a formación. Estas áreas abarcan el Registro Nacional de Identificación Civil, Dirección Nacional de Migración y Policía Nacional de Tránsito.

Los instrumentos privilegiados para la obtención de evidencias son las escuchas telefónicas, la vigilancia policial y la investigación de las rutas del dinero. Los allanamientos no aparecen como un mecanismo recurrente en las estrategias de investigación. Dentro de las modalidades proactivas de investigación se integra el denominado patrullaje cibernético, que consiste en controlar y rastrear alertas de posibles situaciones de trata sexual a través de ofertas laborales en las redes virtuales o anuncios publicitarios. Sin lugar a dudas, los avances tecnológicos e informáticos instalan nuevos desafíos y obstáculos para la persecución de delitos complejos. De acuerdo a actores judiciales y fiscales, las escuchas telefónicas vienen siendo estrategias de investigación fácilmente eludibles por las personas investigadas, ya que las conexiones por WhatsApp han sustituido las formas de comunicación tradicionales (mensajes de textos y llamadas telefónicas), y las comunicaciones por esa aplicación no se pueden rastrear.

Graciela Gatti, quien se desempeñó como jueza de crimen organizado, establece una secuencia de los medios de investigación a utilizar que resulta interesante para

⁷⁷ Entrevista a Parera.

pensar acerca de las estrategias que pueden resultar mas eficaces para la investigación y persecución del delito.

...todo comenzaba con búsqueda de información... Se presentaba el caso, y lo primero era buscar si había elementos para imponer un medio probatorio más intenso, o más agresivo, por decirlo de alguna manera. O sea que lo primero sería prueba testimonial; hacer un informe por parte de la policía de esa prueba testimonial, a ver qué líneas de investigación podíamos tener. Generalmente después se recurría a intervenciones telefónicas, para ver quienes estaban en el grupo..., generalmente son grupos que están organizados; quienes eran las víctimas, quienes eran los clientes, y a partir de esa información ver cómo actuaban; y de ahí, después terminaba en allanamiento.⁷⁸

Este es un punto diferencial en relación a la prioridad que se le da a los allanamientos como mecanismo de investigación del delito en comparación con Argentina, en donde los mismos tienen una importancia central como procedimiento en los casos de trata de personas (Acta 7 del Consejo Federal). El accionar en los allanamientos, que son acompañados por personal del Programa de rescate del Ministerio de Justicia, se encuentra protocolizado y a partir del mismo se obtiene un conjunto de elementos que pueden ser introducidos en una causa penal.

Debemos de tener en cuenta que también los allanamientos en Argentina se ven favorecidos por el contexto abolicionista que clandestiniza cualquier establecimiento prostitucional. Muchos de estos allanamientos se producen en la noche, ya que la nocturnidad favorece el desarrollo de las actividades delictivas que caracterizan la trata sexual.

Las investigaciones proactivas son reivindicadas por los representantes de la sociedad civil y actores institucionales en tanto implica un mecanismo para salvaguardar a las víctimas al tener que exponerse a través de una denuncia. Asimismo los actores sociales entienden que se debe de evitar la utilización del testimonio de las víctimas bajo cualquier circunstancia y se muestran muy críticos en cuanto a dicha posibilidad, siendo este uno de los aspectos que subyace al bajo

⁷⁸ Entrevista a Graciela Gatti, ex jueza de crimen organizado 2009 – 2012, realizada el 03/03/2020 en Montevideo.

número de denuncias de situaciones de trata detectadas por los servicios de atención a la justicia. También se puede interpretar como una manifestación de la antinomia entre protección a las víctimas y persecución del delito. La fiscal Alicia Ghione relata una experiencia en la cual frente a un caso de trata de personas esta brecha entre protección y persecución se actuó claramente por parte de los actores involucrados.

Me ha pasado desde mi experiencia que ha venido gente que trabaja en convenio con Mides con las víctimas, yo a ellos les sigo criticando que ellos están tan enfocados en la protección de la víctima que no ven que la protección de la víctima también es el combate al delincuente, entonces están tan cerrados que se sientan acá y le dicen a la víctima “a ver vos tenés derecho a no decir nada, vos tenés derecho”, como me pasó hace unos meses, “si querés nos vamos y no le contás nada a la fiscal”. Bueno bárbaro, se terminó yendo la víctima y yo me quedé con el caso por la mitad...⁷⁹

De esta forma, los actores intervinientes en las políticas pública, quedan posicionados en veredas opuestas en relación a la persecución del delito y a cómo se entiende que se debe de llevar adelante los procesos investigativos.

En relación a esto, Sandra Perroni relata que han “visto prácticas a veces de llevar a la víctima a reconocer el lugar, en una camioneta o en un auto del Ministerio del Interior, para que vaya y diga cuál es la puerta donde la encerraban. Cosa que me parece no son necesarias. Ahora hay otros instrumentos.” Sin embargo, para el subcomisario Douglas Da Silva, este procedimiento

Generalmente se hace dándole todas las garantías. [...] tampoco vamos a llevar a una víctima a un lugar donde sabemos que hay personas que son tratantes y pueden reconocer el vehículo nuestro. En una situación, si es conveniente, es rápido y ella está de acuerdo, se puede hacer ese tipo de operativo bien. Siempre haciéndonos responsables de lo que es la seguridad de ella y tampoco revictimizando [...] Se hace una reunión con Fiscalía y con alguien de la Unidad de Víctimas del departamento y se evalúa si es conveniente hacerlo o no hacerlo. No es una medida que tomamos nosotros.[...] Igualmente no se hace mucho, porque generalmente los lugares están marcados, pero a veces ellas dicen “fuimos a tal lugar” y la única forma que podamos identificar ese lugar donde la llevaron, por ejemplo, a trabajar sexualmente, cuando es la casa de un

⁷⁹ Entrevista a Alicia Ghione, fiscal departamental, realizada el 13/09/2019 en Montevideo.

cliente, es que ellas reconozcan el lugar, pero digo, nunca se las va a exponer tampoco cuando esté la persona o los detenidos, eso no.⁸⁰

Claramente, se trata de navegar sobre una línea por momentos fina y difusa entre la no revictimización y la necesidad de obtener información que, en muchos casos, únicamente la víctima puede proporcionar para el esclarecimiento del caso.

Ahora bien, ¿se puede llevar adelante un proceso de investigación penal prescindiendo del testimonio de las víctimas?

El testimonio de la víctima. ¿Medio de prueba o puntapié para la investigación?

Como se desprende del análisis de sentencias judiciales, el testimonio de las víctimas fue utilizado en todos los casos. Ahora, ¿esto se debe a la carencia de medios para conseguir pruebas que vayan mas allá de lo que las víctimas puedan aportar? ¿Se trata de un *modus operandi* de la justicia uruguaya basado en la falta de experiencia en el enfoque proactivo investigativo? ¿O es que la participación de la víctima es inevitable en algún momento del proceso penal para asegurar una firme sentencia condenatoria?

En este punto debemos distinguir entre lo que implica el acto de testimoniar por parte de la víctima en el proceso, de lo que es su plena participación en el mismo. En el primer caso, se trata de brindar su versión de los hechos, con aporte de información relevante que permita trazar diferentes líneas de investigación, el cual será o no incorporado como prueba en el proceso judicial penal de acuerdo a la valoración estratégica que haga el equipo fiscal a cargo. La participación de la víctima se vincula con un derecho determinado a partir de la reforma procesal de 2017, al asignarse un lugar predominante en el mismo proceso en tanto sujeto de derecho y no objeto de prueba. La participación implica una posición subjetiva de apropiación de dichos derechos. Conlleva la posibilidad de presentar pruebas, oponerse a una resolución de archivo de la causa por parte del fiscal, entre otros.

⁸⁰ Entrevista a Douglas Da Silva, referente de trata y tráfico de personas del Departamento de Investigación de Delitos Especiales del Ministerio del Interior, realizada el 24/10/2019 en Montevideo.

Si bien los servicios de atención pueden trabajar para garantizar el derecho a las víctimas de acceder a la justicia, la baja autopercepción en tanto tales no contribuye a que puedan hacer una apropiación subjetiva que las ubique en un lugar de ejercicio del mismo; a esto se suman otros factores de vulnerabilidad y de naturalización de las situaciones que conspiran contra un efectivo ejercicio de derechos.

La fiscal de delitos sexuales, Dra. Sylvia Lovesio considera que

el testimonio de la víctima es tan importante para la fiscalía para saber hasta qué punto la víctima aceptó y en qué circunstancias aceptó la situación de explotación sexual...no se puede partir de la víctima para incluirla como evidencia de prueba, se debe de tomar su testimonio como inicio de la investigación...⁸¹

Por su parte, la Dra. Graciela Gatti manifiesta que la víctima

era la que tenía de primera mano los detalles que a veces hacen a poder acreditar claramente un hecho. Y sobre todo tener esa información para después contrastarlo con el imputado. Porque si uno tiene una información muy general, es muy fácil para el imputado poder tratar de zafar, encontrar una explicación. Y alguien que habla por otro generalmente no tiene esos detalles. Tiene las líneas generales. Si la víctima declara es mucho mejor⁸².

Que las víctimas son portadoras de un cúmulo de información de gran relevancia para la causa investigativa, es indiscutible.

La discrepancia acerca de la participación testimonial de la víctima cobra mayor notoriedad cuando se considera su integración en el proceso penal como un medio de prueba. ¿se puede llegar a una sentencia condenatoria prescindiendo completamente del testimonio de las víctimas en juicio, con las debidas garantías de seguridad para ella? Hay consenso entre los operadores judiciales y fiscales en considerar que es posible, pero las dificultades se incrementan, teniendo que tener elementos de prueba de mayor peso que compensen dicha ausencia. Esos elementos de mayor peso pueden ser los aportados por testigos.

Y los medios probatorios son generalmente testimoniales [...] y después lo que son las pruebas periféricas, todo lo que son los testigos aunque no

⁸¹ Entrevista telefónica a Sylvia Lovesio, fiscal de Delitos Sexuales, Violencia Doméstica y Violencia basada en Género, realizada el 28/02/2020 en Montevideo.

⁸² Entrevista a Gatti.

hayan visto directamente, cómo se mueven, cómo se expresan, lo que dicen, cuán angustiada están; esos son tipos de testigos indirectos que con su declaración ayudan a armar todo el rompecabezas.⁸³

Cuando la víctima acompaña, la investigación es mucho mas fácil...para mí, si bien es un derecho de ellas el no participar, es muy importante el testimonio de las víctimas; en el caso que te digo, de las pulseras, de cuántos pases tiene, todo eso, quién te lo va a contar?⁸⁴

[...] yo recuerdo de intercambiar con otros fiscales, y decía: si tu no llevas la víctima a juicio, muy difícil que tengas éxito.⁸⁵

Es bueno que esté, porque aporta información. Pero si la víctima no está dispuesta a declarar, hay que respetarla. Por lo tanto, hay que organizar la investigación prescindiendo de la víctima; buscando los elementos por otro lado, a través de testigos, a través de indicios, a través de lo que se pueda obtener como prueba. Es otra manera de encarar la investigación, no necesariamente se va a contar siempre con la declaración de la víctima, y eso no significa que el delito deba quedar impune. El concepto nunca puede ser "porque la víctima no vino a declarar, porque no está en condiciones de hacerlo, no quiere hacerlo, acá no pasó nada." Creo que va a dar más trabajo recolectar otros medios de prueba, quizás. Pero hay que buscarlos.⁸⁶

El testimonio de las víctimas aporta elementos de prueba en relación a los hechos que se investigan y al delito cometido que se quiere imputar a una persona o un grupo de personas sospechosas. Pero también es significativo por la carga afectiva que lo acompaña al momento en que se produce. En ese sentido la fiscal Silvia Blanc plantea en relación a un caso de trata sexual y laboral sobre el que le tocó actuar: “el testimonio de la víctima aportó otras cosas y fue muy fuerte escucharla de su propia boca lo que le hacían”⁸⁷.

Lo que aporta Silvia Blanc tiene que ver con un componente sustantivo que hace a las características del sistema acusatorio adversarial, vinculado al sentido de la oralidad. Alberto Binder en la conferencia brindada con motivo del primer año de implementación del CPP reivindicaba el uso de la oralidad en tanto práctica profesional e instrumento social. La oralidad como vehiculizadora de construcción

⁸³ Entrevista a Dolores Sánchez, ex jueza de Crimen Organizado 2017 – 2019, realizada en Montevideo.

⁸⁴ Entrevista a Ghione.

⁸⁵ Entrevista a Mónica Ferrero, ex fiscal de Crimen Organizado 2009 – 2011, realizada en Montevideo.

⁸⁶ Entrevista a Gatti.

⁸⁷ Entrevista a Silvia Blanc, fiscal departamental, realizada el 04/12/2019 en Montevideo.

de sentidos y significados que se traduce en la ritualización de determinados procesos. En ese sentido, “lo simbólico y las retóricas sociales influyen mucho”⁸⁸. Al tratarse de juicios de carácter oral y público, lo que se produce es una escenificación judicial donde lo expresivo cobra una relevancia fundamental a la hora de poner en juego evidencia que incline la balanza para alguno de los lados que se encuentran en disputa.

Marcos Parera (PROTEX), considera que el testimonio de las víctimas “es imprescindible. Ahora, si vos como fiscal llegás al juicio solo con el testimonio de la víctima, hiciste una mala investigación [...]. Es la única persona que vivió en carne propia el hecho que se está juzgando.” De hecho, si nos remitimos a la experiencia de Argentina, encontramos que en el análisis realizado por la PROTEX de las primeras 106 sentencias condenatorias por trata de personas, en “al menos setenta (70), las víctimas se han presentado a declarar en el juicio oral” (2015; p. 30). Queda por analizar cómo incide en la sentencia final el hecho que una víctima no brinde su testimonio. Parera califica al sistema judicial en sus inicios como “victimodependiente”, dando cuenta de la existencia de una etapa en la que la declaración de las personas afectadas era excluyente para la continuidad de una investigación de trata. Esto ha sido una tendencia que se ha buscado revertir investigando otros aspectos del delito, como por ejemplo las rutas del dinero.

Lo que parece ser entonces un elemento ineludible para la investigación y persecución del delito de trata, es la necesidad de contar con el testimonio de las víctimas, ya sea como punto de partida o en alguna de las etapas del proceso penal. El mismo no puede ser el único elemento probatorio que se tenga para condenar a una persona. Sí es claro, que un gran cúmulo de información lo aporta las personas que sufren el delito, independientemente se reconozcan o no como afectadas de dicho accionar delictivo. En todo caso, habrá que generar espacios que alojen las posibilidades de declaración, brindando la contención y garantías de

⁸⁸ Conferencia de expertos NCPP, recuperada de <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/7028/1/innova.front/balance-publico-y-rendicion-de-cuentas-a-un-ano-de-la-implementacion-del-nuevo-proceso-penal.html>

seguridad necesarias que mitiguen el efecto revictimizante inherente a cualquier proceso penal.

En Uruguay, si bien se reconoce que el testimonio de la víctima es fundamental, coexisten la intencionalidad para que se pueda sostener un proceso investigativo prescindiendo de la misma y una tendencia a que el mismo se vuelva imprescindible por el nivel de información sustantiva que puede aportar para el desarrollo de la estrategia investigativa. En este sentido, hay que poder distinguir en qué momento el testimonio cobra mayor relevancia, a qué riesgos expone a la víctima y qué uso se hace de la información en el proceso.

Incorporar esta perspectiva, a la que invita el nuevo escenario de administración de justicia, conlleva situarse en un nuevo paradigma, que tiene efectos en los actores judiciales/fiscales y sociales. Para los primeros integrar a las víctimas en tanto sujetos de derechos a la estrategia de investigación, asegurar su derecho al acceso a la información y su participación en el proceso, y minimizar las consecuencias revictimizantes del sistema, que va desde cómo formular una pregunta, respetar el tiempo de las víctimas y asegurar condiciones edilicias protectoras y contenedoras. Para los actores sociales e institucionales encargados de la asistencia implica comprender las reglas de juego que regulan el proceso penal, conocer los diferentes escenarios de la justicia e integrar que la participación en el proceso penal es un derecho que la víctima tiene. Esto forma parte de uno de los obstáculos identificados

los organismos que se dedican más a la atención psicosocial, por más que tengan asesorías letradas, lo que hemos visto nosotros es que hay un enorme desconocimiento y confusión con respecto a los roles y a los mecanismos del sistema de justicia. Y esto hace que la dificultad de las víctimas en acceder a la justicia se incremente, porque los operadores que trabajan con las víctimas desde otras áreas, muchas veces por falta de información, por desconocimiento o por confusión en los roles de la justicia hace que esos sean mecanismos que quedan inutilizados por las víctimas para garantizar sus derechos.⁸⁹

También existen situaciones que dan cuenta del desconocimiento de los mecanismos de protección de los que se disponen, su pertinencia y cómo

⁸⁹ Entrevista a Solari.

activarlos. Cecilia Erhardt plantea en ese sentido la solicitud realizada por un servicio de atención a víctimas al Ministerio del Interior, para que este proporcione protección a una víctima que se encontraba alojada en un hotel, sin mediar denuncia y cuando se planteó la posibilidad de hacerlo, el servicio se negó a denunciar. Erhardt aclara que el Ministerio del Interior “no hace custodia de oficio”⁹⁰.

Esta tensión que evidencia la pertinencia de incluir el testimonio de las víctimas en el proceso penal, devela para el mismo lo que para Alberto Binder es “una encrucijada de caminos que nos obliga a tomar decisiones difíciles. Las necesidades sociales que se expresan a través de él no son menores y nos interpelan con mucha mayor fuerza que en otras áreas de la administración de justicia” (Binder, 2014; p. 97). Nos desafía a sostener la tensión producida de forma que ninguno de los polos en tensión (protección – persecución) quede anulado por el otro, reconociendo su interrelación. Esos mecanismos de reconocimiento implica la valorización de la persecución del delito como un objetivo de la política pública y la integración de la política criminal como un aspecto clave en la comprensión integral del problema y no como un aspecto subsidiario. Al mismo tiempo, desafía a los operadores judiciales y equipos fiscales a adoptar estrategias de investigación proactivas que puedan ir mas allá de lo que pueda aportar una persona que se resiste a asumirse como víctima, que no está dispuesta a brindar ningún tipo de testimonio ni a colaborar con la investigación.

El dilema entre la protección de la víctima y la persecución del delito

Como pudimos ver uno de los inhibidores de las denuncias que opera tiene que ver con los diferentes enfoques que mantienen los actores institucionales y sociales en cuanto a la participación de las víctimas en el proceso penal y la utilización de su testimonio en el mismo. Esto se relaciona directamente con el hecho de que una eventual puesta en comunicación de una situación de trata al

⁹⁰ Entrevista a Erhardt.

sistema de justicia o policial puede acarrear un potencial riesgo para la víctima. De esta forma, uno de los factores explicativos de la brecha numérica entre casos atendidos y casos judicializados lo encontramos en la valoración que hacen algunos actores acerca de las posibilidades de protección a las víctimas en el marco de los procesos judiciales una vez entablada la denuncia penal.

Esta valoración se vincula con el descreimiento que existe en los actores sociales en los mecanismos de protección existentes para las víctimas. Este ha sido un punto de tensión fuerte, instalado incluso en el seno del propio CNTE. El fiscal de corte Jorge Díaz considera que esto se puede explicar como consecuencia de

malas experiencias que han tenido algunos operadores de la sociedad civil con el funcionamiento de la administración de justicia, donde se terminó estigmatizando a las víctimas... hemos llegado a un punto donde prácticamente a las víctimas se las esconde tanto, que el sistema de administración de justicia ni siquiera se entera de que hay un caso de esa naturaleza. Hemos tenido una discusión fuerte el año pasado, tanto en el Consejo de Trata, y con otras organizaciones en este sentido. Si no hay un caso de trata, si no hay una denuncia, si no hay una investigación criminal, es decir, hablar de situaciones de trata, me parece un eufemismo. La trata no es una situación; la trata es un delito. Y como tal, se tiene que investigar y perseguir, y además es un delito de lesa humanidad, en el cual el estado tiene la obligación de perseguirlo.⁹¹

Tanto la revisión de fuentes documentales como orales, dan cuenta de la tensión entre protección y persecución, la que se termina resolviendo a favor del primer eje, ofreciendo una explicación de la brecha existente entre casos detectados y judicializados. Una de las evidencias de ello, la encontramos en los propios lineamientos establecidos en el Protocolo de Atención del Servicio de Atención a Víctimas de Trata, el cual establece que

No se podrá desarrollar ninguna acción que vaya en detrimento de los derechos y necesidades de estas mujeres en pos de otros objetivos, como por ejemplo la persecución del delito [...] En caso de solicitarlo, se realizará desde el servicio de atención la denuncia correspondiente al Juzgado Especializado en Crimen Organizado, no siendo éste el objetivo de la intervención [...] (Inmujeres, 2012; p. 40-41)

⁹¹ Entrevista a Díaz.

Esta perspectiva antinómica transversaliza varios de los documentos procedimentales elaborados desde los organismos encargados de la atención a víctimas de trata y que fueron elaborados en el 2º periodo . El protocolo de actuación para el abordaje de la trata mujeres, niños, niñas y adolescentes en las embajadas y oficinas consulares (Mides, MRREE, Inmujeres, 2011) establece que “debe advertirse plenamente y con antelación a las víctimas de las posibles fallas en la protección de la identidad de forma que conozcan plenamente sus condiciones.” (p. 23) Sin lugar a dudas, el hecho de esta advertencia, puede llegar a desestimar la voluntad de cualquier persona a llevar adelante una denuncia. Asimismo, se recomienda que “debe evaluarse si resulta necesario comunicarse con la policía especializada en temas de trata del país. Esta comunicación se hará con el consentimiento de la víctima.” (p. 36)

En la Guía de Mercosur de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual (González, Tuana, 2012), la contraposición entre la protección de la víctima y la persecución del delito, que pone de manifiesto la antinomia entre la perspectiva de derechos humanos y el enfoque de política criminal, queda evidenciado cuando se recomienda que “las intervenciones deben centrarse en garantizar los derechos humanos de las mujeres en situación de trata. Ello implica, necesariamente, priorizarlos frente a otros posibles objetivos, como la persecución de los y las tratantes...” (p. 36).

Por otra parte, se pone en juego el lugar predominante que se le otorga desde dicho servicio a la voluntad de la víctima en cuanto a querer establecer o no una denuncia judicial, sin por ello comprometer la asistencia que pueda recibir , lo que se considera un valor de la política de nuestro país. Si bien los servicios de atención pueden tener un lugar privilegiado en cuanto al acceso de información de situaciones delictivas, esto no se pone en conocimiento de los operadores judiciales y fiscales para su investigación.

Sandra Perroni plantea en ese sentido lo siguiente:

Más allá de que hay estos espacios de articulación, realmente no se articula en lo que tiene que ver con la información que se genera. Porque cuando

uno atiende a una víctima se genera un montón de información[...] si la persona no quiere denunciar, nosotros respetamos la decisión de la persona. [...] Porque si a esa persona le digo “bueno, mirá, yo con esto no me lo puedo quedar, tengo que ir y denunciar, porque...” y la persona tiene que volver al mismo lugar de donde salió, que yo estoy denunciando, la voy a exponer mucho. Y seguramente las consecuencias sean muy complejas. Sí tratar de trabajar en esto de tener, por ejemplo, acercamientos con los fiscales, que ellas puedan hablar. Que la fiscalía les pueda explicar cómo son los procesos. Pero que no sea una decisión de nosotros el acceso a la justicia. Sí trabajar en pos de.⁹²

La propia ley de trata funda e institucionaliza desde sus orígenes esta dicotomía cuando se expresa en la fundamentación del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo que “Los derechos humanos de las víctimas deben ser el centro de atención en todas las intervenciones y su protección debe priorizarse frente a otras acciones como la investigación y persecución de los tratantes y explotadores” (Proyecto de Ley Normas para la prevención y combate a la trata de personas, Exposición de Motivos, 2017; p. 18).

Asimismo, se evidencia en la propia formulación discursiva de los decisores de la política pública. Mariella Mazzotti manifestaba que “por un lado tenemos el nivel de la protección y por otro el de la persecución del delito, cosa que fue muy discutida en la Mesa de Trata porque hay que perseguir el delito pero también hay que proteger a las víctimas.”⁹³

En el proceso de discusión parlamentario, esto estuvo levemente esbozado pero no fue profundizado, ni en las discusiones en comisión y mucho menos en el seno parlamentario.

Luego de tener media sanción en la Cámara de Senadores, el proyecto de ley pasó a la Cámara de Representantes, en donde se le dio pase a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. En la misma, la diputada del Frente Amplio Cecilia Bottino propone que el proyecto de ley pase a la Comisión Especial de Población y Desarrollo. El diputado también del Frente

⁹² Entrevista a Perroni.

⁹³ Comisión Especial para el análisis del estado de situación de la trata de personas en el Uruguay y la generación del correspondiente marco normativo de la Cámara de Senadores, Carpeta N° 911/2017, Versión taquigráfica de la sesión del 08 de mayo de 2017..

Amplio Pablo González, realiza una intervención que apunta a los marcos conceptuales desde los cuales se comprende el fenómeno.

[...] tengo la responsabilidad de decir que no me parece un tema de política migratoria sino de política criminal. Por lo tanto, me parece que la Comisión que lo debería tratar es la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración y no la Especial de Población y Desarrollo, porque no estamos analizando la política migratoria de un grupo de personas sino una política criminal [...] debemos tener claro que no estamos discutiendo lo mismo.⁹⁴

El proyecto de ley es aprobado finalmente en la sesión de la Cámara de Representantes del 11 de julio de 2018. La misma quebró el clima de consenso con el que se venía encarando el tema desde el Senado en donde todos los representantes de los partidos políticos se encontraban alineados sin mayores discrepancias en lo plasmado en la letra del proyecto de ley. En Diputados, las referencias a la “ideología de género” que para algunos diputados del Partido Nacional atraviesa la norma analizada, el peligro de un “turismo abortivo” que podría acarrear la aprobación de la misma, los cuestionamientos a las figuras penales creadas así como una leve referencia a la no consideración del consentimiento de la víctima, propiciaron que varios diputados no acompañaran la sanción del proyecto. La única referencia directa a la ausencia de un enfoque que privilegie la persecución del delito la hizo el diputado del Partido Nacional Aldo Lamorte, lo que no fue ni respondido ni reiterado por ningún otro legislador⁹⁵.

Como vimos, la normativa recoge y es producto de la visión de los actores que mayoritariamente entienden que se puede priorizar un aspecto por encima del otro. Si bien el Inmujeres mantiene una postura institucional afín de que se persiga el delito como una forma de “cerrar la canilla”⁹⁶, se evidencian dificultades para

⁹⁴ Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, Carpeta N° 659 de 2015 y S/C, Versión taquigráfica de la sesión del 28 de febrero de 2018.

Para la presente investigación Pablo González fue consultado acerca de este intercambio y aclaró que lo que primó más que nada para la derivación a la Comisión Especial de Población y Desarrollo tuvo que ver con un tema de ejecutividad y el objetivo de brindarle celeridad al trámite parlamentario, y no tanto una concepción desde la cual se estaba entendiendo el tema.

⁹⁵ Diario de sesiones de la Cámara de Representantes, 29ª sesión, N° 4175, del 11 de julio de 2018.

⁹⁶ Entrevista a Sena.

plasmarse en cuestiones concretas. Una manifestación de ello es la inexistencia de datos estadísticos por parte de Inmujeres de cuántas víctimas han realizado una denuncia judicial, lo que se suma a un marco general de ausencia de indicadores de evaluación de la política de acuerdo a las personas entrevistadas para la presente investigación.

Las personas entrevistadas vinculadas a instituciones encargadas de la persecución e investigación del delito (MI, PJ y FGN) identifican dicha visión antinómica entre persecución y protección como un tema persistente en el recorrido realizado en nuestro país.

Hay una brecha entre la protección de la víctima y el combate...yo en la mesa siempre insistía mucho en el combate de la trata, porque trabajamos mucho en el área de la protección de la víctimas, y yo creo que una cosa tiene que ir de la mano de la otra, porque vos podés proteger a esta víctima, lograr rescatarla, salvarla de una red pero la red va a ir a buscar otra...⁹⁷

Cecilia Erhardt, subdirectora de la División de Políticas de Género del Ministerio del Interior manifiesta que

“Es un tema que siempre planteamos, porque no podés tener 500 víctimas y yo no tener una operación. Hemos tenido muchas veces reuniones, y le decimos, yo no te digo que me des el nombre de la víctima, pero de la información que te dio la víctima danos esa información como para investigar dónde la estuvieron explotando, quiénes fueron los tratantes, las redes. No atacamos el problema, yo sé que priorizamos la víctima y lo demás pero yo qué sé. Tenemos una falla ahí... el Inmujeres no nos brinda la información”.

De esta forma se marca una brecha entre la forma de concebir el problema y qué aspectos de la política pública privilegiar, con un claro predominio en la atención a las víctimas del delito, siendo un objetivo subsidiario la persecución del mismo.

Cabe preguntarse ¿qué factores inciden en la construcción de la dicotomía protección de la víctima y persecución del delito? Podemos encontrar respuesta en el modelo desde el cual se ha entendido la trata de personas en nuestro país y que se ha planteado como hegemónico en los periodos analizados, así como en la perspectiva desde la cual se ha definido el problema de la trata sexual.

⁹⁷ Entrevista a Ghione.

Si revisamos los protocolos, guías y planes que desde las instituciones del Estado se han producido mencionados en este capítulo, encontramos que las perspectivas que han primado han sido la de derechos humanos y la feminista (Cortes Nieto, et al., 2011) , como forma de comprender el fenómeno y sus factores causales. Diferentes actores entrevistados del MI e Inmujeres así lo han definido, con excepción de la sociedad civil, que considera que. Sandra Perroni consultada al respecto manifiesta que “el Estado siempre ha oscilado entre los derechos humanos y el combate al delito”, con cierta tendencia a fortalecer esta última postura.⁹⁸

No obstante, contrario a lo que formula Perroni, el combate al delito no aparece como una perspectiva fortalecida en los hechos, de acuerdo a los indicadores cuantitativos si consideramos la totalidad de víctimas atendidas por el propio servicio de atención y los casos investigados a nivel penal.

Como pudimos ver en el capítulo 1 cuando abordé las diferentes perspectivas desde las cuales se ha entendido la trata de personas (Cortés Nieto, et al., 2011), describía el modelo de derechos humanos basado en algunas premisas orientadoras que ponían a las víctimas en el centro de la intervención, la cual tiene que estar enfocada en su protección y asistencia. Este modelo pone por encima los derechos de las víctimas mas allá del resultado que se pueda obtener en un proceso penal, el cual queda como un efecto subsidiario y no buscado intencionalmente en la estrategia a seguir, teniendo en cuenta que el sistema de justicia produce efectos revictimizantes para las personas que sufren el delito. De esta forma, se contrapone al enfoque de política criminal, al que se acusa de hacer un uso instrumental de las víctimas para lograr condenas.

¿Son acaso perspectivas que irremediablemente tienen que ir separadas en un abordaje integral que un Estado busque llevar adelante en el combate a la trata de personas? Si bien algunas personas consultadas para la presente investigación no lo consideran de esa forma, en la vía de los hechos aparecen como posiciones irremediablemente antagonistas. Es decir, si se apunta a perseguir el delito no

⁹⁸ Entrevista a Perroni.

puede ser a costa de ningún tipo de participación de la víctima en el proceso; al mismo tiempo, los equipos técnicos se muestran reticentes a brindar información a los operadores de la justicia, volviéndose un callejón sin salida.

Encontramos que este problema se sustenta, además, en cómo se concibe el fenómeno de la trata. A partir de la revisión documental y las entrevistas a informantes calificados, el problema aparece definido de las siguientes formas: como un problema social (Mazzotti), como violación de los derechos humanos y una manifestación de la violencia de género y diversidad (Perroni, Erhart) y como un delito de lesa humanidad (Díaz). Al mismo tiempo, el modelo de derechos humanos representa a quienes cometen el delito como grupos de crimen organizado, “redes de corrupción con gran poder económico” y “transnacionales” (González, Tuana; 2011; p. 11), “un crimen que adquiere dimensiones nacionales y transnacionales” (González, Tuana, 2012; p. 19). Sin embargo, llama la atención que representándolo como un delito vinculado a organizaciones de crimen organizado, la perspectiva criminológica se encuentra completamente ausente en todos los documentos que se han elaborado a lo largo de los diferentes periodos en la construcción de la política pública. Si bien se enuncia como tal, queda aislado en el desarrollo analítico que se formula, con sus consecuencias prácticas en las dificultades para integrar dicha dimensión a la elaboración de la política pública y en el logro de determinados indicadores que den cuenta de una respuesta eficaz por parte del sistema de justicia.

Existe una disparidad entre lo que se enuncia como un horizonte deseable y lo que luego se acciona para ello. Ahora bien, esta disparidad parece intentar reducirse a partir del cambio de paradigma que introdujo el CPP vigente, creándose la UVyT en el seno de la FGN y con acciones concretas para la protección de las víctimas, establecidas incluso por ley.

El nuevo escenario judicial penal. Entre (des)confianzas y desafíos

Hay consenso en todas las opiniones recabadas que el nuevo escenario dispuesto por la modificación del CPP constituye un factor normativo que facilita mecanismos de investigación y persecución del delito de trata, en varios sentidos: en materia de instrumentos concretos para la declaración de las víctimas, en herramientas para su protección y de reconocimiento de sus derechos. Sin embargo, estos mecanismos institucionalizados parecen aún no tener efectos en la disminución de la brecha entre casos detectados y las denuncias ingresadas al sistema de justicia.

Algunos actores encargados de la atención y asistencia de víctimas señalan como problema las pequeñas dimensiones territoriales de Uruguay, las cuales no posibilitarían verdaderas condiciones de protección para las víctimas. A esto, otros actores institucionales contraponen experiencias de protección a víctimas y testigos de otros delitos, que vienen siendo exitosas. En ese sentido, desde diciembre de 2017 a partir de los delitos extorsivos cometidos por un grupo criminal en la zona de Casavalle (Montevideo), se comenzó a implementar el Programa de Testigos Protegidos, llevado adelante por la UVyT de la FGN.

El programa de testigos protegidos es una estrategia que empieza en diciembre de 2017 con los operativos de Casavalle. Y en realidad uno de los aprendizajes que nos deja es la posibilidad –contra todo el descreimiento, incluso del sistema de justicia– de que sí es posible en Uruguay tener medidas de protección para aquellas víctimas o testigos que, viviendo situaciones de alta peligrosidad, logren participar en el proceso penal. Una de las medidas que está recomendada [...] para los países pequeños como nosotros, es la relocalización como medida de seguridad [...] en un lugar que le brinde una seguridad territorial para poder iniciar una vida libre de esta situación.⁹⁹

Esto constituye un avance significativo en materia de protección a las víctimas en relación a las posibilidades que existían en el sistema inquisitivo.

Las víctimas todas, que declararon por este tema, se les hizo la protección en ese momento como había..., en el juzgado. Se les preservaba la identidad con el sobre, la letra, quedaban en caja fuerte [...] Es muy difícil

⁹⁹ Entrevista a Solari.

proteger del todo. Porque si tu estás en una red y la persona sabe a quién captó, es obvio que sabe que si captó veinte, una de las veinte o las veinte fueron las que lo delataron. Y si sabe cómo llegar a ella, es obvio..., aparte es un país muy chico. Es obvio que sabe cómo llegar también. Por eso nosotros siempre tratamos de fortalecer a la víctima, para que ella estuviera fuerte y dijera "bueno, pese a la protección que se le dé, que se mantenga", ¿no?¹⁰⁰

Sin embargo, a pesar de la evidencia de la propia experiencia que se viene desarrollando, la desconfianza hacia el sistema de justicia y los operadores encargados de la protección y persecución del delito persisten como una reminiscencia inquisitorial.

En ese sentido, Luis Purtscher señala

El haber lidiado durante décadas con un Poder Judicial que se ponía por encima de la sociedad y sus operadores no eran capaces de mantener un diálogo de mayor horizontalidad con otras instituciones y con otros funcionarios públicos, de la misma categoría que ellos. Creo que este es un aspecto que se está logrando manejar y de buena manera. Se está construyendo horizontalidad, se está construyendo confianza. Lo que no hemos logrado todavía es que la confianza avance en la misma medida que la voluntad de cambiar estos procedimientos. Que también creo que va a llevar un tiempo. Pero construir confianza puede llevar una década.¹⁰¹

Podemos interrogarnos ¿desde qué experiencias se ha construido la desconfianza? Más aun teniendo en cuenta que los actores intervinientes de la sociedad civil y los operadores judiciales de crimen organizado y fiscales describen experiencias exitosas de colaboración mutua en los pocos casos de trata en la etapa inquisitorial en la que intervinieron en conjunto.

Incluso hubo varias operaciones, como Operación Las Palmeras, Operación Imperio, Eclipse y todo eso, donde se trabajaba de forma muy combinada, muy articulada. Atendiendo a la víctima, dándole protección y atendiendo el combate del delito. Era la época de los primeros casos en los juzgados de crimen organizado, con la fiscal Mónica Ferrero, con Graciela Gatti, prostitución vip. Hay un montón de operaciones donde realmente se pudo dar la combinación.¹⁰²

Es como trabajoso todo. Las sensaciones que cada uno mira, desde su punto de vista, y no siempre era fácil coordinar. O sea, no había un sistema

¹⁰⁰ Entrevista a Ferrero.

¹⁰¹ Entrevista a Luis Purtscher, Presidente del CONAPEES – Inau, realizada el 29/10/2019.

¹⁰² Entrevista a Perroni.

de coordinación institucional, me parece a mí, eficiente. Pero sí funcionaba bien cuando uno encontraba a las personas adecuadas en los lugares adecuados. Entonces habían cosas que funcionaban muy bien, coordinadas...¹⁰³

Tal vez la desconfianza se haya construido a pesar de las experiencias exitosas, por otras razones no enunciadas por los actores entrevistados y cuya elucidación solo puede develarse a través de algunos mecanismos hermenéuticos. Como ser por ejemplo, las características de un sistema inquisitorial hermético, donde mas allá de la protección incipiente hacia las víctimas, no se sostenía en base a un lugar preponderante y central para las mismas y no se le consagraba derecho alguno, independientemente de las voluntades individuales de los jueces actuantes, como queda demostrado en los testimonios aportados.

Las posibilidades de brindar protección se entremezcla con otro aspecto de la problemática por demás controversial, vinculado al consentimiento de las víctimas. Este reviste una serie de disputas de sentidos que entretengan el campo de problemáticas en todas sus dimensiones, ya sea para consentir la asistencia, consentir las posibilidades de que se investigue y consentir la situación en la que se encuentra, aspecto este sobre el que me detendré a continuación.

El lugar del consentimiento en los casos analizados

Cuando hablamos de consentimiento nos referimos a la posibilidad de la persona de aceptar determinadas condiciones, con su capacidad para autodeterminarse y evaluar las consecuencias de sus actos. El mismo, “ha de ser voluntario y no debe estar viciado por coacción, engaño ni fraude; debe ser dispuesto por quien entiende plenamente el alcance del mismo y las consecuencias de renunciar total o parcialmente al bien jurídico” (Aller, 2008; p. 1), es decir, el bien material o inmaterial que el derecho se encarga de proteger. Como vimos en el capítulo 1, el consentimiento fue un punto de fuerte debate en la aprobación del Protocolo de Palermo. De igual forma, lo fue en el proceso normativo que se dio en Argentina.

¹⁰³ Entrevista a Gatti.

En Uruguay, el debate se dio de manera diferida entre actores de la academia y de la sociedad civil, en oportunidad de sus comparecencias a nivel parlamentario.

El penalista German Aller cuestionó fuertemente el artículo acerca del consentimiento que figura en la ley 19643, manifestando su innecesaria incorporación y plantea una argumentación que remite en sus bases a las que se ofrecen en el marco de las discusiones en la vecina orilla entre sectores abolicionistas y las asociaciones de las trabajadoras sexuales.

Nosotros, los penalistas en general, jueces, abogados, científicos y estudiosos del derecho penal y prácticos no vamos por el camino de rechazar el consentimiento de la víctima. Estamos totalmente a contramano: cada vez le damos más importancia al consentimiento de la víctima porque hace decaer el tipo penal objetivo. El consentimiento de la víctima opera directamente sobre el bien jurídico. Claro, quienes pergeñan estas disposiciones a nivel internacional no saben lo que es bien jurídico, no conocen la discusión que viene de fines del siglo XIX para llegar a un concepto garantista del bien jurídico, que significa una limitación al tremendo poder punitivo del Estado [...] El consentimiento, cuando se otorga por una persona capaz de consentir, no solo mayor de edad, sino en la situación específica... pensemos en una persona que está sometida a la esclavitud o directamente análogo a ella, no va a ser válido. Pero no necesitamos este artículo; esto ya está resuelto desde hace doscientos años por el derecho penal. No necesitamos decir esto. En cambio, el consentimiento de una persona que quiere prostituirse no tengo empacho en decir que la prostitución me parece una conducta denigrante; el hecho de utilizar el cuerpo desde el punto de vista de las prácticas sexuales para obtener dinero, en lo personal, me resulta inmoral es una conducta lícita esencialmente. Hay que reservar el espacio de la moralidad para otro campo que aquí nada tiene que ver. Si la prostitución es una actividad lícita, legítima, también tenemos que admitir a la persona que se prostituye, lícita y legítimamente, que su consentimiento puede valer en el margen de lo que sea disponible. Esta ha sido una larga discusión en el derecho penal. Si la persona quiere tener el equivalente a un representante o promotor, lo que habitualmente conocemos como proxeneta, tendríamos que admitirlo, en la medida en que no sea un sometimiento a la esclavitud o algo análogo.¹⁰⁴

De forma diferida, a la siguiente reunión de la comisión, la oportunidad de réplica estuvo a cargo de las representantes de la sociedad civil que fueran invitadas. En ese sentido, la integrante de la ONG El Paso, Andrea Tuana, defendió la

¹⁰⁴ Comisión Especial de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes (CEPD-CRR), Carpeta N° 2634 de 2017, Versión Taquigráfica de la sesión del 10 de mayo de 2018.

incorporación del consentimiento tal como está expresado en la norma y de forma directa respondió las argumentaciones de Aller en sesión anterior diciendo que

estas redes son muy ingeniosas y estratégicas a la hora de captar a las víctimas. Por lo tanto, no van a utilizar estrategias burdas, de esclavización o encadenamiento, sino estrategias muy sutiles, de coerción, de manipulación, en algunos casos, de engaño. Por eso, la cuestión del consentimiento es medular. Si sacamos lo relativo al consentimiento de este proyecto de ley, entonces, no sirve para nada, porque nunca podemos pensar que las víctimas de trata han consentido ser explotadas, manipuladas y que sobre ellas se ejerza algún grado de coacción. Digo esto porque, lamentablemente, los penalistas no entienden de qué estamos hablando cuando se plantean estos problemas y, rápidamente, aducen argumentos acerca de las libertades y las garantías de los imputados, bla, bla, bla.¹⁰⁵

Por su parte la abogada Valeria España, integrante también de ONG El Paso, manifestó que

en el caso concreto de la trata de personas estamos en una situación de abuso de poder y, por tanto, la protección tiene que ser total. En ese sentido, creo que también no hay que ser ingenuos con relación a algunos aportes que se han hecho desde la academia; academia e Instituto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho eminentemente patriarcal, que no ha logrado armonizar sus pensamientos en concordancia con los derechos humanos y con los avances de la comunidad internacional en la protección del derecho internacional de derechos humanos¹⁰⁶.

De esta forma, se deja sentadas las bases para un debate que no tuvo resonancias en la discusión del plenario de la Cámara de Diputados en oportunidad que se aprobara el proyecto sin generar mayores polémicas¹⁰⁷.

Ahora bien, en Uruguay, el hecho que una persona considerada víctima de una situación de trata, manifieste que su voluntad no fue doblegada por amenazas, engaños o violencias, ¿constituye un factor atenuante o absolutorio del delito para los operadores judiciales?

¹⁰⁵ Comisión Especial de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes (CEPD-CRR), Carpeta N° 2634 de 2017, Versión Taquigráfica de la sesión del 17/05/2018.

¹⁰⁶ Idem anterior.

¹⁰⁷ El único legislador que manifiesta una postura alineada con el planteo de Aller fue el diputado del Partido Colorado Ope Pasquet.

Tanto el análisis de las sentencias como las entrevistas a operadores de la justicia, evidencian que el consentimiento otorgado por una víctima en el marco de una situación de trata, no constituye un obstáculo a la hora de llegar a una condena ni para identificar la existencia de un delito. Si miramos el caso de Argentina, esto no era así, al menos desde 2008 hasta el 2012, periodo en el que estuvo vigente la ley 26364. Dicha norma establecía que debía de probarse que el consentimiento de las víctimas había sido doblegado a través de algunos de los medios comisivos previstos, tal como se define en el Protocolo de Palermo.

En Uruguay, la invalidez del consentimiento se encuentra plasmada desde el origen de la Ley 8080 de Proxenetismo. En entrevistas mantenidas con los operadores judiciales, los marcos referenciales se encuentran alineados con este paradigma.

con relación al consentimiento, el delito se puede tipificar igual, o sea, ya desde el consentimiento de la víctima. Es decir, nadie puede consentir ser explotado. Ya eso estaba en la ley anterior, se mantiene en la ley integral, y por lo tanto no había problema.¹⁰⁸

Lo que pasa que... hay que ver ese consentimiento, en qué situación lo daban. Porque el consentimiento bajo una situación de vulnerabilidad de sus derechos, yo digo: ¿eso es un consentimiento válido? ¿o es un consentimiento totalmente viciado?¹⁰⁹

[...]todo este cambio que ha habido, toda esta visualización del problema y de cómo el juez debe valorar la prueba [...] eso ha permitido avances aunque yo sé que queda por hacer mucho en la cabeza de los jueces. Porque realmente a veces la víctima no se visualiza como tal y se le dificulta al juez visualizarla como víctima.¹¹⁰

El análisis de las sentencias refuerza esta idea. Algunos ejemplos de ellos son los siguientes:

Algunas de las víctimas relatan amenazas, golpizas de parte de los mismos, otras en cambio, refieren que trabajaban para los mismos pero que lo hacían voluntariamente y que no eran maltratadas, que se hacían llamar sus maridos, actuando en verdad como “fiolos” o “proxenetas” (Sentencia N° 8/2015, iue 426-62/2010)

¹⁰⁸ Entrevista a Gatti.

¹⁰⁹ Entrevista a Adriana de los Santos, ex jueza de Crimen Organizado 2012 – 2016, realizada en Montevideo.

¹¹⁰ Entrevista a Sánchez.

El consentimiento dado por la persona no hace justo todo lo que se haga, ni exime de reproche lo que se hace. El hecho de que la víctima conozca por anticipado que va a dedicarse a la prostitución, no atenúa la conducta delictiva del agente ya que se ha utilizado los medios de la trata y el elemento de explotación permanece (Sentencia N° 21/2016, iue 490-164/2014).

Es claro que el consentimiento de la prostituta no es relevante para enervar la ilicitud ya que la mujer puede consentir prostituirse pero no que se la explote (Sentencia N° 7/2015, iue/474-167/2010).

En el resto de los casos, la desestimación del consentimiento de las víctimas que puede haber estado presente en las circunstancias de los hechos, se manifiesta a través de la invocación de la propia normativa que la contiene, en general la Ley 8080 y su modificativa 16707, que aplica para el delito de proxenetismo.

También se puede apreciar que la voluntad expresa que pueda dar una víctima, es un aspecto que es utilizado por las defensas de los acusados para mitigar los efectos punitivos de la sentencia y que la misma sea por un delito con una pena menor. En uno de los casos paradigmáticos y mediáticos de nuestro país, conocido como “Operación Las Palmeras”, el abogado defensor comparte la acusación fiscal de uno de los imputados en cuanto a la tipificación de proxenetismo pero “discrepa con la tipificación del delito de trata de personas que realiza el Ministerio Público en su libelo acusatorio, sosteniendo que su defendido no obligaba a las meretrices mediante abusos, violencia o engaños a ejercer la prostitución y que él las “protegia” y “les daba la posibilidad de ir a trabajar a Europa específicamente [...] Solicita que se lo condene por un delito continuado de proxenetismo y lavado de dinero a una pena de seis años de prisión” (Sentencia N° 8/2015, iue 426-62/2010)

Si bien podemos apreciar que la presencia o ausencia del consentimiento de una víctima, no es esgrimido como un argumento para desestimar la presencia del delito, si se evidencia que el mismo tiene un peso en la valoración que realizan los operadores jurídicos para la tipificación del delito.

Del análisis discursivo de algunos de los actores judiciales surge que la detección de engaños u otras formas lesivas de la voluntad de las víctimas, orienta la

tipificación del delito hacia trata de personas, mientras que su ausencia y la marcada voluntad de la persona en ejercer la prostitución de forma voluntaria, lo hace hacia el delito de proxenetismo.

Lo que pasa que la trata, para que se de con todas las características que dice la normativa, tenes que probar muy bien el engaño. O la intimidación. Y que la víctima fue realmente víctima, y atacada...¹¹¹

En uno de los casos analizados que involucraba a víctimas dominicanas, la jueza de Crimen Organizado Dra. Beatriz Larrieu, desestimó el delito de trata de personas tomando en consideración las posibilidades de agenciamiento que presentaban las víctimas para el ejercicio prostitucional.

Tal como acertadamente señala la defensa [de uno de los imputados] la migración de personas que se dedican al ejercicio de la prostitución, no puede ser confundida ni determina necesariamente que se haya perpetrado un delito de trata de personas. En la especie, quedó acreditada la migración de mujeres dominicanas hacia nuestro país, las cuales – por distintas razones – finalmente trabajaron en la prostitución.” (Sentencia 6/2017, iue 288-213/2014)

Consultada al respecto, Larrieu manifestó que

El proxenetismo entiendo que obviamente hay una situación como en este caso de prostitución y el dueño de la whiskería obtiene un beneficio [...] del ejercicio de la prostitución [...] de las mujeres que trabajan porque les cobra, o les cobran las copas que le llaman, le cobra la habitación, o sea, él obtiene un beneficio en realidad del trabajo de ellas. Claro, en el tema de trata hay todo una situación de contexto [...] una explotación mas general, de dependencia. Por ejemplo [...] que le retienen la documentación, no pueden salir, es como una situación mas grave de control, no? En el proxenetismo, mas allá de que se pueda hablar [...] de la explotación de la mujer [...] son casos donde las mujeres trabajan y buscan un lugar donde ejercer la prostitución y ahí el que se beneficia en cierto modo con lo que le cobra es el dueño de la whiskería [...]. En la trata hay una explotación más... más abusiva si se quiere.¹¹²

En la misma línea, el fiscal Carlos Negro, que también actuó en ese caso, manifestó en relación a esto que

... no había ningún elemento que llevara ni al engaño ni a la retención del pasaporte [...] Venían a trabajar de prostitutas a un país donde la

¹¹¹ Entrevista a Ferrero.

¹¹² Entrevista a Beatriz Larrieu, jueza de Crimen Organizado, realizada el 20/09/2019 en Montevideo.

prostitución es legal, la falta de esos elementos no daba lugar a afirmar que había un constreñimiento de la voluntad de las víctimas para catalogar que esas víctimas eran tratadas de alguna forma, esa falta de elementos puede generar dudas.¹¹³

El nivel organizativo del grupo criminal como un factor diferencial

La sentencia de la jueza Larrieu, citada anteriormente, además de incorporar la definición del Protocolo de Palermo, cita uno de los textos elaborados por Inmujeres (s.f.), *La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*. A partir del mismo plasma en la sentencia que “en general es un comercio llevado a cabo por redes esclavistas, redes de corrupción con gran poder económico” (cap. 1, p. 11)

Consultada al respecto, manifestó que “uno piensa siempre que tiene que haber una organización, o por lo menos una mínima organización, dedicada a captar personas y de mantenerla en determinada situación y trabajando en determinadas actividades...”¹¹⁴

Si me detengo a analizar los discursos de algunos de los operadores judiciales entrevistados, encontramos que al igual que lo manifestado por Larrieu, la complejidad de la organización criminal involucrada (en caso que la haya) resulta un elemento que parece tener peso al momento de establecer una sentencia de trata de personas.

En el marco del proceso penal acusatorio, un ejemplo de ello es un caso que fue formalizado como trata de personas pero la sentencia condenatoria fue proxenetismo. La Dra. Alba Corral, fiscal titular que se encontraba al frente de dicho caso, manifestaba en ese sentido lo siguiente:

yo creo que tenía que haber una organización. Porque qué pasa; por eso es que está la ley 18.026... Es esa ley de Lesa Humanidad de los delitos. Porque está vinculada a la esclavitud, a todo lo que sabemos. Entonces, yo lo que necesitaba en realidad, que aunque fuese trata interna, que hubiera

¹¹³ Entrevista a Carlos Negro, ex fiscal de Crimen Organizado 2016 – 2017, realizada en Montevideo.

¹¹⁴ Entrevista a Larrieu.

una organización aunque fuese precaria [...] Fijate una cosa, ellas en cualquier momento, más allá que su voluntad no implica consentimiento y es irrelevante, pero a los efectos te iban a decir: "No, yo venía en un ómnibus de CITA, yo me podía bajar en cualquier momento." Y venían todas de fiesta en el ómnibus. El contexto te daba que era otra cosa. En cambio si van, la reclutan, la traen, ahí ya estamos hablando de otra cosa.¹¹⁵

Sin embargo, los delitos de trata de personas pueden ser cometidos por personas nucleadas en grupos de alto nivel organizativo o pueden ser perpetrados por personas a nivel individual. La UNODC (2014) propone una tipología de las organizaciones de trata de personas, identificando tres niveles según el alcance de sus actividades: operaciones nacionales a pequeña escala, operaciones subregionales a mediana escala y operaciones transregionales a gran escala.

En la siguiente tabla se puede apreciar las características para cada nivel de organización:

Tabla 11. Tipología respecto de la organización de la trata de personas.

OPERACIONES NACIONALES A PEQUEÑA ESCALA	OPERACIONES SUBREGIONALES A MEDIANA ESCALA	OPERACIONES TRANSREGIONALES A GRAN ESCALA
Corrientes de trata nacionales o a corta distancia.	Corrientes de trata dentro de una misma subregión o en las subregiones cercanas.	Corrientes de trata a larga distancia que abarcan diferentes regiones.
Uno o unos pocos tratantes.	Pequeños grupos de tratantes.	Tratantes involucrados en la delincuencia organizada.
Número de víctimas reducido.	Más de una víctima.	Número de víctimas elevado.
Explotación por parte de la pareja.	Ciertas inversiones y ganancias están en función del número de víctimas.	Inversiones y ganancias elevadas.
Inversiones y beneficios limitados.	Cruces de frontera con o sin documentos de viaje.	Los cruces de frontera siempre requieren documentos de viaje.
No se precisan documentos de viaje para el cruce de fronteras.	El nivel de organización necesario depende de los cruces de fronteras y del número de víctimas.	Se precisa un complejo nivel de organización para trasladar a larga distancia a un gran número de víctimas.
No se precisa ningún tipo de organización o la que se requiere es muy reducida.		La actividad delictiva es duradera.

Fuente: resumen ejecutivo (UNODC, 2014; p. 14).

El informe también aclara que “las tipologías parten de una categorización a fin de explicar y comprender mejor los diversos aspectos de la trata. Puede que no existan tipos de trata “puros”, ya que siempre existe cierta superposición entre ellos” (UNODC, 2014; p. 14). Como se puede apreciar, desde esta perspectiva una

¹¹⁵ Entrevista a Alba Corral, fiscal de Delitos Sexuales, Violencia Doméstica y Violencia basada en Género, realizada el 27/02/2020 en Montevideo.

persona puede ser autora de un delito de trata a una escala organizativa pequeña, lo que tendrá como consecuencia también que la cantidad de víctimas sea reducida. A pesar de esto, encontramos que la representación mental y social que queda anudada a la cosmovisión de los operadores jurídicos y también a los actores sociales está relacionada con grupos criminales de mayor envergadura.

¿A qué se debe esta atribución conceptual que opera como captura de sentidos limitados? ¿Cómo se construye esta representación sobre el fenómeno y quienes lo perpetúan? Como vimos en el capítulo 3, en Uruguay la trata de personas ha sido entendida y construida desde el paradigma de derechos humanos, el cual representa a los tratantes como redes criminales organizadas a nivel internacional que interactúan con delincuentes locatarios, agentes policiales y funcionarios públicos, estableciendo una compleja red de corrupción. Si nos remitimos al análisis documental, se caracterizan a las redes de trata sexual en términos de “esclavistas”, “poderosas”, “de corrupción con un gran poder económico” y “transnacionales” (González, Tuana, 2011; p. 11), con “acceso al poder público a los efectos de lograr la falsificación de documentos, sortear inspecciones, obtener autorizaciones o habilitaciones, silenciar a quienes conocen el hecho, entre otros, por lo que la corrupción es un factor esencial para que persista la trata. Los tratantes utilizan mecanismos complejos, propios del crimen organizado y movilizan grandes sumas de dinero, a través de redes nacionales y transnacionales semejantes o coincidentes con las redes de tráfico de drogas y de armas” (González, Tuana; 2012; p. 30).

A partir de esta construcción conceptual, toda presunción de trata, supondrá la existencia de una red criminal organizada mayor que articula sus acciones para tales fines.

Un ejemplo de esto, es un caso ocurrido en el año 2019, en el cual un grupo delictivo de tres jóvenes fue desarticulado a partir de la denuncia que los padres de una adolescente realizaron por motivo de su desaparición. Esta fue captada a través de redes sociales y explotada sexualmente, al igual que otra joven mayor de edad. Dos de tres jóvenes que integraban el grupo fueron condenados a través de

un proceso abreviado por un delito de trata de personas. En la cobertura periodística que realizó el canal 10 en la edición central de Subrayado, la activista Andrea Tuana manifiesta en relación al caso que

realmente a nosotros nos parece que tendríamos que traspasar un poco el foco y pensar que en general estas redes están sostenidas no por jóvenes de 20 años sino que ellos son los captadores, los intermediarios sin quitarles la responsabilidad, pero evidentemente no son quienes están atrás de todo esto...¹¹⁶

La comprensión del fenómeno bajo esta perspectiva desliza un manto de desconfianza sobre el resultado judicial al que se llegó y termina sugiriendo que se debe de investigar más porque no es creíble que tres jóvenes estén frente a una red de trata. De esta forma, la construcción teórica del objeto/fenómeno, precede a la observación del mismo y condiciona la interpretación que se haga sobre este. Se busca lo que se sabe a modo de a priori conceptuales, y como consecuencia la realidad se amolda a la teoría y no viceversa. Siguiendo a Popper y Kuhn “la realidad se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina qué problema se ve” (Parsons, 2007; p. 120) y cómo se lo ve, agregó yo. Desde la postura de Tuana, todo esfuerzo en materia de respuesta penal será insuficiente ya que por más que se llegue a condenar a los responsables del delito, el presupuesto conceptual y axiomático de que las redes son interminablemente ramificadas en sus conexiones ascendentes, hará que el resultado penal se vea como un éxito precario. A pesar de la evidencia que da cuenta de la existencia de diferentes niveles de grupos delictivos, a la hora de hablar del fenómeno, las referencias siempre apuntan a las organizaciones a escalas de alto nivel, contribuyendo así a la construcción de un imaginario y representación social que la vincula siempre con el crimen organizado internacional, desconociendo expresiones del fenómeno que responda a características del propio país. En ese sentido, Uruguay presenta una particularidad que está dada por tener reglamentado el ejercicio prostitucional, prohibido el proxenetismo y habilitado el gerenciamiento de locales para la prostitución (whiskerías, prostíbulos). ¿Cómo se

116 Edición central de Subrayado, Canal 10, emitida el 12 de agosto de 2019.

ha incorporado esta característica de Uruguay al diseño de la política pública?
¿Cómo incide esto en la persecución del delito?

La prostitución reglamentada y la trata sexual. La discusión desmentida

La relación entre trata sexual y prostitución es ineludible y problemática. La existencia de estudios académicos que profundicen en sus implicancias son escasos y la producción existente se encuentra influenciada por los posicionamientos ideológicos desde los cuales se entiende la prostitución, produciendo sesgos previos que anticipan las conclusiones a las que se pretenden llegar como reveladoras. Nilkas Jakobsson y Andreas Kotsadam (2015) realizan un estudio sobre la vinculación entre trata sexual y prostitución que logra trascender dichas dificultades epistemológicas. Los autores buscan contribuir a disminuir el vacío en la evidencia empírica sobre la cual las corrientes abolicionistas y reglamentarias confrontan sus argumentos. Para ello, realizan una categorización de los países en estudio según los regímenes de políticas sobre la prostitución (abolicionismo, prohibicionismo y reglamentarismo) estableciéndose tres categorizaciones: aquellos países donde el comercio sexual está prohibido, la segunda donde es legal pero el proxenetismo es ilegal (incluida la administración de prostíbulos) y una tercer categoría donde tanto el ejercicio prostitucional como el proxenetismo y/o ser propietarios de lugares para su ejercicio son legales. Por otra parte, realizan un estudio de caso de la situación de Suecia, paradigma abolicionista en materia prostitucional, y Noruega, que a partir de 2009 decide seguir los pasos del primero. Tanto los estudios de caso como el análisis cuantitativo apuntan a la misma conclusión,

Las conclusiones del estudio plantean que

la prevalencia de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial es menor en países donde la prostitución es ilegal, mayor en aquellos donde está legalizada, e intermedia en donde la prostitución es legal y el proxenetismo ilegal[...]leyes mas severas pueden conllevar una reducción en la cifras de trata, también pueden provocar un incremento en la

violencia y demás formas de criminalidad asociada, así como una mayor estigmatización de las mujeres que ejercen la prostitución (2015; p. 244).

En síntesis, a mayor severidad normativa hacia la prostitución, menos trata. No obstante, es pertinente la advertencia que realizan las compiladoras del texto (Hurtado, Iranzo, 2015) en donde el estudio es publicado, cuando consideran que sería interesante que dichas conclusiones fueran contrastadas con la realidad de América Latina y el Caribe. En la misma línea, la realidad de Uruguay es un caso atípico en relación a la clasificación de países que los autores realizan sobre las políticas que llevan adelante en materia prostitucional, ya que no entraría en ninguno de las tres categorizaciones propuestas al tener regulada la prostitución, ilegal el proxenetismo y habilitados los lugares para el ejercicio del comercio sexual (prostíbulos, whiskerías y bares afines). De ahí que las conclusiones aportadas por el estudio no pueden ser aplicadas de forma lineal a la realidad de nuestro país, sino que puede servir como un antecedente orientador para la definición del problema y la profundidad en su investigación a la que el presente trabajo busca aportar.

Hay coincidencia en los actores institucionales y organizaciones entrevistados en que la prostitución legal en nuestro país dificulta la investigación de los casos de trata.

Sí, sin dudas... porque hay lugares... por ejemplo los bares de ruta donde pasan camioneros y eso, siempre hay prostitución pero detrás el cliente ocupa, paga, se va y no tiene idea si hay una voluntariedad por decirlo de alguna forma o están obligadas las muchachas trabajando, yo creo que también falta un poco de conciencia, de crear conciencia.¹¹⁷

Es un gran problema. Porque encubre muchas veces situaciones de trata. El problema de cómo está regulada la prostitución, que parece todo muy civilizado, encubre muchas veces situaciones de trata. Y creo que no deja visualizar la situación de las víctimas que están siendo sometidas a trata.¹¹⁸

Condiciona desde la detección [...] es navegar en aguas complejas teniendo el trabajo sexual reglamentado como lo tenemos.¹¹⁹

[la reglamentación del trabajo sexual] favorece la trata interna y favorece la falta de identificación de la trata interna, por ejemplo todo el recambio

¹¹⁷ Entrevista a Blanc.

¹¹⁸ Entrevista a Gatti.

¹¹⁹ Entrevista a Sena.

en la noche en los distintos circuitos que hay entre las distintas whisquerías en el interior y todo eso queda como algo naturalizado y propio del mercado sexual, como una característica del mercado sexual cuando en realidad a una mujer, yo que sé trabaja en Durazno y de repente la llevan a Cardona y le cambian un montón de cosas y no es algo que ella esté consintiendo, lo hace porque sino después se queda sin posibilidades de volver al boliche.¹²⁰

A pesar de esto, el modelo regulatorio y su incidencia en la trata sexual, no se ha puesto sobre la mesa para ser debatido profundamente.

Esa [la reglamentación de la prostitución] es una de las tantas contradicciones. [...] Lo que pasa es que [...] no se ha logrado plantear con la suficiente fuerza como para que el debate se instale. Ni siquiera se ha instalado [...] Yo creo que es un debate que nos debemos, sin duda alguna.¹²¹

¿Cómo puede explicarse que el país no haya incorporado este aspecto al análisis de la dimensión del problema de la trata sexual, como si lo ha hecho Argentina?

Como vimos en el capítulo 3, el Estado uruguayo ha construido su política pública en la materia en una fuerte alianza con las organizaciones de la sociedad civil, algunas de las cuales forman parte del movimiento feminista. Esto nos aproxima a una posible respuesta a la pregunta formulada previamente.

El ejercicio prostitucional no ha sido un fenómeno tematizado por los movimientos feministas en el Uruguay, como si lo es en Argentina, lo que podría tener incidencia en su incorporación como un factor que incide en la trata sexual. Al no ser un tema de agenda de los movimientos de mujeres organizadas y feministas, no se desliza hacia los ámbitos de decisión de la política en los que participan. Tampoco lo integran, los actores críticos que impulsan determinadas decisiones desde sus roles institucionales, que mayoritariamente provienen de la misma sociedad civil¹²².

Lilián Abracinskas considera que el abordaje que se ha dado en el país en relación al tema prostitución o trabajo sexual ha sido “muy discontinuado, muy inconexo,

¹²⁰ Entrevista a Perroni.

¹²¹ Entrevista a Díaz.

¹²² Quienes asumieron la dirección del Inmujeres en los periodos analizados, tienen largas trayectorias en diferentes organizaciones de la sociedad civil vinculadas al movimiento feminista en Uruguay.

poco profundo, quizás y muchas veces ya muy sesgado. O sea, investigaciones, trabajos, informes, políticas, servicios y después ya se toma desde una posición asumida”. Considera que ha primado un clima de respeto en cuanto a las posiciones conocidas de militantes feministas que ocupan cargos institucionales en el Estado y las pertenecientes a la sociedad civil y entiende que las políticas públicas que se han llevado adelante han sido fundamentalmente desde el abolicionismo. “Yo creo que en eso nos sirve ser la penillanura suavemente ondulada, tenemos discrepancias, tenemos diferencias, pero lo que sí tenemos es un respeto mutuo”, y entiende que un gran problema está dado por la debilidad de las organizaciones de trabajadoras sexuales¹²³.

Por su parte, Marina Morelli, considera que “las discusiones o los debates son entre quienes pensamos iguales. No creo que los feminismos se hayan juntado a discutir esto en ningún lado. Se discute entre quienes piensan igual...” Además identifica que uno de los obstáculos para la discusión tiene que ver con los términos en los que se da el debate cuando se produce, pensando por ejemplo en las discusiones fermentales de la vecina orilla entre abolicionistas y trabajadoras sexuales; “cuando discuten, lo que quieren ver es quién es mas prostituta. Y cómo yo te puedo cagar en la discusión porque en definitiva todas nos prostituimos...”. También identifica en la misma línea que Abracinskas que “en nombre de las prostitutas han hablado siempre otras feministas que no lo son...” lo que ha contribuido a su silenciamiento e invisibilización.¹²⁴

La evitación de abordar el tema prostitución en Uruguay atraviesa también la elaboración normativa sobre trata a la que se llegó en 2018, ya que de la misma forma, fue una decisión explícita la de no tocar las normativas existentes¹²⁵ como la Ley de Proxenetismo de 1927, aún vigente y por la cual se han llegado a algunas pocas condenas de casos denunciados inicialmente como trata de personas.

¹²³ Entrevista a Abracinskas.

¹²⁴ Entrevista telefónica a Marina Morelli, presidenta de la cooperativa Mujer Ahora, realizada el 06/02/2020 en Montevideo.

¹²⁵ Entrevista telefónica a Diana González, asesora para la redacción del proyecto de ley de trata de personas, realizada el 21/02/2020. Entrevista a Sena y Perroni.

De esta forma, el marco normativo uruguayo presenta una ley que tipifica como delito el proxenetismo, entendiéndolo como aquel que obtenga un beneficio de la prostitución ajena, habilita y regula la existencia de locales para el ejercicio prostitucional, los cuales son gerenciados por sus dueños, sin tampoco impedir que exista un límite en la cantidad que una persona pueda tener; y más recientemente, incorpora el delito de trata de personas en la que se desestima la posibilidad de que una persona brinde su consentimiento sin que haya operado alguna forma lesiva del mismo. Este escenario jurídico, pone en tensión la triada proxenetismo – trabajo sexual reglamentado – trata sexual, dificultando la detección de situaciones con apariencia delictiva y cuando se logra hacerlo, cuál es la tipificación mas adecuada.

Karina Núñez en entrevista publicada en La diaria manifiesta que “La trata de personas es real, pero si vos vas a la whiskería y conversás con las compañeras, sabés que de diez mujeres que hay adentro de una whiskería solamente tres tienen un fiolo. El resto, somos todas mujeres libertas que ejercemos el trabajo sexual de forma libre”, explicó, antes de agregar: “Lo que pasa es que se agarran de esas tres para cagarnos la vida a las otras siete” Para Núñez, las y los abolicionistas “necesitan” que las trabajadoras sexuales sean víctimas “porque, si no, no tienen razón de ser” (Demirdjian, 2018)

¿Cómo se regula actualmente el trabajo sexual en Uruguay?

La normativa más reciente que forma parte de la batería regulatoria está conformada por la ley 17515 de trabajo sexual, aprobada en el 2002 y su decreto reglamentario 480/003. La misma establece el trabajo sexual como una actividad lícita en las condiciones que fija la ley, estableciéndose los lugares privados (prostíbulos, whiskerías, bares de camareras, o similares) y públicos en los cuales se puede llevar adelante y las pautas de comportamiento de las personas trabajadoras sexuales. Como todo modelo reglamentarista se le da una participación preponderante en el control del ejercicio prostitucional a los ministerios del interior y de salud.

Por otra parte, la ley crea bajo la órbita del MSP la Comisión Nacional Honoraria de Protección al Trabajo Sexual. A la interna del MSP a quien se adjudica la responsabilidad de la coordinación de dicho espacio es al Programa de ITS/VIH-SIDA¹²⁶.

De acuerdo a la información aportada por actores de ambos ministerios, el funcionamiento de esta comisión en los últimos años ha sido menguado, lo que ha llevado a que prácticamente tenga un funcionamiento casi esporádico.

Existe un proyecto de ley que apunta a revisar la regulación del trabajo sexual tal como está establecido en la ley vigente. El mismo integra al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante MTSS), otorgándole un rol privilegiado en el contralor de las relaciones laborales que se establecen entre trabajadoras/es sexuales y los dueños de los establecimientos habilitados para su ejercicio, reconociéndose el trabajo dependiente, y trasladando a su órbita el funcionamiento de la Comisión de Protección al trabajo sexual.

Este es un aspecto que forma parte de la plataforma reivindicativa de AMMAR en Argentina, quienes entienden que

La ley de trata, las leyes de trata lo que hacen es poner todo en el combo penal, en la ley penal. Cuando hay cosas que claramente corresponderían al derecho laboral... Se está aplicando el código penal a lo que corresponde el código laboral. El derecho laboral de alguna manera, o sea la única actividad a la que se le está aplicando la palabra explotación en un sentido diferente a lo que es sistema capitalista en general, es al trabajo sexual. O sea, en el trabajo sexual todo es explotación. ¿Por qué? O sea, explotación es en el constructo general del derecho, una situación abusiva. No el obtener un lucro de una actividad, el problema no es que yo obtenga un lucro de una actividad, que acá es proxenetismo, se le aplica. Es la única actividad a la cual se le aplica una normativa específica. O sea, vos podés lucrar con la vida, con la muerte, con la salud, con la enfermedad, con la guerra, con las armas, con todo podés lucrar. Ahora con el sexo no podés lucrar, es ridículo. Eso es una mirada moral, sin ninguna duda.¹²⁷

¹²⁶ Esta ubicación institucional da cuenta de las asociaciones semánticas a las que queda relacionado el trabajo sexual, así como de las formas en las que se lo representa, reforzando el sentido de la prostitución como “mal necesario” y su ya histórica vinculación con las enfermedades venéreas y las trabajadoras sexuales como vectores de posible contagio a vigilar.

¹²⁷ Entrevista a De Oro.

Esta propuesta pone sobre la mesa cuál es el límite entre una situación delictiva sobre la cual debe de actuar el derecho penal y cuándo se trata de una situación de vulneración de los derechos laborales.

Si nos remitimos a la experiencia argentina, a nivel estatal, este dilema se encuentra resuelto por la propia definición de un Estado abolicionista en materia prostitucional, y en donde la normativa se encuentra alineada en ese sentido. La prostitución no se considera un trabajo, más allá de que no se persigue a quien decide ejercerla de forma autónoma, y quien manifieste que voluntariamente lo hace en locales, se considera que no está en condiciones de brindar su consentimiento; los establecimientos donde se ejerce la prostitución son clandestinos, por lo tanto, allanables, y quienes los regentan son objeto de sanciones penales. En nuestro país, la situación es poco clara y por momentos contradictoria. El trabajo sexual está habilitado por ley en determinados locales, pero no se establece normativa alguna que regule la relación y acuerdos que los individuos implicados (quien ejerce la prostitución y quien regatea el local) puedan establecer (dinero, horarios, descansos, etc.). Esto lo deja librado a las contingencias siempre presente de las desiguales relaciones de poder que sabemos que existen, sin establecer incluso cuándo una situación implica explotación en términos económicos. A su vez, quien regatea un prostíbulo puede incurrir en el delito de proxenetismo si se entiende que está explotando la prostitución ajena en los locales de su propiedad que están a su vez habilitados y controlados por el propio estado uruguayo.

Un trabajo de investigación de Pablo Guerra (2016; p.18), donde se investiga las condiciones autónomas de trabajadoras sexuales en locales habilitados para ello, concluye que

aproximadamente la mitad de la muestra de mujeres en situación prostitucional del Uruguay expresa tener que cumplir un horario, porcentaje que se dispara a una inmensa mayoría de las trabajadoras que se desempeñan en Casas de Masajes y Whiskerías. Surge también de la evidencia manejada, que los patrones sancionan a las trabajadoras cuando llegan tarde o faltan a sus trabajos. Especialmente preocupante es el dato que arroja que un 7% de mujeres que ejercen la prostitución no tienen

ningún margen para negarse a atender a un cliente, lo que nos aleja del escenario de autonomía con el que cuenta el sistema reglamentarista del Uruguay para evitar caer en la trampa de la figura explotadora.

Guerra realiza un análisis jurisprudencial de casos sentenciados por proxenetismo en donde algunas sustentan sus fundamentos condenatorios en la existencia de elementos que resultan el común denominador en el que se lleva a cabo el trabajo sexual en los locales habilitados para ello; una sentencia por ejemplo admite como prueba de dicho delito que el dueño de un local “controlara a los clientes golpeando las puertas del cuarto cuando se cumplían 10 minutos. Si esa conducta fuera propia del proxenetismo en locales, entonces podría aplicarse también a los dueños de los prostíbulos o personal de vigilancia que en ocasiones cumplen con esa misma función (2016; p. 16) o en otro caso en donde se fijaba el horario de trabajo que debían cumplir las trabajadoras así como los días de labor y en caso que incumplieran eran multadas, lo cual forma parte de la experiencia del mayor porcentaje de la muestra tomada.

Nuestro marco normativo ofrece así un vacío en el que quedan inscriptas determinadas situaciones que deambulan entre el trabajo sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual, más allá de que existen definiciones claras de uno y de otra y leyes que entienden sobre ambas. La existencia de ese vacío legal inscribe el problema de la trata sexual en un campo de incertezas a la vez que de disputa entre las ramas del derecho que deben de intervenir y entender sobre las distintas situaciones que emergen.

Un caso paradigmático de esto se refleja en el análisis de la sentencia N° 26/2018 dictada por el Juzgado Letrado del Trabajo de la Capital de 13er Turno, tanto en primera instancia como en la sentencia definitiva del Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 1er Turno. En este caso, una mujer que ejercía el trabajo sexual en una whiskería denuncia a su dueña a nivel laboral reclamando los derechos inherentes a cualquier trabajador en el marco de una relación laboral (licencia no gozada, aguinaldo, salario vacacional, indemnización por despido, etc.).

La trabajadora sexual demandante relata incluso que

en el último periodo, ante la disminución del trabajo, las presiones aumentaron. Las obligaban a estar con clientes contra su voluntad. Sufrían hostigamiento laboral que incluía la exigencia de trabajo sexual estando certificada y aún en el periodo de la menstruación (Sentencia N°26/2018)

La jueza desestimó la demanda. Esta resolución es revocada por el Tribunal de Apelaciones, condenando a la demandada a pagar a la trabajadora sexual los haberes reclamados. En la sentencia definitiva se plantea que

...resultó probado que las tarifas eran fijadas por la propia empresa demandada y que si bien la actora podía cobrar directamente al cliente, luego debía entregar el dinero a la empresa y quedarse solo con una parte o bien el cliente pagaba la casa y la actora solo se quedaba con una parte que le cobraba después como pago de su remuneración [...] y según se desprende de la prueba testimonial recogida en audiencia, las trabajadoras estaban sujetas a la dirección y contralor de la empresa, pues no disponían libremente de atender al cliente los días y horas a su conveniencia, por lo contrario, eran penadas (multadas) si no concurrían, mas allá de tener un horario asignado por la empresa, cobraban al cliente la tarifa fijada por la demandada, sus servicios estaban insertos en la actividad normal y principal de la whiskería, a lo que debe agregarse el aviso publicitario del medio de prensa, donde claramente se hace referencia a “sueldo” estipulándose un “jornal” promedio diario y a “lugar de trabajo”, extremo que echa por tierra la defensa recogida en la apelada para tener por no acreditada la relación laboral.¹²⁸

A la luz del derecho penal, podrían existir elementos que hacen que la conducta de la demandada encuadrara en un delito de trata de personas, al existir indicios de captación a través de publicidad, de engaño al no cumplirse las condiciones laborales prometidas, formas de violencia a través de amenazas y hostigamiento y explotación económica. Sin embargo, los mismos hechos, son leídos por el derecho laboral como pruebas que acreditan la existencia de una relación laboral de subordinación y dependencia, lo que vuelve exigible los adeudos por parte de la damnificada.

Ahora bien, son estas situaciones invisibles al control del Estado en nuestro modelo reglamentarista?

¹²⁸ Sentencia definitiva IUE: - 0002-004019/2018 de fecha 10/10/2018. Tribunal de Apelaciones del Trabajo de Primer Turno.

De acuerdo a lo que surge en las entrevistas, no. Daniel Holmes integrante del Área de Planificación y Estrategia, de la División de Salud Ambiental y Ocupacional del MSP, y Gastón Casaux, su director, relatan cómo en las diferentes inspecciones que se realizan a locales habilitados para el ejercicio del trabajo sexual, surgen indicadores de situaciones posibles de trata de personas.

El Ministerio de Salud Pública cuando pasa la inspección lo que mira son las condiciones y el medio ambiente de trabajo. Por ejemplo, que el colchón tenga forro impermeable, que tengan determinada cantidad de juegos de sábanas por tanta cantidad de clientes que tienen. Que se les exige una sábana, no dos sábanas para cada cama. Agua, un lugar donde se puedan duchar. Esas para lo que es la habitación, después, para los trabajadores o trabajadoras sexuales, que tengan [...] un microondas, una cocina, un lugar donde puedan comer algo. Que tengan un locker, un lugar donde calentar la comida, un área de descanso. Que no significa que sea un área donde puedan quedarse a dormir, que a veces hay lugares que lo tienen. Que te dicen “acá duermen”. Y no, porque sabés que esa mujer está en condiciones de 24 horas, tocan el timbre, tiene que abrir. Porque ya ha pasado eso en algunas inspecciones de encontrar personas de 24 horas. Eso no, eso se anula [...] Ya se le dice que con eso hay que volver a inspeccionar para que desarmen esa área.¹²⁹

Que por lo general esa documentación (la libreta de control sanitario) se la retienen los dueños de los lugares. Porque también es una forma de que “no te me vayas”. Le retiene esa documentación y la maneja, eso se le aclara siempre a la trabajadora sexual, “la documentación es tuya, podés dejar una copia si querés”, pero la documentación es de la persona. Que eso también es algo que siempre ha costado muchísimo, que la documentación esté con la trabajadora sexual. Las menos veces que hemos encontrado es con la trabajadora sexual. Algunas relatan que no se llevan esa documentación a su casa porque la familia no sabe que hace trabajo sexual [...] Después a la trabajadora sexual lo que le pedís también es el control sanitario, que se tiene que hacer para poder trabajar. Entonces, hay veces que vos vas a un prostíbulo y son 12 dominicanas. Trabajando en Cardal Florida, pero el control sanitario está hecho en el hospital Maciel. Y todas el mismo día, evidentemente hay alguien ahí que las mueve y les coordina esa consulta, un día para todas igual a la misma hora. Y no en el hospital de Florida, que sería su hospital de referencia. La policlínica, más allá de poder elegir dónde, pero ahí es donde vos ves esas partes oscuras del trabajo sexual.¹³⁰

¹²⁹ Entrevista a Casaux

¹³⁰ Entrevista a Daniel Holmes, integrante del Área de Planificación y Estrategia, de la División de Salud Ambiental y Ocupacional del MSP, realizada el 15/01/2020 en Montevideo.

Consultados acerca de las posibilidades de poner en conocimiento a los operadores de la justicia y el Ministerio del Interior, entienden que

Lo bueno sería que tanto la Fiscalía como el Poder Judicial, se conectaran con el Ministerio del Interior para en esta nueva modalidad hacer el nexo. No, no somos nosotros. Es más la autoridad, el ejercicio policial. Ahí los fiscales, ahí los jueces por la nueva labor de incidencia que interviene, sobre todo los fiscales en casi todas las actividades. Incidir de una manera, como recibir los datos.¹³¹

Nuevamente, la responsabilidad de poner en conocimiento a las instituciones pertinentes de la ocurrencia de un hecho con apariencia delictiva, queda diluida en una suerte de argumentaciones que se restringen al estricto cumplimiento minimalista de las competencias funcionales de quien detecta las irregularidades mencionadas.

Otra dificultad que surge tiene que ver con una cuestión meramente operativa y es que no se realizan inspecciones nocturnas en los locales habilitados para ello.

Nosotros no lo podemos hacer a eso, porque el Ministerio en la noche no trabaja. Ni el Ministerio nuestro ni otro trabaja... Entonces, a veces el contralor en ciertas horas que no es el día [...] eso es un tema que habrá que regularlo desde el punto de vista de autoridades que sí tengan personal para hacerlo. Ministerio del Interior, Ministerio de Turismo.¹³²

Siendo el trabajo sexual una actividad que encierra particularidades que hacen que se desarrolle en una frágil línea entre lo lícito y lo delictivo y que para esto último la oscuridad de la noche ofrece un marco de oportunidad, resultaría estratégico la implementación de acciones que pudieran trascender una barrera que por lo pronto resulta meramente burocrática. De esta forma, el contexto reglamentarista puede ofrecer un marco de oportunidad para su detección y por ende su denuncia y persecución. En todo caso, lo que fallan son los correctos mecanismos de control y que, ante las sospechas de los ilícitos detectados, se denuncien por parte de los funcionarios a cargo, algo a lo que están obligados por ley.

Esto ubica al Estado uruguayo en una posición escindida en lo que implica la relación entre trabajo sexual – trata sexual, tanto en la formas en que se entiende

¹³¹ Entrevista a Casaux

¹³² Entrevista a Casaux.

el tema así como en su accionar. Esta escisión se evidencia en la no integración de la Comisión de Protección del Trabajo Sexual ni a la Mesa Interinstitucional ni al actual Consejo; de hecho, la participación por parte del MSP en el Consejo está a cargo de la Responsable de Área de Violencia basada en Género y Generaciones, Dra. Irene Petit. Por otra parte, el accionar del propio Estado se encuentra escindido en tanto, a la vez que detecta situaciones de apariencia delictiva, no pone en conocimiento a los organismos competentes para la investigación y persecución del delito.

El amplio y controvertido tema del consentimiento de las víctimas como un elemento no válido, explícito en la normativa de trata de personas en nuestro país, implica introducir una ley con un claro sello abolicionista en un ordenamiento jurídico basado en el reglamentarismo, que indudablemente producirá efectos jurisprudenciales y determinará dificultades para la persecución del delito y su investigación.

Facilitadores y obstaculizadores en el proceso de investigación penal

A partir de las entrevistas a los sujetos de investigación, se pueden detectar otros obstaculizadores que operan en el desarrollo del propio proceso de investigación penal. Los mismos coexisten con aspectos que facilitan el mismo pero que sin lugar a dudas, de acuerdo a cada situación, pueden tener incidencias definitorias en la mejor o peor resolución de las mismas.

El nuevo escenario judicial penal inaugurado por el CPP vigente, produce efectos que pueden ser ventajosos y otros que dificultan el transcurrir de las investigaciones. Entre los primeros, podemos encontrar los mecanismos de protección y derechos asignados a las víctimas, la creación de la UVyT y una mayor horizontalidad y de acceso a la justicia por parte de la ciudadanía y otras instituciones.

Entre los elementos que dificultan el proceso, se pueden identificar aquellos relacionados a las características definidas como propias del fenómeno (por

ejemplo, que las víctimas no se reconozcan como tales), la falta de recursos en áreas claves como INTERPOL y en las fiscalías especializadas, y aspectos normativos que inciden en la tipificación del delito.

En la siguiente tabla se organizan y sintetizan los diferentes factores en clave de facilitadores y obstaculizadores en el proceso de investigación penal, que se pudieron recabar a partir de la propia experiencia profesional desarrollada en la UVyT y los mencionados por los sujetos de investigación.

Tabla 12. Facilitadores y obstaculizadores detectados según actores entrevistados en cada etapa del proceso de investigación penal.

	DENUNCIA	INVESTIGACIÓN	JUICIO	SENTENCIA
FACILITADORES	Inserción de los fiscales en espacios comunitarios y organismos interinstitucionales. Habilitación de mecanismos directos de denuncia (sedes fiscales, unidades especializadas del MI, línea telefónica anónima). Modificación del CPP que ofrece un escenario de mayor accesibilidad a la justicia. Creación de la UVyT.	Mecanismos de protección para las víctimas. Creación de la UVyT Proximidad entre INTERPOL y equipos fiscales. Creación de fiscalías de delitos sexuales, violencia de género y violencia doméstica con competencias en el tema. Reconocimiento de derechos a las víctimas durante todo el proceso. Normativa adecuada.	Mecanismo de declaración anticipada para las víctimas.	Marco normativo que tipifica el delito de trata de personas.
OBSTACULIZADORES	Invisibilidad y naturalización del tema. Confidencialidad de los servicios de atención. Características de las víctimas que no se reconocen como tales. Prostitución legalizada. Falta de instrumentos específicos para la protección de víctimas. Dimensiones territoriales pequeñas que hace que “todos nos conozcamos”. Poca efectividad en los resultados que retroalimenta que las personas no denuncien. Falta de formación y prejuicios de operadores policiales que receptionan denuncias, que hace que se pierda información importante por realizar un interrogatorio inadecuado.	Malos procedimientos policiales a cargo de personal que no es el especializado. Falta de recursos en INTERPOL. Dificultades para la construcción de pruebas. La rotación de fiscales y la independencia técnica para la valoración de la prueba. La no interacción e intercambio que permita un trabajo conectado común y de equipo entre las propias fiscalías especializadas. La sobrecarga de trabajo por la gran demanda de casos de delitos sexuales.	La actuación de la defensa de las presuntas personas involucradas/denunciadas. Los tiempos extensos que hace que se pierda el contacto con las víctimas muchas veces.	La tipificación de situaciones de trata bajo otras figuras delictivas, como por ejemplo, proxenetismo. La coexistencia de figuras delictivas. La falta de un ordenamiento del conjunto de penas a partir de una revisión integral del Código Penal. La rotación de jueces y fiscales.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas a sujetos de investigación.

Conclusiones

En el inicio de la presente investigación hablé de la implicación como un elemento a integrar en el análisis metodológico, atendiendo al rol profesional que desempeño en la UVyT de la FGN. Como planteé, ese rol –si bien me ofrece un lugar privilegiado en las posibilidades al acceso a la información– también me hace partícipe directamente del propio campo de investigación. Este involucramiento tuvo varios efectos, que se desplegaron en particular al momento del desarrollo de las entrevistas de campo a informantes calificados con quienes se comparten experiencias, complicidades y también tensiones. Navegar en el medio de ellas, configuraba en sí mismo una posibilidad de producir conocimientos, a partir, ya no solo de lo que se decía, sino también de lo que incomodaba y se silenciaba. Las incomodidades suscitadas cuando se introducían algunas preguntas, resultaban orientadoras para el trayecto de la investigación que daban cuenta de posibles hallazgos. Al decir de Ana María Fernández (2012), se trataba de transformarlas en conceptos. De esa forma, entre silencios y enunciados, también se fueron entretejiendo nuevas posibilidades de hipótesis que nutrieron el proyecto de tesis original, ofreciendo al objeto de estudio otros marcos interpretativos en donde la discusión acerca del ejercicio prostitucional resultaba infranqueable, cuando en un primer momento aparecía como un aspecto mas entre otros. El análisis de la experiencia transitada por Argentina ofreció un marco referencial que permitió visualizar que las discusiones sobre la prostitución, no se trataba de un tema subsidiario a la trata sexual, sino que era medular para su representación en tanto problema social y que su no integración también constituía una manera de verla y representarla. Evidencia de ello resultó la revisión de las discusiones que formaron parte del trasfondo de la aprobación del Protocolo de Palermo, y de las cuales son las autoras del vecino país quienes dan cuenta del mismo, en la encarnizada confrontación que se mantiene entre grupos feministas abolicionistas y aquellas que reivindican el derecho al trabajo sexual en

el vecino país. El tránsito legislativo que se dio en Argentina también ofrece un marco explicativo acerca de una de las preguntas orientadoras de la presente investigación, vinculada a qué factores son los que favorecen que existan mayores condenas por trata de personas. Argentina, como vimos en el capítulo 4, integró a su ordenamiento judicial penal la tipificación del delito de trata de personas en el 2008, con una norma que tomaba linealmente la letra del Protocolo de Palermo con respecto al controvertido tema del consentimiento de las víctimas y los medios comisivos que doblegan la posibilidad de la persona de otorgarlo libremente. Independientemente de los posicionamientos ideológicos existentes en torno a la prostitución y el lobby de los grupos sociales a favor y en contra de su consideración como un trabajo, la introducción de una norma con esas características en un modelo institucional y legal abolicionista, produjo una disonancia normativa que no tardaría en producir efectos jurisprudenciales no compatibles con dicho modelo. Estos efectos no deseados, fueron los que junto a otros factores que operaron como ventanas de oportunidades para impulsar iniciativas modificatorias que anularan dicha disonancia, tuvieron el cambio normativo de 2012, con la aprobación de una ley de trata de personas consonante con el modelo abolicionista del país.

Esta resolución tuvo consecuencias prácticas importantes para la persecución e investigación del delito de trata de personas con fines de explotación sexual, produciéndose un incremento en la cantidad de casos penalizados en los años sucesivos. También este incremento se debe a una estrategia de persecución e investigación penal que forman parte de una política criminal impulsada por el Estado para combatir la trata de personas, en especial con fines de explotación sexual. Esta estrategia de política criminal antecede a las políticas de atención a las víctimas, a diferencia de lo que ocurre en nuestro país.

En Argentina si nos pudiéramos trazar cómo se da el proceso de intervención en etapas secuenciales, identificamos que primero se llegan a las víctimas a través de operativos judiciales penales, con el mecanismo de allanamientos como herramienta privilegiada; posteriormente se produce la asistencia de las víctimas a

través del SENAF. Debemos de tener en cuenta que el propio contexto punitivo que favorece y habilita la persecución de los prostíbulos en Argentina, permite que los allanamientos sean un mecanismo de acción investigativa recurrente. El mismo arroja una serie de medios probatorios sustantivos para la propia investigación y proceso penal. En Uruguay, hasta ahora lo que tenemos es que las víctimas llegan al servicio de atención por razones que no necesariamente tienen que ver con una situación de trata directamente (por ejemplo, por temas vinculados a la documentación en casos de mujeres extranjeras o para tramitar una prestación social), pero desde ahí no hay una derivación e intervención en materia de justicia penal. Por otra parte, en Uruguay, considerando que los establecimientos prostitucionales están permitidos, no se pueden allanar sin motivos sustantivos que fundamenten la medida.

Lo que en Argentina no pasó desapercibido a la mirada atenta de los grupos sociales abolicionistas fue la consideración que se realizó en 2008 sobre el consentimiento, en oportunidad de discutirse el proyecto de ley de trata de personas. Dicha discusión tenía de trasfondo las consideraciones ideológicas en torno al ejercicio prostitucional en tanto trabajo o explotación, las cuales se deslizan hacia el análisis de las situaciones de trata sexual y su tipificación como delito. Sin lugar a duda, en un contexto reglamentarista como el de nuestro país, esta discusión debería haber sido mas profunda, abriéndose las aristas que necesariamente el tema toca. No obstante ello, en la discusión parlamentaria, pasó prácticamente desapercibido, teniendo apenas una expresión en disputa por diferentes actores en forma diferida, como pudimos ver en el capítulo precedente. Al mismo tiempo, en algunas formas de explotación esta discusión es ineludible, a la vez que para otros casos resulta irrelevante, como por ejemplo, en los casos de adolescentes, en donde existe consenso en no considerar el consentimiento como un elemento válido para justificar el delito. No obstante, lo relativo al consentimiento en lo que sería trata sexual en personas adultas requiere necesariamente dimensionar la reglamentación del ejercicio prostitucional en el marco cultural y social matizada por una fuerte tradición liberal sobre la cual nuestra sociedad se ha forjado desde el Batllismo de principio de siglo XX. En un

contexto reglamentarista, la definición de trata de personas y el consentimiento deben de responder a definiciones que lo contemplen y no ser meras extrapolaciones de posturas regionales importadas a nuestro contexto, lo que arroja imprecisiones y vuelve el campo de la práctica y la investigación penal un terreno difuso. Asimismo, debe de quedar claro el alcance del concepto de trata de personas con fines de explotación sexual, ya que definirá la magnitud del problema. Teniendo en cuenta que la misma estará vinculada con el modelo de regulación sobre la prostitución, esto será determinante para establecer la audiencia del problema. Si nos posicionamos desde una perspectiva abolicionista como en Argentina, el número de personas afectadas por el delito alcanzará a cuánta mujer se encuentre en situación de prostitución en prostíbulos, whiskerías y cualquier establecimiento destinado para ello, los cuales serán todos clandestinos en tanto se encuentran prohibidos.

En Uruguay, la situación es muy diferente, ya que los establecimientos para el ejercicio prostitucional están permitidos, la prostitución está considerada como un trabajo sexual por ley y las personas pueden decidir (independientemente de las condiciones que la llevan a ello) a su ejercicio, sin por ello, en principio, incurrir en ningún tipo de delito las partes involucradas. Este escenario conlleva a que se tendrá que determinar con mayor precisión la presencia de mecanismos de doblegación de la voluntad de las mujeres que se encuentren en dichos establecimientos, es decir, si lo hacen porque se encuentran amenazadas, si llegaron a esas condiciones por alguna forma de engaño o a través de cualquier otro mecanismo violento.

Lo que nos aporta el análisis del caso de Argentina es a confirmar que no se puede montar una política de persecución e investigación del delito sin haber definido previamente una postura sobre el ejercicio prostitucional como Estado. Esto no quiere decir que necesariamente se tenga que adoptar una postura abolicionista, aunque los estudios parecen indicar que los contextos mas permisivos a nivel prostitucional resultan un caldo de cultivo para las situaciones de trata. Lo que quiero señalar es que el Estado debe tener una postura coherente que permita

definir claramente qué situaciones y conductas encuadran dentro de la trata de personas con fines sexuales y cuándo una persona se encuentra ejerciendo el trabajo sexual bajo su voluntad sin coacción alguna. Para esto, los mecanismos de los que se vale el sistema administrativo y de control reglamentarista deben de ser claros y eficientes en su ejecución, no como ocurre actualmente donde se define que el ejercicio de la prostitución está permitido en determinados espacios cerrados, pero la relación que inevitablemente se producirá entre la trabajadora sexual y el dueño del local queda en un vacío interpretativo, lo que lo vuelve un factor que contribuye aun mas al desequilibrio de poder en la relación, ya de por sí bastante desbalanceada.

El modelo reglamentarista en nuestro país, en ese sentido, se presenta con características que lo vuelven bastante desregulado. Si bien existe un sistema de control en el que MSP y el MI son ejecutores privilegiados del mismo con diferentes objetivos, existen vacíos notorios en la normativa que producen irregularidades y que determinan que la dinámica del trabajo sexual se vuelva un terreno permeable a las situaciones delictivas y a los tratantes. En otras palabras, el trabajo sexual en nuestro país a pesar de estar regulado, se sostiene en base a irregularidades ante la mirada vigilante del propio Estado. ¿Configuran estas situaciones delitos? Y si lo configuran, ¿cuál sería la tipificación penal que aplicaría? ¿Debe de ser un tema en el que entienda el derecho penal o el derecho laboral? Las representantes de las trabajadoras sexuales en ambos lados de la orilla rioplatense tienen una postura en este sentido que resulta compartida. Es el derecho laboral el que tiene que entender con una participación fuerte del Ministerio de Trabajo.

La política pública en materia de trata de personas en Uruguay se forjó en función de un conjunto de representaciones del problema que no integró el contexto prostitucional reglamentarista. No es la trata de personas la que se encuentra invisibilizada como suele decirse, sino su relación con el propio contexto reglamentarista y el silenciamiento de preguntas que nos introduzca en un debate sobre el tema, hasta el día de hoy negado, tanto en la propia sociedad civil como

en las instituciones estatales¹³³. Evidencia de ello son la no integración de ámbitos que perfectamente podrían complementarse en una temática de alta complejidad, como ser la Comisión Honoraria de Protección al Trabajo Sexual y el CNTE, o la integración de la División de Salud Ocupacional del MSP, por su rol privilegiado en materia de inspección a los locales en donde de acuerdo a lo que indican algunos actores entrevistados, son ámbitos en donde ocurren la mayor parte de las situaciones de trata sexual de personas adultas, o la no integración de organizaciones de trabajadoras sexuales como parte de la sociedad civil que participa en el CNTE.

Considero que estos aspectos deberían formar parte de una propuesta para mejorar el diseño de las políticas públicas en materia de trata de personas con énfasis en la perspectiva criminal.

Otro aspecto medular, como pudimos ver, tiene que ver con el paradigma desde el cual se ha entendido la trata de personas, que produce una dicotomización entre la protección a las víctimas y la persecución del delito, estableciéndose una relación de exclusión mutua. Es decir, la persecución del delito implicaría que se desproteja a las víctimas y viceversa. Esta producción de significados, que quedan claramente plasmadas en los documentos que dan forma a la normativa y a protocolos institucionales, incide directamente en los bajos niveles de denuncia, enjuiciamiento y condenas. Si se considera que no existen mecanismos de protección adecuados, como lo manifiestan algunos informantes entrevistados, y que la toma de conocimiento de una situación de trata por parte de los operadores encargados de la investigación indefectiblemente acarrea riesgos para las víctimas que no se pueden minimizar, el resultado no será otro que la inhibición de cualquier proceso investigativo.

¹³³ En 2015, Silvia Federici ofreció un seminario en el aula magna de la Facultad de Psicología de la UdelAR, bajo el título «Violencia contra las mujeres y despojo de los bienes comunes». En una de las instancias, Federici marcó su postura sobre la prostitución cuestionando la perspectiva abolicionista, interrogando por qué era mas importante la forma de explotación que se ejercía sobre la vagina que la que se ejercía sobre el cerebro de quien ofrecía su trabajo intelectual al mercado capitalista. Esta línea argumental suscitó una fuerte intervención de una participante del auditorio que increpó a Federici con respecto a su postura. El debate se vio interrumpido por la moderadora del evento, quien invitó a continuar con la conferencia.

Esta dicotomía no se fundamenta solo en la existencia de experiencias revictimizantes por las que las víctimas puedan haber transitado, que, como vimos en el desarrollo de la investigación, se contradice con las experiencias de buenas prácticas que los propios actores entrevistados relatan haber tenido en los primeros años de funcionamiento de los juzgados de crimen organizado, en donde se detectaron situaciones de trata sexual paradigmáticas en nuestro país. Esta dicotomía es constitutiva del propio paradigma de derechos humanos desde el cual se entiende el fenómeno, el cual queda enfrentado a un paradigma basado en la política criminal.

Entonces, podemos agrupar las dificultades para la investigación de situaciones de trata de personas en cuatro categorías:

De tipo normativo, donde entra la poca claridad acerca de lo que se puede y debe perseguir, en donde el tema del consentimiento es un punto a profundizar en el marco de un modelo reglamentarista del ejercicio prostitucional.

De tipo ideológico-conceptual, que tiene que ver con el paradigma desde el cual se entiende la trata de personas y cómo se representa el fenómeno.

De tipo procedimental y de recursos, refiriendo a los recursos asignados para la investigación y persecución del delito, lo que lleva a problematizar si deben existir fiscalías especializadas en trata de personas o/y brigadas policiales para la investigación como las existentes para los delitos de narcotráfico.

De implementación, que producen brechas entre lo que se proyecta y lo que realmente ocurre en la práctica. Lo pudimos ver en el consenso que existe respecto a que el delito de trata de personas debe de ser perseguido, sin embargo el accionar no acompaña tal objetivo, arrojando indicadores numéricos que son el reflejo de dichas brechas. Como se ha visto, la propia definición del problema objeto de la política pública determina los actores que se involucrarán en ella. Indudablemente, al haberse definido la trata de personas como un objeto de las políticas públicas en base a dos sesgos, el de género y el sexual, sin integrar el marco reglamentarista ni el propio ejercicio prostitucional en nuestro país,

lógicamente, los actores involucrados en esta temática quedaron por fuera de la mesa de negociaciones y de construcción del problema, y por ende de cualquier proceso de implementación de la política pública.

Por último, la teoría del control de la agenda (Parsons, 2007) nos aproxima a una comprensión de las disputas presentes protagonizadas por los actores responsables de la formulación de las políticas públicas. En las dos primeras etapas de la construcción de la política pública, la definición del problema y su agenda de acciones, estuvieron fuertemente determinadas por los actores institucionales y sociales encargados de la atención a las víctimas. Al representar el fenómeno desde una perspectiva de derechos humanos y feminista (Cortés Nieto, et al., 2011) la persecución del delito era un aspecto no integrado al diseño de la política pública. La rejerarquización institucional de la FGN, liderando los procesos de investigación y persecución de los delitos a partir de la reforma del CPP, puso en juego una competencia entre los distintos grupos de actores por el control de la agenda vinculada a la trata de personas y la capacidad para influir en los énfasis a atender. Ya no se trata solo de colocar el tema en la agenda institucional, sino de qué forma adopta el tema en la misma, qué énfasis se realizan y qué aspectos son privilegiados, en una escala de prioridades que se establecen a partir de la influencia que ejercen los actores involucrados y una determinada correlación de fuerzas que opera en el proceso de institucionalización de la agenda.

El principal desafío implica trascender estos espacios de disputas, no con el fin de negarlos, sino incorporarlos a la dinámica compleja del diseño de las políticas públicas, respetando las competencias institucionales ya definidas, construyendo las confianzas necesarias entre los actores involucrados. Este fue el camino recorrido por Argentina en sus inicios, construcción de confianzas institucionales y alineación de los actores involucrados en un claro objetivo definido y una visión común del problema, tanto por las instituciones del Estado como por las organizaciones de la sociedad civil.

Otro desafío, pero ya menos alentador, está dado por las posibilidades de poner sobre la mesa el tema desmentido, la prostitución en nuestro país y las

consideraciones que subyacen sobre la misma. Carolina Justo von Lurzer plantea que “es muy riesgoso, cuando no irresponsable, confundir delitos como la trata de personas con fines de explotación sexual y la explotación sexual con actividades que no configuran delitos, como la oferta de sexo por dinero, prostitución o trabajo sexual” (2013; p. 56). Por eso debe de quedar claras y delimitadas cuáles son las acciones punibles y merecedoras de reproche penal, y el bien que se quiere proteger.

¿Se puede llegar a un punto conciliador entre las posturas abolicionistas y reglamentaristas que dividen aguas? Tal vez podamos encontrar un punto en donde se regule el trabajo sexual, admitiendo la existencia de aquellas personas que, haciendo uso del derecho inalienable de autodeterminarse y autonominarse, encuentran en dicha categoría una posibilidad de agencia, de apropiación de sus cuerpos y establezcan una relación posible entre cuerpo-sexo-dinero en un marco de derechos reconocidos. A la vez que se pueda reconocer y determinar aquellas situaciones que sean violatorias de los derechos y de la dignidad humana (evitando considerar que la prostitución lo sea) las que claramente deben ser perseguidas y penalizadas. El riesgo de considerar que toda persona que se vincula con el trabajo sexual lo hace en función de razones propias fundadas, es desconocer la existencia de situaciones en donde efectivamente se vulnera los derechos de las personas, mediadas por mecanismos de violencia y relaciones de poder desiguales. De ahí que el Estado debería mantener verdaderamente una postura vigilante que pueda hacer lugar a la persecución de estas circunstancias cuando las haya, y generar las condiciones de protección social para aquellas personas que, en su derecho de autodeterminación, hacen del ejercicio prostitucional su modo de subsistencia.

Lo que nos evidencia el análisis del recorrido transitado por Argentina es que las posturas binarias acerca de la prostitución conlleva a un campo de acusaciones cruzadas entre abolicionistas y reglamentaristas, plagadas de descalificaciones y acusaciones ligadas a quién presenta mayores alianzas y connivencia con el patriarcado, en las cuales nuestra idiosincrasia uruguaya no se reconoce. No

obstante, el debate conceptual acerca de la prostitución en relación a la trata sexual es un imperativo, cuya negación tienen implicancias prácticas, como intenté demostrar en el presente trabajo. Acercar las posturas tal vez resulte un inédito viable, parafraseando a Paulo Freire, obligado por la necesaria reivindicación y defensa de los derechos de las personas mas vulneradas, afectadas ya sea por las acciones delictivas de los tratantes, o por la ausencia de garantías para el ejercicio del trabajo sexual. Tal vez, y solo tal vez, este pueda ser un camino a transitar, hasta ahora, mas o menos inédito y poco explorado, que albergue algo de lo novedoso y que se pueda integrar al diseño de políticas públicas en la materia.

Fuentes bibliográficas y documentales

- Barrán, J. y Nahum, B. (1979). *El Uruguay del novecientos. Batlle, los estancieros y el imperio británico. Tomo 1*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. (2019). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. La cultura "bárbara". El disciplinamiento*. (26ª edición). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrancos, D. y Ceppi, R. (2005). *Sexo en el lupanar: Un documento fotográfico (circa 1940)*. Cuadernos Pagu. N° 25. 2005.
- Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bautista, J. (2014). *¿Qué significa pensar desde América Latina?* Madrid: Ediciones Akal.
- Belloti, M. y Fontenla, M. (2007). La lucha contra la explotación de las mujeres en prostitución. Argentina: Desde los años setenta a la campaña "Ni una mujer más víctima de las redes de prostitución. *Brujas*, Año 26, n° 33, p. 100-114
- Benech, J. (2012). *Sueños rotos*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Binder, A. (2015). *Análisis político – criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Buenos Aires: Astrea.
- Binder, A. (2014). *Elogio de la audiencia oral y otros ensayos*. México: Coordinación Editorial.
- CDH-ONU (2011). Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo. Ginebra: ONU, A/HRC/17/35/Add.3
- Chejter, S. (2009). El camino de Buenos Aires. Prostitución, ayer y hoy. *Mora* vol.15 n°2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires jul./dic. 2009, p. 97 – 102. Disponible en <http://pordignidad.blogspot.com/2013/01/el-camino-de-buenos-aires-prostitucion.html>
- Chejter, S. (2013). Debates sobre prostitución. *Sociales en debate*. Disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/socialesendebate/issue/view/343/showToc>
- Childs, S., y Krook, M. (2009). Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. *Government and Opposition*, 44(2), 125-145. doi:10.1111/j.1477-7053.2009.01279.x
- Colombo, M. y Mángano, M. (2013). El consentimiento de la víctima en la trata de personas y un análisis sobre los medios comisivos previstos en la figura penal” en INECIP (2013). *¿Qué hicimos con la trata? Un recorrido por*

- las principales políticas públicas de trata sexual en Argentina* (pp. 237 – 264). Buenos Aires: INECIP. Disponible en <https://inecip.org/publicaciones/que-hicimos-con-la-trata-un-recorrido-por-las-principales-politicas-publicas-de-trata-sexual-en-argentina/>
- Consejo Federal para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas (2019). *Informe anual 2019*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informetrata2019version_final2.pdf
- Cortés Nieto, J. Becerra Barbosa, G.; López Rodríguez, L. y Quintero, R. (2011). ¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *Nova et vétera*, Vol. 20, Núm. 64, pp. 105-120.
- Daich, D. y Varela, C. (2014). Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual: las formas de gobierno de la prostitución. *Delito y Sociedad* 38, año 23, 2º semestre 2014. pp. 63 – 86
- Daich, D. y Varela, C. (2014). *Informe Políticas anti -trata y vulneración de derechos de las trabajadoras sexuales*. Disponible en <https://www.ammar.org.ar/IMG/pdf/informe-ammar.pdf>
- Della Penna, C. (2014) Aspectos fundamentales sobre la Trata de Personas. Algunas particularidades del caso argentino. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* ISSN 1390-4299 (en línea) · JUNIO 2014 · No. 14 Flacso – Ecuador.
- Demirdjian, S. (9 de julio de 2018). Por una regulación integral del trabajo sexual. *La diaria*. <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2018/7/por-una-regulacion-integral-del-trabajo-sexual/>
- Di Giovanni, A. (2012). Los desafíos del delito de trata de personas en materia investigativa. *Revista de derecho penal*, 2a. época, no. 20 (diciembre 2012), pp. 197-203.
- Doezema, J. (2002). Who gets to choose? Coercion, consent and the UN Trafficking Protocol. *Gender and Development*, Volume 10 Number 1, March 2002.
- Doezema, J. (2005). Now You See Her, Now You Don't: Sex Workers at the UN Trafficking Protocol Negotiation. *Social & Legal Studies* 2005 14: 61 DOI: 10.1177/0964663905049526 <http://sls.sagepub.com/content/14/1/61>
- Fernández, A. (1989). *El campo grupal. Notas para una genealogía*. Buenos Aires: Nueva visión.
- Fernández, A. (2000). Morales incómodas. Algunos impensados del psicoanálisis en lo social y lo político. *Revista universitaria de psicoanálisis*. Disponible en <https://www.psicomundo.com/foros/egp/morales.htm>

- Fernández, A. (2008). *Las lógicas colectivas. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*. Buenos Aires: Editorial biblos.
- Fernández, A., López, M., Borakievich, S.Ojam, E., Cabrera, C. (2014) La indagación de las implicaciones: un aporte metodológico en el campo de problemas de la subjetividad. *Revista Sujeto, Subjetividad y Cultura*, 8, Octubre, pp. 5-20
- FGN (2017). *Instrucción general n° 5. Atención y protección a víctimas y testigos*. Disponible en <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/3480/1/instruccion-nro5.pdf>
- Fleitas, S. (2015). *Tratado sobre delincuencia transnacional y crimen organizado*. Montevideo: La ley Uruguay.
- Flores, S. (2016). Nuestra legislación ante el delito de trata de personas. *Espacioabierto, Revista del CIEJ-AFJU*, n° 24, Centro de Investigación y Estudios Judiciales, Montevideo, pp. 74-79
- Fontenla, M. (2012). Una aproximación a los hechos y debates en torno a la prostitución y la trata de mujeres y niñas/os. *Brujas*, Año 31, n° 38, p. 81-89.
- Foucault, M. (1991). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Ediciones Gedisa,
- Fraser, N. (1994). La Lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista – feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Propuestas 3, Documentos para el debate*. Entre Mujeres, Lima.
- Gallagher, A. (2001). Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis. *Human Rights Quarterly*, vol. 23, 2001, pp. 984-985 n. 67-68
- Gallagher, A.; Surtees, R. (2015). Medición del éxito de las acciones de lucha contra la trata en el ámbito de la justicia penal. ¿quién decide y cómo?. En Hurtado, M.; Iranzo, A. (comp.) (2015). *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción*. Bogotá, editorial Kimpres.
- Gálvez Comandini, A. La prostitución reglamentada en Latinoamérica en la época de la modernización. Los casos de Argentina, Uruguay y Chile entre 1874 y 1936. *Revista Historia 396*, n°1, 2017. pp. 89 – 118. Disponible en <http://www.historia396.cl/index.php/historia396/article/view/165/95>
- Ghione, A; Irureta, S; Romano, A. (2009). Trata de personas con fines de explotación sexual. González, D. (coord.). (2009). *El enfoque de género en las reformas de la legislación penal y procesal penal*. Montevideo: UNIFEM.
- Giberti, E. (2014). La trata de personas: el desvalimiento en el crimen organizado. Disponible:<http://www.uces.edu.ar/journalsopenaccess/index.php/desvapsico/article/view/98/151>
- Giménez, A. (2016). La Trata de Personas como Mercado Ilícito del Crimen Organizado. *Cuadernos de la Guardia Civil*, (52),13-35.

- Gioscia, L. (coord.) (2014). *¿Más allá de la tolerancia? Ciudadanía y diversidad en el Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Editorial Trilce.
- González, D. y Tuana, A. (2006). *Invisibles y silenciadas. Aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*. Montevideo: Avina.
- González, D. y Tuana, A. (2009). El género, la edad y los escenarios de la violencia sexual. Mastergraf, Montevideo.
- González, D. y Tuana, A. (2011). La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial. Inmujeres (s.f.). *La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública*. Mides.
- González, D. y Tuana, A. (2012). *Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el MERCOSUR*. MERCOSUR - RMAAM.
- González, D. y Tuana, A. (2012) *Guía MERCOSUR de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. MERCOSUR – RMAAM.
- González, F. y Varela, C. (2015). Tráfico de cifras: “desaparecidas” y “rescatadas” en la construcción de la trata como problema público en la Argentina. *Apuntes de Investigación del CECYP*, (26). pp. 74-99.
- Guerra, P. (2016). ¿Régimen de dependencia en el trabajo sexual? Análisis de evidencia empírica para el caso uruguayo. *Revista de Derecho Laboral*, n° 259, Universidad de la República, pp. 453-466. Disponible en <http://www.relats.org/documentos/EATP.TA.Guerra.pdf>
- Guzman, V. (2001). *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL.
- Guy, D. (1994). *El sexo peligroso. La prostitución legal en Buenos Aires (1875-1955)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana
- Hurtado, M. e Iranzo, A. (comp.). (2015). *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción*. Bogotá: Editorial Kimpres S.A.S.
- INECIP (2013). *¿Qué hicimos con la trata? Un recorrido por las principales políticas públicas de trata sexual en Argentina*. INECIP. Disponible en <https://inecip.org/publicaciones/que-hicimos-con-la-trata-un-recorrido-por-las-principales-politicas-publicas-de-trata-sexual-en-argentina/>
- Inmujeres (s.f.). *La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública*. Montevideo: Mides.
- Inmujeres (2012). *Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. Montevideo: Mides.

- Inmujeres (2018). *Plan Nacional de Acción para la prevención y combate a la trata de personas 2018 – 2020*. Montevideo: Inmujeres.
- Jakobsson, N, Kotsadam, A. (2015). Derecho y economía de la esclavitud sexual internacional: leyes sobre prostitución y trata con fines de explotación sexual en Hurtado, M.; Iranzo, A. (comp.) (2015). *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción*. (pp. 227 – 252). Bogotá, editorial Kimpres.
- Johnson, N. y Sempol, D. (2016). Igualdad de género y derechos de la diversidad sexual: avances y rezagos en el gobierno de Mujica en Bentancur, N. y Busquets, J. (2016). *El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. (pp. 145 – 171) Montevideo: Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política, Udelar.
- Johnson, N., Rocha, C., Schenck, M. (2015). *La inserción del aborto en la agenda político – pública uruguaya 1985 – 2013. Un análisis desde el Movimiento Feminista*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Justo von Lurzer, C. (2013) Representaciones distorsionadas. El mercado del sexo desde el prisma del delito de trata. *Sociales en Debate*. Disponible <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/socialesendebate/issue/view/343/showToc>
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston :Little Brown
- Lamas, M. (2014). ¿Prostitución, trabajo o trata? Por un debate sin prejuicios”. *Debates Feministas*. Vol. 50, 2014, pp. 162 – 188.
- Lee Bacchi, C. (1999). *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. London: Sage publications.
- Lourau, R. (1989). *El diario de investigación. Materiales para una teoría del implicación*. Disponible en <https://es.scribd.com/doc/278794292/Lourau-El-diario-de-investigacion-Materiales-para-una-teoria-de-la-implicacion-pdf>
- Mendizabal, N. (2014). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis, I. (coord.) (2014). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa Editores.
- Mides, MRREE, Inmujeres (2011). *Trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual comercial. Protocolo de actuación para el abordaje de la temática en las embajadas y oficinas consulares*. Montevideo.
- Morcillo, S. y Varela, C. (2017). “Ninguna mujer...” El abolicionismo de la prostitución en la Argentina. *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Rio de Janeiro), núm. 26, 2017. Disponible en <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/SexualidadSaludySociedad/article/view/21957>

- OEA (2019). *Informe de Progreso. II Plan de trabajo para combatir la trata de personas en el hemisferio occidental*. Washington DC. Disponible en <http://scm.oas.org/pdfs/2019/CP40376SINFORMETRATA.pdf>
- OIM (2006). *Estudio exploratorio sobre Trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*. OIM.
- OIM (2011). *Manual de perfiles aplicados a la detección de víctimas y victimarios del delito de trata de personas. Organización Internacional para las Migraciones*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/11/anexo19.pdf>
- Oyarzábal, M. (2005). Trata de personas: Un Tema Emergente en la Relación Bilateral con los Estados Unidos. En *Anuario Argentino de Derecho Internacional 2005* (pp. 95-152). Córdoba: Asociación Argentina de Derecho Internacional.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Petit, J. (2008). *Maldonado: sus nuevos desafíos. Un estudio sobre migración y trata de personas en el este de Uruguay*. OIM.
- Petit, J. (s.f.). *Trata de personas: apuntes desde Uruguay sobre un desafío global*. Montevideo: OIM.
- Piscitelli, A. (2008). Entre as “máfias” e a “ajuda”: a construção de conhecimento sobre tráfico de pessoas. *Cadernos pagu* (31), julho-dezembro de 2008:29-63
- Porterie, S.; Romano, A. (2013). Una lectura del proceso político detrás de la sanción y reforma de la ley de trata en Argentina. En Inecip (2013). *¿Qué hicimos con la trata? Un recorrido por las principales políticas públicas de trata sexual en Argentina*. (pp. 395 – 410). Inecip. Disponible en <https://inecip.org/publicaciones/que-hicimos-con-la-trata-un-recorrido-por-las-principales-politicas-publicas-de-trata-sexual-en-argentina/>
- Porterie, S.; Romano, A. (2019). Trata y explotación sexual: fronteras del delito. Un análisis desde la perspectiva de la política criminal. *Revista Pena y Estado*. Año 1, nro. 1. 2019. pp. 98 – 127.
- Procuraduría de trata y explotación de personas (PROTEX) (2015). *Informe sobre las primeras 100 sentencias condenatorias por trata de personas*. Disponible en <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2016/06/Protex-100-Sentencias-Info-Final.pdf>
- Proyecto de Ley Normas para la prevención y combate a la trata de personas, Exposición de Motivos, 2017
- Rodríguez López, C. (2014). La prostitución en Buenos Aires en la década de 1930. Hacia el régimen abolicionista y la ley 12331 de profilaxis de enfermedades venéreas. *Revista de Historia del Derecho*. Sección

- investigaciones. N° 48, INHIDE, Buenos Aires, julio – diciembre 2014, pp. 165 – 192.
- Rovira, A. (1951). *Prostitución y proxenetismo*. Montevideo.
- Schettini, C. (2014). Conexiones transnacionales: agentes encubiertos y tráfico de mujeres en los años 1920. En *Revista Nuevo Mundo, Mundos nuevos*, 2014. Disponible en <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.67440>
- Schettini, C. (2017) En búsqueda de América del Sur: agentes secretos, policías y proxenetes en la Liga de las Naciones en la década de 1920. *Iberoamericana*, XVII, 64 (2017), 81-103 DOI: 10.18441/ibam.17.2017.64.81-103
- Subirats, J.; Knoepfel, C.; Larrue, C.; Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Edición digital, Barcelona.
- Tarantino, M. (2016). Trabajo Sexual: ¿Cuál es la diferencia entre reglamentarismo y regulacionismo?. Disponible en <http://www.ammar.org.ar/Cual-es-la-diferencia-entre.html>
- Tarantino, M. (2019). La campaña contra la trata y la prostitución en el nuevo milenio. ¿Nuevos flagelos o viejos pánicos? *Cuestiones criminales*. Cuadernos de investigación Apuntes y claves de lectura sobre Women, Crime and Criminology de Carol Smart n° 2 setiembre 2019. Universidad Nacional de Quilmes.
- Trajtemberg, N. y Musto, C. (2011). Prostitución y trabajo sexual: el estado de arte de la investigación en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*. DS. FCS. V. 24 N° 29, Diciembre 2011. pp. 138 - 156
- Trochón, Y. (1999). El lado "oscuro" de la inmigración: la trata de blancas en el Río de la Plata, 1880-1930. *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, 2da serie, año 24, 1999/1-2. Cuadernos del CLAEH 83-84, pp. 102-123
- Trochón, Y. (2003). *Las mercenarias del amor. Prostitución y modernidad en el Uruguay (1880 – 1932)*. Montevideo: Editorial Taurus.
- Trochón, Y. (2006). *Las rutas del Eros: la trata de blancas en el Atlántico Sur : Argentina, Brasil y Uruguay : (1880-1932)*. Montevideo: Editorial Taurus.
- Tuana, A. (2018). *Trata sexual en Uruguay. Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas*. Disponible en <https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/Andrea-Tuana-Trata-sexual-en-Uruguay1.pdf>
- UNODC (2004). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>
- UNODC (2007). *Manual para la lucha contra la trata de personas*. Programa mundial contra la trata de personas. New York: Naciones Unidas.

- UNODC (2012). Global Report on Trafficking in Persons 2012. New York: United Nations. Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf
- UNODC (2014). Informe mundial sobre la trata de personas. Resumen ejecutivo. Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf
- UNODC (2014). Global Report on Trafficking in Persons 2014. New York: United Nations. Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP_2014_full_report.pdf
- UNODC (2016). Global Report on Trafficking in Persons 2016. New York: United Nations. Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf
- UNODC (2018). Global Report on Trafficking in Persons 2018. New York: United Nations. Disponible en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTIP_2018_BOOK_web_small.pdf
- Urruzola, M. (1992). *El huevo de la serpiente. Tráfico de mujeres Montevideo – Milán: ¿El nacimiento de una mafia?* Montevideo: Ediciones de la Pluma.
- Varela, C. (2012). *Del tráfico de las mujeres al tráfico de las políticas. Apuntes para una historia del movimiento anti-trata en la Argentina.(1998-2008)*. Disponible en <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/download/1565/3006>.
- Varela, C. (2013). ¿Cuáles son las mujeres de esos derechos humanos? Reflexiones a propósito de las perspectivas trafiquistas sobre el mercado del sexo. *Sociales en Debate*. Disponible <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/socialesendebate/issue/view/343/showToc>
- Vargas Parra, J., Reyes Jaimes, J., Chia Cifuentes, M. (2019). Indicadores para la medición de la respuesta de los estados en el abordaje de la trata de personas. *Reflexión Política* 21(42), pp. 44-78. doi: 10.29375/01240781.3596
- Vasilachis, I. (2014). La investigación cualitativa. En Vasilachis, I. (coord.) (2014). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa Editores.
- Walkowitz, J. (1991). Sexualidades peligrosas en Duby, G. y Perrot, M. (dir) (1991). *La mujer civil, pública y privada* (pp. 389-396). Madrid: Taurus.
- Walk Free Foundation. (2018). *The Global Slavery Index*. Nedlands: Walk Free Foundation. Disponible en <https://www.globalslaveryindex.org/resources/downloads/>
- Weitzer, R. (2014). El movimiento para criminalizar el trabajo sexual en Estados Unidos. *Debates Feministas*. Vol. 50, 2014, pp. 189 – 219.

Zemelman, H. (2014). Pensar teórico y pensar epistemológico. Los desafíos de la historicidad en el conflicto social en Caba, S. García, G. (Ed) (2014) *Observaciones Latinoamericanas. Perspectivas sobre el pensamiento social*. (pp. 19 – 33). Ediciones universitarias de Valparaíso.