Más invisibles.
La trata y la pandemia

Actualización de datos sobre la trata de mujeres en el territorio uruguayo de enero de 2018 a diciembre de 2022

AUTONOMÍAS COLECTIVAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO
elpaso
El Abrojo
Co-financiado por:
UNIÓN EUROPEA
Co-financiado por:
OIM
ONU MIGRACIÓN

Más invisibles. La trata y la pandemia. Actualización sobre la trata de mujeres en el territorio uruguayo de enero de 2018 a diciembre de 2022.

Coordinación general de proyecto:
Cristina Prego Tramuja

Equipo de investigación:
Tamara Samudio, Dahyana Suárez Lucián, Sandra Perroni

Apoyo para las entrevistas:
Sol Ribot

Corrección de estilo:
Susana Aliano Casales

Esta publicación fue realizada en un marco de colaboración de OIM y el proyecto Autonomías colectivas contra la violencia de género. Este es llevado adelante por las organizaciones El Paso y El Abrojo y cuenta con el apoyo de la Unión Europea en el marco del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Asociación Civil El Paso y de ninguna manera es reflejo del punto de vista u opinión de la Unión Europea ni de la Organización Internacional para las Migraciones.

Agradecemos a todas las personas entrevistadas, cuyo aporte fue fundamental para el desarrollo de este documento, su mirada técnica, sus experiencias profesionales y su compromiso ante esta problemática. Además, agradecemos al Observatorio de Violencia basada en Género hacia las Mujeres del Inmujeres (MIDES), por su disposición y sus aportes.

Índice de contenidos

1. INTRODUCCIÓN 6

1.1. SOBRE EL PROYECTO 7

2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS 10

3. LA TRATA EN URUGUAY: CARACTERIZACIÓN Y CONTEXTO 13

3.1. TRATA DE PERSONAS 13

3.1.1. LA TRATA EN URUGUAY A TRAVÉS DEL TIEMPO: ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN 20

3.2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONALIDAD CREADA PARA EL COMBATE A LA TRATA Y LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS 24

3.2.1. NORMAS PENALES VINCULADAS A LOS DELITOS DE TRATA 25

3.2.2. MARCO INSTITUCIONAL 28

3.3. DATOS EXISTENTES SOBRE LA TRATA DE MUJERES EN TERRITORIO URUGUAYO 33

4. LA TRATA EN URUGUAY: CARACTERIZACIÓN Y CONTEXTO 36

4.1 LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES A TRAVÉS DE REGISTROS OFICIALES: MUJERES ATENDIDAS POR EL SERVICIO DE ATENCIÓN 2018-2022 Y ACCESO A LA JUSTICIA 36

4.1.1. NACIONALIDAD 41

4.1.2. TIPO DE TRATA SEGÚN TRASLADO 45

4.1.3. FINALIDAD DE LA EXPLOTACIÓN 46

4.1.4. TRASLADOS Y RUTAS 48

4.1.5. LUGARES DE EXPLOTACIÓN 50

4.1.6. LA TRATA EN LOS REGISTROS PENALES 52

Índice de contenidos

4.2. APUNTES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA TRATA DE MUJERES 54

4.3 CONTEXTO COVID-19 55

5. CUANDO LO ESTABLECIDO NO ALCANZA: DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE TRATA 59

5.1. DEBILIDADES INSTITUCIONALES 59

5.2. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL FUNCIONARIADO 61

5.3. UNA LEY SIN RECURSOS 62

5.4. PERSECUCIÓN PENAL DEL DELITO 63

5.5. ACCESO A LA JUSTICIA 65

5.6. ACCESO A PROTECCIÓN Y REPARACIÓN 66

6. UN FENÓMENO AÚN DESCONOCIDO: LA TRATA LABORAL EN URUGUAY 68

7. CONSIDERACIONES FINALES 71

BIBLIOGRAFÍA 73

ANEXOS 79

ANEXO I. INSTRUMENTO DE ENTREVISTA Y ENTREVISTAS REALIZADAS 79

ANEXO II. CUADROS DE DATOS SOBRE MUJERES ATENDIDAS POR EL SERVICIO ENTRE LOS AÑOS 2018 Y 2022. 84

Gráficos

Gráfico 1. Número de personas atendidas por año (2018-2022)

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres atendidas según franja de edad (2018-2022)

Gráfico 3. Porcentaje de mujeres atendidas por el servicio según nivel educativo (2018-2022)

Gráfico 4. Número de mujeres atendidas según año de ingreso y nacionalidad (2018-2022)

Gráfico 5. Porcentaje de mujeres atendidas en el servicio según nacionalidad y año de ingreso (2018-2022)

Gráfico 6. Porcentaje de mujeres atendidas por el servicio según tipo de trata (2018-2022)

Cuadros

Cuadro 1. Número y porcentaje de mujeres atendidas según país de nacionalidad (2018-2022)

Anexo

Cuadro 1. Entrevistado según área de referencia

Cuadro 2. Número de mujeres atendidas según departamento de atención (2018-2022)

Cuadro 3. Número y porcentaje de mujeres atendidas según grupo de edad (2018-2022)

Cuadro 4. Número de hijas e hijos por mujer atendida por el Servicio (2018-2022)

Cuadro 5. Número de mujeres atendidas según último nivel educativo alcanzado (2018-2022)

Cuadro 6. Lugares de explotación señalados por las mujeres atendidas (2018-2022)

Mapa

Mapa 1. Lugares y departamentos de explotación mencionados por mujeres atendidas por el servicio (2018-2022)

Lista de acrónimos utilizados

ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales
CNTE	Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas
CPP	Código del Proceso Penal
FGN	Fiscalía General de la Nación
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

1. Introducción

Este informe surge a partir del interés de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Proyecto Autonomías Colectivas contra la Violencia de Género[1] de actualizar la situación de la trata de personas en Uruguay. El avance normativo experimentado en los últimos años, las modificaciones en la institucionalidad, la ampliación de servicios territoriales, el fortalecimiento del trabajo llevado adelante por la sociedad civil organizada en territorio y el tránsito por la pandemia de COVID-19 a nivel global, entre otros, son aspectos de importantes implicancias para considerar sus posibles efectos en las características y los abordajes de este fenómeno, así como en el combate al delito.

Autonomías Colectivas contra la Violencia de Género es un proyecto llevado adelante por las organizaciones sociales nacionales El Paso y El Abrojo, cofinanciado por la Unión Europea, destinado a contribuir a la erradicación de la violencia basada en género en Uruguay desde un enfoque de promoción y respeto de los derechos humanos. Este proyecto se encuentra a cargo del Observatorio contra la Violencia de Género y acceso a la justicia, espacio que recopila, sistematiza, produce y difunde información de calidad para contribuir a la eliminación de las violencias de género, desde un enfoque de respeto de los derechos humanos y promoción de autonomías en las mujeres. Dentro de las líneas de trabajo de Autonomías Colectivas se abordan como foco las violencias sexuales, así como la trata, considerando la interrelación de las autonomías física, económica y en la toma de decisiones.

Particularmente, la *autonomía física* es la libertad de las mujeres para tomar decisiones libres e informadas sobre sus cuerpos, sus derechos sexuales y reproductivos, su maternidad, así como el resguardo de su integridad física,

1 Disponible en: <https://www.autonomiascolectivascontralaviolenciadegenero.org.uy/>.

que se ve limitado por la violencia y tiene su peor expresión en la muerte por el hecho de ser mujer (femicidio). Por su parte, la autonomía económica implica la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios. La construcción de procesos de autonomía económica se desarrolla desde la formación y el trabajo, capacitación preocupacional, ocupacional, elaborando proyectos personales, desarrollando y fortaleciendo competencias básicas para la empleabilidad y la ciudadanía. Por último, la autonomía en la toma de decisiones implica la participación plena en la política y en la sociedad en general, como pilares para la construcción ciudadana.

Las tres dimensiones mencionadas no pueden mirarse de manera aislada, ya que están absolutamente relacionadas y, además, en conjunto, permiten conocer y analizar de manera integral los procesos. Las violaciones a los derechos vinculados a la autonomía física, por lo tanto, la falta de autonomía física o las dificultades en el control de los propios cuerpos repercuten en las condiciones necesarias para el logro de la autonomía económica.[2]

1.1 Sobre el proyecto

El fenómeno de la trata de personas en Uruguay ha experimentado transformaciones relevantes en los últimos años. Los importantes avances normativos han implicado grandes desafíos para su implementación y, por lo tanto, para su cumplimiento, en un contexto de auge de las redes de trata en el país, que producen cambios importantes en aspectos centrales como su densidad, su modalidad y sus estructuras delictivas, así como en las víctimas captadas y el contexto de explotación (El Paso, 2020).[3]

2 Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe - Cepal.

3 La densidad de la trata es la existencia de organizaciones ilegales, con presencia territorial, recursos financieros y materiales para desafiar la institucionalidad local y nacional (El Paso, 2020).

El dinamismo con el que se desarrolla este fenómeno y su capacidad de adaptación ante un contexto global cambiante dan cuenta de la necesidad de profundizar el conocimiento sobre formas novedosas de captación y explotación, en virtud de importantes hechos acaecidos, como es el tránsito por una pandemia global.

Como preámbulo, en el año 2020 se llevó adelante desde El Paso el proyecto Uruguay Mira la Trata, con el apoyo de la Unión Europea, en el marco del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. De allí surge la investigación Dueños de personas. Personas con dueños, exhaustivo trabajo que recoge la situación de trata en Uruguay, a través de un recorrido conceptual, histórico y actual. Este informe contó con el apoyo financiero y técnico de la OIM y ha sido un aporte fundamental para la comprensión de las dinámicas y características de la trata de mujeres en el país.

El objetivo general del presente trabajo es actualizar la información sobre la trata de mujeres en el territorio uruguayo entre enero de 2018 a diciembre de 2022, haciendo énfasis en la situación de las víctimas.

Son objetivos específicos de este diagnóstico:

1) Recoger y sistematizar información relativa a la situación de las mujeres víctimas de trata sexual en el territorio uruguayo, a través de la sistematización de datos provenientes de los Servicios de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, en el período comprendido entre 2018 y el 31 de diciembre de 2022.

2) Profundizar el análisis de las situaciones que atraviesan las víctimas de trata sexual y laboral, haciendo foco en experiencias reiteradas enmarcadas en vulneraciones estructurales y coyunturales padecidas, y dificultades transitadas en el acceso a la justicia, la protección y la reparación.

3) Identificar las afectaciones causadas por la pandemia de COVID-19, llevando a contexto la información, los servicios de emergencia, la difusión y el acceso a la información.

4) Identificar aspectos relevantes del impacto de la Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas (Ley de Trata) en el acceso de las víctimas a la justicia.

2. Consideraciones metodológicas

Antes de considerar aspectos vinculados a las técnicas metodológicas, es necesario mencionar particulares dificultades que el acercamiento a la situación de la trata de personas implica. La trata es un problema difícil de abordar, al involucrar delitos penales, redes de crimen organizado transnacionales y organizaciones con estructuras complejas. Los datos e información que se obtienen siempre serán parciales o representativos de un fenómeno imposible de conocer cabalmente.

En este contexto, y para el presente estudio, se propuso relevar información de tipo cuantitativa y cualitativa, de forma de integrar una mirada complementaria sobre la realidad de las víctimas atendidas en servicios instalados en territorio, y la implementación de la Ley 19.643 de Prevención y Combate de la Trata de Personas (2018). Las distintas estrategias utilizadas responden al tipo de información necesaria para cumplir con los objetivos planteados.

Para el cumplimiento de dichos objetivos se relevó, sistematizó y analizó información proveniente de diversas fuentes secundarias, entre las que se destacan: protocolos, estatutos, resoluciones, guías e informes internacionales; normas, decretos y resoluciones nacionales vigentes; investigaciones nacionales y regionales desarrolladas en la materia; actas del Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (en adelante CNTE); protocolos institucionales; información pública en las páginas web del Estado y noticias publicadas en medios de prensa.

En relación con el cometido de caracterizar la situación de las mujeres víctimas de trata sexual, se solicitó al Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres, MIDES) la base de datos anonimizada de las mujeres asistidas por el Servicio de Atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual para el período comprendido entre el 1.° de enero de 2018 y el 31 de diciembre del año 2022.[4] La base de datos enviada por Inmujeres presenta variables relativas al ingreso de la víctima al servicio (fecha, derivación, servicio y equipo de trabajo), a aspectos sociodemográficos de las víctimas (identidad de género, nacionalidad, edad, hijos), al traslado realizado (rutas, lugares de tránsito, países y ciudades) y a la explotación (efectivización, territorialidad y finalidad principal).

Estos datos fueron sistematizados y procesados para un análisis descriptivo de las características de las mujeres que han sido atendidas por los servicios en todo el territorio nacional.

Por otra parte, se solicitó entrevista a informantes calificadas de las distintas instituciones integrantes del CNTE, organizaciones vinculadas al trabajo territorial y referentes académicas en la temática.

De las 34 solicitudes realizadas, se concretaron 16 entrevistas en profundidad[5] a operadores judiciales y referentes institucionales en el combate a la trata de personas. Si bien se solicitaron entrevistas a los Ministerios del Interior, de Defensa y de Salud Pública, no se obtuvieron respuestas institucionales favorables.

A efectos de este documento se utilizará en el texto el término "entrevistadas" para referirse a todas las personas que brindaron entrevistas.

---

4 Ver dimensiones y cuadros de datos en Anexos I y II.

5 Las entrevistas son anónimas. En el Anexo I se mencionan las áreas de referencia a la que pertenecen las personas entrevistadas.

Para cada institución o referencia considerada se elaboraron instrumentos de entrevista específicos.[6] Las entrevistas fueron llevadas a cabo entre los meses de noviembre de 2022 y abril de 2023, tanto en modalidad virtual (Plataforma Zoom, 2 entrevistas realizadas) como presencialmente (14 entrevistas realizadas).

Por otro lado, se solicitó acceso a la información pública a instituciones judiciales y estatales, a fin de obtener datos públicos sobre las denuncias e imputaciones por delitos de trata.

6 Disponibles en Anexo I.

3. La trata en Uruguay: caracterización y contexto

3.1 Trata de personas

La trata de personas es una múltiple y profunda violación a los derechos humanos fundamentales. En términos generales puede ser entendida como una expresión actual de la esclavitud, cuya existencia se sostiene en la estructura capitalista y patriarcal que mercantiliza cuerpos y perpetúa la dominación de las mujeres (El Paso, 2020). La trata de personas constituye un crimen de lesa humanidad, que involucra redes criminales complejas y organizadas de difícil detección, y conjuga diversos procesos que implican la ejecución de distintos delitos conexos (Tuana, 2018; Rodríguez, 2020), como pueden ser el tráfico de personas, la falsificación de documentos, la privación de libertad, entre otras definidas por la Ley 19643 (art. 4b).

A nivel global, el instrumento del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) aprobado en el año 2000 por la Asamblea General de las Naciones Unidas define a la trata 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” (artículo 3.a). Además, define la responsabilidad de los Estados en la prevención, la protección de las víctimas, y combate al delito. Este protocolo, que forma parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, establece a nivel internacional un marco conceptual común sobre la trata y acciones para el combate del delito, que han guiado las estrategias definidas e implementadas a nivel nacional.

En Uruguay, la definición de la trata de personas se establece a partir del constructo normativo aprobado en el año 2018, que la define como “la captación, el reclutamiento, el transporte, el traslado, la acogida, la recepción o el hospedaje de personas, dentro del territorio nacional o a través de fronteras, aunque mediare el consentimiento de las mismas, con fines de explotación” (Ley 19643, art. 4, lit. a).

Elaborada con base en estándares y definiciones internacionales, esta normativa incorpora términos centrales a la hora de explicar y caracterizar el fenómeno de trata de personas. La captación, el traslado y la finalidad de explotación son aspectos estructurantes del fenómeno, que marcan el proceso que padecen las víctimas de trata.

La **captación** o el reclutamiento de la víctima puede ser realizado por diversos medios, entre los que se destacan el engaño, la seducción, la manipulación o en algunas ocasiones, directamente, el secuestro. Es común en este sentido que existan ofrecimientos vinculados a propuestas laborales atractivas, que implicarían una mejora importante de la calidad de vida para quienes las reciben.

El **traslado** se relaciona al movimiento de la víctima desde el lugar de origen, con el objetivo central de aislarla a través del alejamiento o rompimiento de su vínculo con el entorno cercano (familia, amigos) y del desarraigo con la comunidad. Esto le da al tratante un mayor nivel de control y sometimiento sobre la víctima, al profundizar su situación de vulnerabilidad, lo que genera mejores condiciones para perpetuar la explotación (El Paso, 2020; Prego, 2011). El traslado al lugar de destino de la explotación restringe la autonomía de la víctima, que en algunos casos se encuentra privada de su libertad (El Paso, 2020).

El traslado puede realizarse dentro de las fronteras de un país, lo que se conoce como trata interna, o cruzando estas fronteras, trata internacional. Además, en el tiempo pueden registrarse diversos movimientos dentro de un país y fuera de él, calificados como situaciones de trata mixta. En el caso de la trata internacional, el traslado puede realizarse por vías legales (ingresos o egresos al país autorizados por el Estado) o por vía ilegal, donde el traslado es irregular o sin documentación, lo que profundiza la situación de vulnerabilidad de las víctimas.

Es común que durante el recorrido migratorio se configure el delito de tráfico de personas, definido a nivel nacional por la Ley 18250 como la promoción, gestión o facilitación al ingreso o egreso ilegal de personas al territorio, con el objetivo de sacar provecho para sí o para un tercero (art. 77). El tráfico de personas se establece como un factor de vulnerabilidad para la trata de personas (Ley 19643, art. 4, inc. c). En este sentido, resulta fundamental mencionar la existencia de diferencias sustanciales entre ambos fenómenos, ya que es común su asociación directa. La trata y el tráfico de personas son diferenciables en aspectos centrales, como sus cometidos (la trata tiene como fin y forma de lucro, la explotación de la víctima; mientras que el tráfico busca lucrar con el traslado e ingreso de la persona al país), los derechos vulnerados de las víctimas y el espacio territorial donde se lleva adelante (para el que indefectiblemente el tráfico trasciende fronteras) (Rodríguez, 2020; Prego y Tuana, 2012).

La **explotación** es central para definir la trata de personas y es un concepto que no está explícitamente definido en el Protocolo de Palermo. La normativa nacional define a la explotación como “la obtención de un beneficio, económico o de otro tipo, para el explotador o para terceros, mediante la participación o el sometimiento de una o más personas a cualquier tipo de acto o estado que lesione o anule sus derechos humanos” (Ley 19643, art. 4, inc. e).

Resulta importante destacar la particular connotación que el concepto de consentimiento adquiere cuando se refiere a la trata de personas. Al respecto, "en el proceso de la trata, el consentimiento, aunque aparentemente exista, está viciado. En los contratos de trabajo, en el matrimonio servil o en la explotación sexual el consentimiento pierde su valor, al haber sido otorgado bajo engaño o coacción (...) En todos los casos en que se configura el proceso de captación, traslado y explotación —que son los elementos de la trata de personas— no hay consentimiento" (El Paso, 2020, p. 49). Esto es particularmente difícil de advertir en comunidades donde factores culturales habilitan estas formas de sometimiento, que están muy naturalizadas y son aceptadas con tal de acceder a recursos económicos (Prego, 2011; UNODC, 2019).

La **finalidad de la trata** refiere al "para qué acción" una persona es captada para luego ser explotada. Pueden ser múltiples los objetivos de la explotación del cuerpo de otra persona.

En Uruguay se encuentran legalmente definidas la explotación sexual, el matrimonio forzado o servil, el embarazo forzado, los trabajos o servicios forzosos u obligatorios, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación laboral, la mendicidad forzada, la extracción o transferencia ilícita de órganos, tejidos o fluidos humanos y la venta de personas (Ley 19643, art. 4).

Para fines del presente documento, el "matrimonio forzado" es una forma de explotación que implica "la unión de hecho o formal de una persona con otra y una de ellas se ve privada de sus derechos y libertades más elementales, lo que la coloca en una situación de esclavitud" (El Paso, 2020). La normativa vigente la define como la "unión matrimonial, concubinaria o análoga que se establece o se mantiene por la fuerza, por engaño o con abuso de una situación de vulnerabilidad de uno de los integrantes de la relación, a cambio de un beneficio económico o de otro tipo, para el explotador o la explotadora o para

una tercera persona". Además, define como matrimonio forzado aquellas uniones formales o no mantenidas entre una persona adulta y una niña, niño o adolescente como forma de acceder a necesidades básicas.[7]

En tanto, la finalidad de explotación laboral en la trata se vincula inicialmente al concepto de trabajo forzoso, incorporado por el Protocolo de Palermo como la forma de explotación vinculada al trabajo. El trabajo forzoso u obligatorio fue definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través del Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, del año 1930, como "todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente" (art. 2).

Este fue adoptado posteriormente por pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos, y en particular laborales.[8] Al respecto se ha señalado que así el ofrecimiento de la persona haya sido "voluntaria", esta puede basarse en el engaño, la manipulación o una decisión tomada desde el desconocimiento (UNODC, 2010).

No existe un criterio unificado y compartido sobre las diferencias o similitudes conceptuales entre la trata con fines de explotación laboral y el trabajo forzoso. Si bien se ha mencionado como diferencia que para la trata es necesario el traslado, la OIT ha calificado en sus documentos más recientes que el elemento de la explotación es el central, confirmando que la definición de trabajo forzoso incluye situaciones de trata (OIT, 2016).

A nivel nacional, la normativa uruguaya incluye y diferencia las nociones de trabajo forzoso y explotación laboral. En relación con el trabajo forzoso u obligatorio, lo define como "todo trabajo o servicio exigido a una persona bajo

7 Ley 19643, art. 4, lit. H.

8 A modo de ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, el Pacto Mundial para la Migración.

la amenaza de un castigo o un daño en perjuicio de sí misma o de un tercero" (Ley 19643, art. 4, inc. O). Incluye y específica como situaciones de trabajo forzoso aquellas donde la persona es víctima de engaños, falsas promesas, el uso de la fuerza o la incautación de la documentación por parte de su empleador.

En tanto, la explotación laboral es definida como "el sometimiento de una persona a trabajos, prácticas o condiciones laborales que afectan notoriamente su dignidad, suprimiendo o violando los derechos reconocidos por los convenios internacionales o regionales de derechos humanos, disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o convenios colectivos".

.

Trata con fines de explotación sexual

Para profundizar sobre el concepto de explotación sexual como finalidad de la trata, es necesario referenciar las definiciones que las legislaciones nacionales tienen sobre la prostitución y el ejercicio legal (o no) del trabajo sexual. En este sentido, el Protocolo de Palermo menciona, pero no conceptualiza, los términos de explotación sexual y explotación de la prostitución ajena, por entender que "fuera del ámbito de la trata de personas, la prostitución y los asuntos conexos están concretamente reservados a las leyes y políticas de los diversos Estados parte" (UNODC, 2009, párr. 9).

Sin embargo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) define en su documento sobre "ley modelo de trata de personas" a la explotación de la prostitución ajena como "la obtención ilegal de beneficios financieros u otros beneficios materiales de la prostitución de otra persona" (UNODC, 2010, p. 4), y a la explotación sexual como la obtención de una utilidad económica o de otro tipo, por la prostitución, servidumbre sexual o de otro tipo de servicio sexual (como el pornográfico) de otra persona (UNODC, 2009).

A nivel nacional, Uruguay conceptualiza y penaliza el proxenetismo a través de la Ley 8080, que la define como la explotación de la prostitución de otra

persona con fines de lucro (de cualquier forma), aunque haya mediado su consentimiento.

Asimismo, el trabajo sexual es legal desde el año 2002, cuando la Ley 17515 la reconoce como actividad lícita para todas aquellas personas mayores de 18, debiendo inscribirse en un registro nacional y contar con carné sanitario expedido por el Ministerio de Salud Pública.[9] De esta forma, se posibilita que personas adultas puedan ejercer legalmente la prostitución, basada en el derecho de hombres y mujeres mayores de 18 años a ofrecer servicios sexuales a cambio de una remuneración. Por su parte, la Ley 17815 prohíbe y penaliza la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad.[10]

Como preámbulo, la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (19580), aprobada en 2017, caracteriza la trata sexual y la explotación sexual como formas de violencia sexual, y define para las víctimas derechos y garantías específicas para el acceso a la justicia, la protección y reparación a Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas (19643) incorpora estándares internacionales para definir la explotación sexual como la obligación de una persona hacia otra a realizar actos sexuales, con el fin de obtener algún beneficio (económico u otro tipo), pudiendo ser estos actos de prostitución, pornografía u otra forma de acción de tipo sexual.

La trata de mujeres con fines de explotación sexual es, en particular, una de las expresiones de violencia de género y sexual más agudas, vinculada a la mercantilización y al sometimiento de las mujeres. Esta forma de violencia de género se encuentra enraizada en la discriminación, la pobreza, la exclusión social y otras formas de desigualdad. El daño que estas formas de violencia generan en las mujeres que son sometidas es extremo e impacta en varias áreas de la vida, emocional, física, sexual, social y relacional, entre otras.

9 Registro Nacional del Trabajo Sexual, llevado adelante por el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior.

10 Ver en sección 4.2 sobre normas penales de la presente publicación.

3.1.1 La trata en Uruguay a través del tiempo: antecedentes de investigación

El conocimiento acumulado a través de investigaciones y diagnósticos llevados adelante por diversas instituciones y organizaciones en los últimos años coinciden en caracterizar a Uruguay como un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas. También han identificado la existencia de redes de trata interna y redes de trata internacional instaladas en todo el territorio uruguayo (González y Tuana, 2006; El Paso, 2020).

Como aportes fundamentales para la caracterización y visibilización de la situación de trata en Uruguay, la publicación *Invisibles y silenciadas*, realizada por OIM en el año 2006 por las autoras González y Tuana, es un estudio que identifica redes de trata de mujeres con fines de explotación sexual en todo el territorio uruguayo, en especial mujeres jóvenes, pobres y víctimas de otras formas de violencia (González y Tuana, 2006).

En el marco de la elaboración de un diagnóstico regional sobre la trata de mujeres (González y Tuana, 2012) en el Mercosur, se realizó en el año 2011 un exhaustivo informe sobre la situación de trata de mujeres con fines de explotación sexual en territorio uruguayo.

Este diagnóstico reconoce a Uruguay como país de tránsito y destino, pero principalmente de origen de trata de mujeres. Las víctimas identificadas son adolescentes mujeres (entre 16 y 18 años de edad) y mujeres jóvenes (entre 18 y 30 años), de sectores económicamente desfavorecidos y con alta incidencia previa de violencia doméstica y abuso sexual (Prego, 2011). Muchas de estas adolescentes y jóvenes provenían de la zona del litoral oeste del país, zonas fronterizas con Brasil (en particular Cerro Largo), así como de Montevideo y San José (Prego, 2011).

Las redes de trata identificadas son “diversas y revisten distintos niveles de complejidad en su composición y funcionamiento” (Prego, 2011, p. 32). Mientras en algunas localidades “aparecen organizaciones locales con contactos en la zona donde familiares y amigos de las mujeres aparecen como principales reclutadores y explotadores” (Prego, 2011, p. 32), se identifican redes más complejas, con vínculos transnacionales, vinculados a delitos del crimen organizado como el tráfico de drogas (Prego, 2011).

Es de destacar la prevalencia en los mecanismos de captación de adolescentes mujeres de un primer contacto en la calle, aunque tomaba importancia en ese contexto el contacto a través de teléfono celular.

Por otra parte, la investigación Trata sexual en Uruguay: alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas (Tuana, 2018) examina la situación de la trata sexual en Uruguay y se enfoca en los desafíos que enfrentan las víctimas en el acceso a la asistencia y protección. En tal sentido, presenta a la situación de trata como un problema subestimado en Uruguay, que afecta en mayor medida a niñas y mujeres jóvenes en situación de vulnerabilidad, y mujeres con hijos u otros familiares a cargo. Da cuenta de algunos fenómenos de particular vulnerabilidad, como la captación de adolescentes para la trata interna o el sustancial aumento de mujeres migrantes dominicanas explotadas sexualmente. El documento plantea importantes debilidades en el acceso al servicio de atención y protección para las víctimas, que impiden el efectivo acceso a una respuesta integral ante su situación. Ante esto, plantea la necesidad de mejorar la detección y el abordaje de la trata sexual en Uruguay, haciendo hincapié en la importancia de una respuesta interinstitucional y coordinada para una atención integral a las víctimas.

En referencia a la investigación penal y sanción sobre la trata se destaca *La trata sexual en el Río de la Plata. La construcción de la política pública y su investigación y persecución penal en contextos situados* (Rodríguez, 2020), que

realiza un análisis exhaustivo de la política pública construida en relación con la persecución e investigación del delito de trata en Uruguay, de forma comparada con la realidad Argentina. Ofrece una mirada crítica sobre la respuesta judicial al problema de la trata en Uruguay, señalando la falta de perspectiva de género e interseccional para abordar la complejidad que implican las situaciones. Destaca, además, la falta de recursos y capacitación de los operadores para la investigación y sanción, así como de coordinación entre actores.

La publicación Dueños de personas. Personas con dueños (El Paso, 2020) constituye un aporte fundamental para el análisis histórico y contextual de las redes de trata en Uruguay y sus recientes transformaciones. La investigación, elaborada en el marco del proyecto Uruguay Mira la Trata, profundiza en los conceptos asociados a la trata de personas en Uruguay, sistematiza y procesa los datos disponibles, analiza casos judiciales y caracteriza la trata de personas en territorio uruguayo.

Se confirma la caracterización del país como de origen, tránsito y destino de trata de personas, pero en los últimos años se incrementa, relativamente, el peso de Uruguay como país de destino. La trata con fines de explotación sexual en Uruguay afecta principalmente a mujeres y niñas, se expresa intensamente en territorios fronterizos y, en particular, para el caso de Uruguay en el límite terrestre con Brasil, donde se observan situaciones de trata con fines de explotación sexual de mujeres y adolescentes. La investigación destaca también la presencia, a partir del año 2014, de mayor cantidad de mujeres migrantes víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral, en especial procedentes de República Dominicana y Cuba.

La explotación sexual de las víctimas de trata suele estar vinculada a redes de delincuencia organizada que se dedican al tráfico de personas, la prostitución y otros delitos.

El documento identifica la existencia de distintos actores sociales, algunos legalmente establecidos, que participan de actividades vinculadas a la trata de personas. En este sentido, uno de los cambios importantes identificados en la investigación es la mejora sustancial de la capacidad de estas redes ilegales de construir vínculos en el mundo legal, así como aumentar su presencia territorial y recursos financieros. Se identifican diversas redes de trata instaladas en territorios y formatos diferenciados, lo que permite una convivencia sin conflictos directos. Gran parte de la trata sexual se desarrolla en circuitos y espacios compartidos con el trabajo sexual legal.

Se mencionan como procesos que han habilitado el fortalecimiento de mercados locales de trata, la falta de programas que atiendan situaciones de vulnerabilidad en infancias y adolescencias, la utilización de la trata sexual en el marco de una relación afectiva o la ampliación de los circuitos de acción por parte de los tratantes, incluso de zonas que son compartidas por distintas redes delictivas (El Paso, 2020).

3.2 Marco normativo e institucionalidad creada para el combate a la trata y la protección de las víctimas

La Ley 19643 de Prevención y Combate de la Trata de Personas, aprobada en 2018, crea un marco normativo específico para la trata de personas, establece una conceptualización del fenómeno, incluye las formas de explotación y brinda un marco institucional de acción para el combate al delito y la protección de las víctimas.

Esta ley considera e incorpora aspectos centrales del Protocolo de Palermo (ratificado en 2004 por Uruguay), por ejemplo, al definir a la trata de personas con base en el artículo 3.a del mencionado Protocolo. La ley nacional avanza en relación al Protocolo al no incluir los medios comisivos, o sea, los medios que se utilizan para la coacción como parte de la definición del delito. Además, la ley nacional explicita la definición de explotación.[11] Al igual que el Protocolo, la normativa establece la responsabilidad del Estado de garantizar los derechos de las víctimas, debiendo acompañarlas tanto material como psicológicamente en su proceso de recuperación por el daño causado.

Dentro de los aspectos a destacar de la normativa nacional es que es una ley integral, incluye estructuras institucionales, acciones de prevención, protección de las víctimas y persecución del delito. Dentro de la estrategia de prevención, se orienta al combate de la demanda de servicios en condiciones de explotación, a la que define como principal causa de la trata y de la explotación (Ley 19643, art. 17). La normativa incluye también el desarrollo de campañas de información y concientización para la población sobre el problema, sus derechos, la exposición de información engañosa laboral y de migración, así como difusión de los servicios disponibles para las víctimas (Ley 19643, art. 17).

11 Estas definiciones se desarrollan en el capítulo 4.1 de la presente publicación.

Sumado a lo anterior, se establece en la ley que los derechos de las víctimas de trata se garantizan a través de la ejecución de programas de atención a las víctimas de trata y explotación (Ley 19643, art. 18), quienes deben acceder de forma inmediata y gratuita a: seguridad y asistencia material, alojamiento adecuado y seguro, cuidado de salud (incluyendo exámenes y tratamientos médicos), atención psicológica, asesoría jurídica, información y apoyo para el retorno a su lugar de origen, apoyo en la inserción laboral y en la reunificación familiar y comunitaria.[12]

Particularmente para las situaciones de trata internacional la ley fija responsabilidades específicas en la prevención (Ley 19643, art. 21) e incluye la acción de las misiones y oficinas consulares frente a situaciones identificadas, tanto en la comunicación (art. 22) como en la protección y defensa de los derechos de las víctimas.[13] Los derechos migratorios de las víctimas de trata o explotación que tengan nacionalidad extranjera (art. 24) remiten a poder reflexionar (por un período de 180 días) para definir si quedarse o no en el país. En caso de decidir quedarse, la víctima podrá obtener la residencia permanente y regularización de su condición migratoria en un plazo de 60 días; en caso de querer retornar, podrá volver a su país de origen o residencia de forma rápida y segura. También se prevé que la víctima pueda contar con la información necesaria si quisiera asentarse en un tercer país que no sea el de origen o destino (art. 24d).

3.2.1 Normas penales vinculadas a los delitos de trata

A nivel penal, el delito de trata de personas se reconoce como tal a partir del año 2008, cuando con la aprobación de la Ley de Migraciones (18250) se tipifica este delito y el de tráfico de personas. En su artículo 78, esta ley define el delito

12 Estos derechos y la responsabilidad del Estado en hacerlos efectivos están consagrados en el artículo 6 del Protocolo de Palermo.

13 El artículo 23 de la Ley 19463 prevé que estas entidades públicas deben informar a las víctimas sobre el procedimiento y sus derechos; garantizar su seguridad y la de su familia, su acceso a la justicia con asistencia letrada, y la obtención de identificación. Además, deben ejecutar todas las medidas necesarias para garantizar el retorno de las víctimas, siempre y cuando sea su deseo.

de trata de personas como el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o recibo de personas "para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana". En esta definición se establecen la finalidad o forma de explotación, incluyendo "cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana".

Adicionalmente, la Ley de Migraciones (18250) en su artículo 81 dispone de agravantes a las penas por el delito de trata cuando implicase peligro para la salud de las víctimas, cuando fuera realizada por medio del uso de violencia, intimidación o engaño, o cuando las víctimas fueran niñas, niños o adolescentes. Además, incorpora en los agravantes una característica del responsable del delito, como es que este sea funcionario policial.

La complejidad en la identificación de las redes de trata y comprobación de este tipo de delito genera que muchos procesos penales y sentencias sean por ilícitos vinculados a la trata de personas, que penalizan delitos sexuales o delitos vinculados al lavado de activos (Ley 18914 de Prevención y Penalización de Lavado de Activos, del año 2012). La Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas establece como delitos conexos a la trata de personas, al tráfico de migrantes, las distintas formas de explotación de personas, la violencia y la coerción contra las personas, la falsificación de documentos, los delitos contra la administración pública, la privación de libertad, entre otras.

En el caso de los tipos penales vinculados a la explotación sexual de víctimas mayores de 18 años de edad, se destaca primeramente la normativa creada en 1927 (Ley 8080) relativa al proxenetismo, que define el delito y establece penas específicas para quienes lo cometan, la prostitución forzada y el delito de esclavitud sexual. Además, en el año 2004 se aprueba normativa específica sobre violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños,

adolescentes o incapaces, y se penalizan delitos de explotación sexual comercial de infancias y adolescencias (Ley 17815).[14]

El delito de esclavitud sexual se incorpora al Código Penal por la Ley 19643 y hace referencia a la reducción de una persona a la esclavitud a fin de que efectúe actos de tipo sexual.[15] La prostitución forzada, en tanto, es conceptualizada como la imposición hacia otra persona a que realice actos de naturaleza sexual, mediante el uso de la violencia, amenazas u otras formas de intimidación, para su beneficio económico o de cualquier otro tipo.

Esta ley también modifica la redacción del artículo 280 del Código Penal sobre esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso, estableciéndola como la reducción de una persona a la esclavitud, la servidumbre o el trabajo forzoso.

Por otra parte, y en relación a las garantías normativas de las víctimas en el acceso a la justicia, la aprobación en 2017 del Código del Proceso Penal (CPP) y el cambio de un sistema inquisitivo hacia uno acusatorio significó un avance fundamental para el establecimiento de derechos de las víctimas y su participación activa en los procesos penales.

Como víctimas, las personas que transitan por un proceso penal tienen derecho a ser informadas en todo momento sobre las acciones y actuaciones fiscales; a ser escuchadas; al acceso gratuito de una asistencia letrada; a participar activamente en el proceso a través de la solicitud de pruebas y medidas de protección; a evitar cualquier afectación de sus derechos (arts. 48 y 79 del CPP, Ley 19293). En particular, la Fiscalía General de la Nación cuenta con una Unidad de Víctimas y Testigos, que cumple con el cometido de garantizar el respeto de

14 En particular, la ley define las tipificaciones de: fabricación o producción de material pornográfico con utilización de personas menores de edad o incapaces; comercio, almacenamiento y difusión de material pornográfico en que aparezca la imagen u otra forma de representación de personas menores de edad o personas incapaces; facilitamiento de la comercialización y difusión de material pornográfico; retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces para que ejecuten actos sexuales o eróticos de cualquier tipo; y contribución a la explotación sexual de personas menores de edad o incapaces.

15 Artículo 46 de la ley, que agrega el artículo 280-bis al Código Penal.

los derechos fundamentales de las víctimas durante los procesos penales, trabajando en la construcción de una red de apoyo durante el proceso.

En particular, el CPP prevé para las víctimas de delitos sexuales que la declaración sea tomada por funcionarios especializados, sin la presencia de las partes involucradas (art. 164), prohibiendo el careo entre el imputado y la víctima.

Adicionalmente, la Ley 19643 prevé algunos criterios específicos para el acceso a la justicia efectiva de las víctimas de trata y explotación sexual. Por un lado, define que la Fiscalía se encargará de vincular a las víctimas de trata con el sistema de respuesta, garantizando su anonimato y el acceso efectivo a la justicia (art. 28).

En el mismo sentido, la Ley de Violencia hacia las Mujeres basada en Género (19580) regula aspectos de protección hacia las víctimas de delitos sexuales, tales como la prohibición de confrontación, que implica que las partes deben declarar de forma separada, y garantizar la seguridad de la víctima (art. 63), o la posibilidad de diligenciar prueba anticipada (art. 76).

3.2.2 Marco institucional

En el año 2005, a partir de la creación de Inmujeres como órgano rector de las políticas públicas de género, la situación de la trata de personas comenzó a concitar interés para el Estado uruguayo. En tal sentido, se impulsó a partir del 2008 la creación de una Mesa Interinstitucional de Trata como un espacio de intercambio y articulación en relación con el abordaje de las situaciones vinculadas a la trata de personas. Este ámbito interinstitucional de encuentro, liderado por Inmujeres, permitió visibilizar el problema y accionar en aspectos tales como la creación de las primeras respuestas de abordaje y atención, capacitación a funcionarios del Estado o sensibilización a la población en campañas públicas (Tuana, 2018).

Durante el período de funcionamiento de la Mesa Interinstitucional como espacio de intercambio (entre 2005 y 2015) se elaboran diversas acciones que aportan en la conceptualización y construcción de herramientas de atención para la trata de personas. Se destacan la implementación del Programa de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial del año 2010, cuyo objetivo fue desarrollar una política de eliminación de la trata de mujeres con fines de explotación sexual (Tuana, 2018). Además, a través del proyecto de la Unión Europea "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" se elabora un *Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual* (Inmujeres, 2012), que instituye un primer documento con herramientas conceptuales y de intervención, a partir de la experiencia piloto del primer servicio de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual en territorio uruguayo. En el mismo sentido, en el año 2014 Inmujeres publica el documento *Lineamientos hacia la construcción de un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata*, un diagnóstico que sistematiza acciones realizadas por las organizaciones y entidades que integran el espacio interinstitucional de trabajo.

Se crea en el año 2015, a través del decreto presidencial 304/2015, la Mesa Interinstitucional para la prevención y el combate de la trata de personas, y se la instituye como espacio de coordinación y asesoramiento para el desarrollo de políticas públicas en relación con estos temas, y consolidar un sistema integral de respuesta. El mencionado decreto define también que la Mesa Interinstitucional elabore un Plan Nacional de Acción, así como instancias descentralizadas para la actuación, y que realice informes a mecanismos del sistema internacional sobre el problema. Este espacio dependía del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a través de Inmujeres, que preside esta mesa integrada por autoridades de diversas instituciones públicas del Poder

Ejecutivo, Judicial y Legislativo,[16] así como organizaciones internacionales y nacionales de referencia.[17]

La instalación de un modelo de abordaje interinstitucional en el que Inmujeres cumple un rol central, guía una estrategia normativa y de ejecución de la política pública que se centra en la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Este aspecto responde a la preponderante situación identificada en territorio uruguayo y a la realidad latinoamericana, donde es mayor la proporción de mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual (UNODC, 2007, 2018).

En el marco del cumplimiento de los cometidos de la Mesa, se publica en el año 2018 (de forma paralela al trabajo realizado en este espacio para la creación de un proyecto de ley de combate a la trata de personas) el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas. El Plan definido (2018-2020) aborda áreas temáticas vinculadas a la prevención, protección y asistencia a las víctimas, la cooperación interinstitucional, el fortalecimiento institucional, así como la investigación y el monitoreo. El documento propone sensibilizar sobre la trata de personas y sus consecuencias, establece acciones para garantizar la atención y protección integral de las víctimas de trata, así como acceso a la justicia. Por su parte, las acciones de cooperación interinstitucional y fortalecimiento se centran la necesidad de coordinación y colaboración entre las instituciones encargadas de la prevención y el combate de la trata de personas.

El Plan se aprueba con la entrada en vigencia de la Ley de Prevención y

16 Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación y Cultura y Ministerio Público, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Poder Judicial, Bancada Bicameral Femenina, Universidad de la República.

17 Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), tres representantes de organizaciones de la sociedad civil designados por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG). Además, de la participación en el asesoramiento de OIM, OIT y Naciones Unidas.

Combate a la Trata de Personas (19643), marco legal que introduce nuevas institucionalidades y formatos de respuesta para la atención. El Plan, en tanto, no contó en sus dos años de ejecución con presupuesto propio para su aplicación.

La ley crea el Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata y Explotación de Personas, que debe ser un ámbito interinstitucional, interdisciplinario y descentralizado, e integrar acciones de prevención, atención, reparación, asesoramiento y defensa jurídica para las víctimas, así como el ordenamiento de la información y la formación de operadores. El MIDES mantiene la rectoría de política pública en la materia y está a cargo de coordinar la respuesta para las situaciones de trata de varones, que en el caso de las mujeres queda a cargo de Inmujeres (para la que luego se crea el Departamento de Promoción y Combate a la Trata de Mujeres, dentro de la División de Violencia Basada en Género de Inmujeres),[18] y en el caso de las infancias y adolescencias, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

El MIDES preside el nuevo CNTE, que se establece a partir de la Ley 19643 y sustituye la Mesa Interinstitucional, quedando a cargo del diseño, la coordinación, ejecución y evaluación de política pública en la materia; elaborar y monitorear la implementación de un Plan Nacional en materia de trata; articular y coordinar acciones entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Además, le compete desarrollar acciones de prevención y sensibilización sobre la temática, y aprobar los estándares de actuación, protocolos y modelos de intervención para la atención de las víctimas desde el respeto de sus derechos humanos. El Consejo se integra por representantes de diferentes carteras del Poder Ejecutivo, como son los Ministerios de Desarrollo Social, del Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa Nacio-

18 Esta área co-gestiona el Servicio de atención, y está a cargo de la secretaría y apoyo de Inmujeres en la presidencia del CNTE.

nal, Trabajo y Seguridad Social, y Salud Pública. También incluye un representante del INAU, uno de la Fiscalía General de la Nación y otro del Poder Judicial. Además, la integran tres representantes de organizaciones de la sociedad civil propuestos por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) y designados por el Poder Ejecutivo.

El Consejo comenzó su funcionamiento en el año 2019, con al menos dos reuniones anuales de altas autoridades (de las que se encuentran actas públicas disponibles hasta setiembre de 2021) y el trabajo en grupos técnicos con representantes de las instituciones integrantes. En el año 2022 se aprueba la Guía de acción interinstitucional para situaciones de trata y explotación sexual de personas, a partir del trabajo realizado por el Consejo. En ese documento se establecen criterios para la detección de posibles situaciones de trata (fijando indicadores específicos), el abordaje de la situación, los criterios para la evaluación del riesgo y la descripción de procesos de articulación y derivación interinstitucional. Actualmente el CNTE está en proceso de elaboración de un nuevo Plan Nacional de Acción.

En lo que a la persecución penal del delito respecta, el Ministerio del Interior cuenta con dos decretos presidenciales (números 246 y 262 del año 2019) que protocolizan el trabajo policial en la detección e investigación de los delitos de trata y tráfico de personas. Estos documentos fueron elaborados a partir de la creación de la Comisión Ministerial de Trabajo para el Abordaje de Trata y Tráfico de Personas, un espacio interno compuesto por varias áreas del Ministerio,[19] por fuera del trabajo del CNTE.

La investigación de los delitos vinculados a la trata de personas se encuentra a cargo de las Fiscalías Penales en todo el país, salvo en Montevideo, donde se localizan ocho fiscalías especializadas en delitos sexuales, de violencia domésti-

19 La integran el Subsecretario del Ministerio del Interior, e integrada por la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, Dirección Nacional de Migración, Dirección Nacional de Identificación Civil, Dirección Nacional de Policía de Tránsito, Dirección Nacional de la Educación Policial, Departamento de Relaciones Internacionales de la Sub Secretaría, Dirección General de Información e Inteligencia Policial, y las Jefaturas de Policía de Montevideo, San José y Canelones y División de Políticas de Género, quien la coordina.

ca y delitos de violencia basada en género, de los cuales tres están a cargo de la investigación de temas de trata de personas (Rodríguez, 2020).

Por otra parte, ante la aprobación del nuevo CPP se crea la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, a cargo de acompañar y apoyar a las víctimas durante los procesos penales para garantizar sus derechos. Esta Unidad cuenta con un Protocolo de Actuación propio, que aporta un enfoque especializado para la atención que requieren las víctimas de trata de personas, debido a la complejidad de las situaciones en las que se encuentran. Para ello, establece una serie de procedimientos y medidas de protección a ser aplicadas por la Unidad de Víctimas y Testigos para garantizar la protección de las víctimas y la obtención de pruebas para el enjuiciamiento de los presuntos delitos.

Por último, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuenta con un protocolo interno de actuación aprobado en el año 2022, y que según entrevistas realizadas está siendo ajustado a los criterios establecidos en la Guía Interinstitucional.

Servicios de atención

El primer centro territorial de atención especializada a víctimas de trata de mujeres surge en el año 2011 como parte del proyecto de la Unión Europea "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".

El Servicio público de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual tiene oficinas instaladas en Montevideo (desde 2012), Melo (desde 2019) Paso de los Toros (desde 2021) y en Paysandú (desde mayo de 2022) con competencias en todo el territorio nacional, atendiendo en todos los departamentos del país. Estos han sido cogestionados por El Paso e Inmujeres, desde 2012 a la fecha de redacción de este informe.

3.3 Datos existentes sobre la trata de mujeres en territorio uruguayo

Es prácticamente imposible conocer el alcance real de la trata de personas a nivel global, ya que es muy difícil su detección. Según la UNODC (2009), a nivel global por cada víctima reconocida de trata de personas existen cerca de 20 más que no son identificadas.

El acercamiento y abordaje del tema a través de datos cuantitativos supone un trabajo de construcción parcial de una realidad a través de cifras que nos aproximan a dimensionar y caracterizar la situación. A este complejo panorama se suman las carencias que el país posee para la producción y difusión de datos relativos a la trata de personas. Uruguay no cuenta con datos estadísticos o información sistematizada y articulada sobre la situación de trata de personas, ni sobre la explotación sexual. Los datos disponibles son parciales y se referencian al abordaje institucional del órgano que las produce.

Una manera posible de acercarse, parcialmente, a la realidad existente es a través de la realidad de las víctimas atendidas en los servicios territoriales establecidos, o identificadas por instituciones del sistema de justicia o protección. En este sentido, la investigación Dueños de personas. Personas con dueño (El Paso, 2020) presentó información surgida de consultas y personas asistidas en los Servicios de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual entre los años 2011 y 2018. Fueron estudiadas 551 carpetas y analizadas 448 carpetas de situaciones vinculadas a la trata.

De esa investigación surge que del total de 448 personas atendidas 415 son extranjeras y 410 de ellas provienen de países latinoamericanos. El promedio anual de personas atendidas aumenta fuerte y abruptamente a partir de 2013, con un promedio que supera las 100 personas por año entre 2014 y 2017. También se observa un cambio importante en la procedencia de las personas

atendidas, que corresponde con el ingreso de nuevas migraciones a Uruguay, principalmente desde países caribeños. Hasta el año 2013 las personas atendidas anualmente eran en su mayoría uruguayas, mientras que luego de ese año las personas atendidas provenían en su mayoría de países latinoamericanos. En particular, entre 2014 y 2018 fueron atendidas 243 personas nacidas en República Dominicana. Las víctimas uruguayas representan la quinta parte de las víctimas atendidas (94 en total).

La trata con fines de explotación sexual representa el 75,5% del total de las situaciones: en 316 casos lo es de forma exclusiva y en 20 casos el fin es mixto con explotación laboral. Por otro lado, se registran 91 situaciones donde el fin de la trata es exclusivamente laboral, 20% del total, y 19 casos donde el fin de la explotación fue la servidumbre (4%) (El Paso, 2020).[20]

La información sociodemográfica sobre las víctimas marca que en todas las situaciones de trata con fines de explotación sexual las personas atendidas son mujeres y mujeres transgénero. El 75% de las personas atendidas por trata laboral son mujeres (68 en total) y el restante 25% son varones (un total de 20 situaciones registradas). Las víctimas son personas jóvenes, menores de 35 años de edad en el 70% de las situaciones (un número de 312 casos). En materia educativa, más de la mitad de las mujeres atendidas han superado el ciclo básico de secundaria (un número de 126 mujeres) y bachillerato completo o nivel de educación terciaria (66 personas). Es importante destacar que al menos 308 mujeres atendidas (83% de los casos en que se cuenta con la información)[21] tienen al menos una hija o hijo, 102 de ellas tenían al menos una hija o hijo a su cargo (43% del total del que se tiene registro) y 134 mujeres no los tenían a su cargo, sino que se encontraban al cuidado de la familia en el país de origen.

20 Además, 2 casos referían a personas asociadas a la comisión de delitos (El Paso, 2020).

21 Se cuenta con datos de 369 casos, el 82% del total de las situaciones.

A nivel general, el 83% de las situaciones son de trata internacional, un número total de 370 casos, aunque también se identifica de trata interna (14%) y mixta (3%). La trata según movilidad más atendida en el caso de las personas uruguayas es la trata interna (66%).

Las condiciones materiales de vida son precarias e inestables en la mayoría de los casos identificados. La solución habitacional más común es en espacios colectivos, en pensiones (131 situaciones, representan el 43% del total) o en el sistema público de refugios (74 situaciones y el 24% del total). Además, 44 personas vivían de agregados, y en 2 casos las personas residían en hostel u hotel (El Paso, 2020).

En relación con los factores que motivan el reclutamiento, la situación socioeconómica y la condición de pobreza son los argumentos más mencionados por las víctimas.[22] Por otra parte, los mecanismos de control y sometimiento utilizados son mayoritariamente la violencia psicológica, económica y física, incluyendo amenazas tanto a la víctima como a sus familiares.

En el caso de la trata con fines de explotación sexual, se destaca que en el 88% de los casos la explotación se concretó (295 víctimas en total). La información que surge de las 117 víctimas que identificaron el tipo de prostitución que debieron efectuar muestra que la mayoría de ellas lo realizaba en whiskerías o boliches (49%), así como, en menor medida, el ejercicio de la prostitución en la vía pública (13%) y prostíbulos (10%) (El Paso, 2020).

22 De los 193 casos con registro, se menciona en el 93% de los casos. Esta información fue interpretada y sistematizada por el equipo técnico del Servicio de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual a partir del relato proporcionado por las personas atendidas.

4. Contextualización

4.1 La situación de las mujeres a través de registros oficiales: mujeres atendidas por el servicio de atención 2018-2022 y acceso a la justicia

En esta sección se presentan datos relativos a las situaciones abordadas por los Servicios de Atención a Mujeres en relación con la trata con fines de explotación sexual entre los años 2018 y 2022. Es importante tener presente que estas cifras aproximan a una realidad inacabada del fenómeno, ya que refieren a casos con intervención institucional, en los que el Estado ha tomado conocimiento de la situación y ha ofrecido asistencia a las víctimas. De todas formas, constituye información fundamental para caracterizar el problema de la trata de personas en Uruguay.

Entre los años 2018 y 2022 el servicio atendió a 300 mujeres mayores de 18 años de edad en todo el territorio uruguayo por situaciones de trata con fines de explotación sexual y laboral.[23] Al profundizar sobre el número de mujeres atendidas para cada año del período se registra un sustancial descenso durante los dos años de mayor afectación por la pandemia de COVID-19. Para los años 2020 y 2021 el número de mujeres atendidas se redujo a más de la mitad en relación con el año 2019.

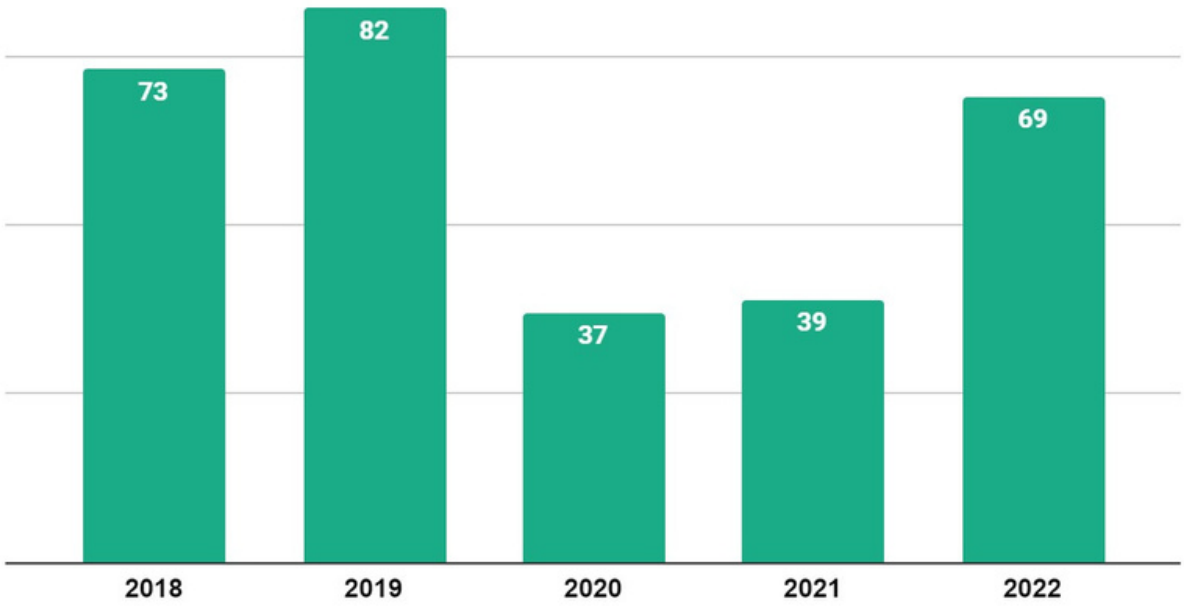
A nivel global, se han esgrimido como factores explicativos al descenso en la detección de víctimas las dificultades de los tratantes de operar por las res-

23 Es relevante señalar que la cifra total de mujeres que realizó al menos una consulta en los servicios de atención es de 302 personas. Fueron retirados del análisis 2 casos en que el servicio comprobó que no eran situaciones de trata.

tricciones de movilidad efecto de la pandemia, las limitaciones institucionales para detectar y atender a las víctimas y el desplazamiento de algunas modalidades de trata hacia ámbitos más oscuros y difíciles de captar (UNODC, 2022).

En Uruguay, la situación de confinamiento provocada por la pandemia del COVID-19 dificultó aún más la detección de casos de trata. Los servicios de atención y las instituciones públicas esenciales continuaron abiertos y trabajando en territorio, pero enmarcados en un contexto de mayores restricciones a la movilidad y al trabajo presencial conjunto en espacios compartidos. El cambio de la presencialidad hacia la virtualidad, sobre todo en ámbitos de atención en la salud y la educación, debilitó la capacidad de acercamiento de las víctimas hacia estas áreas del Estado, desde donde históricamente eran derivadas hacia el MIDES posibles situaciones identificadas en territorio.

Gráfico 1. Número de personas atendidas por año (2018-2022)



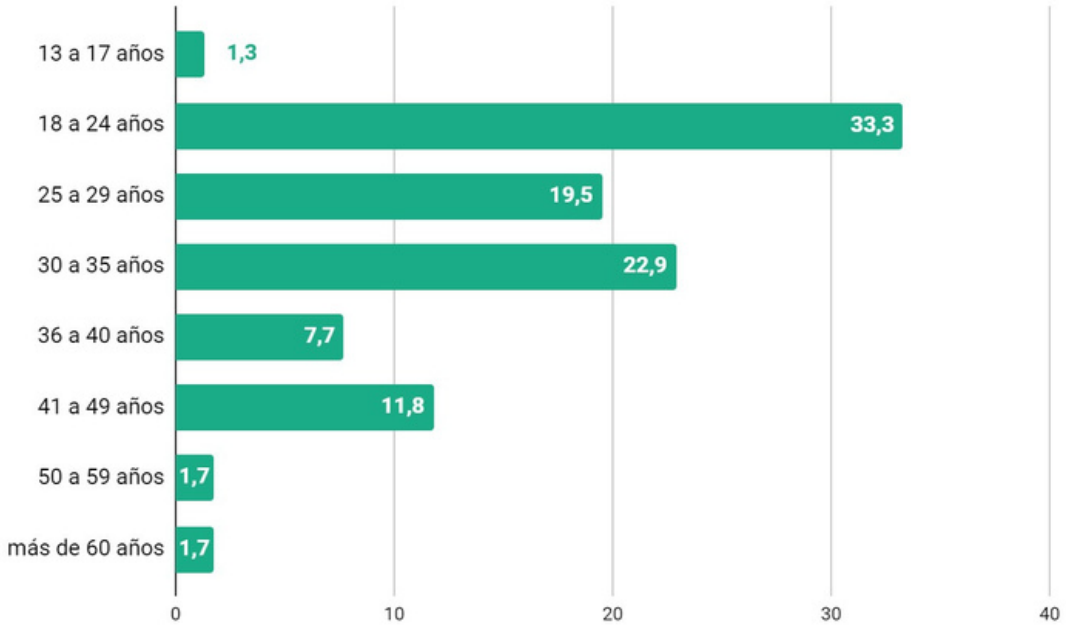
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Las mujeres son atendidas en servicios localizados en las ciudades de Montevideo, Melo, Paso de los Toros y Paysandú, aunque el trabajo de los equipos se lleva adelante en todos los departamentos del país. Para el período considerado fueron atendidas situaciones en 10 departamentos del país, entre los que se destaca Montevideo, que concentra el 80% de las personas atendidas (244). El 10,2% de las mujeres en Cerro Largo se han atendido desde el servicio de la ciudad de Melo, mientras que un 4% de las mujeres se encuentran en el departamento de Tacuarembó y son atendidas por el servicio de la ciudad de Paso de los Toros.

Al analizar el perfil sociodemográfico de las víctimas atendidas, se observa que el promedio de edad de estas mujeres es de 28 años. Son en su mayoría mujeres jóvenes: 7 de cada 10 cuentan con menos de 35 años de edad al momento de ingresar al servicio (77,1%, 229 casos). En particular, 33,3% de las mujeres atendidas tiene entre 18 y 24 años de edad.

Además, se reciben 4 situaciones donde las mujeres son adolescentes de 17 años de edad. Por otra parte, el 15% de las mujeres son adultas mayores de 41 años de edad.

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres atendidas según franja de edad (2018-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

En relación con la identidad de género, 7 de las 300 mujeres atendidas son mujeres trans y 6 de ellas tienen entre 18 y 24 años de edad.

La amplia mayoría de estas mujeres son madres, dado que casi 7 de cada 10 tiene al menos una hija o hijo(69%). De ellas, un 33% tiene una o uno solo, el 29,9% tiene dos, mientras que el 37% tiene tres o más hijas o hijos. Sin embargo, el 63,8% de estas mujeres no tenía hijas o hijos a su cargo al iniciar la atención, mientras que un 36,2% tenía al menos un hija o hijo a cargo. Esta cifra presenta variaciones según la cantidad de hijos, ya que aumenta la proporción de mujeres sin hijas e hijos a cargo a medida que aumenta su número de hijas e hijos. En el 63% de los casos de mujeres que tienen una hija o hijo, son ellas las que los tienen a su cargo al inicio de la atención.

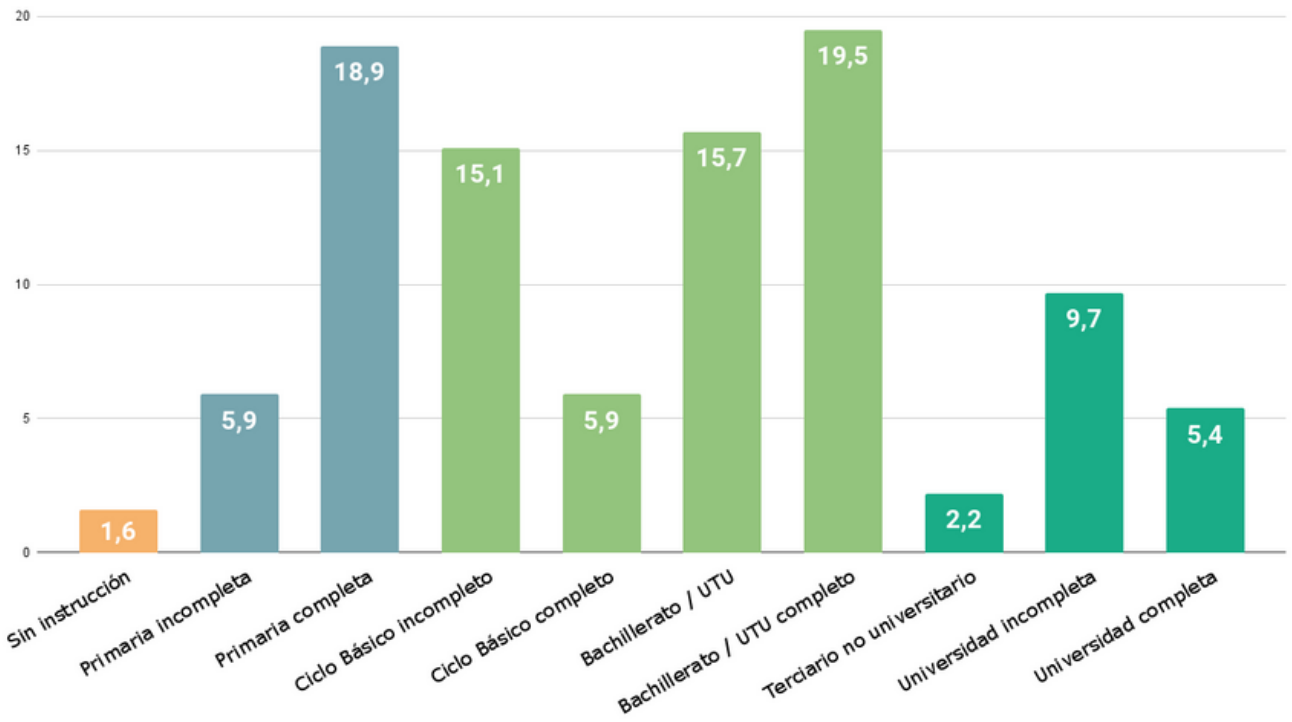
Se destaca, por otra parte, que al momento de iniciar la atención 31 mujeres se encontraban embarazadas (10% del total). La amplia mayoría de estas mujeres son extranjeras (26) y la mitad de ellas ya había tenido al menos una hija o hijo previo al embarazo.

Con relación al origen étnico-racial de las mujeres atendidas por el servicio[24], son mayoritariamente afrodescendientes (56,9%) y en segundo lugar de ascendencia blanca (40,9%).

El 58,4% de las mujeres atendidas por el servicio tiene un nivel educativo medio o alto, es decir, al menos ha completado el ciclo básico de secundaria. Se destaca en este sentido que el 36,8% de estas mujeres ha completado el bachillerato y, por lo tanto, cuenta con el nivel de educación secundaria finalizado. Dentro de este grupo, el 15,1% ha cursado o finalizado estudios universitarios.

24 La ascendencia étnico-racial de la mujer atendida es registrada por el equipo del servicio y no refiere a una respuesta de autoidentificación. Se cuenta con información en 269 casos.

Gráfico 3. Porcentaje de mujeres atendidas por el servicio según nivel educativo (2018-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Por otro lado, se observa que el 1,6% de las mujeres atendidas no cuenta con instrucción, y un 5,9% no ha completado el ciclo educativo primario.

Los niveles educativos cursados por las mujeres extranjeras y uruguayas presentan diferencias significativas. Los últimos niveles de educación cursados por las mujeres uruguayas son más bajos en comparación con los de las mujeres extranjeras. Mientras el 61,9% de las mujeres uruguayas atendidas por el Servicio no han logrado completar el ciclo básico de secundaria, en las mujeres extranjeras el 31,1% no ha completado los 9 años de enseñanza formal. En el mismo sentido, el 50,8% de las mujeres extranjeras atendidas finalizaron el nivel secundario de enseñanza, mientras que en el caso de las mujeres uruguayas esta cifra se reduce al 9,6%. Además, es alta la proporción de mujeres víctimas extranjeras que han cursado o finalizado el nivel universitario (20,5%).

4.1.1 Nacionalidad

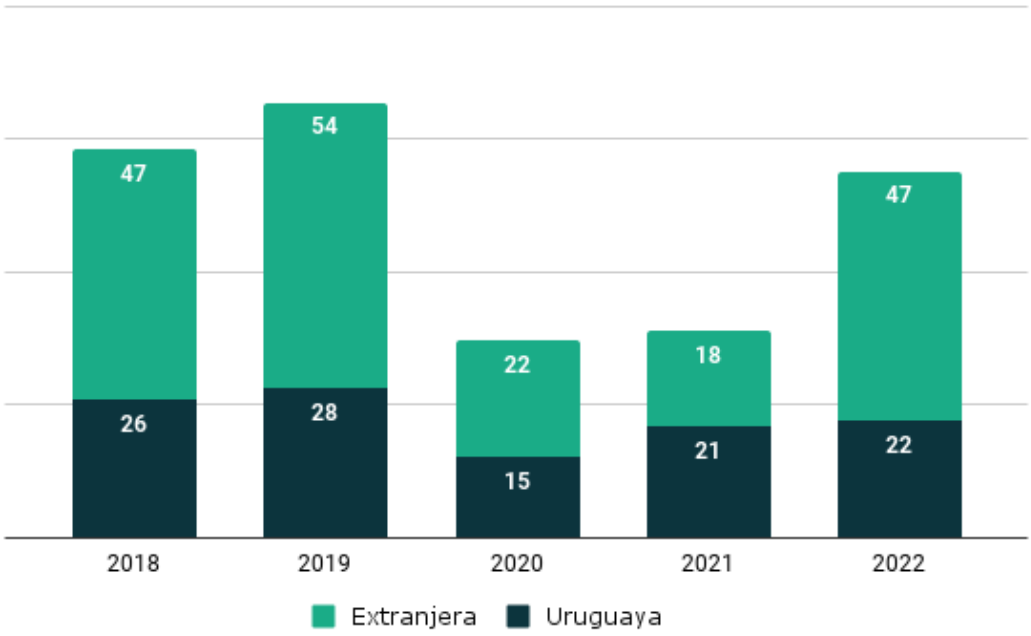
Entre las modificaciones sustanciales que la trata de personas ha experimentado en territorio uruguayo durante la última década se destaca el aumento de las mujeres víctimas extranjeras, aspecto que responde a la llegada de nuevos flujos migratorios al país provenientes de países latinoamericanos no tradicionales, como son República Dominicana, Venezuela, Cuba y Perú (Gainza y Techera, 2017; Rivero, Incerti y Márquez, 2019). En el trabajo de atención llevado por los servicios, la prevalencia de mujeres uruguayas se revierte hacia el año 2013, cuando empieza a ser mayor el número de mujeres extranjeras atendidas (El Paso, 2020).

Si se considera todo el período comprendido entre los años 2018 y 2022 esta tendencia se mantiene, aunque se reduce, ya que en total el servicio atendió 188 mujeres extranjeras (62,7% del total) y 112 mujeres uruguayas. Esto implica que el 62,7% de las mujeres atendidas son extranjeras, porcentaje inferior al registrado en el período 2012-2018 (cuando el 79% de las mujeres atendidas eran extranjeras). De todas formas, las cifras de mujeres extranjeras atendidas por situaciones de explotación en territorio uruguayo dan cuenta de lo consolidado que se encuentra el país como lugar de destino para la trata.

Al distinguir las cifras de mujeres atendidas por año, se registra que para los años 2020 y 2021, marcados por la pandemia de COVID-19, disminuye de forma sustancial el ingreso de mujeres extranjeras al servicio. En particular, durante el año 2021 ingresa un mayor número de mujeres uruguayas (21) que de mujeres extranjeras al servicio. Esta importante disminución de mujeres extranjeras podría responder a la importante disminución en el ingreso de población migrante al país,[25] producto de las restricciones por la pandemia, y las limitaciones impuestas a la movilidad de las personas por medidas sanitarias, que profundizó el aislamiento de las víctimas.

25 Más información disponible en: <https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/OMIF-UNICEF/>.

Gráfico 4. Número de mujeres atendidas según año de ingreso y nacionalidad (2018-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Casi la totalidad de las mujeres extranjeras que ingresaron al servicio son latinoamericanas y es muy puntual el ingreso de personas provenientes de otros continentes. Para el período considerado, ingresaron al servicio 2 mujeres africanas, una persona francesa y una siria.

Al profundizar en las nacionalidades de las mujeres latinoamericanas se observa que la amplia mayoría de ellas son dominicanas, ya que representan el 67,4% del total de mujeres extranjeras atendidas. Esta proporción es levemente inferior a la registrada para el período 2012-2018, donde el 71,8% de las mujeres eran de República Dominicana. Además, un 17,6% de las mujeres extranjeras atendidas provienen de Cuba, lo que implica que el 85% de las mujeres extranjeras son de estos dos países del Caribe.

Con relación a las nacionalidades de países sudamericanos, se destaca la atención de 5 mujeres provenientes de Venezuela (2,7%), 5 mujeres brasileñas y 4 mujeres peruanas.

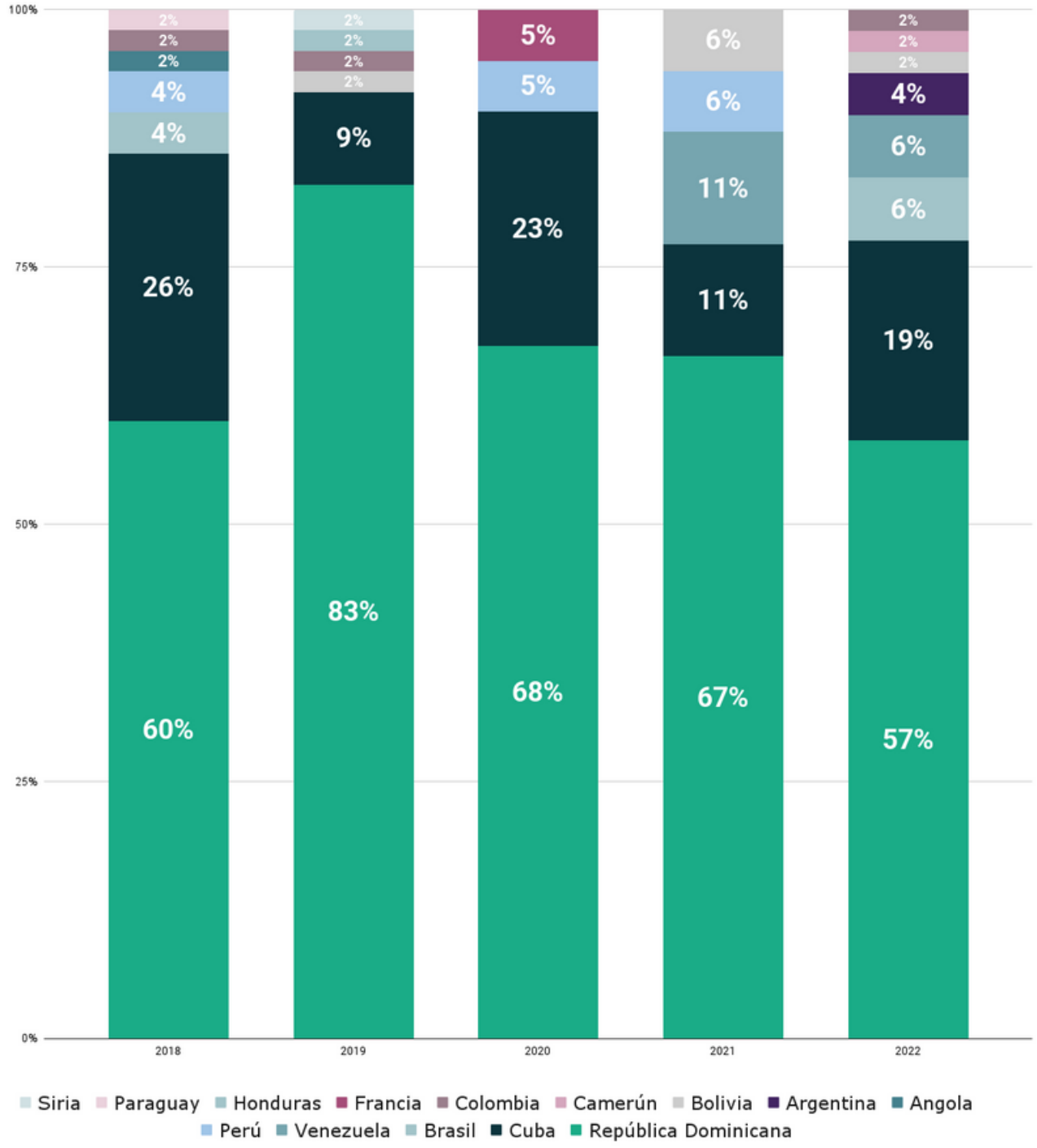
Cuadro 1. Número y porcentaje de mujeres atendidas según país de nacionalidad (2018-2022)

Nacionalidad		Mujeres	Porcentaje
Latinoamérica: 97.3%	Argentina	2	1,1
	Bolivia	3	1,6
	Brasil	5	2,7
	Colombia	3	1,6
	Cuba	33	17,6
	Honduras	1	0,5
	Paraguay	1	0,5
	Perú	4	2,1
	República Dominicana	126	67,4
	Venezuela	5	2,7
África: 1,1%	Camerún	1	0,5
	Angola	1	0,5
Eurasia: 1,1%	Siria	1	0,5
	Francia	1	0,5
Sin datos		1	-
Total		187	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Las nacionalidades de las mujeres que solicitan el ingreso al servicio varían en los años considerados. Si bien todos los años es ampliamente superior el ingreso de mujeres dominicanas respecto de otras nacionalidades, en los últimos dos años ha aumentado la participación de mujeres provenientes de otros países, como Venezuela, Cuba, Bolivia o Brasil.

Gráfico 5. Porcentaje de mujeres atendidas en el servicio según nacionalidad y año de ingreso (2018-2022)



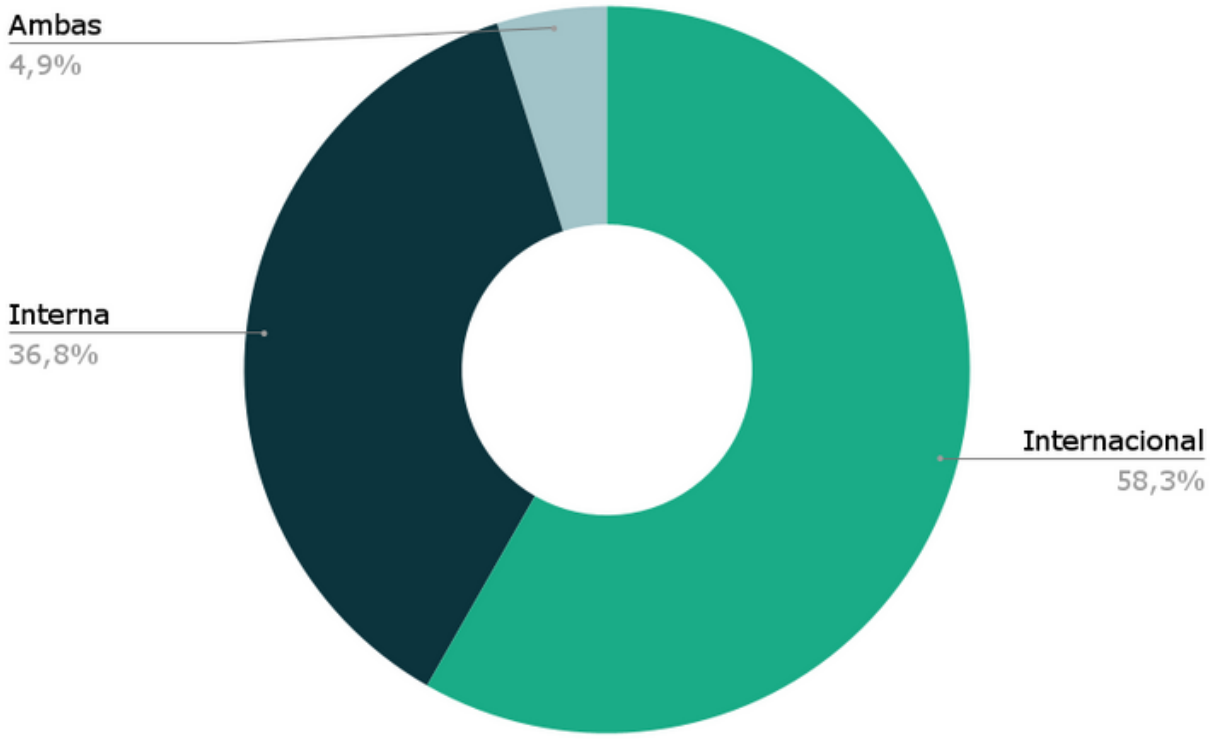
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Solamente la mitad de las mujeres extranjeras atendidas tiene cédula uruguaya al momento de solicitar el ingreso al servicio (53,4%), lo que da cuenta de la importante proporción de mujeres que se encontraba en situación de irregularidad.

4.1.2 Tipo de trata según traslado

El tipo de trata según el formato de movilidad desarrollado (es decir, dentro o fuera de fronteras, o ambas) marca que la amplia mayoría de las mujeres atendidas son víctimas de trata internacional. En el 58,2% de los casos se atendieron situaciones donde la trata se desarrolló fuera del país de origen, mientras que el 36,8% de ellas fueron víctimas de trata interna. Un 4,7% de las mujeres fueron víctimas de trata mixta, esto es, que son trasladadas dentro del país para ser explotadas y luego movilizadas fuera de frontera con la misma finalidad.

Gráfico 6. Porcentaje de mujeres atendidas por el servicio según tipo de trata (2018-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

La trata internacional, donde la explotación se realiza fuera de las fronteras del país de origen, incluye situaciones en que mujeres extranjeras son explotadas en Uruguay (y por tanto es país de destino), así como situaciones en que mujeres uruguayas son explotadas fuera del país. Al profundizar en la situación de las mujeres uruguayas atendidas por el servicio, se observa que casi el 80% de ellas son víctimas de trata interna, es decir, que la explotación ocurre dentro de territorio uruguayo, mientras que en el 14,4% es trata internacional, lo que implica el traslado fuera de fronteras para la explotación.

Por último, se identifican 11 situaciones de trata interna cuyas mujeres migrantes (de nacionalidades dominicana y cubana) fueron reclutadas y explotadas en territorio uruguayo.

4.1.3 Finalidad de la explotación

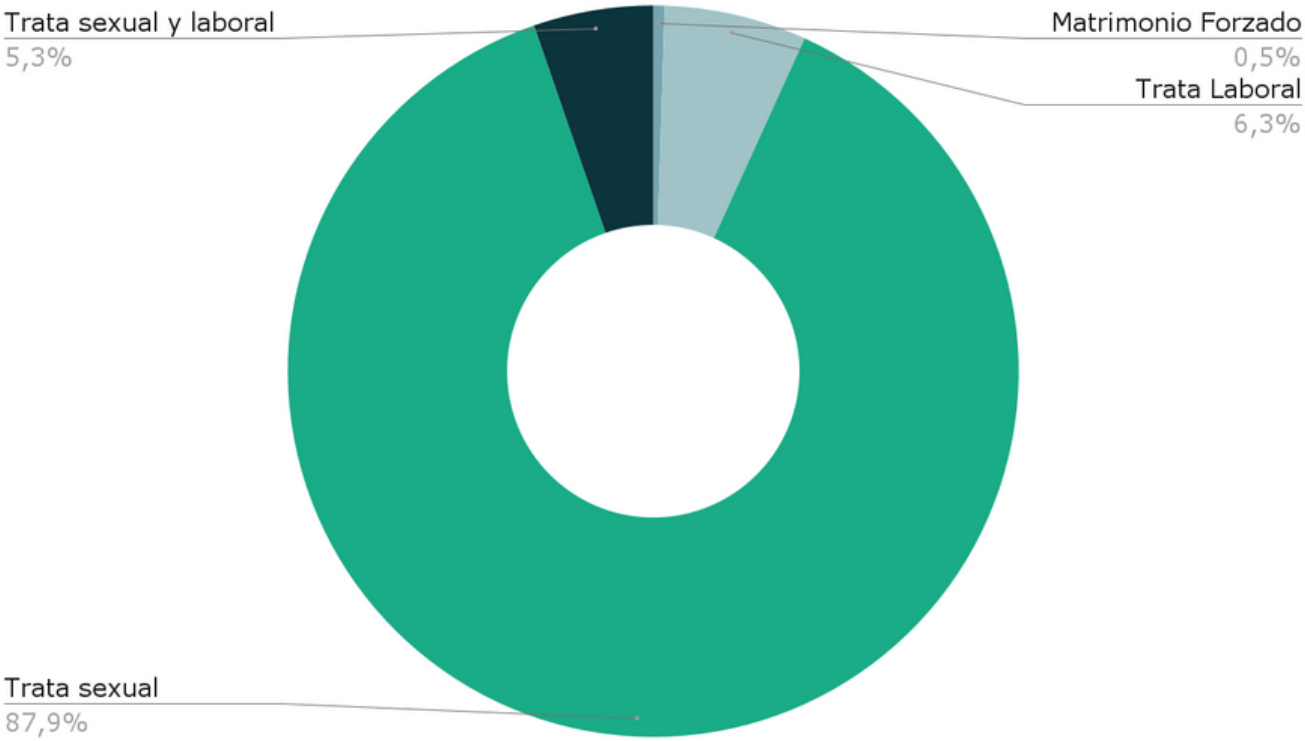
La trata fue consumada en el 89,7% de los casos (n=223), mientras que solo en un 3,1% de los casos (es decir, 7 situaciones) se atendió y evitó la explotación.

En la amplia mayoría de los casos informados[26] la finalidad de la trata es la explotación sexual (un 92,7%), generalmente de forma exclusiva, como ocurre en el 87,4% de las situaciones, mientras que en un 5,3% se da en una modalidad combinada con trata laboral.

Estas situaciones mixtas de trata implican modalidades donde se difuminan las formas de explotación, siendo difícil diferenciarlas. En el 6,3% de las situaciones la finalidad de la trata es exclusivamente laboral. Además, se registra un caso de matrimonio forzado.

26 La información está disponible para 206 casos del total de la base; en 94 casos no se cuenta con el dato.

Gráfico 7. Porcentaje de mujeres atendidas según finalidad de la explotación (2018-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Al profundizar la mirada sobre la identidad de género y la finalidad de la explotación de las mujeres atendidas, se informa que 3 de 4 mujeres transgénero han sido explotadas sexualmente, mientras que la otra mujer fue víctima de trata mixta.[27]

Las mujeres víctimas de trata con fines exclusivamente de explotación sexual son jóvenes con un promedio de 28,7 años de edad. En particular, la amplia mayoría de ellas posee entre 17 y 29 años de edad (58,6%) y el 80% menos de 35 años de edad (es decir, 142 mujeres atendidas). En el caso de las mujeres víctimas de trata mixta, se observa que todas son jóvenes que tienen entre 18 y 35 años de edad al momento de ingresar al servicio. En cambio, para los casos de trata laboral el promedio se eleva a los 47 años de edad, siendo que el 46,5% del total es mayor de 60 años al momento de ingresar al servicio. Se destaca,

27 No hay información disponible en el caso de las otras 3 mujeres trans atendidas.

de forma inversa a las edades de las mujeres explotadas con fines sexuales, que en el 90% de las situaciones de trata con fines laborales las mujeres son mayores de 30 años.

Esta situación se asimila a la realidad identificada a nivel global, donde el promedio de edad de las víctimas de trata laboral es mayor que aquellas víctimas que son explotadas con fines sexuales (UNODC, 2022).

La amplia mayoría de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación laboral atendidas por el servicio son extranjeras (92,3%). Para el caso de la trata con fines de explotación sexual, en el 60,2% de las situaciones ingresadas son mujeres extranjeras y un 39,8% mujeres uruguayas.

4.1.4 Traslados y rutas

Los datos sistematizados por el servicio de atención localizan países y ciudades de reclutamiento y de tránsito que recorrieron las mujeres para llegar al lugar donde fueron explotadas.[28] Este registro de rutas transitadas por las mujeres atendidas permite identificar recorridos utilizados más comúnmente por tratantes y redes criminales asociadas a la trata de personas.

En la trata internacional los países de reclutamiento, es decir, donde inician el recorrido las mujeres extranjeras, más registrados son República Dominicana (el 61,4% del total de 158 casos donde se cuenta con la información) y Cuba (15,8%), territorios caribeños que concentran la mayor cantidad de mujeres extranjeras atendidas por los servicios. Casi la totalidad de las mujeres extranjeras que fueron trasladadas hacia Uruguay como lugar de destino para la trata salieron del país del cual tienen nacionalidad.[29]

De las 103 situaciones informadas, se observa que al menos en 59 situaciones las mujeres transitaron por otro país distinto al de origen durante el proceso de

28 Esto no quita que las mujeres puedan ser explotadas durante el recorrido hacia el lugar de destino.

29 Se identifica una situación en la que una mujer dominicana es reclutada en Brasil.

llegada, mientras en al menos 6 situaciones las mujeres recorrieron otras ciudades dentro del país de origen, antes de ser trasladadas al país de destino. En términos generales, más de la tercera parte de las mujeres transitó por un país solo antes de llegar al país de destino (24 casos). Se observa, por otra parte, que en más de la mitad de las situaciones (33 casos) las rutas implicaron el traslado por al menos 2 o 3 países de tránsito, casi todos sudamericanos. Los países de tránsito más mencionados son Brasil y Argentina, países limítrofes con Uruguay. En particular, el país de tránsito más mencionado es Brasil, donde en 32 casos las mujeres ingresaron por dicho país (es decir, fue el último país de tránsito mencionado).

En el caso de las mujeres cubanas se observa claramente definida una ruta de traslado que recorre los países de Guyana y Brasil, para ingresar por frontera terrestre (siendo mencionadas las ciudades de Rivera y Chuy).[30] En 14 de 15 casos informados se identifica esta ruta. En el caso de las mujeres reclutadas en República Dominicana, el ingreso a Uruguay se realiza mayoritariamente desde Brasil, como ocurrió en al menos 25 casos registrados. La mayoría de quienes ingresaron desde Argentina fueron explotadas en ese país (5).

En los casos de trata interna ejecutada en territorio uruguayo, las ciudades más mencionadas como lugares de reclutamiento son Montevideo (con 50 menciones), Paysandú (3) y Canelones (3).

4.1.5 Lugares de explotación

La amplia mayoría de las mujeres atendidas por el servicio fueron explotadas en Uruguay, que es el país de destino para la explotación de estas mujeres. De los 238 casos en los que se cuenta con la información,[31] el 89,5% de las mujeres atendidas han sido explotadas en Uruguay. Se destaca que los restantes países de explotación son en su amplia mayoría latinoamericanos, y

30 En 4 ocasiones se menciona la ciudad de Rivera, en el extremo norte del país, mientras en 2 se menciona que la ciudad de ingreso al país fue el Chuy, localizada en el extremo sureste, en el departamento de Rocha.

31 En casos de mujeres uruguayas víctimas de trata interna, se asignó Uruguay al país de explotación, en aquellos casos sin datos (un total de 30 situaciones).

es únicamente Italia el país de destino señalado para la explotación en el 2,5% de las situaciones. El servicio atendió a mujeres que fueron explotadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

De las mujeres uruguayas, el 90,9% (90 mujeres) fueron explotadas dentro de las fronteras nacionales (situaciones de trata interna), el 6,1% de ellas fueron explotadas exclusivamente en el exterior y un 2% tanto fuera como dentro del país. El 6% de las mujeres atendidas por el servicio fueron trasladadas a territorio europeo y explotadas en Italia (6 mujeres), mientras que el 3% restante fue explotada en países sudamericanos (2 en Argentina y 1 en México).

En el caso de las mujeres extranjeras, el 88,2% de ellas fue explotada únicamente en territorio uruguayo. Son países latinoamericanos los restantes que surgen como lugares de explotación de las mujeres extranjeras atendidas, entre los que se mencionan Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

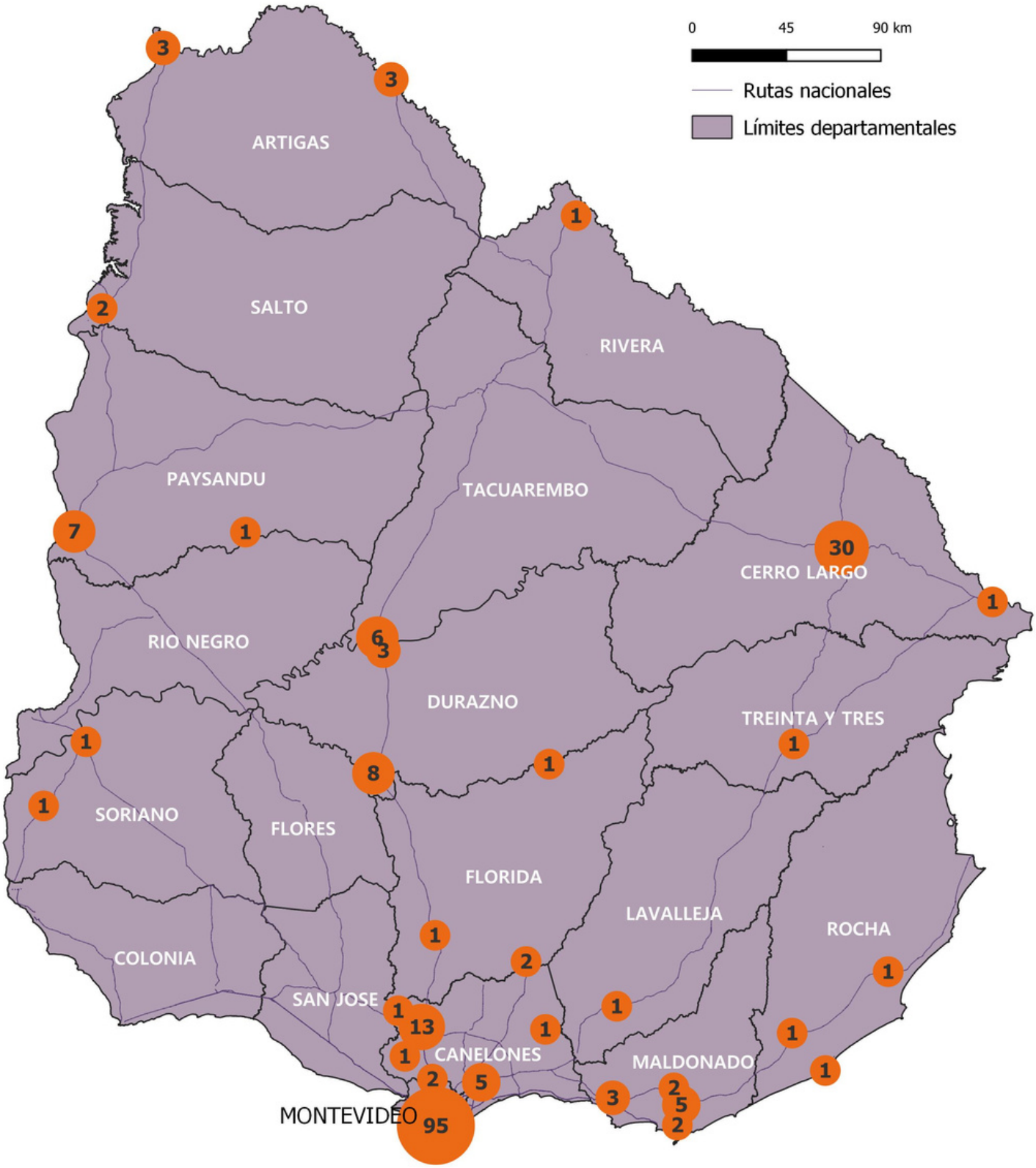
Son varias y diversas las ciudades y localidades uruguayas que se repiten como lugares de explotación, aspecto que da cuenta de lo extendido territorialmente que se encuentra el fenómeno de la trata en el país. Se tiene información de que al menos 42 mujeres atendidas por el servicio (14% del total) han sido explotadas en más de un lugar dentro del territorio uruguayo.

En el Mapa 1, que señala localidades y ciudades mencionadas por las mujeres atendidas en el servicio como lugares donde fueron explotadas, es posible identificar zonas de mayor concentración de situaciones de trata.[32] A nivel general, se destacan como departamentos con mayor número de casos de explotación: Montevideo (95 mujeres la mencionan, un 45% del total),Cerro Largo (33 menciones), Canelones (22), Durazno (14), Maldonado (12) y Paysandú (8).[33]

32 Se considera el total de mujeres que mencionan la ciudad, del total de 210 situaciones con información.

33 Ver cuadro 6 en el Anexo II.

Mapa 1. Lugares y departamentos de explotación mencionados por mujeres atendidas por el servicio (2018-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Se reúne una importante cantidad de situaciones en lugares de explotación vinculados a rutas nacionales centrales para la movilidad y transporte de carga del país. En efecto, se concentran situaciones en lugares localizados sobre los ejes de las rutas nacionales 5 (hacia el norte del país) y ruta nacional 8 (hacia el noreste del país). Por un lado, varias mujeres mencionan lugares de explotación vinculados a la ruta nacional número 5: localidades del departamento de Canelones (Canelones ciudad, Las Piedras), Florida (Florida ciudad), Durazno (Durazno ciudad, Centenario), Tacuarembó (Paso de los Toros) y Rivera ciudad. Por otra parte, se mencionan lugares vinculados a los departamentos de Canelones (Pando) y Cerro Largo (Melo), vinculados a la ruta nacional número 8.

Además, un importante número de mujeres atendidas por el servicio fueron explotadas en la zona sureste del país, en particular en los departamentos de Maldonado (Maldonado, Punta del Este, San Carlos y Pan de Azúcar) y Rocha (Rocha, Castillos, La Paloma), áreas costeras reconocidas por su actividad turística.

Si bien son pocas las situaciones de trata laboral en las que se mencionan localidades de explotación, se destacan las ciudades de Montevideo (5) y Melo (2), y 2 casos en zonas urbanas del este del país (Maldonado y La Paloma).

4.1.6 La trata en los registros penales

La información que surge sobre la persecución y sanción del delito tipificado como trata a partir del trabajo realizado por la Fiscalía General de la Nación[34] da cuenta de un total de 16 denuncias formalizadas entre los años 2018 y 2022 con el título "trata de personas",[35] en las que fue imputada al menos una persona. La mayoría de estas denuncias formalizadas provienen del departamento de

34 A través de un Acceso a la Información Pública (Ley 18381) presentado por el Proyecto Autonomías Colectivas en febrero de 2023.

35 A nivel normativo, se aplica el artículo 78 de la Ley de Migraciones (18250).

Montevideo (11 formalizaciones), seguido por Maldonado (2), así como también existen causas penales provenientes de Rivera, Flores y Rocha. En estas investigaciones formalizadas se identifican 40 víctimas, todas menores de 45 años de edad.[36] Del total de víctimas identificadas, 34 son mujeres, 12 de ellas adolescentes menores de 18 años de edad, y 6 víctimas son varones, de los cuales 2 contaban con menos de 18 años. La mitad de las víctimas se encontraban en el departamento Montevideo (21), 7 en Rivera, 5 en Flores, 4 en Maldonado y 3 en Rocha. Por estas formalizaciones fueron imputadas 29 personas, de las cuales 2 tenían nacionalidad venezolana, una argentina, una colombiana, un estadounidense y las restantes, nacionalidad uruguaya.

A nivel general, la Fiscalía registra un total de 93 víctimas en denuncias recibidas entre los años 2018 y 2022 por el delito de trata de personas.

Los datos del Poder Judicial disponibles dan cuenta de 5 sentencias definitivas sobre delitos vinculados a la aplicación del artículo 78 de la Ley de Migraciones, referido a la trata de personas.

Como datos complementarios para la comprensión de la situación de trata de personas surge el registro de las denuncias de delitos sexuales vinculados a la explotación sexual, tipos penales vigentes y aplicados a nivel judicial, que dan cuenta también de situaciones que pueden estar asociadas a contextos donde se desarrolla la trata con fines de explotación sexual (delitos conexos a la trata de personas). En relación con el delito vinculado de contribución de la explotación sexual estipulado por la Ley 17815, la Fiscalía registró un total de 416 víctimas entre 2018 y mayo del año 2022.[37] Durante el mismo período, las denuncias por proxenetismo y prostitución forzada registraron 22 y 13 víctimas, respectivamente.

36 No se tiene el dato de la edad de una víctima.

37 El delito se define como contribución a la explotación sexual de personas menores de edad o incapaces, y se encuentra en el artículo 5 de la Ley 17815.

Para el caso del delito de tráfico de personas la Fiscalía General de la Nación tiene registro de un total de 18 víctimas en denuncias presentadas entre 2018 y 2022.

4.2 Apuntes sobre la situación actual de la trata de mujeres

Uruguay continúa siendo un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas, con fuerte énfasis en destino. Esto implica que se desarrollan en el territorio nacional distintos procesos vinculados a la trata, donde las redes criminales captan y explotan a mujeres uruguayas y extranjeras en territorio uruguayo, así como trasladan víctimas uruguayas para ser explotadas en el exterior.

Es posible identificar situaciones de trata de personas en todo el territorio nacional, destacándose las zonas de frontera territorial con Brasil, el Área Metropolitana (Montevideo y zonas aledañas de Canelones) y el eje de la ruta nacional número 5, que conecta la capital nacional con la ciudad de Rivera, al norte del país. Es importante el número de mujeres migrantes que son explotadas sexualmente en territorio uruguayo. El ingreso de estas mujeres se realiza en mayor medida por los países limítrofes; es importante el ingreso desde Argentina, aunque es mayor desde la frontera territorial con Brasil. En este sentido, se reconoce por parte de actores locales la existencia de “rutas” desde donde ingresan irregularmente personas migrantes (y productos de contrabando), y se las transporta con servicios de traslado instalados hacia la capital; “es un negocio instalado que ya está aceitado” (E14).

La situación de vulnerabilidad socioeconómica de estas mujeres surge como un factor central y determinante para el fenómeno de la trata con fines de explotación sexual y laboral.

Se destacan otros factores vinculados a la situación de riesgo y vulnerabilidad de las personas migrantes, contextos de violencia basada en género o de consumo problemático. La profundización de la situación crítica de la precarización económica de las mujeres aumenta su vulnerabilidad e incrementa el sometimiento de ellas ante situaciones de explotación.

En el caso de la trata interna, surge como alarmante la situación de las adolescentes y mujeres uruguayas con consumo problemático, que son captadas y explotadas sexualmente por redes criminales. El modus operandi de estas redes implica el acercamiento a las mujeres a través de la facilitación de drogas, para luego ingresarlas en estos circuitos, a partir de lo cual son explotadas sexualmente. Sin embargo, no se traslada inicialmente a la víctima, sino que se va gestando un proceso de aislamiento y ruptura con sus vínculos y su entorno, para luego ser trasladada o desaparecida por períodos intermitentes, donde es explotada sexualmente. Al respecto, se identifican adolescentes y mujeres que luego de períodos de ausencias intermitentes, donde son explotadas sexualmente, desaparecen definitivamente. Se identifica por parte de las informantes calificadas una importante repetición de estas situaciones en la zona oeste del departamento de Montevideo.

4.3 Contexto COVID-19

La emergencia sanitaria a causa de la pandemia por COVID-19 tuvo un impacto diferenciado en las mujeres, que llevó a que se profundizaran desigualdades preexistentes. En 2020 ya se planteaba la necesidad de un abordaje diferenciado para las mujeres, porque si bien el aislamiento social fue una medida de protección de la salud pública, tuvo consecuencias distintas para las mujeres: en el ámbito público, en lo referente al mercado de trabajo y a la economía informal, y en el ámbito privado, recayendo las tareas de cuidado y el hogar, así como estar en mayores situaciones de riesgo ante la violencia

basada en género. El confinamiento podía generar un aumento de la violencia sexual, de la ciberviolencia, y dificultades para denunciar las situaciones de violencia vividas, entre otras (CIM, 2020).

En diciembre de 2020, a través de la Resolución “Las mujeres y las niñas y la respuesta a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, la Asamblea General de Naciones Unidas puso de manifiesto que el contexto de la pandemia por COVID-19 estaba generando la profundización de las desigualdades preexistentes de las mujeres y niñas, poniéndolas en situaciones de riesgo al estar expuestas a vulnerabilidades sociales, políticas y económicas.

Además, se identificaba un aumento en la violencia contra las mujeres y niñas debido al aislamiento social. La perpetuación de múltiples formas de violencias de género, sexual, doméstica, entre otras, hace necesario aumentar los mecanismos para prevenir y dar respuesta. Incluso, se exhortó a los Estados miembro a que prevengan, eliminen y den respuesta a las violencias antes mencionadas, y a aquellas derivadas de los entornos en línea y a la trata de personas. También se instó a que se designen servicios de protección, así como el incremento de la asistencia telefónica y los centros de acogida. Por último, se plantea como necesaria la creación de planes que ayuden a la recuperación económica con foco en las mujeres y niñas, particularmente aquellas que han vivido situaciones de violencia.

En este sentido, la pandemia por COVID-19 es señalada, por consenso, como un hito para el fenómeno de la trata, y el alcance de las consecuencias generadas es aún desconocido.

A nivel global, se ratifica la existencia de sensibles modificaciones en las características de la explotación, así como un fuerte debilitamiento de las redes institucionales para su detección y sanción penal (UNODC, 2022).

A nivel local, con motivo de la pandemia por COVID-19 el Estado uruguayo generó una serie de medidas a partir de marzo de 2020. En ese momento se declaró el "Estado de Emergencia Nacional Sanitaria como Consecuencia de la Pandemia Originada por el Virus COVID-19 (Coronavirus)" a través del Decreto 93/20, se cerraron las fronteras a través del Decreto 94/020, que ya estaban con control fronterizo en base al Decreto 92/020. Casi un año después, se generaron excepciones para el ingreso al territorio uruguayo de aquellas personas con necesidades de protección internacional, en base al "Protocolo de actuación específico para personas solicitantes de refugio (Literal g - Decreto 104/2020)".

Los informantes calificados dan cuenta de importantes cambios en algunas características de la explotación sexual en Uruguay, así como la profundización de la situación de vulnerabilidad de las mujeres víctimas. En este sentido, se señala desde los espacios territoriales de atención que las condiciones de pobreza de las mujeres explotadas se agudizaron, al quedar muchas de ellas sin ingresos.

El aislamiento profundizó la situación de explotación de muchas mujeres que quedaron limitadas o imposibilitadas de salir del lugar donde eran explotadas. Durante la pandemia espacios legalizados se mantuvieron en muchos casos abiertos de forma irregular, mientras que en otros la explotación se trasladó a circuitos más clandestinos, menos reconocidos.

Sobre los espacios legalizados, una entrevistada destaca que "las whiskerías lo que hacían era cerrar las puertas para que nadie supiera, como que estuviera cerrada para los ojos de la policía, pero en realidad sí entraba gente" (E5).

Las medidas de confinamiento consolidaron espacios clandestinos de explotación, de menor circulación y visibilidad, destacándose la utilización de apartamentos privados o de espacios particulares. El traslado hacia espacios menos controlados dificulta aún más los procesos de detección. A nivel global,

se registró un 24% menos de situaciones de trata de personas con fines de explotación sexual, ya que debido al aislamiento y al traslado de los espacios de explotación se dificultó su detección. Esto ha sido señalado como una importante consecuencia del COVID-19 (UNODC, 2022).

Esta situación de aislamiento se agrava en el caso de las mujeres migrantes, para quienes las redes de apoyo se limitaron aún más. En este sentido, una informante plantea que "nos encontrábamos con relatos de mujeres que decían que se tenían que quedar porque no tenían a dónde ir y ahí la explotación era permanente" (E5). Principalmente para las personas migrantes la necesidad económica y de cuidado ante su familia de origen (a través del envío de remesas) genera un condicionamiento que somete a estas mujeres a formas de explotación continua.

Otro aspecto señalado en las entrevistas se relaciona con el aumento del uso de las redes sociales como medio para la captación de las víctimas. Se evidencia la explotación dentro de la explotación: en lo referente a las redes sociales, una de las entrevistadas menciona que a través de los medios virtuales se les exigía a las víctimas a estar disponible las 24 horas, una dinámica que se ha instalado durante la pandemia y se sostiene después de finalizada. La virtualidad en lo referente a la captación y a la extorsión genera formas que facilitan que las mujeres permanezcan en estos círculos de explotación y sostengan esas formas.

Por último, ha sido señalado como una de las principales consecuencias de la pandemia el desmejoramiento de la salud mental de la población mundial, y se observa la profundización de estos efectos en las víctimas de trata. Algunos ejemplos que se señalan sobre las mujeres víctimas de trata son: situaciones más agudas de depresión, ansiedad y soledad. Esta situación es identificada en las víctimas en Uruguay, donde hay un importante deterioro de la salud en general y especialmente la salud mental, haciendo visibles las restricciones en la atención.

5. Cuando lo establecido no alcanza: dificultades en la implementación de la Ley de Trata

La Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas (19643) es valorada como muy positiva para todos las entrevistadas, quienes destacan su conceptualización. La aprobación de una normativa que define, desde un enfoque de derechos humanos y de género, respuestas integrales para las víctimas (que involucran a un número importante de institucionalidades), implica para el Estado uruguayo, y la sociedad en su conjunto, un gran desafío para el cumplimiento de tales obligaciones.

Si bien las personas entrevistadas destacan la existencia de la ley como fundamental para el reconocimiento del problema y la definición de acciones integrales para su combate y prevención, también identifican diversos obstáculos para su cumplimiento. Los avances en la implementación de la normativa a través del funcionamiento del CNTE se traducen en mejoras sustanciales tanto en el diálogo entre los actores institucionales involucrados, así como en la elaboración de guías que protocolizan las acciones y respuestas interinstitucionales. Sin embargo, la aplicación de estas acciones y la respuesta estatal para las víctimas son muy limitadas.

5.1 Debilidades institucionales

El mecanismo del CNTE se organiza para cumplir con sus cometidos a partir de reuniones puntuales de altas autoridades y reuniones periódicas entre referentes técnicos de áreas institucionales vinculadas a los Ministerios y

organismos que lo componen. Sin embargo, el CNTE no cuenta con un equipo propio de trabajo, sino que se integra únicamente por referentes de las instituciones que lo componen. Esta integración definida por ley (19643, art. 7) presenta dificultades para la actuación de forma coordinada y efectiva para la implementación de respuestas ágiles e integrales como requieren las víctimas. Al respecto, informantes mencionan dificultades para acumular experiencia y conocimiento desde el CNTE ante los cambios periódicos de autoridades y referencias institucionales que integran el espacio, que implican procesos de reconstrucción de las confianzas institucionales.

Existen importantes obstáculos para la implementación de protocolos y definiciones de coordinación interinstitucional, que aún no han consolidado una respuesta pública efectiva para la detección y el abordaje de las situaciones, porque dificulta el cumplimiento de los derechos de protección y reparación de las víctimas. En este sentido, se menciona como debilidad la ausencia de espacios de discusión en el CNTE (cómo ámbito de diálogo interinstitucional) sobre los modelos de atención y los abordajes de las dificultades concretas en la coordinación para la atención.

La mayoría de las informantes calificadas identifican debilidades en las respuestas frente a las situaciones de trata detectadas, donde a partir de los casos individuales se evidencian las limitaciones para una coordinación efectiva en la respuesta, así como restricciones burocráticas propias de las áreas institucionales involucradas.

Frente a la situación de riesgo de las víctimas, los caminos elegidos y las respuestas brindadas son, en muchas ocasiones, artesanales. Si bien se identifica en las instituciones la existencia protocolos de actuación, las rigideces institucionales imposibilitan brindar una respuesta eficiente y ágil como se propone. Esta ausencia de mecanismos institucionales aceitados deriva en la centralización de la respuesta en algunas personas (como referentes).

Se menciona, en la mayoría de las entrevistas, que el vínculo y el compromiso personal han sido y son fundamentales para efectivizar una respuesta adecuada y conjunta frente a las situaciones que se presentan.

5.2 Formación y capacitación del funcionariado

Todas las informantes calificadas plantean que la falta de capacitación y el desconocimiento de las y los funcionarios sobre el problema de la trata y los factores de detección es una importante debilidad para su identificación, abordaje y denuncia. Las entrevistadas coinciden en que existen importantes carencias en las capacitaciones brindadas al funcionariado público de la primera línea de atención, en su mayoría la participación es voluntaria o en algunos casos directamente estas instancias de formación no han existido.

Frente a las múltiples vulnerabilidades que enfrentan las víctimas de trata, la capacitación y sensibilización de los funcionarios de contacto directo es fundamental. Es necesario tener herramientas que permitan el abordaje adecuado de estas situaciones y analizar las características particulares, además de conocer el fenómeno en sí e incluso la ley.

Las víctimas, generalmente, tienen una primera aproximación a instituciones de atención primaria (como pueden ser de salud en general, de salud mental, de educación, entre otras) por otras situaciones de violencia o vulneración de derechos. Las dificultades en la detección generan que muchas veces sean atendidas por otras violencias que son parte de su situación como víctima de trata, pero que no la identifican como tal ni valoran el riesgo real que corren.
Por ello, surge entre las entrevistadas como necesario desarrollar capacitaciones que no solo involucren los contenidos de la ley, sino que, sobre todo, incorporen herramientas para la detección temprana ante indicios de trata, para el apoyo y acompañamiento a las mujeres víctimas, así como de

conocimiento sobre las posibilidades de coordinación efectiva con otras instituciones.

Este contexto refuerza la centralidad que la voluntad y el compromiso individual de las personas referentes institucionales tienen a la hora de identificar y coordinar respuestas a las situaciones en las que se detecta una persona víctima de trata.

Asimismo, se destaca la existencia de servicios territoriales con equipos multidisciplinarios especializados en la atención a las víctimas, con acumulación en la experiencia de trabajo en las comunidades.

Por otra parte, varias informantes destacan como fundamental el rol de la sociedad civil como referente en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual, al involucrarse en el trabajo territorial de detección, denuncia y apoyo de las víctimas frente a las múltiples situaciones de vulnerabilidad de las mujeres víctimas.

5.3 Una ley sin recursos

Casi la totalidad de las personas entrevistadas identifican como una de las principales carencias para la correcta aplicación de la ley la falta de recursos presupuestales que logren desarrollar las acciones planteadas. Al respecto, una informante menciona que “la ley está buena, pero es letra muerta si vos no la aplicás y no tenés recursos” (E5).

En efecto, la ausencia de recursos materiales y humanos se asocia a respuestas insuficientes de protección y reparación para las víctimas. Esto ha sido mencionado en la mayoría de las entrevistas, que señalan carencias presupuestales en ámbitos fundamentales para la atención de las víctimas,

como es el acceso a la justicia, la atención especializada para los distintos tipos de trata, la reparación económica y la solución habitacional, entre otros aspectos.

Por otra parte, la asignación de recursos presupuestales hacia áreas estratégicas en el acceso a derechos humanos (como educación, salud, seguridad social) es mencionada como una política preventiva fundamental para la trata de personas, en la medida en que permite generar mejores condiciones de vida y, en este sentido, reducir factores de vulnerabilidad que exponen a las personas a un mayor riesgo de ser captadas y explotadas.

5.4 Persecución penal del delito

"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" (Rodriguez, 2020, p. 4). En efecto, a través de las entrevistas realizadas se distinguen importantes obstáculos identificados para la investigación y sanción penal de los delitos vinculados a la trata de personas.

En primer lugar, las carencias presupuestarias vinculadas a la investigación penal, que atañen a la labor de la Fiscalía, dificultan la investigación preliminar y penal de las denuncias presentadas formal o informalmente.38 La investigación penal del delito de trata de personas es compleja y extensa, por lo que requiere, según referentes del área penal, de un equipo de trabajo formado y dedicado íntegramente a recoger y analizar las pruebas necesarias. Es particularmente intrincada la investigación en este tipo de delitos, donde la

38 Ante situaciones de sospecha de la existencia de una situación de trata, es responsabilidad de la institución actuante elevar la información a la Fiscalía para que se investigue el posible delito.

declaración de las víctimas suele tener mucha importancia como prueba, pero su protección como víctima del delito (y en muchos casos, en situación de riesgo) debe ser el objetivo central de la intervención del Estado.

En este marco, la falta de especialización de las fiscalías a cargo de la investigación de los delitos de trata de personas39 es mencionada como una debilidad importante para la indagatoria. A esto se le suma la situación de desborde que la Fiscalía General de la Nación ha manifestado experimentar debido al número de denuncias recibidas y los recursos humanos para la respuesta. Esto lleva a que las denuncias sobre ilícitos vinculados a la trata o ilícitos que pudieran vincularse a estas redes criminales no sean profundamente investigadas o priorizadas dentro de la vasta cantidad de delitos que abarcan. Al respecto, algunas entrevistadas mencionan la necesidad de contar con una Fiscalía especializada en la trata de personas, lo que permitiría contar con recursos y capacidades específicas para la persecución del delito.

Son pocas las imputaciones penales y sentencias definitivas registradas por delitos tipificados como trata de personas. La sanción de delitos tipificados bajo los ilícitos de proxenetismo o violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, Leyes 17815 (Violencia Sexual Contra Niños, Adolescentes o Incapaces) y 8080 (Delito de Proxenetismo), pueden implicar situaciones de trata que no han podido ser identificadas en la investigación penal, pero que igualmente existen.

Expertos vinculados al área judicial mencionan, en este contexto, el importante desconocimiento de los jueces sobre los delitos y criterios penales establecidos en la Ley de Trata.

39 En el caso de Montevideo, lo realizan las Fiscalías Especializadas en Delitos Sexuales, Violencia Doméstica y Violencia basada en Género. En el resto del país lo llevan adelante las Fiscalías Departamentales.

5.5 Acceso a la justicia

El fortalecimiento de los derechos de las víctimas de trata en los procesos penales es señalado como un avance para el acceso a la justicia, donde el importante constructo normativo desarrollado ha brindado mayores garantías en algunos procedimientos. En este sentido, se destaca el funcionamiento de mecanismos de protección establecidos legalmente para las víctimas al momento de brindar declaración, como prueba anticipada, o la implementación de buenas prácticas que reduzcan la exposición y revictimización de estas personas, como es la realización de allanamientos en posibles lugares de explotación con la presencia de funcionarios de la Unidad de Víctimas y Testigos. Es destacado el acompañamiento de esta Unidad a las mujeres víctimas atendidas, tanto en la orientación durante el proceso como en la búsqueda de estrategias de protección para las mujeres víctimas atendidas, constituyéndose como el actor de referencia para la coordinación entre el sistema de justicia y el sistema de protección.

Sin embargo, entre las personas entrevistadas es extendida la visión de la existencia de dificultades para las mujeres víctimas en referencia al tránsito por el sistema judicial, tanto a la hora de realizar una denuncia penal, como a la de sostener el proceso que se inicia.

Por un lado, las debilidades en la investigación penal del delito se traducen en dificultades para valorar el riesgo de las víctimas al momento de realizar la denuncia, aspecto que las expone a una situación de mayor desprotección. Esta limitación reviste extrema gravedad en casos donde las mujeres víctimas desaparecen, ya que el sistema de recepción de denuncias carece de una respuesta específica para denuncias por la ausencia de mujeres, porque, al no ser considerado un delito su desaparición, estas situaciones no son trasladadas al sistema penal y, por tanto, no se investigan.

La escasez de recursos estatales en el sistema de justicia implica complicaciones en el acceso a esta, porque genera que se extiendan los plazos previstos, limita el acceso a un asesoramiento jurídico con un acompañamiento adecuado y especializado en la materia, e impone barreras específicas. Un ejemplo de esas barreras es la idiomática, en casos en que las mujeres migrantes víctimas no hablan español, ya que no cuentan con apoyo de traducción en ningún momento del proceso. Se plantea como muy movilizante para estas mujeres las instancias de testimonio y frustrante la falta de respuesta ante el proceso iniciado. En este aspecto, se menciona como problema, para el sostenimiento de la denuncia y el proceso penal, la falta de mecanismos efectivos de protección para las víctimas que la realizan, por ejemplo, las carencias de protección personal, espacios habitacionales seguros, articulación con otros Estados para proteger a sus familiares en el país de origen, entre otros.

En definitiva, las dificultades mencionadas para la implementación de la ley limitan las posibilidades de las víctimas de acceder a las garantías y los derechos legalmente definidos para estos procesos penales, ya que se encuentran “sin respaldo; por más que exista la legislación no tienen respaldo” (E14).

5.6 Acceso a protección y reparación

Las debilidades institucionales y presupuestales derivan en respuestas insuficientes e improvisadas frente a las necesidades imperiosas de las mujeres víctimas. Las carencias en la coordinación interinstitucional para una respuesta ágil y protocolizada a sus situaciones de emergencia derivan en demoras excesivas o soluciones parciales que reproducen su situación de vulnerabilidad y limitan las posibilidades de salida a la trata.

Al respecto, las informantes señalan como principales dificultades el acceso a soluciones habitacionales, a una reparación económica y al mercado laboral. No hay alojamientos especializados para las mujeres o varones víctimas de trata, ni respuestas habitacionales dignas y sostenibles. Se responde según la situación y se deriva a ámbitos vinculados a violencia de género (como los hoteles o pensiones a cargo del MIDES), donde no se aborda la situación particular en la que se encuentra la víctima derivada, ni se reconocen las necesidades especiales de cada persona o situación: "vos no podés meter a una víctima de trata en un lugar de violencia, necesita otro encare" (E5).

Las débiles respuestas de reparación económica obstaculizan el acceso de las víctimas a una ruta de salida efectiva y perpetúan la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

De la experiencia de las informantes calificadas se desprende que la reparación económica en casos de operaciones internacionales es menor en Uruguay comparada con el resarcimiento económico que brindan otros países. Se mencionan situaciones de mujeres uruguayas víctimas de trata internacional que retornan al territorio nacional, pero deciden volver al lugar donde fueron tratadas ya que "ellas dicen 'me voy a otro país, porque otro país ofrece reparaciones económicas mucho mejores'. Vienen, buscan a sus hijos, declaran y se van. Porque de verdad no le competís ni con los tiempos, ni con las posibilidades" (E3).

Finalmente, en relación con la autonomía económica, no se identifican programas o propuestas específicas para promover salidas laborales efectivas para estas mujeres, cuyo contexto socioeconómico es de mucha vulnerabilidad. La insuficiencia en las respuestas debilita las posibilidades de salida de las víctimas del circuito de explotación, "tenemos que dar posibilidades a las personas a que vayan a hacer otro proyecto de vida. Si no, no va a salir, va a volver" (E15).

6. Un fenómeno aún desconocido: la trata laboral en Uruguay

A 2020, a nivel mundial, la trata de personas con fines de trabajo forzoso representa el 38,8%, de acuerdo con el más reciente informe de la UNODC. Particularmente, en América del Sur es la forma de explotación que más prevalece, el trabajo forzoso representa el 63% de los casos detectados. Las víctimas de explotación con fines de trabajo forzoso son, en su mayoría, varones (57%), seguidos por las mujeres (23%). (UNODC, 2022).

En relación con la trata laboral en Uruguay, la mayoría de las entrevistadas coinciden en que este fenómeno está aún invisibilizado y que aún faltan herramientas para su identificación. La mirada institucional y estatal del problema de trata de personas se ha orientado principalmente hacia la trata de mujeres con fines de explotación sexual (El Paso, 2020; Rodriguez, 2020; Guidobono, 2019). En tal sentido, las informantes manifiestan que actualmente no existe una mirada de la problemática o respuesta pública que sea específica para la trata laboral, así como espacios institucionales o mecanismos que sean de referencia y la aborden.

En la medida que los espacios institucionales que deben detectar los posibles casos de trata no tienen la capacitación para hacerlo, muchas situaciones de trata laboral son identificadas como trabajo precario o condiciones laborales no adecuadas. Incluso en contexto de juicio el problema se invisibiliza en el marco de un acuerdo laboral de pago de haberes adeudados.

Particularmente, con relación a las áreas donde se han identificado situaciones de trata laboral, se menciona a los varones en el sector agropecuario, en el área

de servicios y en el sector pesquero. En el caso de las mujeres, las situaciones se vinculan al sector doméstico. Se destaca que se agudiza el fenómeno cuando la persona en esta situación es, además, migrante.

Un aspecto repetido en las respuestas es que existe una fuerte debilidad institucional a la hora de dar respuesta a las víctimas de trata de varones. El MIDES, que es designado por la Ley 19643 como rector de la política pública, no cuenta con un área de referencia específica para varones. Si bien el informe Trafficking in persons (TIP) realizado en el año 2022 sobre Uruguay señala la designación de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del MIDES como espacio para abordar la situación de las víctimas de trata varones, no se reconoce en las entrevistas la existencia de un espacio institucional, figura o rol que atienda o derive a posibles víctimas varones. Por su parte, no existe especificidad en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que aborda y deriva aquellas situaciones identificadas desde las unidades de inspección en el trabajo territorial, o la recepción de situaciones particulares en áreas ministeriales vinculadas al trabajo, al no contar con recursos materiales ni humanos destinados para eso.

La ausencia de espacios específicos para su abordaje debilita fuertemente la capacidad estatal de proteger a estas víctimas y dar una respuesta. En este sentido, una entrevistada menciona que, si bien existen mecanismos formales, “las respuestas y los recursos pensados para dar respuesta a estas personas que fueron tratadas con fines de explotación laboral no están” (E3).

Se destaca por parte de la mayoría de las personas entrevistadas la necesidad de contar con estos espacios diferenciados para la atención y derivación. No existen servicios de atención psicosocial y legal para atención de varones víctimas de trata laboral, ni una solución habitacional para las víctimas, ya sea a nivel de vivienda o refugios. Este diagnóstico es señalado por el último Informe

TIP que realiza la Embajada de Estados Unidos sobre la situación de Uruguay, que señala que “funcionarios no identificaron ninguna víctima de trata de sexo masculino, el gobierno no ofreció servicios adecuados para las víctimas ni acceso constante a refugios”.

7. Consideraciones finales

La trata de personas existe en el Uruguay, pero sigue siendo un fenómeno invisible para las autoridades y el público. Son muy pocos los casos que se han registrado y tramitado a través de un mecanismo de denuncia judicial. A ello se suma el miedo de algunos actores sociales y víctimas a actuar y presentar denuncias sobre casos de trata. (...) Las autoridades gubernamentales tienen poca conciencia del fenómeno, y pocos conocimientos o competencias para detectar los casos de trata de personas; esta deficiencia institucional ha contribuido a ocultar el problema.

(Joy Ngozi Ezeilo, relatora especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas 2011, párrafos 68 y 70)

El diagnóstico realizado por la relatora especial del Consejo de Derechos Humanos, Joy Ngozi Ezeilo, sobre la situación de la trata de personas en Uruguay data del año 2011 y no parece alejarse de la realidad actual, aun con los cambios significativos ocurridos en la última década. La aprobación de la Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas constituye un hito y faro fundamental para visibilizar y avanzar en la persecución de estos delitos, además de definir respuestas integrales de protección y reparación a las víctimas.

Sin embargo, todavía existen problemas para su abordaje a nivel social, político y judicial, que se traducen en la existencia de importantes obstáculos para su combate. Si bien se han creado y funcionan importantes espacios de articulación interinstitucional, que han acordado y publicado guías para protocolizar acciones de respuesta, se encuentran dificultades. Por ejemplo, en la coordinación efectiva de estas acciones, en la falta de formación de los funcionarios y en la insuficiencia de los recursos necesarios, que derivan en la

elaboración de respuestas artesanales, basadas en la voluntad de referentes institucionales que dialogan y accionan desde el compromiso de brindar una solución a la situación de la víctima.

Adicionalmente, la falta de recursos materiales, humanos e institucionales acordes para brindar una respuesta integral y efectiva a las víctimas limita las posibilidades de salida de los circuitos de explotación. En este contexto, los servicios territoriales con equipos multidisciplinarios y especializados para la atención se tornan fundamentales para la detección y respuesta a las necesidades de las víctimas, así como el apoyo para el combate del delito.

Es necesario mencionar que el tránsito por la pandemia de COVID-19 desmejoró considerablemente el estado socioeconómico de la población, en particular de las mujeres, ya que profundizó su situación de vulnerabilidad y aumentó los riesgos de explotación. Además, las medidas por confinamiento derivaron en mayores dificultades institucionales para la detección y respuesta a las víctimas. Estas restricciones impulsaron a las redes de trata a desarrollar o profundizar la explotación en lugares clandestinos o menos visibles. Estos aspectos mencionados han profundizado la situación de sometimiento de estas mujeres, dificultando aún más la salida efectiva de estas redes. A su vez, la existencia de importantes debilidades para la investigación y sanción penal del delito de trata de personas dificulta su persecución y combate.

Finalmente, se considera como imperiosa la necesidad de profundizar el conocimiento sobre la realidad de la trata con fines de explotación laboral en Uruguay, para diagnosticar el fenómeno y ajustar las respuestas institucionales elaboradas a una realidad específica de esta finalidad de explotación. Urge, entonces, implementar un mecanismo de coordinación y referencias institucionales que permitan viabilizar respuestas ante situaciones de trata de varones con fines de explotación laboral.

Bibliografía

- CIM (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>.

- Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas. Actas de reuniones. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/cntep>.

- Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas (2019). Documento sobre prevención de la trata y la explotación de personas. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/documento-sobre-prevencion-trata-explotacion-personas>.

- Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas (2022). Guía de acción interinstitucional para situaciones de trata y explotación de personas en el Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/guia-accion-prevencion-combate-trata-explotacion-personas>.

- El Paso (2020). Dueños de personas. Personas con dueño. Investigación sobre trata de personas en Uruguay. Montevideo, Asociación Civil El Paso. Disponible en: <https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/ELPASO_DUENOS_DE_PERSONAS.pdf>.

- Gainza, P. y Techera, J. (2017). Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Montevideo, MIDES. Disponible en: <https://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/76604/1/caracterizacion-de-las-nuevas-corrientes-migratorias-en-uruguay..pdf>.

- 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, Fundación Avina.

- González, D. y Tuana, A. (2012). Diagnóstico regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur. Mercosur-RMAAM.

- Guidobono, N. (2019). La trata laboral de personas en el Uruguay desde una perspectiva de género: del problema al diseño de políticas públicas. Tesis de Maestría en Género y Políticas de Igualdad, FLACSO Uruguay. Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/17516>.

- Embajada de Estados Unidos en Uruguay (2022). Informe Trafficking in Persons (TIP). Disponible en: <https://uy.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/113/URUGUAY-Informe-Trata-TIP-SPA-2022.pdf>.

- Fiscalía General de la Nación (2020). Trata de personas con fines de explotación sexual. Protocolo de Actuación de la Unidad de Víctimas y Testigos de Fiscalía General de la Nación. Montevideo, Fiscalía General de la Nación, Universidad de la República, UNFPA. Disponible en: <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/sites/fiscalia-general-nacion/files/documentos/publicaciones/protocolo-trata.pdf>.

- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2010). La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública. Montevideo, MIDES, Inmujeres. Disponible en: <https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/LA-TRATA-DE-MUJERES-CON-FINES-DE-EXPLOTACION-SEXUAL-COMERCIAL-EN-EL-URUGUAY.pdf>.

- Instituto Nacional de las Mujeres (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, MIDES, Inmujeres. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/documentos/publicaciones/Protocolo%2Bpara%2BEmbajadas%2By%2BOficinas%2BConsulares.pdf>.

- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2012). Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual. Montevideo, MIDES, Inmujeres. Disponible en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/732/1344-protocolo_Trata%20explotaci%C3%B3n%20sexual.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2014). Lineamientos hacia la construcción de un Sistema de Protección y Asistencia a personas en situación de trata. Montevideo.

- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2018). Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020. Montevideo, MIDES, Inmujeres. Disponible en: <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/sites/secretaria-derechos-humanos/files/documentos/publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Acci%C3%B3n%20para%20la%20Prevenci%C3%B3n%20y%20Combate%20a%20la%20Trata%20de%20Personas%202018-2020.pdf>.

- OIT (1930). Convenio sobre el trabajo forzoso núm. 29. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029>.

- OIT (2016). Normas de la OIT sobre el trabajo forzoso - El nuevo Protocolo y la nueva Recomendación de un vistazo. Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Principios y derechos fundamentales en el trabajo. Ginebra. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_534399.pdf>.

- ONU (2020). Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2020 [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/75/471, párr. 80)] 75/157. Las mujeres y las niñas y la respuesta a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/371/86/PDF/N2037186.pdf?OpenElement>.

- Prego, C. (2011). Informe sobre trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay. Montevideo, MIDES, Inmujeres. Disponible en: <https://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/1674c53f-1898-437e-bb9a-1e9105b8b384/uruguay_informe_diagnostico_trata_de_mujeres_2011.pdf>.

- Rivero, S.; Incerti, C y Márquez, C. (2019). “El reciente proceso migratorio en Uruguay algunos desafíos para las alternativas educativas y de cuidado”. Revista Fronteras, 2019, n.° 12, pp. 100-114. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/21994>.

- Rodríguez, N. (2020). La trata sexual en el Río de la Plata. La construcción de la política pública y su investigación y persecución penal en contextos situados. Tesis de Maestría en Ciencias Humanas, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28068/1/Tesis_final_N%C3%A9stor_Rodriguez.pdf>.

- SINAE (2021). Protocolo de actuación específico para personas solicitantes de refugio. (Literal g - Decreto 104/2020) Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/protocolo-actuacion-especifico-para-personas-solicitantes-refugio>.

- NGOZI EZEILO, Joy (2011). Informe de relatora especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre trata de personas especialmente mujeres y niños. Montevideo. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9923.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/9923>.

- Prego, C. y Tuana, A. (2012). Trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual. Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual. Disponible en: <https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/red-uruguaya-3.pdf>.

- Tuana, A. (2018). Trata sexual en Uruguay. Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas. Montevideo, FLACSO. Disponible en: <https://ongelpaso.org.uy/wp-content/uploads/2020/10/Andrea-Tuana-Trata-sexual-en-Uruguay1.pdf>.

- UNODC (2007) Annual Report 2007. Making the world safer from crime, drugs and terrorism. Diponible en: <https://www.unodc.org/pdf/annual_report_2007/AR06_fullreport.pdf>.

- UNODC (2010). Análisis de algunos conceptos básicos del Protocolo contra la trata de personas. Grupo de Trabajo sobre la Trata de personas. CTOC/COP/WG.4/2010/2. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/CTOC_COP_WG_4_2010_2_S.pdf>.

- UNODC (2015). The Concept Of 'exploitation' In The Trafficking In Persons Protocol. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Human_Trafficking/UNODC_2015_Issue_Paper_Exploitation.pdf>.

- UNODC (2018). Global Report on Trafficking in Persons 2018. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf>.

- UNODC (2019). Definición del concepto de trata de personas. Serie Módulos Universitarios, Educación para la Justicia. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/e4j/tip-som/Module_6_-_E4J_TIP_ES_FINAL.pdf>.

- UNODC (2022). Global Report on Trafficking in Persons 2022 (United Nations publication, Sales no.: E.23.IV.1). Disponible en: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210023351/read>.

Normativa consultada

- Ley 8080, Delito de Proxenetismo. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/8080-1927>.

- Ley 19293, Aprobación del Código del Proceso Penal. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19293-2014>.

- Ley 19580, Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>.

- Ley 19643, Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas. Modificaciones al Código Penal. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>.

- Ley 17515, Ley sobre el Trabajo sexual. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17515-2002>.

- Ley 17815, Violencia Sexual contra Niños, Adolescentes o Incapaces. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17815-2004>.

- Ley 18250, Ley de Migraciones. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

- Ley 18914, Lavado de Activos. Se dictan normas para su prevención y penalización. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18914-2012>.

- Decreto 92/020. Reglamentación de la Ley n.º19.677, que refiere a las tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza y derogación del decreto 412/019. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/92-2020>.

- Decreto 93/20. Declaración de estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus COVID-19 (Coronavirus). Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>.

- Decreto 94/020. Ampliación de las medidas dispuestas por el Decreto 93/020, con el fin de mitigar y prevenir las consecuencias de la propagación del virus COVID-19 (Coronavirus). Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/94-2020>.

- Decreto 104/2020. Autorización del ingreso al país únicamente de ciudadanos uruguayos y extranjeros residentes provenientes del exterior. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2020>.

- Decreto 304/015. Creación de la mesa interinstitucional para la prevención y combate de la trata de personas. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/304-2015>.

- Decretos 262/2019 y 246/2019. Protocolo de detección e investigación en trata, tráfico y explotación de personas. Disponibles en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/262-2019>.

Anexos

Anexo I. Instrumento de entrevista y entrevistas realizadas

Instrumentos de entrevista

1. Pauta común

- Experiencia de trabajo en relación a la trata de personas
- A nivel general y desde el acercamiento que tenga al tema, ¿cómo analiza la situación de trata en Uruguay? ¿Ve algún cambio o novedad sobre las características de este delito desde el 2018 hasta ahora?
- ¿Qué aspectos destaca como positivos en el impacto de la aprobación de la Ley 19643 sobre Trata, principalmente en el acceso a la justicia de las víctimas y el combate al delito?
- ¿El marco legal actual y las políticas públicas implementadas son efectivas en el combate a la trata de personas en el país?
- En su institución, ¿existen o se han hecho capacitaciones respecto de la Ley de Trata? ¿Las capacitaciones brindan herramientas para lograr la identificación del delito?
- Particularmente, ¿usted tuvo alguna capacitación respecto de la ley y su implementación?

2. Pauta de entrevista para referentes del área justicia

- ¿Existe a nivel institucional algún mecanismo o protocolo especial para la protección, investigación, sanción de delitos vinculados a la trata?
- ¿Existe un área de la Fiscalía/Poder Judicial especializada en lidiar con casos de trata de personas?

- ¿Ha trabajado sobre denuncias de delitos vinculados a la trata? ¿Qué dificultades ha identificado en la investigación?
- ¿Identifica que la situación de COVID complejizó el trabajo sobre denuncias y el combate al delito de trata? ¿En qué sentido o aspectos?
- A su entender, ¿qué mejoras se precisan para fortalecer la cooperación de testigos y/o víctimas de trata en procesos penales?
- ¿Qué recomendaciones pueden hacerse para mejorar las intervenciones judiciales en el combate a la trata de personas?

3. Pauta de entrevista para referentes del área académica

- ¿Qué aspectos destacas de las víctimas migrantes? ¿Ves características o movimientos particulares en los últimos años?
- ¿La situación de COVID puede haber modificado o profundizado alguna de estas dinámicas, modalidades o rutas de la trata?
- ¿Identificas a Uruguay en un enclave particular dentro de la región, o representativa de lo que se observa en la región?
- ¿Qué aspectos destacas como positivos de la aprobación e implementación de la Ley 19643? ¿Qué aspectos identifican como problemáticos?
- ¿Considera que la ley fortaleció las respuestas institucionales de protección y reparación hacia las víctimas?
- ¿Cómo evalúan la actuación del sistema de justicia ante estos casos?
- ¿Qué estrategias identificas en territorio para la prevención de la trata de personas?
- ¿Qué recomendaciones pueden hacerse para mejorar las intervenciones para combatir la trata de personas?

4. Pauta de entrevista para referentes del área derechos humanos

- ¿Han acompañado víctimas de situaciones de trata con fines de explotación sexual? ¿En qué años y departamentos?
- ¿Qué dificultades identificó para su abordaje? ¿Y para el acompañamiento a la víctima?
- ¿Coordinó con otras instituciones?
- ¿Cuenta la INDDHH con algún protocolo institucional específico de actuación o acompañamiento a las denuncias de trata con fines de explotación sexual que reciben?
- Desde el área de denuncias, ¿qué dificultades u obstáculos identifican en el sistema de justicia para la investigación y sanción de estos delitos, así como para la protección de las víctimas?
- La situación de pandemia por COVID-19, ¿complejizó el trabajo sobre las denuncias y situaciones de trata recibidas? ¿En qué sentido o aspectos?
- ¿Qué mejoras se precisan para fortalecer el acompañamiento y protección de testigos y/o víctimas de trata por explotación sexual? ¿Y para la trata con fines de explotación laboral?
- Sobre la protección de las víctimas, ¿qué servicios consideras que se precisan las víctimas de trata y faltan?
- ¿Qué recomendaciones pueden hacerse para mejorar las intervenciones para combatir la trata de personas?
- Algún otro asunto que desee comentar.

5. Pauta de entrevista para referentes de la sociedad civil

- Cuando identifican o les llega una denuncia sobre situación de trata con fines de explotación sexual o laboral, ¿cómo derivan o acompañan a las víctimas?
- ¿Existe algún mecanismo o protocolo específico interinstitucional a nivel estatal que se active frente a denuncias o procesos penales vinculados a la trata?
- ¿Existe algún mecanismo o protocolo específico desde la sociedad civil que se active frente a denuncias o procesos penales vinculados a la trata?

- ¿Qué dificultades han identificado en el acompañamiento a víctimas de situaciones de trata con fines de explotación sexual? ¿Cómo evalúan la actuación del sistema de justicia ante estos casos? ¿Cómo es la coordinación con Fiscalía?

- ¿Encuentras diferencias en las modalidades del abordaje desde el 2018?

- ¿La situación de COVID dificultó el trabajo sobre la identificación, denuncia y protección ante situación de trata? ¿En qué aspectos? ¿Hubo algún procedimiento o acción institucional específica para abordar este tema en el marco de la pandemia por COVID-19?

- ¿Qué estrategias están siendo implementadas para prevenir la trata de personas? ¿Qué otras medidas debieran llevarse a cabo para asegurar una prevención efectiva de la trata de personas en el país?

- Sobre la protección de las víctimas, ¿qué servicios consideras que precisan las víctimas de trata y faltan?

- ¿Qué recomendaciones pueden hacerse para mejorar las intervenciones para combatir la trata de personas?

6. Pauta de entrevista para referentes de Ministerios

- Cuando llega una denuncia o consulta sobre una situación que requiere de denuncia y/o protección, ¿tienen algún protocolo de actuación?

- ¿Cómo se lleva a cabo la coordinación con Fiscalía en los casos denunciados de trata?

- ¿Qué problemas principales encuentran en el trabajo territorial para identificar situaciones de trata de personas?

- ¿Qué servicios existen en el país para proteger y asistir a víctimas de trata laboral?

- ¿Qué dificultades han identificado en el acompañamiento a víctimas de situaciones de trata laboral y trata mixta?

- En su trabajo, ¿han identificado situaciones de trata laboral y sexual en simultáneo?

- ¿Cómo abordan el problema de trata sexual en el marco de la supervisión que realizan en whiskerías y prostíbulos donde "se ejerce" el trabajo sexual legal?

- ¿La situación de COVID dificultó el trabajo sobre denuncias y situaciones de trata? ¿En qué aspectos? ¿Hubo algún procedimiento o acción institucional específica para abordar este tema en el marco de la pandemia por COVID-19?

- ¿Qué recomendaciones pueden hacerse para mejorar las intervenciones para combatir la trata de personas?

7. Entrevistas realizadas según área de referencia

Cuadro 1. Entrevistado según área de referencia

Entrevistado	Área de referencia
E1	Sociedad civil 1
E2	Área justicia 1
E3	Área justicia 2
E4	Sociedad civil 2
E5	Sociedad civil 3
E6	Área derechos humanos 1
E7	Área derechos humanos 2
E8	Área derechos humanos 3
E9	Área justicia 3
E10	Ministerio 1
E11	Ministerio 2
E12	Ministerio 3
E13	Ministerio 4
E14	Academia
E15	Sociedad civil 4
E16	Sociedad civil 5

Anexo II. Cuadros de datos sobre mujeres atendidas por el Servicio entre los años 2018 y 2022

Cuadro 2. Número de mujeres atendidas según departamento de atención (2018-2022)

Departamento	Mujeres atendidas
Artigas	6
Canelones	22
Cerro Largo	33
Durazno	14
Florida	4
Lavalleja	1
Montevideo	95
Maldonado	12
Paysandú	8
Rivera	1
Rocha	3
Soriano	2
Salto	2
Tacuarembó	6
Treinta y tres	1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Cuadro 3. Número y porcentaje de mujeres atendidas según grupo de edad (2018-2022)

Rango de edad	Número de mujeres atendidas	Porcentaje	Porcentaje válido
13 a 17 años	4	1,3	1,3
18 a 24 años	98	32,8	33,3
25 a 29 años	58	19,2	19,5
30 a 35 años	68	22,5	22,9
36 a 40 años	23	7,6	7,7
41 a 49 años	34	11,6	11,8
50 a 59 años	5	1,7	1,7
Más de 60 años	5	1,7	1,7
Total	297	98,3	100
Sin datos	5	1,7	-
Total	305	100	-

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Cuadro 4. Número de hijas e hijos por mujer atendida por el Servicio (2018-2022)

Número de hijas e hijos	Número de mujeres	Porcentaje	Porcentaje válido
0	87	28,8	31
1	64	21,2	22,8
2	58	19,2	20,6
3	42	13,9	14,9
4	19	6,3	6,8
5	5	2	2,1
6	4	1,2	1,4
7	1	0,3	0,4
Total	281	93	100
Sin dato	21	7	-
Total	302	100	-

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Cuadro 5. Número de mujeres atendidas según último nivel educativo alcanzado (2018-2022)

Nivel educativo alcanzado	Número de mujeres	Porcentaje	Porcentaje válido
Sin instrucción	3	1	1,6
Primaria incompleta	11	3,6	5,9
Primaria completa	35	11,6	18,9
Ciclo Básico incompleto	28	9,3	15,1
Ciclo Básico completo	11	3,6	5,9
Bachillerato/UTU	29	9,6	15,7
Bachillerato/UTU completo	36	11,9	19,5
Terciario no universitario	4	1,3	2,2
Universidad incompleta	18	6	9,7
Universidad completa	10	3,3	5,4
Subtotal de casos con datos	185	61,3	100
Sin dato	117	7	--
Total	302	100	--

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Cuadro 6. Lugares de explotación señalados por las mujeres atendidas (2018-2022)

Departamento	Número de Mujeres	Ciudad/Localidad	Número de mujeres
Artigas	6	Artigas	3
		Bella Unión	3
Canelones	22	Canelones	13
		Cerrillos	1
		Migues	1
		Las Piedras	2
		Pando	5
Cerro Largo	32	Melo	30
		Yaguarón / Río Branco	1
		Sin dato	1
Durazno	12	Durazno	8
		Centenario	3
		Sarandí del Yí	1
Florida	5	Florida	1
		Fray Marcos	2
		Cardal	1
		Cerro Chato	1

Departamento	Número de Mujeres	Ciudad/Localidad	Número de mujeres
Lavalleja	1	Minas	1
Maldonado	12	Maldonado	5
		Punta del este	2
		San Carlos	2
		Pan de azúcar	3
Montevideo	95	Montevideo	95
Paysandú	8	Paysandú	7
		Guichón	1
Rivera	1	Rivera	1
Rocha	3	Rocha	1
		Castillos	1
		La Paloma	1
Soriano	2	Mercedes	1
		Dolores	1
Salto	2	Salto	2
Tacuarembó	6	Paso de los Toros	6
Treinta y tres	1	Treinta y tres	1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Servicio de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

Co-financiado por:

UNIÓN EUROPEA

Co-financiado por: