

Trata sexual en Uruguay

Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas



Trata sexual en Uruguay
Alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas

© 2018, Andrea Tuana

Corrección de textos: Luciana Broquetas

Diseño de portada: Dromos

Diseño de interior: Dromos

Impresión: CM Impresos

La presente publicación expone los resultados de la tesis realizada para obtener el grado de maestra en Políticas Públicas y Género de FLACSO Uruguay.

Quiero hacer un reconocimiento especial a mi directora de tesis, Mtra. Luciana Fainstain Patiño, quien me acompañó y guió durante el proceso de elaboración del presente trabajo, realizando críticas agudas, certeras y aportes invaluable, con la generosidad y la sapiencia que la caracterizan.

Asimismo, quiero reconocer el apoyo y la confianza de Silvana Garré y el gran soporte de Lena Fontela, que me permitió hacer más llevadero este desafío.

Por último, destacar a Carmen Beramendi, directora de FLACSO Uruguay y amiga entrañable. Gracias, Carmen, por este reto que asumiste de liderar procesos de formación que nos dan la oportunidad de seguir creciendo, aprendiendo y produciendo.

La autora

Esta publicación ha sido posible gracias a la Embajada Suiza en Uruguay y a la Asociación Civil El Paso.

Agradecimientos

Quiero agradecer a Cristina Prego, amiga y compañera de sueños y proyectos, de quien aprendo día a día y con quien elijo caminar en la vida, asumiendo desafíos y enfrentando juntas duras batallas en la búsqueda de nuevos horizontes para mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Quiero agradecer a Sandra Perroni, amiga y compañera, con quien aprendí el verdadero significado de la trata. Gracias, Sandra, por enseñarme y acompañarme y por tu compromiso y tu calidez humana.

Quiero agradecer a Karina Nuñez, luchadora incansable, que con su fuerza arrolladora, su lengua afilada y su rebeldía inagotable, sacude los cimientos de los lugares por donde pasa, gritando las injusticias y buscando hacer visible la realidad de muchas mujeres, personas trans, niños, niñas y adolescentes que, muchas veces, nos negamos a ver.

Quiero agradecer a Diana González por enseñarme tanto, por caminar juntas un buen trecho de vida, por su lucha incesante y su compromiso admirable.

Quiero agradecer a mis compañeros y compañeras de El Paso. Son personas maravillosas que deciden dedicar su vida a trabajar con el dolor, el horror y también con la esperanza y la transformación. Un especial agradecimiento a mi equipo de trabajo, integrado por Andrés Jiménez, Mariana Echeverri, Fabiana Condon, Sandra Perroni, Cristina Prego y Vanessa Pasicnjek. Con ellas/os comparto la responsabilidad de timonear este barco.

A Sandra Grecco, Sabrina Dorado y Natalia Musetti, compañeras del alma. Gracias por cubrirme las espaldas y por contar con ustedes, no hasta uno ni hasta diez (como dice Mario), sino contar con ustedes.

A Alexia Andrieux, por su gran apoyo y colaboración en todo este proceso.

Quiero agradecer a Mayo, mi compañero de vida, y a mis hijos por tanta paciencia, tanto respaldo y tanto amor.

Montevideo, mayo de 2018



En nuestra región vivimos en una cultura vergonzosamente permisiva con las distintas formas de violencias contra las mujeres. Violencia naturalizada y arraigada pero, sobre todo, solapada e invisible. Somos testigas preocupadas del aumento de embarazos y maternidades forzadas en niñas, de los feminicidios/femicidios y de los crímenes de odio; somos las principales víctimas de la violencia institucional, del acoso callejero, de la estigmatización y agresiones por parte de los medios de comunicación y de discriminación y segregación en nuestros trabajos.”

Declaración política del Foro de Organizaciones Feministas Magaly Pineda
(Montevideo, 2016)

ÍNDICE

Introducción	1
01. Problema	3
1.1 Definición del problema público de desigualdad de género	5
1.2 Justificación del problema público de desigualdad de género	8
1.3 Evidencia del problema	14
1.4 Antecedentes	18
1.5 Desarrollo de la investigación	24
1.6 Categorías de análisis	26
02. Enfoque de Políticas Públicas	33
2.1 Enfoque de análisis	35
2.2 Unidad de análisis: Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual	38
2.3 Tipo de investigación y técnicas de análisis	40
2.3.1 Fuentes de información	42
03. Descripción y análisis	45
3.1 El proceso de surgimiento y construcción del problema de la violencia basada en género en Uruguay	47
3.1.1 El primer plan: 2004 - 2010	50
3.1.2 El Plan de Acción 2016 - 2019	53
3.2 La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la agenda pública	56
3.3. La implantación del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual como política pública	59
3.4 La atención a mujeres en situación de trata, los marcos interpretativos, los principios de intervención y la calidad de atención	61
3.5 Los alcances y las fortalezas	77
3.6 Las limitaciones	81
04. Conclusiones y recomendaciones	85
Bibliografía	93

INTRODUCCIÓN

La trata de mujeres con fines de explotación sexual como problema público

Este trabajo busca analizar las respuestas de asistencia hacia mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual en Uruguay. El propósito es analizar la implementación del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual, gestionado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en forma conjunta con la Asociación Civil El Paso. Este análisis tiene como finalidad realizar recomendaciones que contribuyan a mejorar y ajustar la respuesta a los requerimientos de las mujeres que consultan en el Servicio.

A lo largo de este trabajo, se presenta una contextualización del surgimiento de la trata como problema objeto de políticas públicas y el proceso de avance realizado por Uruguay en la colocación de la violencia basada en género como un problema público, visualizando la trata como una de sus modalidades. A partir del marco normativo internacional y nacional, es posible identificar cómo se define la trata y cuáles son los principales estándares internacionales y nacionales que sirven de sustento para desarrollar una atención de calidad.

Asimismo, se realiza un recorrido acerca de los principales antecedentes de política pública generados en nuestro país y se presenta una caracterización de la problemática, estableciendo las principales modalidades de la trata, las rutas y las características generales de las víctimas.

En el proceso de investigación se analizó la fase de implementación del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual, sus características, el trabajo que realiza y el modelo de atención que lo sustenta, así como también se hizo una reseña de sus alcances, fortalezas y limitaciones.

Una de las principales contribuciones de este trabajo es hacer visibles las necesidades de ajuste metodológico de este servicio de atención, a la luz de las transformaciones sucedidas en los últimos años en cuanto al perfil de las mujeres que consultan, para poder brindar una respuesta acorde a sus necesidades y requerimientos.

Palabras clave: trata, explotación sexual, violencia de género, servicio de atención, política pública



01 PROBLEMA

01 PROBLEMA

La trata de mujeres con fines de explotación sexual como problema público

En este capítulo se presenta la problemática de la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay. Se aportan perspectivas y conceptualizaciones que, desde ámbitos internacionales y nacionales, definen el problema público de desigualdad de género. También se desarrollan las principales evidencias empíricas que dan la pauta de la dimensión que la problemática asume en Uruguay, así como los argumentos que permiten su visualización y atención. Asimismo, se realiza una reseña de las acciones de política pública establecidas en nuestro país, y se exponen los objetivos, argumentos y categorías conceptuales empleados en el análisis realizado en el presente trabajo.

1.1 Definición del problema público de desigualdad de género

La trata de personas es considerada un delito de lesa humanidad (Estatuto de Roma, Corte Penal Internacional, 1998) y una forma de esclavitud moderna, en la que se ejercen todos o parte de los poderes atribuidos al derecho de propiedad sobre la persona (Convención sobre la Esclavitud, Ginebra, 1926). La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1994) incorpora la trata de mujeres con fines de explotación sexual como una de las manifestaciones de violencia hacia las mujeres y conmina a los Estados a suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

El concepto de trata de personas consensuado proviene del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). En este documento se define la trata de personas como:



La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

La trata de personas es un proceso complejo compuesto de etapas diversas en las que intervienen una multiplicidad de actores —desde captadores, receptores, intermediarios, transportadores, controladores— y supone cierta connivencia de autoridades que, ejerciendo distintos actos de corrupción, colaboran en la cadena de la trata. Durante el proceso, se puede identificar una sumatoria de hechos ilícitos que, concatenados uno tras otro, a través de poderosas redes delictivas, logran someter a personas a condiciones infrahumanas (Prego y Tuana, 2012).

Para identificar una situación de trata debemos tener en cuenta tres elementos centrales que la caracterizan: la actividad que implica movilización de la persona desde la captación, reclutamiento, traslado y retención; los medios como ser el uso de la fuerza, abuso de poder, de una situación de vulnerabilidad, engaño, amenaza, fraude, rapto, recepción de beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra y distintas formas de vicios del consentimiento; y la finalidad que implica la explotación de la persona (Protocolo de Palermo, 2000). Un tema central en la trata es el consentimiento; independientemente de que las personas hayan dado su consentimiento para ser trasladadas, para llegar a un destino a trabajar en cualquier actividad, entre ellas el trabajo sexual, este no legitima la acción del tratante. Este aspecto es central, dado que las víctimas suelen ser manipuladas por las redes. Se invisibiliza así la violencia a la que la persona es sometida, especialmente con mecanismos de control y seducción, y las víctimas se sienten responsables de haber aceptado esta situación. Siempre que se

utilicen los medios establecidos en el Protocolo de Palermo (engaño, uso de la fuerza, abuso de poder, de una situación de vulnerabilidad, amenaza, fraude, raptó, recepción de beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra y distintas formas de vicios del consentimiento) el consentimiento será inválido, al igual que en cualquier situación si la persona es menor de 18 años (González y Tuana, 2009).

La trata con fines de explotación sexual puede constituirse en un crimen de alcance internacional perpetrado por redes de crimen organizado transnacional o puede configurarse en trata interna, en la que intervienen redes de tratantes de alcance nacional, territorial, comunitario y familiar, y la explotación y movilización de las personas se da dentro de las fronteras nacionales. Las redes delictivas cometen diversos delitos en el proceso de trata (UNODC, 2007). Estos delitos, llamados conexos, pueden ser agresión sexual, violación, homicidio, aborto forzado, tortura, contrabando de armas o de drogas, lavado de activos, evasión fiscal, robo de documentos, falsificación de documentos, entre otros.

En cuanto a los fines de la trata, la mayoría de las víctimas son objeto de explotación sexual y son mujeres (UNODC, 2014). La trata de mujeres es una de las manifestaciones más agudas de las desigualdades de género y una clara manifestación de la violencia de género (García, 2012), constituye una forma de violencia sostenida y agudizada por el mercado capitalista. Es una de las peores formas de violencia basada en género, sustentada en concepciones patriarcales que ubican a la mujer como objeto de consumo del varón, generando millonarias divisas a las redes que se dedican a este crimen (Carracedo, 2010; Chiarotti, 2003; Cobo, 2011). Produce daños y consecuencias muy graves en la vida de las mujeres. En este sentido, la autora Aurora Javate plantea:



Las mujeres son mercancías usadas y sometidas a abusos, y fragmentadas en sus cuerpos, tanto si lo consienten como si no, ya que objetivamente se produce un impacto sobre la salud y el bienestar que afecta a todas las mujeres prostituidas, [...] ellas sufren de parte de la sociedad la violencia de la difamación, la estigmatización y la criminali-

zación. Al tiempo que están atrapadas en una vida de abuso y de explotación. (Javate de Dios, 2006: 124)

Las condiciones extremas a las que son sometidas, los niveles de manipulación, la explotación y el atrapamiento son las condiciones frecuentes en las que están inmersas las mujeres en situación de trata. Sassen las describe de la siguiente forma:



El confinamiento que sufren es con frecuencia extremo, semejante a la esclavitud, así como los abusos, que llegan por lo general, a la violación y a otras formas de violencia sexual y maltrato físico. Están muy mal pagadas y a menudo los captores se quedan con sus salarios.

En este contexto, el **problema público de desigualdad de género** que se aborda en la presente tesis es: la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay y, más precisamente como objeto de investigación, la respuesta de asistencia a víctimas que el Estado uruguayo brinda a este problema.

1.2 Justificación del problema público de desigualdad de género

A continuación, se plantean y desarrollan los principales argumentos que justifican el problema público de desigualdad de género.

- La trata de mujeres es producto de la desigualdad de género

La violencia hacia las mujeres constituye una grave vulneración de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Es producto de relaciones de desigualdad y asimetría de poder históricas entre varones y mujeres, estructuradas en un modelo patriarcal, heteronormativo y adultocéntrico. La violencia debe ser comprendida al mismo tiempo como expresión del patriarcado y como un mecanismo de esa estructura para mantener la opresión (Prego y Tuana, 2013).

Es considerada como uno de los problemas más extremos que sufren las

mujeres actualmente, que obstaculiza el ejercicio pleno de sus derechos y mantiene altos niveles de tolerancia. El Informe Anual de ONU Mujeres Américas y el Caribe lo expresa de la siguiente forma:



La violencia contra las mujeres y las niñas sigue siendo uno de los problemas más acuciantes de la región. Es la consecuencia más visible de la discriminación y desigualdad de género y constituye el principal obstáculo para el pleno empoderamiento y la realización de los derechos de las mujeres y las niñas. América Latina y el Caribe registran niveles extremadamente elevados de violencia contra las mujeres y las niñas. A pesar del consenso regional respecto a la urgente necesidad de abordar la violencia de género, incluidos los femicidios, la sociedad sigue tolerando la violencia contra las mujeres y las niñas. (ONU Mujeres, 2015)

La violencia hacia las mujeres, y en especial la violencia sexual, se encuentra fuertemente naturalizada a nivel social. En algunas circunstancias no se logra reconocer e identificar como una forma de sometimiento y en otros casos, además, se justifica y legitima. Los crímenes sexuales aún conllevan altos grados de impunidad y el acceso a la Justicia continúa siendo penoso y revictimizante. Tal como plantea el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, la carga de la prueba se traslada al cuerpo de las mujeres, quienes son sospechadas y culpabilizadas en los procesos de judicialización, al dirigirse las investigaciones a evaluar su conducta en la situación (MESECVI, 2014).

La violencia sexual responde a una estructura social que la posibilita y le confiere inteligibilidad, se trata de crímenes emanados de la estructura de género (Segato, 2014). Constituye una forma de soberanía sobre el cuerpo de las mujeres que tiene una función expresiva, comunicativa, en la que los varones hablan en el lenguaje de la violencia a sus pares, demostrando su poder, su dominio y su inclusión en la hermandad viril.

Las víctimas no son quienes protagonizan la escena (Segato, 2014), ellas cumplen un papel secundario, el de ser consumidas para satisfacer la demanda de un pacto mafioso entre varones. En este sentido la autora expresa:



Quienes dominan la escena son los otros hombres y no la víctima, cuyo papel es ser consumida para satisfacer la demanda del grupo de pares. Los interlocutores privilegiados en esta escena son los iguales, sean estos aliados o competidores: los miembros de la fraternidad mafiosa, para garantizar la pertenencia y celebrar su pacto; los antagonistas, para exhibir poder frente a los competidores en los negocios, las autoridades locales, las autoridades federales, los activistas, académicos y periodistas que osen inmiscuirse en el sagrado dominio, los parientes subalternos —padres, hermanos, amigos— de las víctimas. Estas exigencias y formas de exhibicionismo son características del régimen patriarcal en un orden mafioso. (Segato, 2014: 26)

Como se planteó, la trata de mujeres con fines de explotación sexual es una de las expresiones más extremas de la violencia de género articulada con el mercado capitalista explotador (Prego y Tuana, 2012). Es considerada la esclavitud del siglo XXI, dada la cosificación y mercantilización de las personas y las ganancias significativas que genera para los tratantes (UNODC, 2012).

- La trata de mujeres es un delito que se expande y oculta en el mercado sexual y la industria del sexo

La industria del sexo, que ha tenido un crecimiento exponencial gracias a la globalización de los mercados, se organiza con base en circuitos transnacionales y moviliza grandes sumas de dinero. Según C. Lipszyc (2003: 56) «esta organización cobra las características de una industria, con los mismos propósitos de lucro, eficiencia y rentabilidad, propias de una empresa capitalista, en esta etapa de la globalización».

La industria del sexo moviliza oferta y demanda, obteniendo su oferta en los países pobres para satisfacer demanda en países ricos que buscan productos exóticos (Torres, S., 2003). Si bien este no es el único flujo de estos mercados, ya que existen mercados internos en países ricos y pobres, es una tendencia que se da con frecuencia. Las redes de trata también obtienen la oferta en los países pobres donde las mujeres son captadas y enviadas a ejercer la prostitución en países ricos de Europa, Estados Unidos y algunos países asiáticos.

Como señala R. Trapasso (2003: 50), «el estereotipo de mujeres exóticas de los países del tercer mundo pone al descubierto los conceptos racistas y sexistas presentes en la cultura de la sexualidad masculina».

Trata y prostitución son dos fenómenos fuertemente interrelacionados, siendo la prostitución el objetivo principal de la trata de mujeres. Como es sabido, dentro del feminismo conviven varias corrientes que contraponen sus lecturas respecto al sentido, legitimidad y combate a la prostitución. Entre ellas, el movimiento abolicionista define la prostitución como una esclavitud sexual (Barry, K., 1988) y vincula fuertemente la trata a la prostitución, en el entendido de que sin prostitución no hay trata y no es posible visualizarlos como problemas independientes. La trata es una vía para reclutar mujeres para la explotación en la prostitución, generando ganancias significativas para las redes. Las mujeres en situación de prostitución son las que sufren las mayores violaciones y los niveles más altos de violencia en todo el mundo (MacKinnon, 2010). Es un problema de violencia contra las mujeres, asociada a la desigualdad de género, la pobreza, el racismo y la edad.

Asimismo, Marcela Lagarde (2013) entiende que la trata de mujeres y niñas tiene que ver con la violencia feminicida, por los altos riesgos a las que están expuestas las personas en situación de trata. La considera feminicida en la medida en que la entiende como un tipo de violencia institucional, ya que el Estado no garantiza la libertad, los derechos humanos ni la ciudadanía de las mujeres.

- La trata de personas es considerada un crimen de lesa humanidad y ha sido objeto de atención de la comunidad internacional y regional

La trata de personas es un tema que siempre ha ocupado un lugar de importancia en la agenda del sistema internacional de derechos humanos, categorizándola, tal como fue referido, como una forma de esclavitud humana. Los primeros instrumentos en ese sentido fueron aquellos que combatieron la esclavitud y la prostitución ajena. Las denominadas «prácticas análogas a la esclavitud» se encuentran descritas en la Convención Suplementaria de Naciones Unidas sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de 1957. La trata de mujeres

en América Latina se remonta a la época de la conquista pero empezó a ser visible como trata de blancas a finales del siglo XIX, cuando estuvo estrechamente asociada a las corrientes migratorias hacia el nuevo mundo. Mujeres polacas, rusas y francesas eran trasladadas a países de Sudamérica con la promesa de matrimonio o de mejoras sustantivas en su calidad de vida y estatus.

Una serie de tratados y planes fueron establecidos a nivel internacional y regional desde principios del siglo XX, teniendo como centro esta problemática. Entre ellos podemos citar:

Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz Contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas (1904)

Convenio Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas (1910)

Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños (1921)

Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (1933)

Protocolo que modifica la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños de 1921 y la Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad de 1933 (1947)

Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas (1949)

Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (NNUU, 1949)

Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación a la Mujer (CEDAW, 1979, entrada en vigor en 1981). Refiere a la trata en su artículo 6.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará, 1994)

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2003)

Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2010). Estas directrices proponen una serie de recomendaciones y directivas para la prevención, protección y recuperación de las personas que viven o han vivido situaciones de trata.

Plan de Acción Mundial para Combatir la Trata de Personas (2010, NNUU). El plan compromete a los Estados a realizar acciones concretas tendientes a la prevención de la trata de personas, a la protección y asistencia a las víctimas, y al enjuiciamiento de sus responsables.

- La trata de mujeres con fines de explotación sexual produce daños graves e intensos para la vida de las mujeres

La trata de personas con fines de explotación sexual comercial vulnera profundamente las libertades y derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional, regional y nacional (González, 2006). Afecta la libertad ambulatoria, la integridad física, la libre disposición sobre el propio cuerpo, la vida privada, la intimidad, las libertades y derechos sexuales, el derecho a condiciones dignas en el trabajo, entre otros. El impacto de la trata con fines de explotación sexual en las mujeres sometidas a este delito es devastador (OIM, 2007). La coacción y la constante violencia física, sexual y psicológica generan un daño muy importante, que tiene muchas veces como secuelas las infecciones de transmisión sexual, el VIH/sida, abortos forzados, la propensión al alcoholismo y al consumo de estupefacientes. Los mecanismos utilizados por las redes

para lograr captar a las víctimas y someterlas a largos procesos de explotación producen secuelas muy profundas en ellas (Prego, 2011). Asimismo, la autora Marie France Yrigoyen (2000) habla de la seducción perversa para dar cuenta del proceso de dominación psíquica que efectúa el agresor:



Así el dominador puede llegar a apropiarse de la mente de la víctima, igual que un verdadero lavado de cerebro [...] la víctima queda literalmente «anonada», se convierte en cómplice de lo que la oprime. En ningún caso se trata de un consentimiento por su parte, sino que ha quedado cosificada, se ha vuelto incapaz de tener un pensamiento propio y solo puede pensar igual que su agresor. (Yrigoyen, Marie France, 2000: 79)

Por su parte, Eva Giberti (2014) hace referencia al desvalimiento social y al desvalimiento psíquico de las víctimas de trata. En relación con el primero, refiere a las continuidades de las violencias en las que las víctimas han transitado su vida, experiencias de pobreza y explotación sexual, y en ese punto plantea las fallas en la constitución subjetiva en los primeros estadios de la infancia como punto de vulnerabilidad y desvalimiento psíquico en las víctimas. La autora retoma a Freud (*Inhibición, Síntoma y Angustia*, 1926) cuando este plantea que en el desvalimiento coincide un peligro externo con uno interno, es decir, un peligro realista y una exigencia pulsional que desborda la capacidad del aparato psíquico. Atrapadas en los circuitos de trata, las víctimas experimentan inseguridad, pérdida de autoestima, traumas permanentes, daño físico y psicológico prolongado o permanente, riesgo de muerte, cosificación de las personas, viviéndose a sí mismas como objetos de otro, estigmatización. Por los efectos y los daños padecidos, muchas víctimas se sienten confusas, ambivalentes, con miedo, desconfianza y en muchos casos no se identifican como víctimas (UNODC, 2012).

1.3 Evidencia del problema

La trata de mujeres con fines de explotación sexual es un problema que ha ganado espacio en la agenda pública en nuestro país, desde hace una década. Si bien es posible rastrear antecedentes documentados de la existen-

cia de esta problemática desde principios del siglo pasado —en los años 20 fueron identificadas rutas de trata con fines de explotación sexual de mujeres europeas hacia prostíbulos uruguayos (Trochón, 2006) y en la década de los 90 quedaron al descubierto rutas de trata de mujeres uruguayas hacia prostíbulos de Milán (Urruzola, 2015)—, no es hasta principios de este siglo que se pone de relieve este problema en nuestro país.

En el año 2006 se pueden identificar los primeros estudios exploratorios realizados por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) (González y Tuana, 2006), en los que se identifica la trata de mujeres con fines de explotación sexual como un problema presente en nuestro país, pudiéndose visualizar redes de trata interna e internacional. Investigaciones regionales identifican que este es un problema histórico instalado en nuestro país y en la región, que afecta principalmente a mujeres entre 15 y 30 años provenientes de sectores de pobreza con trayectorias de vida signadas por situaciones de violencia doméstica y violencia sexual (RMAAM, 2011).

El proceso de visibilización y problematización de la violencia de género en Uruguay tiene sus orígenes en la lucha por hacer visible la violencia sufrida por las mujeres en el ámbito doméstico, para posteriormente comenzar a llamar la atención sobre formas de violencia como la trata y la explotación sexual. Este proceso ha sido complejo y ha sufrido resistencias y embates muy potentes de un sistema cultural hegemónico que, mediante estrategias directas o veladas, ha intentado mantener sus relaciones de poder intactas (Tuana, 2015).

En Uruguay, la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial es un problema que aún no se ha priorizado en la agenda política, su tematización y visibilidad es escasa. Por ello, para la visión de la comunidad en general es un problema de otros y para el poder político es un problema menor, por lo que no ha entrado con la relevancia necesaria a la agenda nacional (RMAAM, 2011).

El país no produce estadísticas oficiales que revelen la real magnitud del problema, diversos organismos que llevan registros estadísticos no desagregan

gan este tipo penal (Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Poder Judicial), por lo que el problema queda minimizado al no producirse evidencia cuantitativa y no ingresa como tema relevante en la agenda pública (Prego, 2011).

Joy Ngozi Ezeilo, relatora especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre trata de personas especialmente mujeres y niños, realiza un informe sobre la situación del problema en nuestro país en el que expresa:



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. La labor que están desarrollando actualmente las instituciones públicas sigue siendo insuficiente. (Ngozi Ezeilo, J., 2010: 7)

Las principales víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial, según lo relevado hasta el momento, son mujeres entre 18 y 30 años, principalmente con hijas, hijos y otros familiares cercanos a cargo.

La trata internacional incluye mujeres adultas y la trata interna adolescentes a partir de 16 años, edad que va descendiendo sistemáticamente. Las mujeres trans, viven múltiples discriminaciones (la exclusión y el estigma social), como estrategia sancionatoria por no cumplir con el mandato de la sexualidad masculina hegemónica, esto las empuja a encontrar en el trabajo sexual una estrategia de sobrevivencia, lo que las ubica en un lugar de mayor vulnerabilidad frente a la posibilidad de ser tratadas. (Prego, 2011: 89)

Uruguay se identifica como país de origen, tránsito y destino de trata de muje-

res con fines de explotación sexual comercial. Este problema se desarrolla en toda la extensión del territorio, pero está fuertemente asociado a la zona fronteriza con Brasil, el litoral oeste y la zona metropolitana. Las fronteras nacionales, tanto las secas con Brasil (especialmente las ciudades gemelas y la Triple Frontera) como las líquidas con Argentina, constituyen espacios permeables en los que los controles migratorios realizados —en algunos espacios inexistentes— habilitan el tránsito sin vigilancia, por lo tanto, se configuran como espacios utilizados para el pasaje de frontera sin control migratorio (Prego, 2011).

El turismo sexual es una modalidad que se ha evidenciado, abarca el turismo de playa y verano, el turismo termal, y el turismo de caza o safaris turísticos. Las rutas nacionales, como eje de transporte de personas, son utilizadas también para el traslado de víctimas tanto a nivel interno como internacional. Se han identificado rutas que conectan Brasil, Argentina y Paraguay, siendo Uruguay un espacio de tránsito. Las ciudades con aeropuerto son puntos finales de recorrido nacional para luego definir la salida hacia el exterior, apareciendo como principales destinos España, Italia, Estados Unidos y México (Prego y Tuana, 2012: 24).

Datos proporcionados por el Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata gestionado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del Mides arrojan que se han atendido desde el año 2011 al 2015 un total de 256 situaciones (245 mujeres y 21 varones), predominando la atención de mujeres dominicanas (145) y uruguayas (62), habiéndose atendido mujeres chinas, bolivianas, peruanas, nigerianas, colombianas, brasileñas, suizas, alemanas, marroquíes, salvadoreñas y paraguayas. En 2016, llevaban atendidas 120 mujeres, a un promedio de atención de dos casos nuevos por semana, especialmente de mujeres migrantes. En general, estas mujeres carecen de redes protectoras y recursos económicos, lo que las enfrenta a serias condiciones de vulnerabilidad y genera en el Servicio una demanda masiva de apoyos multidimensionales (un espacio donde permanecer durante el día, especialmente para quienes viven en refugios nocturnos, contención emocional, orientación y apoyo en su situación de vida, salida del proceso de explotación, necesidades concretas de higiene, abrigo y alimentación, apoyo en la crianza

de sus hijos e hijas, apoyo en la gestión de trámites, enfrentamiento de las secuelas de la explotación, búsqueda de salidas y nuevos proyectos de vida) (El Paso, 2016).

En relación con las trayectorias de la explotación y la trata, se observa que la trata interna de adolescentes es el primer paso identificado en el reclutamiento para la trata internacional. El abordaje en las calles es un mecanismo muy utilizado, por lo que las trabajadoras sexuales y adolescentes víctimas de violencia doméstica y abuso sexual que salen del hogar para escapar de estas violencias son víctimas especialmente vulnerables. Cantinas, bares, whiskerías, casas de masajes, anuncios publicitarios y comunicaciones vía internet son espacios físicos y virtuales donde se ofrecen a mujeres jóvenes posibilidades de mejorar sus ingresos o de incorporarse al mundo del modelaje, como estrategia de reconocimiento y ascenso social. En estos espacios operan reclutadoras/es que ofrecen cuidado, protección y muchas veces establecen relaciones afectivas con las víctimas como forma de enganche (Prego y Tuana, 2012: 25).

En relación con los factores que hacen que las mujeres se vean atrapadas en las redes de trata, se identifica a los familiares, principalmente parejas (maridos o compañeros), y amigos o amigas de las víctimas como actores relevantes en el reclutamiento y convencimiento frente a las promesas de mejoras en los ingresos (Prego, 2011).

1.4 Antecedentes

En cuanto a los antecedentes de las acciones realizadas en materia de trata de personas a nivel regional, se destaca la aprobación por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2014 del II Plan de Trabajo para Combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental (2015-2018) y la Declaración Interamericana para Enfrentar la Trata de Personas, instrumentos en los cuales se condena sistemática y enérgicamente la trata de personas, caracterizándola como una actividad criminal que atenta contra la dignidad humana y tiene efectos negativos en el desarrollo, la paz, la seguridad y los derechos humanos. En el ámbito del Mercosur, se han aprobado una serie de

acuerdos y resoluciones para la cooperación entre países, tanto en el ámbito de la prevención como de la protección de las víctimas y enjuiciamiento de los tratantes.

En referencia a la protección de las víctimas, se destacan los esfuerzos y aportes realizados por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM), que desarrolla dos instrumentos de especial relevancia: la Guía Regional de Detección, Intervención, Rescate y Reinserción para Mujeres Víctimas de Trata con Fines de Explotación Sexual Comercial y el Mecanismo de Articulación para la Atención a Mujeres en Situación de Trata Internacional. Asimismo, desde este ámbito se establece la campaña regional «Mercosur libre de trata de mujeres», diseñada e implementada en el marco del proyecto «Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur», llevado adelante por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) junto a la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur.

La Reunión de Ministros del Interior (RMI) aprueba la Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del Mercosur y Estados Asociados. Esta tiene como objetivo establecer criterios mínimos y pautas de acción comunes, con miras a la prevención del delito de trata de personas, la detección temprana de sus posibles víctimas, la identificación de los presuntos tratantes, así como el registro estandarizado de la información sobre esta problemática. La Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur y Estados Asociados (REMPPM) crea la Red Iberoamericana de Fiscales Especializados en materia de Trata de Personas con el objetivo de facilitar las investigaciones transnacionales contra el delito de trata de personas.

A nivel país, Uruguay ha ratificado distintos instrumentos internacionales en los que la violencia contra las mujeres ha sido definida como una violación de derechos humanos, una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres (Convención de Belém do Pará, 1994). Ha ratificado las principales convenciones internacionales e interamericanas relativas y conexas al tema de la

trata, lo que otorga a estos instrumentos el carácter de normas vigentes, aplicables y con rango constitucional en el ordenamiento legislativo nacional. Ello por cuanto nuestra Constitución reconoce con rango constitucional todos los derechos inherentes a la personalidad humana, aun cuando no hubieran sido expresamente previstos en su texto (art.72).

A nivel de marco legal nacional, es importante destacar que el país aún no cuenta con una ley integral que combata a la trata de personas, aunque actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), con apoyo de la OIM, se encuentra elaborando un anteproyecto de ley en este sentido.

Un avance sustantivo en este campo es la tipificación del delito de trata y tráfico en la Ley 18.250 de 2008 (Ley de Migraciones), lo cual constituyó un impulso importante para su persecución. Nuestra legislación continúa los lineamientos del Protocolo de Palermo para definir la trata de personas y en el artículo 78 de la mencionada ley la define como:



Quien de cualquier manera o por cualquier medio participare en el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o el recibo de personas para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana, será castigado con una pena de cuatro a dieciséis años de penitenciaría. (Ley 18.250, art. 78)

La legislación no exige la utilización de la violencia u otra forma de abuso de poder como medio comisivo para someter a las víctimas. Estos medios —la violencia, la intimidación, el engaño, el abuso de la inexperiencia de la víctima— son caracterizados como agravantes y se suman a otros tipos de agravantes descritos en el art. 81 de la misma ley.

En el mismo 2008, se crearon los Juzgados Especializados en Crimen Organizado, dos fiscalías especializadas (Ley 18.362) y dos defensorías de oficio especializadas en crimen organizado (Ley 18.390). Estos tienen competencia nacional respecto a los delitos de trata.

Por otra parte, la Ley 18.494 de 2009, sobre control y prevención de lavados de activos y del financiamiento del terrorismo, incluye la trata de personas como actividad ilícita (art. 8) y establece prerrogativas especiales para la investigación policial como entrega vigilada, vigilancias electrónicas, la figura del colaborador y los agentes encubiertos. De igual forma, establece derechos de las víctimas como el acceso a la totalidad de las actuaciones, a proponer pruebas, a poner a disposición pruebas que tengan en su poder, a participar en todas las diligencias judiciales, a solicitar el reexamen del caso, incluso si se dispuso el archivo de antecedentes, solicitar información respecto al estado del trámite, solicitar medidas de protección, patrocinio letrado e intérprete. Como limitación importante, aparece la penalización de la víctima si comete delitos en situación de explotación.

En el caso de niños, niñas y adolescentes o incapaces, la Ley 17.815 de 2004 describe tipos penales vinculados a la explotación sexual: fabricación o producción de material pornográfico, comercio y distribución o facilitamiento de la comercialización de material donde aparezcan imágenes o representaciones, la retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces para la realización de actos sexuales o eróticos, la contribución a la explotación y el tráfico de personas menores de edad o incapaces. Esta ley establece penas de hasta doce años de prisión.

Dentro del Ministerio del Interior, se le da competencia específica a la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol en la investigación sobre trata, tráfico, explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes y tráfico de órganos. Se ha creado un espacio de altas referencias ministeriales para el abordaje del tema, con dependencia directa de la subsecretaría ministerial.

El Inmujeres del Mides es el ente rector de las políticas de género y, como tal, ejerce las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Desde el año 2008, impulsa y lidera un ámbito de articulación entre instituciones públicas y privadas que permitió generar las primeras políticas de abordaje del problema. El trabajo de este espacio interinstitucional abrió visibilidad a la temática e impul-

só la generación de las primeras respuestas de atención al problema. Se generaron diversas líneas de capacitación a funcionarios de instituciones del Estado, se elaboró un protocolo para embajadores y cónsules, se generaron campañas de sensibilización y difusión de la temática, entre otras.

Este espacio funciona en forma sistemática y de manera informal hasta el año 2015, cuando se formaliza a partir del Decreto 304/015. Este plantea la creación de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, que funcionará en la órbita del Mides, bajo la presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres. Esta mesa interinstitucional estará integrada por representantes de las más altas jerarquías de diversos ministerios, Poder Judicial, Poder Legislativo, organizaciones sociales y de trabajadores, y organismos internacionales (OIM, OIT, ONU). El decreto define como cometidos de la mesa los siguientes:

- Constituir un espacio de articulación, coordinación y asesoramiento para el desarrollo de políticas públicas que contemplen un sistema integral de respuesta a la trata personas (que involucre acciones de prevención y sensibilización, de persecución del delito, y atención y protección de las víctimas), con énfasis en las perspectivas de género, generacionales, diversidad sexual y étnico racial, de discapacidad, así como de condición socioeconómica.
- Funcionar articuladamente con los siguientes espacios interinstitucionales: Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD), Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CONAPESE), Junta Nacional de Migración (JNM), y Junta Nacional de Drogas (JND).
- Elaborar, proponer y supervisar un plan nacional de acción a través del cual pueda darse cumplimiento a las obligaciones contraídas a través de la ratificación del Protocolo de Palermo sobre trata de personas, complementario de la Convención de Naciones Unidas sobre Crimen Organizado Transnacional (Ley 17.861 de 28 de diciembre de 2004).
- Generar instancias descentralizadas de actuación a nivel departamental,

local, fronterizo binacional y regional, fomentando el compromiso y la participación ciudadana, con los objetivos propuestos.

- Contribuir en la elaboración de los informes que el Estado debe elevar en el marco de los distintos mecanismos internacionales, así como las convenciones internacionales vigentes, y aquellos solicitados por entidades que la Mesa considere pertinente, relacionadas con los temas de trata de personas.
- Elaborar un informe anual del estado de situación del país en relación con la trata de personas, que integre los logros alcanzados por la Mesa en ese período.

A partir del año 2010, el Inmujeres comenzó con la implementación del Programa de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial, cuyo objetivo fue elaborar una política pública para la erradicación de la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en Uruguay. La población destinataria fueron los/as funcionarios/as públicos/as pertenecientes a los organismos con competencia en la trata y tráfico de las mujeres, niñas/os y adolescentes uruguayos/as, así como las personas en situaciones de trata y población en general dentro del territorio uruguayo.

En cuanto a la asistencia a víctimas, se crea el primer Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual en el año 2011, cogestionado por el Inmujeres a través de su División de Violencia Basada en Género y la Asociación Civil El Paso, especializada en la temática. Este servicio se enmarca actualmente en el «Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional». A través de la implementación de este plan en todo el país, se busca consolidar una política pública nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas. El Servicio tiene competencia nacional y apunta a brindar un abordaje integral a mujeres en situación de trata, que abarca la identificación y recepción de casos, asistencia psicológica, social y legal, tratamiento de secuelas, y apoyo en el proyecto de vida. Las orientaciones conceptuales, técnicas y metodológicas para el trabajo desarrollado desde el Servicio están establecidas en el Protocolo de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual del Instituto Nacional de las Mujeres.

A nivel parlamentario, se crea en mayo del 2016 la Comisión Especial sobre Trata y Explotación del Senado, para el análisis del estado de situación de la trata y explotación de personas en el Uruguay y la generación del correspondiente marco legislativo.

A nivel legislativo, actualmente se está elaborando una propuesta de anteproyecto de Ley Integral de Prevención y Combate de la Trata y Explotación de las Personas, y se encuentra en discusión parlamentaria un proyecto de Ley Integral de Violencia Basada en Género.

1.5 Desarrollo de la investigación

El **tema** que aborda la presente investigación se enmarca en la violencia de género a la que son sometidas las mujeres a través de la explotación de sus cuerpos. Esto es, la mercantilización y cosificación a la que son reducidas las mujeres por parte de las redes de trata y las consecuencias y daños a las que son sometidas. Este trabajo busca analizar la calidad y adecuación de la principal política de asistencia a víctimas de trata que actualmente se está desarrollando en nuestro país. El problema público en el que se centra la presente tesis es la vulneración de derechos de las mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual y las políticas públicas de asistencia.

La **finalidad** del presente trabajo se orienta a analizar la principal política de asistencia a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual desarrollada por el Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social.

En este sentido, la **pregunta que orienta la investigación** es: ¿Las respuestas de asistencia brindadas por el Estado uruguayo a las mujeres víctimas de trata son adecuadas en calidad?

Las **subpreguntas** que se exponen a continuación buscan operacionalizar el concepto de calidad de la respuesta, tomando como eje la adecuación a las necesidades de las víctimas y a los estándares internacionales existentes en este campo. En este sentido planteo:

¿Las respuestas se adecuan a la complejidad que las situaciones plantean?

¿Responden a las necesidades que las víctimas tienen?

¿Cuáles son las limitaciones y vacíos de estas respuestas?

¿Responden a las directrices internacionales de asistencia a víctimas?

El **objetivo general** que guía el presente trabajo es:

Analizar la respuesta de asistencia que brinda el Estado uruguayo a mujeres víctimas de trata desde la perspectiva de género y derechos humanos.

Como **objetivos específicos** me planteo:

- Analizar la calidad del servicio de atención a mujeres víctimas de trata, identificando alcances, limitaciones y el ajuste a los estándares internacionales existentes en la materia, así como la adecuación a las necesidades de las mujeres.
- Realizar recomendaciones para fortalecer las respuestas de atención a mujeres en situación de trata.

El **argumento de la tesis** está centrado en analizar en qué medida se adecuan las respuestas brindadas por el Servicio de Atención a los estándares internacionales de atención a víctimas, así como la adecuación de sus características a las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres que concurren.

El trabajo identifica los cambios sucedidos en los últimos años en la demanda de atención, que ha aumentado exponencialmente en volumen de casos y ha cambiado en las características de las mujeres que concurren. Actualmente, la mayoría de las mujeres que llegan al Servicio son extranjeras, mientras que cuando se inició la atención la mayoría eran uruguayas. Al cambiar la demanda, cambian los requerimientos al Servicio. Las mujeres extranjeras carecen de redes protectoras y recursos económicos, lo que las enfrenta a serias condiciones de vulnerabilidad y genera una demanda masiva de apoyos multidimensionales (un espacio donde permanecer durante el día, especial-

mente para quienes viven en refugios nocturnos, contención emocional, orientación y apoyo en su situación de vida, salida del proceso de explotación, necesidades concretas de higiene, abrigo y alimentación, apoyo en la crianza de sus hijos e hijas, apoyo en la gestión de trámites, enfrentamiento de las secuelas de la explotación, búsqueda de salidas y nuevos proyectos de vida). Estos casos requieren de una intervención sistemática, frecuente y de proceso que implica muchas horas de trabajo y un seguimiento muy cercano de cada caso, aumentando las exigencias y los requerimientos al Servicio.

A lo largo del trabajo realizado, se busca identificar las necesidades de adecuación y los cambios que se requieren implementar en el Servicio de Atención para dar respuestas adecuadas a las mujeres que llegan actualmente.

1.6 Categorías de análisis

Para establecer las categorías de análisis he tomado elementos del análisis de las políticas públicas, en especial el método de análisis de los marcos interpretativos y el ciclo de la política, y por otra parte los estándares internacionales para la atención de mujeres en situación de violencia de género.

El **ciclo de la política** en el que se enmarca la presente investigación es la implementación. La fase de implementación es el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política (Subirats, 2008). En este sentido, el análisis de la política que guía la investigación se orienta al seguimiento del funcionamiento y el monitoreo del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata. Subirats define la etapa de implementación como:



El conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados, a partir de una estrategia de implementación, bajo la forma de planes de acción que tengan en cuenta los análisis actualizados del problema político a resolver, particularmente en lo que concierne a su distribución social (o funcional), espacial (o geográfica) y temporal. (Subirats, 2008)

Para el tema de mi tesis —el abordaje de la trata de mujeres con fines de explotación sexual que se enmarca en el «Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional»— esta conceptualización de la etapa de implementación es un insumo relevante.

Para el autor Luis Aguilar Villanueva (2009), la fase de implementación es la que proviene una vez que se ha generado la agenda de Gobierno. Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del Gobierno, como asuntos posibles de política pública.

Si bien la agenda es del Gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos, con independencia del Gobierno o en comunicación con él, consideran asuntos generales de Estado y, en consecuencia, asuntos de Gobierno. El Estado democrático facilita la participación y crea los espacios necesarios para que las y los ciudadanos, organizados o como individualidades, puedan expresar sus criterios y necesidades en los procesos de formulación y negociación de las políticas públicas y aun en aspectos de su implementación, seguimiento y evaluación de los resultados. Esto supone que un proceso democrático de formación e implementación de las políticas públicas requiere la presencia de otros actores y actoras diferentes del Estado.

En el proceso de visibilización y construcción de la trata de mujeres con fines de explotación sexual se puede identificar el aporte de los diversos actores que señala el autor, su influencia en la conformación de la agenda, y el rol preponderante de las organizaciones de la sociedad civil en el reclamo al poder político de respuestas concretas de atención a las víctimas. Asimismo, en la ejecución de las políticas de asistencia a las víctimas la sociedad civil y el Estado generan una alianza de implementación conjunta bajo el modelo de cogestión.

En esta etapa es posible determinar los **marcos interpretativos** que definen el problema. Los problemas son construidos bajo marcos interpretativos definidos, son maneras de abordar y comprender los múltiples componentes de una situación y de presentar propuestas para transformarla (Angulo, 2009:15). En

este sentido, una de las categorías de análisis utilizadas en el presente trabajo es el marco interpretativo de la política pública de asistencia a mujeres en situación de trata. Esta categoría analiza desde qué perspectiva se realiza la atención, cómo se define el problema, qué explicaciones se dan a este, analizando si está presente la perspectiva de género. De la misma forma, se analiza cómo están representadas las mujeres como población objetivo, cómo se las visualiza e incorpora en el proceso de atención, si se hace desde un rol protagónico y promoviendo la autonomía o desde un rol asistencialista y victimizante.

Para analizar la calidad de la respuesta de asistencia a mujeres en situación de trata me he basado en los **estándares nacionales e internacionales de atención a mujeres en situación de violencia de género**. Estos estándares se plantean en los siguientes instrumentos: Protocolo de Palermo, los Principios y Directrices recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, Directrices de la Organización Mundial de la Salud, Guía de Atención a Mujeres en Situación de Trata (RMAAM, Mercosur), Protocolo de Atención a Mujeres en Situación de Trata de Inmujeres.

Para operacionalizar esta categoría se plantean las siguientes dimensiones:

Autodeterminación de las víctimas. Esta variable analiza en qué medida las víctimas de trata son protagonistas de sus decisiones, y en qué medida logran ejercer el control sobre el proceso y la toma de las decisiones. Con base en los estándares internacionales, su voluntad debe ser respetada independientemente de las orientaciones brindadas. Las víctimas de trata tienen derecho a no tomar ninguna orientación ni apoyo de los/as operadores/as, así como culminar el proceso de asistencia en el momento que así lo deseen. El rechazo o abandono de un servicio de atención o respuesta de apoyo en ningún caso será un obstáculo para volver a solicitar el apoyo en otras oportunidades (ACNUDH, 2010).

Brindar información clara, precisa y oportuna. La víctima debe tener información clara, que pueda comprender, precisa en cuanto a todos los detalles y eventualidades a las que deba enfrentarse y oportuna en cuanto a que se cuente con

la información necesaria para valorar la situación y tomar una decisión en cada una de las etapas y momentos de la intervención (OMS, 2003).

Intervención centrada en las víctimas. La intervención debe dar prioridad a resolver y dar respuesta a las necesidades de las víctimas. No se podrá desarrollar ninguna acción que vaya en detrimento de los derechos y necesidades de las víctimas en pos de otros objetivos, como por ejemplo la persecución del delito (RMAAM, 2012).

No revictimización. No generar ninguna acción que vuelva a provocar daño a las víctimas o las coloque en una situación de padecimiento y sufrimiento (OMS, 2003).

Confidencialidad y privacidad. Implica generar las condiciones tanto locativas como de cuidado y protección de la intimidad y privacidad de las mujeres que consultan en el Servicio (OMS, 2003)

La protección y asistencia no estará condicionada a cooperar con la Justicia (ACNUDH, 2010).

No discriminación. Las víctimas de trata recibirán asistencia y protección por parte de los Estados independientemente de su sexo, edad, origen étnico-racial, condición social, económica y política, identidad sexual, entre otras (ACNUDH, 2010).

Celeridad. Las acciones deben ser realizadas con celeridad sin demoras innecesarias en el entendido de que cualquier retraso en las respuestas puede aumentar el riesgo de las víctimas de trata y aumentar el daño (RMAAM, 2012).

Derecho a un período de reflexión para definir si realizará acciones judiciales, para definir si retorna a su país de origen, si desea quedarse en el país donde fue explotada o dirigirse a un tercer país (ACNUDH, 2010).

Retorno voluntario y en condiciones de seguridad. Se deben establecer medidas para garantizar que las mujeres en situación de trata no sean depor-

tadas ni enviadas a sus países sin su consentimiento y sin tener garantidas las condiciones de retorno (ACNUDH, 2010).

En relación con el **modelo de atención**, esta categoría evaluará desde qué concepciones metodológicas se brinda la respuesta de asistencia a mujeres en situación de trata. Para esto se analizan los objetivos establecidos, los componentes de la atención brindada, el tipo de atención y las formas de organizar y brindar la atención.

Las dimensiones a analizar en esta categoría son las siguientes:

Primera respuesta de atención. Las primeras respuestas incluyen las acciones que deben activarse desde el primer momento que se tiene conocimiento de la situación de una víctima de trata. Estas podrán implementarse en un lapso que va desde el accionar inmediato, las primeras 24 horas, la primera semana y/o hasta los primeros tres meses. El objetivo de la respuesta inmediata es la identificación y protección de las víctimas, para lo cual es fundamental realizar una primera valoración de la situación que incluya la evaluación del riesgo de vida, la valoración del daño más evidente y un mapeo inicial de los principales recursos personales, familiares y sociales (RMAAM, 2012).

Segunda etapa: inclusión social. Esta etapa se inicia una vez que la mujer en situación de trata se encuentra estabilizada emocional y físicamente, y haya finalizado el proceso de retorno o se haya determinado su permanencia en el país de destino o en un tercer país. Tiene una duración variable, dependiendo de cada caso y situación, puede llevar varios años de trabajo. Una adecuada intervención en esta etapa puede reducir fuertemente las posibilidades de que la mujer vuelva a ser captada por redes de trata. El primer paso en este proceso es trabajar junto con la mujer en la elaboración de un plan de reintegración basado en sus características personales, sus habilidades, aptitudes, el nivel de estudios y sus deseos, entre otros (RMAAM, 2012).

Otro elemento de análisis son las **necesidades prácticas y estratégicas** que tienen las mujeres en situación de trata y en qué medida se abordan o responden desde el servicio analizado.

Las **necesidades prácticas** son las necesidades inmediatas de las mujeres en situación de trata, que están orientadas básicamente a su supervivencia personal y la de sus hijos e hijas si los tuvieran. En ese sentido las dimensiones a tomar en cuenta son:

Atención médica: Estará orientada fundamentalmente a valorar el estado de salud general, si existen lesiones que pongan en riesgo la vida u otras lesiones de entidad y las necesidades de tratamiento médico, así como la coordinación y el efectivo acceso a este.

Atención psicosocial: Estará orientada fundamentalmente a brindar contención, estabilización emocional y valorar la situación emocional de la víctima, así como solicitar valoración de médico psiquiatra de ser necesario, brindar las primeras prestaciones básicas (alimentación, ropa, otras necesidades personales), generar contacto con familiares y/o referentes afectivos si esto no genera riesgos para las víctimas, y acompañamiento de las víctimas (RMAAM, 2012).

Asistencia jurídica: Estará orientada a informarle sobre sus derechos, sobre el Estado de las actuaciones judiciales y las consecuencias posibles de su participación o no participación en el proceso. Asimismo, debe asesorarse a la víctima sobre su derecho a solicitar la reparación económica por los hechos ocurridos. El patrocinio jurídico implica la representación y defensa de la víctima en el proceso judicial (RMAAM, 2012).

Albergues: Deberán ser albergues especializados en víctimas de trata, que cuenten con personal capacitado. Deben ser lugares que cuenten con protección y brinden seguridad a las víctimas. En las primeras etapas deben poder resolver todas las necesidades de las víctimas y de sus hijos e hijas (alimentación, ropa, elementos de higiene personal, personal que apoye en el cuidado de los hijos e hijas, entre otras) (Protocolo Inmujeres, 2012).

Retorno asistido y repatriación (si la mujer así lo define): En esta fase de la intervención es fundamental garantizar que las mujeres en situación de trata no sean deportadas, que el retorno sea voluntario, que reciban la atención

adecuada para un retorno seguro, que se articulen las acciones con el país de origen para garantizar la continuidad de la atención una vez realizado el retorno. En el caso del retorno, es muy importante el acompañamiento de la mujer al aeropuerto o terminal en su partida, así como coordinar la recepción en el punto de llegada (Protocolo Inmujeres, 2012).

Los intereses estratégicos de las mujeres en situación de trata están vinculados a una restitución global de sus derechos, promoviendo la inclusión social a partir de proyectos de vida autónomos y la superación de los efectos de las violencias a las que fueron sometidas en el proceso de trata. Los servicios básicos que se deberán proporcionar a las víctimas en esta etapa son (RMAAM, 2102):

- **Salud física y mental:** Se deberá tener especial atención en los diferentes componentes de la salud sexual y reproductiva. La atención en salud mental debe apuntar a superar las secuelas y el daño producido por la situación de trata. Se debe trabajar desde un enfoque que apunte a fortalecer a la persona en su autoestima y autoconfianza superando la condición de víctima. Los equipos de atención deben estar altamente especializados en mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.
- **Educación y capacitación laboral:** El tipo de capacitación que se realice debe responder a los intereses de la mujer, sus habilidades y la utilidad para ampliar sus oportunidades laborales. Es deseable que los programas de capacitación para el empleo no reproduzcan los roles de género tradicionales.
- **Alternativas habitacionales:** Ofrecer respuestas diversas, según las características de las mujeres, que resuelvan las necesidades habitacionales: programas subsidiados de acceso a viviendas, viviendas compartidas, etc.
- **Apoyo a la crianza de hijos e hijas de las mujeres:** Ofrecer servicios básicos de cuidado para los hijos e hijas de las mujeres en situación de trata y programas de apoyo a la crianza.
- **Ofrecer alternativas de generación de ingresos y apoyo financiero.** (RMAAM, 2012: 65)



02

**ENFOQUE DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS**

El presente capítulo describe el enfoque de análisis de la política pública que se utiliza en el desarrollo de la tesis, la unidad de análisis de política pública en la que se centró este trabajo —Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual—, así como las herramientas y técnicas de análisis, y las fuentes de información.

2.1. Enfoque de análisis

Una política pública es un marco de orientación para la acción gubernamental, una hipótesis sobre la solución de un problema común a los miembros de una comunidad determinada (Subirats, 2008), incorporada a una agenda gubernamental. Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones, es la respuesta que organiza el Estado a una realidad específica, la cual se representa de determinada forma y sobre la que se quiere intervenir para producir transformaciones (Busquets, 1996).

En esta misma línea, Aguilar define la política pública de la siguiente forma:



Una política pública es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el Gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles) y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del Gobierno y la sociedad. (Aguilar, 2007)

El enfoque de las políticas públicas es un enfoque aplicado que busca, mediante el análisis de las políticas públicas, mejorar su gestión y medir el impacto de las intervenciones públicas. Tiene un valor descriptivo de los aspectos políticos administrativos, permitiendo la identificación de los actores que intervienen, y un valor prescriptivo, dado que permite analizar el impacto de las decisiones políticas para lograr mejoras en ellas.

Para analizar la política de asistencia a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, es clave poder analizar el contexto de surgimiento del problema de la trata como una modalidad de violencia basada en género. Así como también identificar las dinámicas sociopolíticas del contexto en el que se desarrolla (Lasswell, 1992). Por otra parte, la política de asistencia a víctimas de trata tiene un enfoque diverso, dado que combina estrategias múltiples para brindar la asistencia.

Para el análisis de las políticas, el abordaje metodológico mayoritariamente utilizado es el análisis del ciclo de políticas. De acuerdo con este enfoque, las políticas públicas son procesos que constan de distintas etapas, cada una de las cuales cuenta con una lógica, una dotación de instrumentos de política y un escenario de actores sociales y políticos diferentes entre sí. La etapa del ciclo de la política en la que se enmarca la presente investigación es la implementación. Esta fase puede desarrollarse desde un enfoque de arriba abajo o de abajo arriba. El enfoque de abajo arriba implica un proceso que también presenta una trayectoria ascendente, en la que se desplaza el énfasis hacia el punto de prestación del servicio y adquieren centralidad quienes se encuentran en el nivel de la ejecución (Anderson, 1975: 98).

El servicio de atención a mujeres en situación de trata combina ambos enfoques. Si bien tiene un claro enfoque de arriba abajo con directivas verticales, en el que los decisores diseñan e implementan las políticas, se combina con el enfoque de abajo arriba, ya que permite la participación e inclusión en la toma de decisiones de los actores involucrados en la ejecución de la política.

Acerca del enfoque de género en las políticas públicas, Incháustegui plantea:



El enfoque de género en las políticas públicas permite comprender que la desigualdad derivada de la jerarquía que existe entre hombres y mujeres es parte de un sistema de relaciones de poder que mantiene la subordinación femenina a partir de prácticas culturales discriminatorias. En este sentido, la perspectiva de género en políticas públicas intenta

introducir la cuestión de la equidad entre los sexos en los métodos de análisis y de diagnóstico de la igualdad social, que sirven de base para la elección y formulación de aquellas, así como en los procedimientos de evaluación, reprogramación y desempeño global de las mismas. (Incháustegui, 1999: 86)

En este sentido, es importante destacar que la política que analizo en el presente trabajo tiene un claro enfoque de género en su diseño e implementación. Asimismo, para el estudio y análisis de las políticas contra la violencia de género, en las que se enmarca el tema que desarrollo en la presente investigación, es pertinente utilizar el enfoque de los marcos interpretativos de las políticas (*frame analysis*) y el enfoque de la pauta de desarrollo dependiente de las políticas (*path dependence*).

El primer enfoque permite identificar y analizar los marcos interpretativos con base en los cuales se desarrolla e implementar una política en un momento determinado. A decir de Angulo:



Los marcos refieren las maneras como se construye una forma de interpretación de situaciones complejas. Están conformados por estructuras de creencias, percepciones, valores y apreciaciones acerca del sentido y la complejidad de una situación. Son maneras de abordar y comprender los múltiples componentes de una situación y de presentar propuestas para transformarla (Angulo, 2009: 15).

Este enfoque de análisis puede ser utilizado en tres modalidades posibles: análisis comparado de políticas públicas, análisis situado de las condiciones en que opera una política, análisis de una ley o política pública específica en que se combinan enfoques de marcos interpretativos y de la pauta de desarrollo de las políticas.

El enfoque de sendero de desarrollo de una política permite visualizar la trayectoria que esta sigue y sus cambios y transformaciones en los marcos interpretativos.

En relación con este enfoque Angulo plantea:



El sendero de desarrollo de la política (*path dependence*) se define por estructuras preexistentes y capacidades estatales (*policy feedback*) que expresan diferentes intereses y coaliciones políticas en distintos momentos a lo largo del tiempo. (Angulo, 2009: 4)

En el presente trabajo, utilizo ambos enfoques combinados para el análisis de las respuestas de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.

2.2 Unidad de análisis: Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual

El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del Mides es el ente rector de las políticas de género y, como tal, ejerce las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del ámbito. Su misión es garantizar la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres, asegurando la participación en el ámbito político, económico, social, territorial e internacional. Como uno de sus principales ejes estratégicos, viene desarrollando una política pública de enfrentamiento a la violencia hacia las mujeres, a través de la División de Violencia Basada en Género. Esta división se encarga de asegurar la incorporación de las perspectivas de derechos humanos, género, generaciones, étnico-racial, discapacidad y diversidad sexual en las políticas públicas de enfrentamiento a la violencia basada en género (VBG).

Los objetivos de esta división están orientados a:

- Contribuir al diseño, la implementación y el monitoreo de la política pública de enfrentamiento a la violencia hacia las mujeres, desde una perspectiva de derechos humanos y género, en consonancia con los compromisos regionales e internacionales

- Contribuir al cumplimiento del «Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional».

Este departamento gestiona el Sistema de Respuesta en Violencia Basada en Género, que es el encargado de brindar una respuesta integral a mujeres en situación de violencia basada en género a nivel nacional, ofrecer servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género desde un enfoque de derechos humanos y género en cada uno de los departamentos del país, e implementar mecanismos de protección para las mujeres en situación de violencia doméstica con riesgo de vida inminente, así como alternativas habitacionales para mujeres en proceso de salida de la situación de violencia.

El Inmujeres, a través de su División de Violencia Basada en Género, viene brindando respuestas desde el Estado uruguayo a las diferentes demandas de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, a través de la instalación a nivel nacional del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual (en adelante Servicio de Atención).

Este servicio asiste en forma directa a mujeres, brindando atención psicosocial, asesoramiento y patrocinio jurídico. Su alcance es nacional y basa su actuación en el Protocolo de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual del Instituto Nacional de las Mujeres. La gestión del Servicio de Atención es de carácter público-privada, siendo cogestionada entre el Instituto Nacional de las Mujeres y la Asociación Civil El Paso. Esta es una organización no gubernamental comprometida con la defensa de los derechos humanos de los/as niños, niñas, adolescentes y mujeres especialmente afectado/as por la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la exclusión social. Sus acciones están caracterizadas por el desarrollo de estrategias de intervención en el campo social y comunitario, la incidencia en políticas públicas y la producción y transferencia de conocimientos en forma permanente.

El Servicio de Atención está ubicado en Montevideo, en el local del Sistema de Respuesta en Violencia Basada en Género y cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales de las disciplinas de psicología, trabajo social y abogacía.

2.3 Tipo de investigación y técnicas de análisis

La investigación desarrollada es de corte netamente cualitativo: en ella la producción de información, además de surgir del análisis de datos secundarios (que se describen más adelante), se desarrolla en contacto directo con los sujetos investigados y con los escenarios en los cuales tiene lugar la producción de significados sociales, culturales y personales. Es en estos planos sociocultural y personal-vivencial donde se construyen lo subjetivo y lo intersubjetivo como objetos de conocimiento (Hoyos y Vargas, 1997).

El diseño de investigación cualitativa tiene una serie de características específicas que la hacen pertinente para la presente investigación. Es una metodología que permite —tal como lo plantea la teoría fundamentada— explorar, descubrir emergentes y así incluir nuevos elementos en función del análisis de los datos que se van realizando durante la producción, codificación y procesamiento de la información. Es una metodología flexible que permite modificar aspectos previstos en el diseño inicial, en cuanto al volumen y calidad de la información, así como a las técnicas para obtenerla. Otra de sus características es la sensibilidad estratégica, que posibilita modificar el diseño inicial partiendo de las características que se hallen en contacto efectivo con los informantes o con la dinámica de la realidad analizada. Asimismo, el criterio de saturación de discurso para las diversas categorías de análisis determina precisamente esa flexibilidad como necesaria: si bien se planifica, por ejemplo, una muestra teórica con determinada cantidad de informantes a entrevistar, su tamaño habrá probablemente variado al finalizar el trabajo de campo en función de una saturación temprana o tardía.

El análisis en la investigación cualitativa parte de la utilización de datos (obtenidos previamente) para llegar a un resultado, mediante técnicas metodológicas dirigidas y orientadas al acercamiento exploratorio que se realiza. Según el tipo de estudio, serán las técnicas y métodos que se utilicen, basándose en la estrategia de investigación que se emplee. «[...] el diseño, los datos que se recolectan, la manera de obtenerlos, el muestreo y otros componentes del proceso de investigación son distintos en estudios exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos» (Hernández et al., 2003: 114).

En el presente trabajo se utilizan como técnicas de investigación la entrevista exploratoria semiestructurada a actores calificados y referentes, la observación participante y el análisis de documentos.

La entrevista es una técnica cualitativa de las más utilizadas por los investigadores, debido a que es una fuente de información primaria de relativamente baja complejidad de aplicación y potencial de profundización en los sentidos y significados. Entendemos por esta «un proceso comunicativo por el cual un investigador extrae información de una persona —“el informante”— [...] que se halla contenida en la biografía de ese interlocutor» (Alonso, L., 1995: 220). Los actores son recursos inteligentes que se utilizan para la comprensión de los acontecimientos, y a su vez para la producción de conocimientos, convirtiendo sus relatos en fuentes primarias de información. El aporte de los entrevistados es una parte constitutiva del discurso sociológico, «necesitamos» a los entrevistados en los abordajes y en las prácticas investigativas (Alonso, 1995).

La entrevista semiestructurada permite una flexibilidad en la técnica de recolección de datos. Si bien las preguntas están predefinidas, se flexibiliza su orden y el énfasis en ciertos aspectos de la pregunta, en función de la valoración que hace el entrevistador de la marcha de la entrevista. En el ámbito de un determinado tema, este puede plantear la conversación como desea, efectuar las preguntas que crea oportunas y hacerlo en los términos que estime convenientes, así como explicar su significado, pedir a las entrevistadas aclaraciones cuando no entienda algún punto y solicitar que se profundice en algún extremo cuando le parezca necesario, además de establecer un estilo propio y personal de conversación (Díaz Martínez, 2004).

En cuanto a la observación participante, esta realiza su tarea desde adentro de las realidades humanas que pretende abordar e implica el registro sistemático de las observaciones de campo. Es un método utilizado para acercarse a las realidades sociales que se pretenden conocer e implica participar de la vida cotidiana o institucional durante un lapso para observar componentes culturales, modos de hacer, relaciones entre la grupalidad, valores que comparten, entre otros.

Según Martin, este enfoque admite la posibilidad de incorporar una pluralidad de técnicas a la investigación y plantea:



[...] de hecho podría considerarse como un ejercicio de alternancia y complementariedad entre observación y entrevista, aunque ambas se utilizan desde la óptica de que el investigador forma parte de la situación estudiada. La fuente de las que obtenemos los datos son las situaciones naturales, siendo el investigador el principal instrumento de recogida de datos. Buscando la interrelación entre investigador y sujeto de investigación (Martin, 2009: 22).

2.3.1 Fuentes de información

Las **fuentes primarias** de información son: 1) los informantes calificados, a quienes se les aplicó la técnica de entrevista; 2) las reuniones de equipo del Servicio de Atención relevadas a través de las observaciones participantes.

Informantes calificados

Para la selección de los informantes calificados se tomaron en cuenta criterios en relación con el conocimiento y experticia en el tema, el conocimiento y la experiencia en la atención a víctimas de trata, el conocimiento sobre las necesidades de las mujeres en situación de trata, la responsabilidad institucional tanto pública como privada en la gestión del Servicio de Atención, y haber sido beneficiaria directa del Servicio.

Se realizaron 11 entrevistas y se seleccionaron los siguientes informantes calificados:

Informante	Referencia institucional
Entrevistada 1	Cargo directivo Inmujeres
Entrevistada 2	Integrante Asociación Civil El Paso
Entrevistada 3	Integrante de Servicio de Atención

Entrevistado 4	Técnico del Servicio de Atención
Entrevistada 5	Técnica del Servicio de Atención
Entrevistada 6	Técnica del Servicio de Atención
Entrevistada 7	Técnica del Servicio de Atención
Entrevistada 8	Activista
Entrevistada 9	Activista
Entrevistada 10	Especialista en el tema
Entrevistada 11	Especialista en el tema

Observación participante

Se aplicó la técnica de observación participante en cuatro reuniones de equipo del Servicio de Atención, al cabo de las cuales se entendió había saturación de discurso. Estas reuniones se realizan en el local de la Asociación Civil El Paso, están integradas por el equipo técnico que gestiona el Servicio de Atención, compuesto por 3 psicólogos, 3 trabajadores sociales, dos abogadas y una coordinadora general. Participa de esta reunión la supervisora del Instituto Nacional de las Mujeres que tiene como función monitorear la marcha del Servicio de Atención. Estas reuniones tienen una frecuencia semanal y se organizan con base en un orden de trabajo en el que se prioriza la discusión de las estrategias a seguir en cada caso y el monitoreo de los casos que se vienen trabajando. En cuanto a las fuentes secundarias, los documentos consultados en la presente investigación son:

Tipo de documento	Documento
<p>Normativa, documentos y protocolos internacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de Palermo • Directrices de Naciones Unidas en la atención de la trata de personas • Manual de la OMS para la atención a víctimas de trata • Manual de OIM de asistencia a víctimas de trata • Manual de UNODC sobre trata de personas
<p>Documentos regionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de Atención a Mujeres en Situación de Trata, RMAAM, Mercosur • Guía de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual, RMAAM, Mercosur
<p>Normativa, documentos y protocolos nacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Migraciones • Proyecto de Ley Integral de Violencia Basada en Género • Proyecto de Ley Integral de Explotación y Trata de Personas • Protocolo para embajadores y cónsules • Protocolo de asistencia a víctimas de trata • Plan nacional de abordaje de la violencia de género con enfoque generacional • Informe país sobre trata • Informes del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata



03

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS

3.1 El proceso de surgimiento y construcción del problema de la violencia basada en género en Uruguay

Para iniciar el análisis del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual, política de asistencia a víctimas de trata implementada por el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, considero necesario hacer una reseña del proceso de construcción del problema de la violencia basada en género y, en particular, de la trata de mujeres como problema objeto de intervención pública.

Para Pressman y Wildavsky, una política pública es una cadena causal entre las condiciones iniciales y las consecuencias futuras (Pressman y Wildavsky, 1998: 38). La implantación liga las condiciones iniciales con las consecuencias futuras; es el proceso que establece y realiza la conexión causal, con lo que empezó a quedar clara la distinción entre una política (su diseño) y el acto de implantarla. Partiendo de esta definición de políticas públicas, considero necesario dar una mirada analítica al proceso previo al establecimiento de las condiciones iniciales y visualizar el aporte de diversos actores en este proceso.

Para esta reseña resulta de utilidad el método de marcos interpretativos de Bustelo y Lombardo (2006), que supone estudiar los discursos establecidos en diversos documentos (oficiales, de la sociedad civil, medios de comunicación), analizando las representaciones que se construyen acerca del problema y sus soluciones.

Siguiendo a Bustelo y Lombardo (2006:120), centraré parte del análisis de este apartado en las siguientes preguntas: ¿Cuál es el problema tal y como se representa? ¿Qué solución se ofrece al problema? ¿Quién(es) se supone que tiene(n) el problema? ¿Quién tiene voz en la definición del problema y de la solución? Estas autoras plantean también que las políticas incluyen una representación del diagnóstico y de un pronóstico que, de por sí, implica una solución posible al problema identificado.

A fines de los años 80, cuando sale la dictadura militar uruguaya, comienza un proceso de fuerte movilización de las mujeres organizadas, que logran colocar

el tema de la violencia hacia las mujeres como problema de agenda pública.

Una entrevistada, haciendo referencia a este proceso, planteaba:



Primero pudimos ver la violencia doméstica, gracias a los esfuerzos de los movimientos feministas y de mujeres. En Uruguay la violencia dentro del hogar, la violencia doméstica que sufrían las mujeres, empezó a cobrar relevancia y se empezó a presionar muy fuerte para que se establezcan respuestas. La trata vino mucho después. (Entrevistada 2)

Los movimientos feministas cumplieron un rol fundamental en presionar para que el tema de la violencia ingresara a la agenda pública, para cuestionar el orden de género tradicional e incorporar nuevos discursos y prácticas sociales (Guzmán y Montaña, 2012).

Entre las formas de comprender y explicar la producción del problema de la violencia, se han desarrollado distintas explicaciones basadas en paradigmas y perspectivas de interpretación, que invisibilizaban o negaban las relaciones de poder y opresión productoras de las violencias hacia las mujeres, y colocaban las causas en dimensiones individuales, patológicas y/o comunicacionales, entre otras.



Los principales modelos teóricos proponían explicaciones de tipo individual o familiar. Todavía persiste la concepción de la violencia doméstica como un problema de convivencia, circunscripto a una determinada familia o núcleo de convivencia, entendiéndolo como un conflicto familiar, un problema de la dinámica disfuncional de sus integrantes que enfrentan dificultades en la resolución de conflictos o problemas de comunicación. Otros modelos se centran en explicar las violencias como consecuencia de problemáticas individuales, investigan alteraciones psicopatológicas, problemas de personalidad, condicionamientos biológicos hacia la violencia y/o vivencias traumáticas que expliquen los descontroles de conducta. Estos modelos han generado respuestas de tratamiento inadecuadas y en oportunidades han

profundizado los niveles de sometimiento y daño de las víctimas. Tratamientos basados en concepciones psicopatológicas, catalogando a las personas violentas como enfermas, y/o abordajes familiares o terapias de pareja que pretenden mediar para mejorar la relación y comunicación de las personas, terapias para aprender a lograr una forma asertiva de resolver conflictos, entre otras son inadecuados y contraindicados para estas situaciones. Actualmente sigue siendo un desafío en nuestro país lograr una conceptualización generalizada que entienda la violencia de género como un hecho estructural basado en un orden social opresivo y discriminatorio hacia las mujeres. (Tuana, 2015: 24)

Como se dijo anteriormente, a partir de la recuperación del régimen democrático a fines de la década de los 80, el movimiento feminista logra colocar el problema de la violencia que sufren las mujeres dentro del hogar en la agenda política: uno de los objetivos más fuertes que se propone en este momento es el de lograr transformaciones legislativas y respuestas de atención y protección. A nivel del marco legal, se incorpora el delito de violencia doméstica (321 bis) en el Código Penal en el año 1996, y en 2002 se produce un avance significativo en el tratamiento de la violencia doméstica con la aprobación de la Ley 17.514 (Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica). El proceso de aprobación de esta ley fue complejo y lento, mediado por arduas negociaciones en relación con la aprobación del texto definitivo. Mujeres organizadas de distintas vertientes (académicas, políticas, de organizaciones sociales, juristas) elaboraron un proyecto de ley que logró ser aprobado por el Parlamento uruguayo el 2 de julio de 2002. Si bien esta ley no respondía cabalmente a las reivindicaciones y necesidades de las mujeres víctimas de violencia doméstica, avanzó significativamente en medidas inmediatas de protección y sentó las bases para avanzar en la generación de políticas públicas (Tuana, 2015).

La Ley 17.514 crea un mecanismo para la orientación de las políticas específicas, el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, el que redacta el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010. Este plan utiliza el concepto de violencia doméstica —**marco de referencia**— y orienta sus acciones hacia todos los sujetos que integran el

núcleo familiar. A pesar de que define la violencia como abuso de poder, vulneración de derechos humanos, problema de salud pública y obstáculos para la equidad, no lo identifica como un problema estructural, producto de las relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres. Si bien en el marco conceptual se hace referencia a esta comprensión del problema, esto no se refleja en el conjunto del texto ni en la globalidad de las propuestas de solución.

Por otra parte, coexisten en la definición de la violencia marcos conceptuales que se contraponen, desde la utilización de la perspectiva de género concomitantemente con la utilización del enfoque sistémico, que pone en el centro a la familia y las dificultades de comunicación e interrelación. Esta comprensión y descripción de la violencia doméstica pretende ser neutra respecto al género, al igual que la Ley 17.514 (ley de primera generación), norma que regula la elaboración e implementación del Plan.

3.1.1 El primer plan: 2004 - 2010

En el diseño del Plan las personas que hablan son representantes de diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, integrantes del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Estos, en su mayoría, no tenían trayectoria, experiencia ni conocimientos sobre la problemática, además de carecer de perspectiva de género y desconocer los principales instrumentos de derechos humanos de las mujeres y, en particular, sobre violencia hacia ellas. La mirada del problema partía de concepciones familistas, enfoques psicopatológicos, entendiendo la violencia como una forma conflictiva de resolver conflictos, una enfermedad o como un problema de prácticas de crianza. Como se dijo, la sociedad civil organizada fue la que presionó en forma constante para que se incorporara la perspectiva de género en el Plan y se entendiera la violencia como un problema estructural, producto de la desigualdad entre varones y mujeres.

El problema que se representa en el Plan —**diagnóstico**— son las relaciones familiares y la violencia. Como causa se plantea las relaciones de poder, poniendo foco en las relaciones interpersonales y familiares, en los problemas sistémi-

cos, estableciendo un marco amplio de comprensión como el modelo ecológico —en el que el género aparece como un componente más en la multicausalidad y se diluye la perspectiva de la violencia como desigualdad estructural entre varones y mujeres, y relaciones de poder asimétricas—. Predomina un enfoque de la violencia como producto de familias disfuncionales, carentes de recursos para resolver los conflictos, donde la reproducción intergeneracional de la violencia se visualiza como una transmisión de una «falla» familiar o individual.

El Plan está incluso más lejos de incorporar un enfoque de interseccionalidad: su población objetivo son personas en situación de violencia independientemente de sus condiciones concretas de existencia, pretendiendo generar medidas para todas las personas por igual. En este sentido, invisibiliza las diferencias que existen entre los diferentes sujetos vulnerables y genera una igualdad de ficción. El diagnóstico es pobre, estableciéndose apenas algunas cifras parciales del problema de la violencia en Uruguay. Respecto de los roles que se atribuyen, se identifica básicamente a la familia como productora de violencia, se habla de personas autoras de violencia. En lo que respecta a quienes sufren la violencia, se identifica a la pareja al hacer referencia a la violencia conyugal, a los niños, niñas y adolescentes, adultos y adultos mayores. Las mujeres no aparecen como un grupo específico, lo cual invisibiliza la violencia de género.

En cuanto a **los logros**, podemos identificar que este plan constituye el primer instrumento nacional que reconoce el problema como un problema público objeto de políticas y lo instala a nivel intersectorial. Establece un marco regulador y las líneas programáticas a nivel general, que permiten sentar las bases para desarrollar una diversidad de respuestas a nivel público. Logra captar las primeras asignaciones presupuestales para el desarrollo de acciones y logra impactar en la sensibilización de actores sociales, así como en la sensibilización social. A su vez, permite avanzar en la creación de servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica en todo el país, de unidades especializadas de atención de la Policía y de juzgados especializados. Por otra parte, se incluye la temática en la reforma de la salud y se inician las primeras acciones de abordaje de la problemática.

Además, el Plan logró colocar el problema en la opinión pública, desnaturalizar la violencia y proponer rutas de salida, lo que impactó en un aumento exponencial de las denuncias y pedidos de ayuda. El velo se comienza a correr y deja expuesta una realidad silenciada e invisible.

En cuanto a **los desafíos**, si bien desde las organizaciones de la sociedad civil, especialmente desde el movimiento de mujeres, se trabajó intensamente para que en el Plan quedaran reflejados los marcos de referencia de los principales instrumentos internacionales —en especial de la Convención de Belém do Pará—, la estrategia fue consensuar y acercar posturas diametralmente opuestas. Esto redundó en un plan ambiguo, género neutro, que invisibiliza las causas estructurales de la violencia hacia las mujeres. El Plan tiene deficiencias importantes en su diseño, que generaron obstáculos en su implementación: la mayoría de sus actividades no tienen indicadores ni fijan metas objetivamente verificables, y no se establece un sistema de evaluación y monitoreo. Por otra parte, el contexto institucional en el que fue diseñado no estaba preparado para implementar las acciones allí previstas, dado que las instituciones estaban ajenas a la problemática, sin personal formado en ella y sin un reconocimiento de su gravedad. No se contaba con las estructuras necesarias en cada una de las instituciones para llevarlo a cabo. Asimismo, la mayoría del presupuesto para ejecutar acciones provenía de la cooperación internacional, lo que genera problemas importantes para la sostenibilidad de las acciones impulsadas (RUCVDS, 2010).

El período posterior a la aprobación de la Ley 17.514 es un momento de avances importantes en la formulación e implementación de políticas públicas de abordaje de la violencia doméstica, en el que muchos servicios que se instalan orientan sus respuestas específicamente a la situación de las mujeres.



A diez años de implementada la Ley 17.514, ley de violencia doméstica, se observan grandes altibajos en este proceso. De un período fermental y potente donde se da un avance importantísimo en la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia en el hogar o doméstica, se comienza a transitar por un momento de meseta o estancamiento donde se produce un deterioro de las respuestas de

atención. El sistema de Justicia se burocratiza, las respuestas judiciales se vuelven mecánicas y la ley ya no es aplicada como una herramienta real de protección. Los servicios se desbordan y limitan sus alcances, los acompañamientos a las mujeres no siempre logran la profundidad y la cercanía necesaria, las respuestas que se dan son las posibles y no siempre las adecuadas. Es un momento en el que empiezan a pujar en el escenario otras formas de violencia hacia las mujeres que en algunos casos se visualizan como un continuo de violencias, pero al que las respuestas no lograban dar contención. Surge la problemática de la trata sexual, la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, el acoso sexual entre algunas formas. En este período se da un proceso de discusión de los marcos interpretativos sobre la violencia y se logra avanzar al concepto de violencia de género y ampliar la mirada hacia otras formas de violencia. (Tuana, 2015: 24)

Es en este contexto que se elabora el «Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional». La trata como una modalidad de violencia se incluye en este plan, lo que permite consolidarlo como un problema objeto de intervención del Estado. En este sentido, una entrevistada planteaba lo siguiente:



Si bien ya teníamos el Servicio de Atención de Trata funcionando desde el año 2011, se logra realmente su institucionalización y su colocación formal como objeto de atención del Estado cuando se coloca la problemática en el Plan y se establece la responsabilidad del Estado de dar atención al problema. (Entrevistada 1)

3.1.2 El Plan de Acción 2016 - 2019

El «Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional» coloca la violencia de género como objeto de intervención y describe las distintas modalidades de la violencia de género, a saber: violencia doméstica e intrafamiliar, abuso sexual infantil, acoso sexual callejero, acoso sexual laboral, violación, violencia sexual, prostitución forzada, trata con fines de explotación sexual y laboral, explotación sexual comercial de niñas, niños y

adolescentes, violencia obstétrica, violencia mediática (simbólica), violencia institucional y feminicidio. Como **marco de referencia**, se basa en la Convención de Belém do Pará para definir la violencia hacia las mujeres y los ámbitos y modalidades de la violencia. En el diseño del Plan participaron representantes del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, que durante esta etapa amplía su participación de representantes de diversas instituciones gubernamentales. Varias de las personas que ahora representaban al Estado provenían de la sociedad civil, más precisamente del movimiento de mujeres —como parte del proceso que suele conocerse como la institucionalización del feminismo—, lo que facilitó la incorporación de la perspectiva de género al abordaje de la violencia, que se lograra avanzar e incorporar los marcos referenciales de la Convención de Belém do Pará, así como que se presionara para incorporar nuevas formas de violencia de género en el Plan. El movimiento de mujeres, representado en la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, colocó varios ejes considerados prioritarios en el Plan, tanto en conceptualización y enfoques como en líneas de acción.

El Plan cuenta con un **diagnóstico** más preciso y amplio que el anterior respecto de la violencia de género, avanza en la medición del problema y, en ese sentido, se generan datos contundentes respecto de esta problemática. A modo de ejemplo, gracias a este plan se realiza en 2013 la Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones, que pone en evidencia que casi 7 de cada 10 mujeres mayores de 15 años han manifestado haber vivido en su vida alguna situación de violencia de género.

Cabe afirmar, por tanto, que ha aumentado la visibilización de la violencia doméstica como problema público y este ha ingresado en la agenda política. Como parte de este proceso, se comienzan a visualizar otras manifestaciones de violencia basada en género (trata, acoso sexual, entre otras), y a generar preocupación y atención para su abordaje.

Asimismo, existe preocupación —y experiencias incipientes— por realizar abordajes e intervenciones especializadas con varones que ejercen violencia contra las mujeres. Se ha consolidado la institucionalidad de género en el Estado

y se da un aumento de la institucionalidad al interior de los organismos estatales, con la incorporación de equipos de igualdad y áreas para enfrentar la violencia de género (o su inclusión en áreas de derechos humanos). El sistema de respuestas se ha ampliado y fortalecido.

No obstante la existencia de un sistema de respuestas institucionales consolidado, siguen existiendo carencias muy importantes en este, el número de femicidios se mantiene estable, la impunidad de las personas autoras de violencia no logra combatirse, el aumento de denuncias y pedidos de ayuda no se ve acompasado por un similar incremento de los servicios de atención, y las respuestas del sistema de Justicia son deficientes y revictimizantes (RUCVDS, 2013).

El Plan define de manera integral al sistema interinstitucional de respuesta y lo amplía a distintas formas de violencia de género. En relación con el anterior, avanza en la asignación de responsabilidades y establece metas e indicadores para su medición. Tanto para la implementación de las acciones como para el seguimiento del cumplimiento del Plan, se definen como ejes estratégicos: la territorialización, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, reconociendo un rol activo de las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica como actores locales de referencia.

En mi opinión, como desarrollaré en el capítulo «Conclusiones y recomendaciones», el principal **desafío** es seguir avanzando en profundizar la institucionalidad y los marcos normativos que den sustento a las acciones establecidas, y que permitan avanzar aun más en la dimensión y la expansión de las acciones.

Actualmente, estamos en un proceso de avance hacia la promulgación de una ley de segunda generación (Ley Integral contra la Violencia de Género), que incluya la prevención y promoción de derechos; la atención y la reparación; declare los derechos y garantías para las mujeres; defina procesos de protección, investigación y penalización; y determine los procesos en los ámbitos administrativos, civiles y penales. Esta ley se encuentra actualmente en el proceso de debate parlamentario.

3.2 La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la agenda pública

Uruguay ratifica el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) en el año 2003, adquiriendo así responsabilidades y compromisos en el abordaje la trata. Sin embargo, no es hasta 2008 que el tema comienza a ser objeto de intervención estatal.

Distintos entrevistados plantean que los primeros antecedentes de incorporación de la trata en la agenda pública en nuestro país se pueden rastrear en el año 2008, cuando se constituye la Mesa Interinstitucional de Combate de la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual. Este espacio de carácter informal estaba conformado por diversos actores representantes de instituciones de salud, educación, fuerzas de seguridad, sistema de Justicia, sociedad civil, entre otros, y era liderado por el Inmujeres del Mides. En ese momento se contaba con poca evidencia del problema, aunque se percibía su intensidad; la trata era concebida como una forma de violencia basada en género y, por tanto, se entendía que debía ser competencia del Instituto Nacional de las Mujeres el dar una respuesta de protección y asistencia a las víctimas.

Por los diagnósticos existentes al momento, se conocía que esta modalidad afectaba principalmente a mujeres uruguayas provenientes de sectores de exclusión social (González y Tuana, 2006). En esta etapa, se visualizaban mujeres uruguayas rescatadas de redes de trata internacional, lo que le daba un carácter urgente y novedoso al problema. Es de esta forma que el problema entró en la agenda y desde la Mesa de Trata se comenzaron a delinear las primeras acciones para dar respuesta y generar políticas de abordaje de la trata (Benedet y Tuana, 2010).

Una de las entrevistadas narra el proceso de la siguiente forma:



Es un problema de mucha gravedad, que se fue colocando en la agenda en los últimos años, la construcción de respuestas desde el Estado se fue haciendo. Es un problema de violencia basada en género, por tanto,

un problema público y el Estado está obligado a responder. El Estado tiene que dar respuestas que estén en línea con las convenciones internacionales y con los compromisos que el país ha asumido, que sean respetuosas de las mujeres y atiendan sus necesidades. (Entrevistada 1)

Las respuestas comenzaron a pensarse desde este espacio interinstitucional y se identificaron como líneas prioritarias: la necesidad de capacitar al funcionario público, establecer protocolos de actuación tanto interinstitucionales como en cada institución, así como generar una primera respuesta de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, una respuesta de carácter piloto que permitiera visualizar con más claridad las características del problema, sus diversas dimensiones, su magnitud, entre otras (Benedet y Tuana, 2010).



Cuando se empiezan a pensar las respuestas aún el problema no estaba medido, no se sabía su magnitud a diferencia del problema de la violencia doméstica, que venía mucho más acelerado. No sabíamos mucho de qué problema estábamos hablando, cuál era su magnitud, no teníamos una línea de base ni estadísticas formales. (Entrevistada 1)

Otra entrevistada hace referencia a los orígenes de las primeras respuestas establecidas por la Mesa de Trata:



La Mesa de Trata no contaba con presupuesto, por lo que define captar fondos de la cooperación internacional para empujar las primeras acciones en el tema. Se presenta el proyecto de la Unión Europea y ahí se consiguen fondos para implementar un servicio piloto de atención a mujeres en situación de trata. (Entrevistada 2)

El proyecto al que hace referencia la entrevistada se denominó «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», y fue financiado por la Unión Europea en el año 2011. Este proyecto desarrolló acciones de capacitación de operadores sociales del ámbito público y privado,

elaboración de protocolos de actuación, acciones de sensibilización y acciones de asistencia a víctimas.

Una de las entrevistadas hace referencia al rol sustantivo que cumplió este proyecto en la formulación e implementación de políticas públicas de abordaje de la trata de la siguiente forma:



El proyecto de la Unión Europea fue el puntapié inicial para empezar a darle mayor visibilidad al tema de la trata y colocarlo en la agenda. Este proyecto permitió desarrollar las primeras acciones de capacitaciones de actores, elaborar tres protocolos: para embajadores y cónsules, para la atención directa de mujeres, y para la actuación interinstitucional. También se pudo instalar el Primer Servicio Piloto de Atención a Mujeres en Situación de Trata. (Entrevistada 2)

En cuanto al contexto social y político institucional en el que comenzaron a pensarse las primeras acciones, otra entrevistada afirma:



No teníamos nada, cada vez que llamaban de alguna embajada por un caso nos reuníamos tres o cuatro personas de distintas instituciones a pensar juntas, sin saber lo que íbamos a hacer, era una época muy difícil, no sabíamos cómo actuar ni qué hacer, nadie estaba preparado para abordar estas situaciones y no teníamos respuestas de ningún tipo, era todo artesanal. (Entrevistada 3)

Las primeras acciones de respuesta a mujeres en situación de trata se desarrollan en el marco de un servicio piloto de atención con fondos de la cooperación internacional (Unión Europea). Este servicio permitió dar una magnitud inicial del problema, establecer una caracterización primaria y mostrar las rutas de trata interna e internacional, así como establecer la necesidad de institucionalizar una respuesta de atención a mujeres en situación de trata.

3.3. La implantación del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual como política pública

Para analizar este proceso es importante tomar la noción de contextualidad de Lasswell, en la que se identifica el proceso social en el que se establece la política. A decir de Lasswell (1992), toda política pública debe verse como parte de las dinámicas sociopolíticas más amplias del contexto en el que se desarrolla. El Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual (en adelante Servicio de Atención) se establece en un contexto de avance sociopolítico de transversalización del género en las políticas públicas, de consolidación de la institucionalidad de género y expansión de sus alcances de intervención, y de avance en la ampliación de la mirada hacia otras formas de violencia de género más allá de la violencia doméstica. Este servicio se encuentra enmarcado en el «Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional» que, como se analizó anteriormente, avanza en una concepción de la violencia de género como expresión de las desigualdades estructurales entre varones y mujeres.

La necesidad de generar una respuesta de atención a mujeres en situación de trata surge, por lo tanto, en un contexto sociopolítico en el que la institucionalidad de género cobra relevancia, se aumentan las asignaciones presupuestales, y se amplían las respuestas hacia las mujeres en situación de violencia basada en género. La trata cobra así visibilidad como problema público. Sobre este punto una de las entrevistadas plantea:



La trata surge y se puede ver porque desde la institucionalidad de género se logra dar un gran avance en las respuestas hacia las mujeres. De un período allá por el año 2000 aproximadamente, donde existía un solo servicio público concentrado en la capital para mujeres víctimas de violencia doméstica, se logra abarcar a todo el país y contar con un servicio de atención en cada departamento. A partir de esa base, se puede empezar a ver que la violencia doméstica también encubre otras formas y las mujeres traen otros problemas vinculados a la trata y la explotación sexual. (Entrevistada 2)

El proceso de implantación del Servicio de Atención puede pensarse como el resultado de una combinación de **formas descendentes (de arriba abajo) y formas ascendentes (de abajo arriba)**. En la gestión del Instituto Nacional de las Mujeres es posible identificar mecanismos de dirección y control en la comunicación y en la coordinación, y el desarrollo de una línea jerárquica en la toma de decisiones.

Inmujeres organiza su funcionamiento en distintas divisiones. La División de Violencia Basada en Género es la responsable de implementar las políticas de abordaje de la violencia de género y, dentro de ella, el Sistema de Respuestas en Violencia Basada en Género es el área encargada de gestionar y monitorear las distintas respuestas de asistencia a mujeres en situación de violencia. Esta estructura responde a un modelo piramidal de línea jerárquica, en el que la información circula en forma descendente y se establecen funciones de supervisión para el monitoreo y control de los resultados esperados.

En forma concomitante, es posible identificar mecanismos de implantación de abajo arriba que complementan y enriquecen la gestión y ejecución de las respuestas de atención. Este enfoque desplaza el énfasis hacia el punto de prestación del servicio, lo que ocurre cuando la agencia encargada de prestar un servicio es determinante para el éxito o el fracaso de la política pública (Anderson, 1975).

A partir de la evidencia generada por distintas investigaciones realizadas en la temática (Urruzola, 1993; OIM, 2006; González y Tuana, 2006; Prego, 2011), así como de los resultados generados por el Servicio Piloto de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual (El Paso, 2012), se visualiza la necesidad de formular una política pública global de respuesta al problema.



El piloto sirvió para poner el tema sobre la mesa, mostrarles lo equivocados que estaban aquellos que decían que la trata en Uruguay era una leyenda urbana. Sirvió para empujar al diseño de una política de atención a mujeres víctimas de trata y de ahí surge el Servicio de Aten-

ción a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual, que funciona actualmente en la órbita de Inmujeres en convenio con la sociedad civil. (Entrevistada 2)

En el referido contexto, el Servicio de Atención comienza a funcionar en el año 2011, implementado por el Instituto Nacional de las Mujeres en modalidad de convenio con la Asociación Civil El Paso, que es la responsable de su gestión. Esta asociación civil es una organización no gubernamental comprometida con la defensa de los derechos humanos de los/as niños, niñas, adolescentes y mujeres especialmente afectados/as por la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la exclusión social.

3.4 La atención a mujeres en situación de trata, los marcos interpretativos, los principios de intervención y la calidad de atención

El Servicio de Atención parte de la comprensión de que la trata de mujeres con fines de explotación sexual es una forma de violencia basada en género, producto de las relaciones estructurales de opresión y desigualdad de poder entre hombres y mujeres. Para definir la trata se basa en la conceptualización consensuada a nivel internacional en el Protocolo de Palermo:



La captación, el transporte, el traslado, la acogida o 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. (Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente de Mujeres y Niños, 2000).

Este Servicio de Atención asume que la trata con fines de explotación sexual comercial, especialmente de mujeres, niños/as y adolescentes, es una realidad presente en nuestro país y que vulnera derechos humanos y afecta seriamente la vida, provocando daños gravísimos y comprometiendo seriamente las oportunidades de futuro. Parte de la evidencia de que Uruguay es

un país de origen, tránsito y destino de la trata, por las facilidades de ingreso existentes entre los países de la región y su ubicación estratégica. Algunas de las rutas de salida son Europa y Estados Unidos.

El referido Servicio de Atención, del que es objeto este análisis, tiene alcance nacional y dentro de sus objetivos se plantea brindar atención a mujeres adultas que estén o hayan estado en situación de trata con fines de explotación sexual en todo el territorio nacional, desde una perspectiva de derechos humanos y una mirada de género, capaz de brindar una respuesta adecuada (Inmujeres, 2015).



Nunca hubo duda, Inmujeres asume ese compromiso, se va configurando un hacer y un saber hacer nutridos de la sociedad civil, que venía trabajando en el tema, que manejaba aspectos conceptuales y de casuística y de cómo el fenómeno se va dando. (Entrevistada 1)

Acerca de **cómo están representadas las personas que tienen el problema**, el Servicio de Atención parte de la concepción de que las mujeres en situación de trata son sujetas de derechos, protagonistas de sus decisiones y procesos, que se encuentran transitando una situación que las victimiza. Sobre este aspecto, una de las entrevistadas desarrolla esta concepción:



Las mujeres en situación de trata son víctimas porque no pudieron decidir, no pudieron elegir y se les produjo un daño. Eso es lo que quiere decir ser víctima, que en una circunstancia vital, algo les ocurrió fuera de su control y les ocasionó un daño. Sobreviviente es un término que no usamos porque ubica a la persona en una categoría aparte y nosotros trabajamos en no estructurar a la persona desde ese lugar. El concepto de víctima está focalizado en un momento de la vida, me pasó algo en un momento, no lo pude controlar, me generó un daño, fui víctima en ese momento. No significa que seré víctima toda mi vida, fui víctima en un momento concreto. El término sobreviviente define a la persona, la estructura en un lugar, te ata a esa situación, te define como tal. (Entrevistada 2)

Respecto al **contexto institucional** en el que el Servicio de Atención surge, se plantea que se trataba de un momento en el que el sistema interinstitucional no contaba con las respuestas múltiples necesarias para una mujer en situación de trata, lo que generó algunos obstáculos y cuestionamientos entre los responsables de la implementación de la política:




Se nos observó el hecho de haber instalado un servicio cuando aún no estaban las condiciones en otros servicios para dar una respuesta a la par. Nunca estuvo garantizado, como se recomienda a nivel internacional, un alojamiento en forma exclusiva con las características que debe tener un alojamiento para estas mujeres, con los niveles de daño que tienen. Si fue un error de la formulación o sirvió como una estrategia para empujar el tema, no lo sé. Yo creo que fue lo que se hizo y no estuvo mal, pero trae consecuencias en la intervención y eso no se pensó tan claramente en el momento en el que se arrancó, tenemos fallas en la respuesta en salud mental y en el alojamiento principalmente, pero había que encarar este tema, había que dar respuesta, y el servicio mostró que este tema existe y es muy importante su magnitud. (Entrevistada 2)


Qué se hace y cómo se hace

El modelo de atención que se desarrolla en el Servicio de Atención se basa en el Protocolo de Asistencia a Víctimas de Trata de Inmujeres (en adelante Protocolo). Este propone principios generales de intervención basados en estándares internacionales y un modelo de intervención basado en niveles.


El Protocolo parte de la integración de diversos enfoques para la intervención (derechos humanos, género, diversidad sexual, étnico-racial, generacional). Acerca del enfoque de género específicamente, plantea que se trata de una perspectiva indispensable para poder pensar la intervención y el abordaje en la trata de mujeres con fines de explotación sexual, ya que será lo que habilite, junto con el enfoque de derechos humanos, a brindar las respuestas adecuadas a cada situación (Protocolo Inmujeres, 2012: 15).

En este punto algunas de las entrevistadas plantean:


 La respuesta debe ser de calidad, desde una respuesta que tenga una mirada integral del problema, debe estar verdaderamente matrizada por la perspectiva de género y derechos, que una cosa es decirlo y otra es encarnarlo verdaderamente en las prácticas y en las intervenciones, y eso muchas veces cuesta. (Entrevistada 1)

 Se requiere una mirada de comprensión del problema como producto de una cultura patriarcal, eso me parece clave. (Entrevistada 8)

El Protocolo plantea la necesidad de trabajar desde principios rectores tales como la voluntariedad, el empoderamiento y la participación de las mujeres en todo el proceso, la escucha activa, dar tiempo, brindar contención y confidencialidad.

 Las personas en situación de trata son quienes deben ejercer en todo momento el control sobre el proceso y la toma de decisiones. Su voluntad debe ser respetada independientemente de las orientaciones brindadas. Tienen derecho a no tomar ninguna orientación ni apoyo de los operadores, así como culminar el proceso de asistencia en el momento que así lo deseen. (Protocolo Inmujeres, 2012: 31)

Distintos entrevistados plantean su mirada en relación con las modalidades de trabajo del Servicio de Atención, que en términos generales califican como adecuada en cuanto a los criterios y principios de intervención.

 Hoy las mujeres tienen una respuesta de atención de calidad en el Servicio, desde un equipo que se forma continuamente, que es acompañado por una coordinación, por la organización de la sociedad civil conveniente y por la supervisión desde Inmujeres. Logra dar una respuesta respetuosa en la mirada interdisciplinaria, una valoración diagnóstica de la situación y las primeras respuestas. (Entrevistada 1)



Hay una forma de trabajo que es poder devolver la capacidad de sujeto a la propia mujer, que se autorreconozca como sujeta de derechos, generar esa confianza, escucharla, nos interesa su relato y experiencia, cómo lo vivenció y desde ahí empezar a trabajar. Hay procesos muy buenos donde hemos podido llegar a que la mujer tenga un proyecto de vida distinto, con un trabajo, una vivienda. El espacio de contención y de considerar a la mujer como sujeto de derechos legítima. El momento del encuentro es clave, darle un espacio de encuentro, de estar cómodos, de tomar algo, preguntarle: «¿cómo pasaste tu semana?», y después vamos arrancando a trabajar sus dolores. (Entrevistado 4)



Es un equipo muy comprometido, sabe acompañar a las mujeres en una amplia gama de cosas, atendiendo a lo que le acontece. El equipo se tiene que mover, tiene que poder acompañar a las mujeres en la atención de salud, a hacer trámites al Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros, tiene que haber un equipo con disponibilidad hasta afectiva, te diría yo. (Entrevistada 5)



No se presiona a las mujeres a colaborar con la Justicia, las denuncias son voluntarias, trabajamos con la voluntad de la mujer. (Entrevistada 6)

El Protocolo plantea, como criterios generales para la intervención, el trabajo en equipo, la interdisciplina y el abordaje en red.



Debido a que se trata de una problemática altamente compleja para su abordaje integral, es necesaria la mirada de más de una especificidad disciplinar, entendiendo que la afectación ocasionada por lo vivido por estas mujeres se ha dado en varios aspectos de su vida. Es de esta manera que se logrará brindar una adecuada respuesta a través de una metodología que apunta a pensar con otros/as, construir estrategias tendiendo al trabajo en red, con el fin de dar una respuesta específica y adecuada a cada situación que es singular. (Protocolo, 2012: 33)

En relación con este tema dos entrevistados plantean:



No damos respuestas masificadas, tenemos un límite en la cantidad de casos que podemos atender, damos respuestas a medida de cada situación. La capacitación del equipo y las reuniones de equipo semanales, la interdisciplina del equipo y el cuidado de equipo son parte de nuestra metodología de intervención. La capacidad de articulación interinstitucional es clave, solos no se puede trabajar este tema, la articulación es vital es lo que se hace en forma constante. (Entrevistada 2)




Cada situación implica un pienso que hay que construir con lectura, pienso y experiencia, no son intervenciones estandarizadas. (Entrevistado 4)


La intervención del Servicio de Atención se organiza en función de los niveles de intervención propuestos en el Protocolo, que no necesariamente se brindan en forma secuencial, sino a partir del análisis de cada situación y sus niveles de complejidad. El primer nivel de intervención implica el desarrollo de acciones de detección, identificación del problema y protección. El segundo nivel apunta a las acciones para disminuir las secuelas y el daño ocasionado por lo vivido y fortalecer el proyecto de vida. Al tercer nivel de atención corresponden las acciones de seguimiento que apuntan a fortalecer la autonomía y la independencia, y a articular recursos que apunten a una posible integración social, laboral y educativa. (Protocolo Inmujeres, 2012: 45)

El Servicio es gestionado por un equipo interdisciplinario compuesto por trabajadores sociales, psicólogos, abogadas y una coordinadora general. Brinda atención individual a las mujeres ofreciendo apoyo psicosocial, asesoramiento y patrocinio legal. Las mujeres llegan al Servicio derivadas de distintas instituciones públicas o privadas, o por recomendaciones de otras. La atención se organiza con base en una agenda de entrevistas que se desarrollan en el local de Inmujeres, en un horario de funcionamiento de lunes a viernes de 9 a 17 horas. A partir del primer contacto con las mujeres, se desarrollan las diferentes estrategias que pueden ser de construcción de la demanda, intervención de protección, denuncia, acompañamiento, contención, entre otras. En forma semanal se realizan las reuniones de equipo en las que se analiza cada una de las situaciones, se establecen estrategias de intervención y se monitorean las que se vienen implementando. Asimismo, el Servicio de Atención cuenta con


un dispositivo de cuidado de equipo llevado adelante por un grupo de especialistas en la materia, que en forma mensual trabaja con los técnicos el impacto que genera en ellos el trabajo con situaciones de trata (El Paso, 2012).

Distintos entrevistados aportan sus miradas sobre las formas de intervención del Servicio y las flexibilidades necesarias para brindarlas:

 El servicio cumple un horario pero las situaciones no, y hay que poder tener esa flexibilidad dentro de las posibilidades de cada uno. (Entrevistado 4)

 Para trabajar en esto se necesita tener compromiso, involucramiento, no es posible trabajar con la lógica de marcar la tarjeta. Este equipo se pone la camiseta y sale a batallarla, a una mujer se la ayuda y muchas veces se hace un retorno, y esos técnicos van al aeropuerto a las dos o tres de la mañana hasta que ella sube al avión. La agenda se rompe cuando una mujer está internada o esta privada de libertad, el equipo llega hasta donde está y marca presencia. (Entrevistada 8)

Sobre el valor del afecto en la intervención, algunos entrevistados aportan las siguientes reflexiones:

 El equipo arma una red de amor para que no se sienta sola. Son personas muy vulneradas que a veces no han recibido un beso de verdad, hay que revalorizar lo afectivo. Una víctima de trata dejó miles de kilómetros atrás, no está en su lugar, yo trato de buscar empatía y decirles que yo también rodé por el mundo e hice cosas que no están buenas para mandar dinero a casa, y con eso rompen el dique. Establezco un vínculo de confianza con ellas que no es fácil, son muy herméticas, han sido dañadas, no confían en nadie, han sido múltiples veces dañadas. La sociedad las ve como delincuentes, no como víctimas, como que están difundiendo el sexo, el pecado, el placer, y esas mujeres son máquinas de dinero rápido, pero no de dinero fácil y ese dinero lo generan ellas pero para muchas otras personas. (Entrevistada 8)

Los daños y las necesidades de las mujeres

Los niveles de daño que sufren las mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual son diversos, intensos y complejos.



Las personas son afectadas con profundos daños en diversas dimensiones de su vida. Las mujeres expuestas a violencia sexual muestran graves daños en su salud sexual y reproductiva (infecciones de transmisión sexual, esterilidad, embarazos no deseados, abortos reiterados), en su integridad física (fracturas, quemaduras, cortaduras, desnutrición, deshidratación, incluso la muerte). De alto impacto son los daños a nivel psicológico, donde se evidencian los síntomas de trastorno de estrés postraumático, depresión, ansiedad, angustia, ideas de muerte, sensación de peligro crónico, hostilidad, irritabilidad, alcoholismo y drogadicción. A nivel social el impacto es profundo, difícil de reparar, el estigma, el rechazo social, la dificultad para confiar, el aislamiento y la discriminación hacen muy difícil la solicitud de ayuda y el acceso a los cuidados necesarios. (Prego y Tuana, 2012: 18)

Distintos entrevistados refieren a los niveles de daño y/o las necesidades con que llegan las mujeres al Servicio de Atención como daños complejos, que afectan diversas esferas de su vida. Se identifican antecedentes de violencia doméstica y sexual, consumo problemático de drogas, gran desconocimiento de sus derechos, alto impacto en la salud mental, desconfianza en las instituciones, deterioro físico y psicológico, entre otros.



Las situaciones que nos llegan son hipercomplejas, extranjeras que hablan distintos idiomas, vienen en estado de shock, hiperangustiadas pero no confiando en el técnico. En una gran mayoría vivieron situaciones de violencia doméstica, como ser abusos sexuales en edades tempranas, también aparece el tema de las adicciones, más que nada el consumo de psicofármacos y el consumo de alcohol o cocaína asociada a la explotación, ya que las redes les suministran drogas para soportar el entrar en la whiskería el jueves y salir el domingo. Entran en esta vorágine del consumo en las whiskerías, que no las dejan salir

hasta el domingo de noche o el lunes, y salen con tremenda deuda en vez de salir con plata porque tienen que pagar por todo, los condones, la droga, la pieza, el jabón, los tragos. (Entrevistado 4)



Hay algunas que no cotizan porque la tristeza, el desamparo, la soledad hacen estragos en la vida de la mujer y no entran al mercado, se afean o no pueden con la realidad, ahí las redes las descartan, eso las destruye y terminan hacinadas en una pieza que se llueve, algunas solas con sus bebés. Y estas mujeres salieron de sus países llenas de sueños e ilusiones. Otras logran girar remesas pero es a costa de su propia existencia, en el fondo de los ojos vos les ves la tristeza, lo ves si lo querés ver, salvo que veas cosas como que es gorda y anda en calzas, el uruguayo es muy racista, cuando ve a una mujer negra en calzas ya le pone la etiqueta. (Entrevistada 8)

Los daños vinculados al desconocimiento de sus derechos merecen una mención aparte: se presentan sobre todo en mujeres extranjeras, que sienten que no tienen derecho a recibir ayuda. Sus niveles de desamparo son muy altos y están expuestas a múltiples formas de explotación en su estadía en el país.



Están tan dañadas que se someten a todo, sienten que no tienen derecho a reclamar por la situación de extranjería, sienten que deben estar sometidas a lo que venga. La fragilidad es una de las cosas que más se nota, se pueden ver los mecanismos de defensa que usan como la disociación, ellas le tienen que hacer frente a cualquier situación. Es tanto el daño que vienen reducidas a un objeto, muchas veces no pueden responder por sus propios gustos y deseos. (Entrevistado 4)

La función que cumplen los daños que les infligen los tratantes a estas mujeres puede ser comprendida, desde la tesis de Segato (2014), como un componente expresivo a través de la escritura en el cuerpo, que deja una cicatriz social como signo de la dominación. Desde su concepto de «pedagogías de la crueldad» (Segato, 2014: 16), se puede analizar la violencia que se da sobre el cuerpo de las mujeres incorporando el componente expresivo que le otorga legitimidad y, al mismo tiempo, impunidad institucional.

Distintos entrevistados plantean que las mujeres atendidas por el Servicio de Atención presentan daños en su salud sexual y reproductiva como abortos forzados, embarazos no deseados, infecciones de transmisión sexual y se plantea especialmente el daño provocado por el estigma: aquella marca que nunca se va a quitar.



Hay víctimas que están totalmente quebradas, sienten vergüenza y sienten el rechazo y la severidad de sus comunidades al juzgarlas, no hay empatía con las víctimas de trata, hay mucha discriminación rechazo y exclusión. (Entrevistada 5)

Las necesidades prácticas y los intereses estratégicos

En relación con las necesidades prácticas, distintos entrevistados plantean que las mujeres llegan con requerimientos múltiples: carencias en materia de alimentación, protección, abrigo, un lugar donde vivir, el cuidado de sus hijos e hijas, una opción de ingresos diferente. En cuanto a los intereses estratégicos, requieren apoyos para una inclusión social a más largo plazo, que les permitan establecer proyectos de vida autónomos y la superación de los efectos de las violencias a las que fueron sometidas en el proceso de trata. Una vez que llegan al Servicio, en general requieren de una etapa de estabilización física y emocional, la contención de posibles despliegues de ansiedad, crisis de angustia y evaluar las posibles situaciones de consumo y/o síndromes de abstinencia.



La primera respuesta tiene que ser de shock, de gran intensidad, el desafío es no perder nunca de vista a la mujer como protagonista de sus decisiones, eso no hay que perderlo nunca de vista. (Entrevistada 1)

Distintos entrevistados plantean que las mujeres llegan con mucha desconfianza y necesidades masivas, debido a la soledad y el desarraigo en los que se encuentran, y requieren de ser recibidas por alguien que pueda entenderlas, ponerse en su lugar, que manifieste una corriente de afecto y les genere un clima de seguridad y empatía:



Para ellas es bastante más fácil poder abrir el dique de la verdad después de ver que quien las recibe es una mujer transgénero y eso muestra que el equipo no tiene casi ninguna discriminación. Otra cosa que marca la diferencia es un estilo de recepción de afecto. Si llegan embarazadas les pido permiso para tocarles la panza, primero las saludo les doy un beso y después hablamos. Ellas sufren mucho en la sociedad uruguaya, son escaneadas en todos lados porque son voluptuosas, conviven en cuerpos generosos sin complejos, son alegres y son discriminadas y rechazadas. Las mujeres no muestran todas sus vulnerabilidades de una, lleva un tiempo hasta que tengan confianza, y eso conmigo les pasa por mi identidad trans. Creo que la persona que las recibe es importante que haya vivido el fraude, el engaño y el trabajo sexual. (Entrevistada 8)

En esta línea de análisis, otra entrevistada plantea la misma necesidad de que las mujeres víctimas de trata puedan ser recibidas por otras mujeres que hayan vivido la misma situación o similar. Este planteo se basa en argumentos sobre la confianza y la posibilidad de apertura a dialogar si la mujer siente a alguien que está a la par de ella, alguien que se relacione de igual a igual en sus vivencias y trayectorias.



Las captaciones de ellas solo las pueden hacer otras trabajadoras sexuales, solas a un servicio no van, es muy pero muy difícil, algunas prefieren estar muertas a ir a un servicio porque tienen la imagen de que las van a controlar, a decir lo que tienen que hacer o las van a mandar al loquero. Ellas necesitan poder tener momentos de soledad y de compañía, porque las putas lloramos solas, no nos gusta que nos vean llorar. Si las va a ver una psiquiatra que no sea muy visible, que no sea muy psiquiatra, tiene que ser flexible para poder conectar con las mujeres. Vos la sacás de un contexto de violencia para llevarlas a un contexto de enfermedad, y reafirmás lo que le decía el proxeneta: «vos estás enferma, vos estás loca, vos no servís para nada, vos tendrías que estar internada». Es más probable que hable con la trabajadora social que con la psiquiatra. No tienen confianza en el mundo técnico, porque el tratante implanta la semilla de la desidia: nadie te

puede ayudar, no hay nada mejor que esto... Y a ellas les pasa que cuando salen al mundo de la explotación y se encuentran con las instituciones, se encuentran con operadores que las tratan peor que el fiolo, que te caga a palos todo el día. Se encuentran con el rechazo social y con la fuerza superior que tiene la autodiscriminación, porque vos adentro tuyo te sentís una mala persona. Estás en un mundo que no es el tuyo, al que no podés pertenecer porque vos sos una prostituta, porque vos sabés que sos una prostituta y eso está mal. Te marca muchísimo, todas nosotras venimos de una sociedad que dice que las prostitutas son malas personas, que es malo, es doblemente el rechazo, nosotras nos sentimos mal con nosotras mismas y con el rechazo de los demás. (Entrevistada 9)

En relación con las necesidades prácticas de las mujeres, hay absoluto consenso y preocupación sobre la importancia de contar con un albergue o lugar donde alojarse. Se requiere de un lugar digno y seguro que les permita a las mujeres estar tranquilas, calmarse, no ser interrogadas, un espacio donde poder quedarse junto a sus hijos e hijas y que se les provea de sus necesidades básicas de abrigo, alimentación, apoyo emocional, contención, entre otras.

Una entrevistada plantea que el trabajo de contención en el alojamiento debe ser humanizado y en esa línea expresa lo siguiente:



El seguimiento tiene que ser muy muy humanizado, pero no solo hay que ponerle un psicólogo a la mujer, dale una mascota, una planta, algo para llorar que no sea con el psicólogo enfrente, que hable con otras mujeres que ya hayan pasado por esto, porque siempre entre pares las penas son menos. (Entrevistada 9)

Un punto importante en el proceso de atención a las mujeres en situación de trata, y en la definición de los daños y necesidades, es la forma en que estas se vinculan con los servicios de atención. No siempre se presentan ni se vivencian como víctimas de trata y es posible que se acerquen a los servicios con otras demandas, lo que añade un nivel más de complejidad a la intervención técnica (registro de campo)

La Organización Mundial de la Salud (OMS) alerta en este sentido a quienes trabajan en servicios de atención para que puedan comprender estos mecanismos y, en este sentido, plantea:



No se debe pensar que todas las mujeres que han sido víctimas de la trata de personas se consideran a sí mismas víctimas, detestan a sus captores o desean escapar e irse a casa. Muchas están en circunstancias confusas en las cuales pueden tener sentimientos contradictorios y ambiguos. Por ejemplo: no es poco común que las mujeres tengan una relación íntima con alguien de la red de trata de personas o relacionado con esta, o que sientan lealtad, gratitud o por lo menos dependencia hacia un individuo relacionado con su cautiverio. Muchas mujeres no se perciben a sí mismas como víctimas de la trata de personas (de acuerdo con la definición de la ONU u otras organizaciones) y no quieren ser tratadas como víctimas. Ellas pueden considerar su situación como consecuencia de una decisión equivocada, debido a la cual se vieron obligadas a cumplir con los términos de su contrato. Algunas mujeres pueden considerarlo como una situación temporal en la cual tratan de ganar lo suficiente como para pagar la deuda y mantenerse a sí mismas o a sus familiares que están en casa... Las mujeres pueden no percibir su situación laboral como de abuso o cercana a la esclavitud y pueden no quejarse del trabajo sino de las relaciones de explotación. (OMS, 2003: 8)

Varias entrevistadas, coincidiendo con los aportes de la OMS, plantean que en muchos casos se hace necesario construir la demanda y que esta construcción es técnica; no siempre es necesario que las personas en una primera instancia reconozcan su situación. Asimismo, plantean que muchas de las mujeres atendidas en el Servicio de Atención mantienen vínculos afectivos con los tratantes, algunas tienen hijos e hijas con ellos, otras tienen relaciones de parentesco, cercanía e incluso conviven en las mismas pensiones y forman parte de la vida cotidiana, pasan tiempo juntos, ellos les resuelven algunos problemas, lo que aumenta la confusión o la invisibilidad de las relaciones de explotación.



El que las cuida más cercanamente no es malo, crean empatía con ellas entonces ellas se confunden, no lo quieren denunciar ni perjudicar porque ellos son buenos con ellas, otras se hacían las novias entonces ella frente a las otras era rechazada, porque decían que ella era mala porque está con ellos. Ellos las enamoran, ellos usan violencia doméstica y violencia sexual. Ellas no ven que las están explotando, ellas no quieren denunciar porque tienen hijos de ellos, están unidas a ellos por el trauma, no se ven como víctimas ellas, los apañan y justifican. (Entrevistada 11)

Muchas mujeres se identifican como migrantes que han tomado la decisión de salir de su país para progresar económicamente. Sienten que si están en esa situación de dependencia explotación y con una deuda inestimable es por su propia voluntad, y que si están en un problema es porque han tomado una decisión equivocada. Opera en esta forma de visualizar su situación el estigma y la culpa de haber caído en un engaño (registro de campo): «Muchas sienten que fueron estúpidas, que se dejaron engañar, que nadie les puso un revolver en el pecho» (Entrevistada 9).

Las redes utilizan la deuda como un mecanismo de control muy potente que mantiene cautivas a estas mujeres hasta que finalicen el pago. La mayoría de las víctimas de trata extranjeras vienen con deudas muy importantes, han hipotecado sus casas y deben dinero a las redes por la compra de pasajes, documentación, ropa y otros (registro de campo).

Una entrevistada lo expresa de la siguiente manera:



La deuda es la presión más fuerte, muchas han hipotecado la casa, esta hipoteca es con las redes mismas. Vienen acá a trabajar para sostener a la familia y pagar la deuda. Es una gran presión y las redes les terminan proponiendo que trabajen en los prostíbulos para poder pagar la deuda más rápidamente y ellas acceden. Ninguna lo vive como una elección, los números no dan y entonces terminan presionadas para ir al prostíbulo. (Entrevistada 5)

La migración masiva de mujeres dominicanas y su impacto en el Servicio de Atención

He considerado establecer un apartado analizando la situación de las mujeres dominicanas víctimas de trata, dado que el Servicio de Trata se ha visto presionado por una demanda creciente y con nuevas necesidades y requerimientos para los que no está preparado. Hasta el año 2013, la población que se atendía en el Servicio de Atención era mayormente de mujeres uruguayas víctimas de trata internacional y, en menor medida, se atendía a mujeres extranjeras. En 2013, con la corriente migratoria de mujeres y varones proveniente de República Dominicana, se genera una transformación radical de la población atendida en el Servicio, pasando a ser la mayoría mujeres de ese país.

El volumen de mujeres dominicanas que llegan al Servicio de Atención, sus características y la forma en la que arriban a Uruguay hacen que el Servicio se vea jaqueado en sus posibilidades y alcances (registro de campo).



En los últimos años la demanda de atención a nuestro servicio se ha visto exponencialmente requerida, siendo fundamentalmente mujeres extranjeras (básicamente dominicanas) las que llegan a él. Estas carecen de redes protectoras y recursos económicos, lo que las enfrenta a serias condiciones de vulnerabilidad y generan en el servicio una demanda masiva de apoyos multidimensionales (un espacio donde permanecer durante el día, especialmente quienes viven en refugios nocturnos, contención emocional, orientación y apoyo en su situación de vida, salida del proceso de explotación, necesidades concretas de higiene, abrigo y alimentación, apoyo en la crianza de sus hijos e hijas, apoyo en la gestión de trámites, enfrentamiento de las secuelas de la explotación, búsqueda de salidas y nuevos proyectos de vida. (Entrevistada 6)



Por otra parte, se debe apoyar en los casos que así lo ameriten en los procesos de retorno y en los procesos judiciales, lo que aumenta las exigencias al proyecto dado que son procesos engorrosos y requieren de seguimiento y acompañamiento por parte de las técnicas. Este

aumento en el volumen de casos y en las complejidades que se van presentando hace que el servicio actual se vea superado en sus capacidades y en su alcance, debiéndose generar un dispositivo complementario que logre dar respuestas a la multiplicidad de requerimientos de las mujeres en esta situación. Asimismo, se ha identificado en los últimos meses que muchas mujeres que llegan al servicio lo hacen recomendadas por otras, solicitando apoyo en trámites (sacar la cédula, obtener prestaciones sociales) pero aún no logran identificar su situación de explotación ni formular un pedido de ayuda concreto. Estos casos, últimamente muy frecuentes, requieren de una intervención sistemática, frecuente y de proceso que implica muchas horas de trabajo y un seguimiento muy cercano de cada caso, aumentando las exigencias al servicio de atención. (El Paso, 2015)

Una entrevistada narra la situación en la que se encuentran las mujeres de República Dominicana que se atienden en el Servicio de la siguiente forma:



Las dominicanas salen de su país con mucho deseo de progresar, con deseo de darle a sus hijos las oportunidades que no tuvieron, vienen engañadas realmente, las redes se acercan a los barrios y les hacen creer que Uruguay es maravilloso, que se gana en dólares, que trabajando ocho horas acá podés mantener a tu familia en dominicana y vivir acá sin problemas. Estas mujeres vienen hipotecadas, vienen con el gran peso de la deuda, hipotecaron la casa donde viven sus hijos sabiendo que si no pagan sus hijos van a vivir a la calle o bajo un puente. Es la desesperación por venir y el deseo impresionante de querer cambiar su vida. Creer que algo es posible, el deseo de progresar, de poder cambiar. La gente cae en esos cuentos porque necesita soñar que algo distinto es posible. (Entrevistada 7)

Otra dimensión que complejiza el trabajo, y requiere de nuevas propuestas, es la que refiere a los aspectos culturales. Varias entrevistadas plantean que las mujeres dominicanas tienen una gran lealtad a su comunidad y que eso dificulta que puedan visualizar, dar información y pedir ayuda, dado que las personas que las han engañado o violentado son de su propia comunidad.

Les cuesta mucho integrarse al país y, en general, quedan inmersas entre sus pares compatriotas, en la comunidad dominicana donde conviven con los tratantes. En general, no aceptan que se les brinde ayuda social, especialmente en lo referido al alojamiento y la alimentación. No aceptan concurrir a un refugio ni que se les brinde alimentación manufacturada, ellas plantean que quieren tener «lo suyo», un lugar donde estar que dependa de ellas aunque deban seguir en la explotación. Respecto a la alimentación, el planteo es similar, en términos de «me gusta cocinarme, hacerme mi comida, me gusta mi modo de elaborar los alimentos» (registro de campo).

Una entrevistada lo narra de la siguiente forma:



El alojamiento que les brindamos no lo quieren porque se sienten objeto de asistencia, se sienten atrapadas, se sienten que alguien les da, en cambio en la pensión sienten cierto control de la situación, ellas lo pagan, dependen de ellas. No funciona para esta población que les den todo, no lo aceptan. (Entrevistada 5)

3.5 Los alcances y las fortalezas

El Servicio de Atención ha logrado brindar distintos niveles de intervención en los diferentes casos. Como finalidad se plantea acompañar a las mujeres en procesos de transformación de su situación de explotación, cortar con la situación de trata y abrir nuevas posibilidades en su proyecto de vida.

Lo que se ha podido visualizar en estos años de experiencia en el país es que lograr la interrupción total de esa situación implica muchos años de trabajo de restitución. Dentro de sus principales alcances, el Servicio de Atención ha logrado trabajar en nuevos proyectos de vida con algunas mujeres y fortalecer procesos de autonomía y autodeterminación. Otro alcance del Servicio es trabajar en que las mujeres dejen de ser víctimas y puedan visualizarse fuera de la situación de trata. Este trabajo se realiza en forma articulada con otros servicios y programas estatales de atención en salud, inserción laboral, entre otros.



El Servicio de Atención logra brindar un espacio de contención afectiva, la generación de la confianza básica para poder iniciar procesos de trabajo, la adherencia de las mujeres al proceso de trabajo y el inicio de procesos de fortalecimiento, empoderamiento y corte con la situación de explotación sexual. (Entrevistada 1)

Estos logros están en estrecha vinculación con el modelo de atención que se desarrolla, el tipo de respuesta que se brinda, los criterios de atención que se utilizan y los principios orientadores para la atención en las que el Servicio se basa.



El Servicio de Atención aplica en forma sistemática los estándares nacionales e internacionales existentes en este campo, que orientan para una atención de calidad y especializada en el abordaje de la trata. (Entrevistada 2)

En este sentido, se destaca la interdisciplina y la capacidad de los técnicos de trabajar los casos a partir de sus aportes específicos disciplinares, desde una mirada global e integral. En cuanto a las estrategias metodológicas, se identifica como fortaleza que el Servicio de Atención realiza reuniones de equipo semanales, que permiten elaborar las estrategias de intervención con las mujeres en forma conjunta con una mirada interdisciplinaria y realizar un monitoreo continuo de la marcha de los casos.



En estas reuniones de equipo semanal se logran armar estrategias a medida de las necesidades de las personas, si bien a veces faltan los recursos necesarios para elaborar esa estrategia a medida, se intenta llevarla a cabo con todas las situaciones que el Servicio atiende. (Entrevistada 3)

Desde mi lectura, el Servicio de Atención incorpora efectivamente en su abordaje la perspectiva de género y derechos humanos, así como el enfoque multicultural, de diversidad sexual y el abordaje en red, como desarrollaré a continuación.

Es posible observar cómo en los diferentes casos los equipos van armando la mirada de la situación y la estrategia a seguir, a partir de estas perspectivas y

criterios de intervención. La autodeterminación de las mujeres, su protagonismo en el proceso, el respeto por la diversidad y la no discriminación y la voluntariedad en el proceso, son aspectos claves y distintivos en la forma de trabajo de este dispositivo. Es de destacar que se siguen estrictamente todas las recomendaciones de la OMS en cada entrevista que se realiza a una víctima de trata y se establecen estrategias muy estrictas para el cuidado de la confidencialidad. Sobre este último aspecto, es de destacar que existen barreras externas al equipo de atención que dificultan que este principio de intervención se lleve adelante en toda su dimensión. Tanto en las reuniones de equipo como en la elaboración de informes y en la articulación con otras instituciones, se brinda información sobre el caso y sus características pero no se brindan datos personales de las entrevistadas.

Otra fortaleza que identifiqué es el posicionamiento institucional de la Asociación Civil El Paso, que gestiona junto a Inmujeres el Servicio de Atención. Esta asociación civil tiene como objetivo desarrollar una práctica política de transformación social del problema de la trata de mujeres con fines de explotación sexual, en la que la atención a las mujeres es un eje de trabajo pero no el eje en sí mismo de su intervención. La intervención de esta ONG busca impactar en forma global sobre el problema, generando acciones de atención directa a las mujeres, acciones de incidencia en política pública, acciones de producción y socialización de conocimientos, y acciones de denuncia y movilización social. Por otra parte, establece un relacionamiento con Inmujeres de cogestión y participación activa en la formulación del Servicio de Atención, su ejecución y su monitoreo, así como de sus posibles reestructuraciones.



El Paso busca aportar a la transformación del problema de la trata, nuestra finalidad no es solo atender a las víctimas, pretendemos aportar para la transformación del problema. Este posicionamiento parte de una visión en que la práctica social es una práctica política y pretende, con este Servicio, contribuir a generar alternativas globales para el problema de la trata. (Entrevistada 2)

Precisamente, en materia de los logros y alcances del Servicio de Atención una entrevistada realiza las siguientes reflexiones:



Hay un logro que es poder devolver la capacidad de sujeto a la propia mujer, que se autorreconozca como sujeta de derechos, generar esa confianza, escucharla. Hay procesos muy buenos donde hemos podido llegar a que la mujer tenga un proyecto de vida distinto, cortar con la situación de explotación, bajar el impacto de los daños y comenzar un trabajo de elaboración de esos daños. Ellas identifican este como un espacio de escucha, cuando logran bajar la guardia y angustiarse después vienen a otros encuentros con otra disposición y cuando uno puede acompañar una intervención que trabaje y resuelva las necesidades prácticas y los intereses estratégicos es cuando se logra un verdadero cambio. (Entrevistada 6)

Otra fortaleza identificada en el Servicio de Atención es el equipo de trabajo en sí, se trata de un grupo cohesionado, de personas muy comprometidas, que eligen trabajar en este campo de problemas, eligen trabajar con estas situaciones de alta complejidad y de alta frustración también por una motivación vocacional. Es un equipo que logra encarnar un buen proceso de acompañamiento, con la flexibilidad y el profesionalismo que se requiere en estas situaciones.



Los criterios de selección para conformar el equipo han combinado cierta experiencia y formación, pero se ha ponderado mayoritariamente la capacidad de autocrítica, la flexibilidad, la empatía con la población objetivo, la disposición a aprender en forma continua, la postura ética, el compromiso con el tema y un claro posicionamiento de género y derechos humanos. (Entrevistada 2)

Finalmente, cabe destacar como logro y factor de éxito que el Servicio de Atención cuenta con un dispositivo de cuidado de los técnicos llevado adelante por un equipo de especialistas en la materia, que en forma mensual trabaja con los técnicos el impacto que genera en ellos el trabajo con situaciones de trata. Este estándar de calidad de atención se valora como muy positivo para prevenir situaciones de deterioro de la calidad de atención y afectaciones en la salud física y mental de los técnicos que trabajan en el Servicio.

3.6 Las limitaciones

Las limitaciones identificadas se pueden dividir en dos categorías: aquellas ligadas a la falta de respuestas generales de nuestro país para las mujeres en situación de trata, y aquellas ligadas a aspectos específicos de la problemática.

En cuanto a la primera, existe un consenso entre los y las entrevistadas respecto a que las políticas sectoriales (vivienda, salud, trabajo) que deberían articular oferta para atender la problemática no están a la altura de la situación. Los servicios con los que el país cuenta a nivel de respuesta de salud, educación, alojamiento, inserción laboral, entre otros, en términos generales no han respondido hasta ahora a las necesidades de las mujeres en situación de trata. La falta de adecuación es tanto mayor en cuanto a cómo y en qué entidad se presenta el daño.

Una limitante muy importante es la falta de espacios de acogida, el único dispositivo de alojamiento que no es específico para trata (Casa de Breve Estadía) tuvo precisamente un tiempo de refocalización muy corto. Se trataba de parte de la política asistencial de primer nivel de vivienda para situaciones de violencia doméstica con riesgo de vida, que se logró momentáneamente refocalizar parcialmente hacia esta problemática. Sin embargo, cuando se usaba para alojar a algunas víctimas, se sucedieron múltiples dificultades que generaron que se excluyera a las mujeres en situación de trata de ese dispositivo. Así, actualmente no existe en Uruguay una alternativa de alojamiento para estas mujeres.



Casa de Breve Estadía, que es lo que hay para poder responder ante casos de trata, no funcionó. Las mujeres presentaban despliegues muy importantes del daño o conductas muy erotizadas hacia una educadora y el dispositivo no está preparado para contener y comprender y dar la garantía a las otras mujeres que están alojadas para tener una convivencia en armonía. (Entrevistada 1)

La alternativa, por tanto, también es la refocalización parcial de otra política creada para atender otro problema. Las respuestas que hoy se utilizan son los

refugios nocturnos, lo que genera que las mujeres permanezcan todo el día en la calle y vayan al servicio a poder protegerse del frío, buscar alimentos, pasar el tiempo. El Servicio de Atención, por su parte, no está preparado para brindar este tipo de prestaciones: no cuenta con fondos para alimentación, ni un espacio físico adecuado para que las mujeres permanezcan en él. Cuando llegan las mujeres en esta situación se las ubica en la sala de espera, donde hay otras mujeres que vienen a atenderse por distintas problemáticas de violencia con los demás servicios de atención que funcionan en la casa. Las necesidades de alimentación se resuelven de forma precaria y muchas veces son los propios técnicos quienes les brindan un alimento de sus recursos personales.



Las mujeres vienen al Servicio porque es el único lugar donde encuentran un afecto y una referencia, una vez que salen de la red se sienten muy solas y experimentan momentos de mucha angustia y desvalimiento. Buscan en el Servicio de Atención un lugar donde estar, permanecer, charlar con alguien más allá de los días de atención que tienen agendados. (Entrevistada 8)

El Servicio de Atención no brinda este tipo de respuesta, que implica una referencia y un espacio de encuentro cotidiano donde se puedan resolver necesidades múltiples de afecto, contención, intercambio, red de vínculos, alimentos, abrigo, apoyo, entre otros. Esta es una limitación muy importante ya que no logra brindar una respuesta acorde a las necesidades de las mujeres.



No tener algo para las mujeres en situación de extrema vulnerabilidad y en situación de crisis es un problema. Dependemos del sistema de refugios, que no atiende las especificidades de esta población. Un lugar donde poder vivir dignamente es clave y un espacio donde poder concurrir en forma cotidiana, donde encontrarse con otras mujeres y recibir distintos tipos de apoyos y respuestas es necesario. (Entrevistada 2)

Otra dificultad encontrada es que cuando se requiere una valoración en salud física y mental de emergencia no se logra una atención y un diagnóstico inmediato, que es fundamental para elaborar la estrategia de intervención más adecuada, y cuando se requiere una internación por descompensación

psiquiátrica o síndrome de abstinencia por adicciones es muy difícil lograr esta respuesta.

Otra limitación que se identifica es la falta de respuestas que promuevan efectivamente la autonomía económica, lo que es una limitante en el proceso de salida y el diseño de proyectos de vida autónomos y viables. Ni las políticas de empleo ni las de trabajo protegido parecen haber tomado esta demanda.

En cuanto a las condiciones en que se presta el Servicio, se observan graves obstáculos, ya que el espacio físico donde se encuentra también supone una limitación para un desarrollo de su calidad. La oficina de trabajo del equipo técnico es un espacio muy reducido, en el que no se cuenta siquiera con lugar para que todos los técnicos tengan su silla; algunos tienen que trabajar sentados en la escalera. Los espacios para realizar entrevistas son escasos y no siempre están disponibles, dado que en la casa donde se trabaja también coexisten otros servicios de atención a mujeres en situación de violencia que requieren de su uso. Por otra parte, la distribución de espacios y la falta de aislamiento sonoro no garantizan la confidencialidad de las entrevistas. Las mujeres que están en sala de espera y las personas que trabajan en espacios contiguos a los usados para entrevistar escuchan claramente todo lo que se habla en esos lugares. Si bien se ha intentado poner música funcional en la sala de espera, esto es una estrategia paliativa que no resuelve el problema de fondo.

Acerca del alcance nacional del Servicio de Atención, las respuestas que se brindan a mujeres que no viven en Montevideo son limitadas. Quienes concurren pueden iniciar un proceso de trabajo, pero para aquellas mujeres que no pueden hacerlo porque viven en otros territorios la respuesta es muy limitada. Se asesora a los equipos de territorio, que no abordan específicamente estos casos pero intentan dar una respuesta básica. En algunas oportunidades se mantienen entrevistas con las mujeres para establecer una estrategia inmediata de salida de la situación.

Otra limitante para generar una atención de calidad es el volumen creciente de demanda. Las derivaciones han aumentado exponencialmente en los últimos años y la capacidad del equipo técnico se ve limitada.

La respuesta del sistema de Justicia es otra limitante importante, ya que las investigaciones se centran en la víctima como objeto de prueba. Las mujeres no quieren denunciar por múltiples factores que fueron explicitados a lo largo del trabajo (ambivalencia, miedo, no se reconocen como víctimas, dependencia económica, entre otras) y el sistema de Justicia no persigue el delito en forma proactiva. Si bien el Servicio de Atención trabaja en forma articulada y en estrecha cercanía con la Policía especializada en trata, no se obtienen los logros esperados.



04

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

04 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social ha constituido un avance fundamental en las políticas de abordaje del problema de la trata. Ha contribuido a darle visibilidad, a definirlo como un problema de violencia basada en género, a realizar una caracterización de él y visualizar los cambios en las dinámicas de la trata que se han generado en los últimos años. Este servicio se establece y desarrolla en un contexto favorable a los avances en las políticas de igualdad de género en el país, con la consolidación de la institucionalidad de género en el Estado. Asimismo, esta respuesta de atención se enmarca en el «Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional», que coloca la violencia de género como objeto de intervención, la define como producto de las desigualdades históricas en varones y mujeres, y establece la trata con fines de explotación sexual como una de sus modalidades.

Frente a este contexto, considero que el principal **desafío** es continuar avanzando en profundizar la institucionalidad y los marcos normativos que den sustento a las políticas de enfrentamiento de la trata, y que permitan avanzar aun más en la dimensión y expansión de las acciones de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual. En el momento actual, Uruguay se encuentra en un proceso de avance hacia la promulgación de una ley de segunda generación en materia de violencia de género, y el proyecto de Ley Integral contra la Violencia de Género está en proceso de debate parlamentario. Asimismo, nos encontramos en proceso de elaboración de un anteproyecto de Ley Integral de Explotación y Trata, que aún está siendo debatido a nivel interinstitucional para lograr un texto definitivo a ser enviado al Parlamento.

La implementación del Servicio de Atención se distingue por ser un proceso de cogestión entre la sociedad civil y el organismo rector de las políticas de género. Este enfoque ha permitido enriquecer y complementar el trabajo, y ha garantizado los resultados exitosos de esta política.

En cuanto a la pregunta de investigación que ha guiado el desarrollo de la tesis, concluyo que las respuestas de asistencia brindadas por el Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Trata son adecuadas en calidad. Sin embargo, se adecuan parcialmente a las complejidades y necesidades de las mujeres que actualmente acuden al Servicio. Esta situación se produce a partir del cambio de población que concurre desde el año 2013 (aumento de mujeres migrantes), y el Servicio no ha podido acompañar su propuesta a estas transformaciones y a los requerimientos de estas mujeres. En este sentido, considero necesario realizar ajustes en la estrategia metodológica, que, como desarrollaré más adelante, debe incorporar y adaptarse a los cambios que se han sucedido en la población que acude al Servicio.

En cuanto a la calidad de atención, las respuestas brindadas por el Servicio incorporan en su práctica los estándares nacionales e internacionales de calidad de atención a mujeres en situación de trata, salvo en lo referente a la confidencialidad. Este principio rector no se puede cumplir cabalmente por las limitantes que existen a nivel locativo. Incorpora efectivamente en su abordaje la perspectiva de género y derechos humanos, así como el enfoque multicultural, de diversidad sexual y el abordaje en red. La atención que se brinda se basa en los principios de autodeterminación de las mujeres y la intervención centrada en sus necesidades, la atención voluntaria, la transferencia de comunicación precisa, clara y oportuna, la no revictimización y no discriminación, privacidad y celeridad.

El Servicio de Atención ha logrado impactar positivamente en la vida de las mujeres que atiende, generando procesos de salida de la situación de trata, aportando en procesos de autonomía y desarrollo de proyectos de vida libres de violencia. Estos alcances son resultado del modelo de atención que se desarrolla y los criterios de atención que se utilizan. En este sentido, se destacan los criterios de selección para conformar el equipo técnico, que implican la interdisciplina, valorar la experiencia y formación, la capacidad de autocrítica, la flexibilidad, la empatía con la población objetivo, la disposición a aprender en forma continua, la postura ética, el compromiso con el tema y un claro posicionamiento de género y derechos humanos. Asimismo, es fundamental la estrategia metodológica de trabajo en equipo en forma semanal sobre las

estrategias de intervención en cada caso, y el contar con un dispositivo de cuidado de equipo que aborde el impacto emocional que produce este trabajo en los técnicos.

En cuanto a las limitaciones y vacíos, los servicios con los que el país cuenta a nivel de respuesta de salud, educación, alojamiento, inserción laboral, entre otros, en términos generales no han respondido hasta ahora a las necesidades de las mujeres en situación de trata. La falta de adecuación es tanto mayor en cuanto a cómo y en qué entidad se presenta el daño. Dentro de estas debilidades, la que tiene mayor urgencia en este momento es la falta de dispositivos de alojamiento para las mujeres, dado que se constituye en el mayor obstáculo para la salida de la situación de trata. Asimismo, la falta de respuestas oportunas en salud mental dificulta seriamente lograr la contención y estabilización emocional de las mujeres.

Por otra parte, el servicio actual tiene graves dificultades a nivel locativo que impactan en la calidad de atención, especialmente en lo referido a la confidencialidad y al trabajo en equipo.

En cuanto a la adecuación a la complejidad de las situaciones y a las necesidades de las víctimas, podemos concluir que desde el año 2013 se ha generado un cambio en la población que concurre al Servicio, que ha superado sus capacidades y su alcance, no pudiendo responder adecuadamente. El cambio en las características de la población atendida refiere a que la mayoría de estas mujeres son extranjeras que carecen de redes protectoras, se encuentran aisladas y enfrentan serias condiciones de vulnerabilidad. Las situaciones son más complejas y las necesidades de estas mujeres son masivas y requieren apoyos multidimensionales que, con las características actuales del Servicio, no es posible brindar (un espacio donde permanecer durante el día, especialmente quienes viven en refugios nocturnos, contención emocional constante, orientación y apoyo en su situación de vida cotidiana, necesidades concretas de higiene, abrigo y alimentación, apoyo en la crianza de sus hijos e hijas, apoyo en la gestión de trámites, entre otros). El servicio actual se ve superado en sus capacidades y en su alcance. Es por esto que, a los efectos de brindar una atención de calidad que se adecue a las características y nece-

sidades actuales de las mujeres en situación de trata, entendemos necesario contar con un dispositivo complementario al servicio actual. Este dispositivo debería tener las características de un espacio diurno especializado para estas situaciones.

Por otra parte, si bien el Servicio de Atención tiene alcance nacional, la atención se brinda en la capital del país y no es accesible para las mujeres que no viven en ella.

Recomendaciones de política pública

1. Impulsar la entrada en el Parlamento del Anteproyecto de Ley de Trata y Explotación Sexual e incidir a nivel parlamentario para la aprobación del Proyecto de Ley Integral de Violencia basada en Género. Inmujeres preside la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, por lo cual desde este ámbito es factible que pueda promover la entrada del Anteproyecto de Ley de Trata y Explotación Sexual. Asimismo, preside el Consejo Nacional de Género, ámbito desde el que podría incidir a nivel parlamentario para la aprobación de la Ley Integral de Violencia Basada en Género.

2. Capacitar a los equipos técnicos de los servicios de atención en violencia basada en género de los diferentes departamentos del país, para que puedan brindar un primer nivel de respuesta a las mujeres víctimas de trata. En cada departamento del país funciona un servicio de atención a mujeres que viven situaciones de violencia doméstica que cuenta con psicólogos, trabajadores sociales y abogados, así como un local, infraestructura y logística básica para brindar atención psicosocial y legal. Estos servicios están bajo la órbita de Inmujeres y podrían desarrollar un primer nivel de atención recibiendo la capacitación y supervisión adecuada. El Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con Fines de Explotación Sexual cuenta con recursos formados y disponibilidad para realizar esta tarea.

3. Establecer un albergue especializado para mujeres en situación de trata que cuente con estrictas normas de seguridad frente a posibles represalias de las redes de trata. Este albergue debe contar con personal entrenado y capa-

citado para brindar contención frente a situaciones de crisis, realizar un acompañamiento cotidiano y debe contar con profesionales que atiendan a los hijos e hijas de las mujeres. En el contexto actual sería factible reconvertir uno de los hogares de atención a mujeres en situación de violencia doméstica y dejarlo en forma exclusiva para las situaciones de trata.

4. Desarrollar convenios con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional para el sector privado (Inefop) para generar propuestas de inserción laboral para mujeres en situación de trata. Este instituto ha recibido capacitaciones en la materia y se encuentra interesado en desarrollar una línea de capacitación para mujeres en situación de trata.

5. Crear un centro diurno de atención a mujeres en situación de trata. Este espacio deberá brindar una respuesta integral y cotidiana para aquellas mujeres que se encuentren sin soportes emocionales, materiales y afectivos producto de los procesos de trata (especialmente mujeres extranjeras y uruguayas retornadas). Propiciará la articulación con las distintas instituciones y programas intervinientes desde su estricta competencia y se ofrecerá una atención integrada, especializada y multidisciplinaria, que permita la restitución del ejercicio de los derechos humanos fundamentales de las personas en situación de trata. Este dispositivo brindará atención a mujeres tanto nacionales como extranjeras y deberá tener una cobertura amplia de funcionamiento para poder articular con los refugios nocturnos, pensiones o la alternativa habitacional que la persona disponga. La población objetivo del centro será heterogénea en edad, nacionalidad, situación laboral, situación migratoria, con amplia gama de problemas de salud física y mental y expresiones del daño por la situación de explotación por la que transita o ha padecido, por lo cual la propuesta de actividades que se brinden debe contemplar esta diversidad y proporcionar una asistencia de calidad, teniendo presente los estándares internacionales de atención a víctimas. El centro debe estar instalado en un edificio amplio, con varias habitaciones, baños, cocina, espacio abierto ubicado en la zona de fácil acceso y que disponga de seguridad para garantizar la protección de las mujeres que asisten, dado que la relación entre la persona tratada y la red criminal es muy compleja y ambivalente. La propuesta de centro diurno apuesta a un proyecto de atención integral a mujeres, a través de

un proceso complejo de intervención que posibilite la interrupción de la explotación y la prevención de la recaptación. Debe contar con una combinación de acciones que permitan enfrentar la problemática, para lo cual se propone el accionar desde diferentes disciplinas, tanto de forma individual como grupal, sin perder de vista la singularidad de cada situación. El centro diurno oficiará como un espacio en el que comenzar a reconstruir el proyecto de vida y transitar hacia un camino de restitución de derechos. Este centro contará con el trabajo de mujeres que hayan vivido situaciones de trata o alguna forma de violencia basada en género, que oficien de referencia cotidiana, nexos y contención de igual a igual para las mujeres que inician sus procesos.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORÓS, Celia (2005). «Globalización y orden de género», en AMORÓS, Celia y DE MIGUEL, Ana (eds.), *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*, vol. 3, Madrid: Minerva.
- ANZADEIA (2007). *Diagnóstico e intervención con mujeres víctimas de trata y explotación sexual*, Toledo: Junta de comunidades de Castilla-La Mancha.
- APRAMO (2011). *Esclavas sexuales en España. Trata de mujeres y niñas paraguayas. Propuestas para una cooperación eficaz*. Madrid: APRAMP.
- BARAHONA, María José (2006). «Los prostituidores», en MARCOS, Liliana (ed.), *Explotación sexual y trata de mujeres*, Madrid: Editorial Complutense.
- BIGLIA, Bárbara (2007). «Desde la investigación-acción hacia la investigación activista feminista», en ROMAY MARTÍNEZ, José (coord.) *Perspectivas y retrospectivas de la psicología social en los albores del siglo XXI*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- BOURDIEU, Pierre (1999). *La miseria del mundo*, Madrid: Akal.
- BUTLER, Judith (2006). *Deshacer el género*, Barcelona: Paidós.
- (2011). *Cuerpos que importan: sobre los límites materiales y discursivos del «sexo»*, 2.^a ed., 1.^a reimp., Buenos Aires: Paidós.
- CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3: Fin de milenio*, Madrid: Alianza.
- CHIAROTTI, Susana (2003). *La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos*, Santiago de Chile: Cepal.

COBO, Rosa (2011). *Hacia una nueva política sexual: Las mujeres ante la reacción patriarcal*, Madrid: Los Libros de La Catarata.

DEL TRONCO, José y VILLARREAL, Eduardo (2013). *Guía 2. ¿Qué es política pública? Conceptos básicos*, Material pedagógico, FLACSO México.

DORADO, Sabrina y ECHEVERRI, Mariana (2012). *Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual comercial*, Montevideo: Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social.

FARLEY, Melissa (2006). «Prostitución, trata y estrés postraumático» en MARCOS, Liliana (ed.), *Explotación sexual y trata de mujeres*, Madrid: Editorial Complutense.

GARCÍA, Sara; LÓPEZ, Ana María; CORROCHANO, Elena y MENA, Luis (2011). *Poblaciones mercancía: tráfico y trata de mujeres en España*, Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

GIMENO, Beatriz (2012). *La prostitución*, Madrid: Bellaterra.

GONZÁLEZ PERRETT, Diana y TUANA NAGELI, Andrea (2006). *Invisibles y silenciadas. Aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*, Montevideo: Avina.

----- (2009). *El género, la edad y los escenarios de la violencia sexual*, Montevideo: Avina.

----- (2012a). *Diagnóstico regional de trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Mercosur*, Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).

----- (2012b). *Guía Mercosur. Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de explotación sexual comercial*, Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).

- GUERRERO, Rosario (2005). «La trata de seres humanos para la explotación sexual», *Themis*, n.º 7, 5-15.
- INMUJERES–MIDES (2010). *La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública*, Montevideo: Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social.
- JAVATE, Aurora (2006). «La lucha contra la prostitución es una lucha por los derechos humanos de las mujeres», en Congreso Internacional Derechos Humanos y Prostitución, Madrid, 22 y 23 de noviembre de 2006, Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- LASSWELL, Harold (1992). «La orientación hacia las políticas», en AGUILAR, Luis (ed.), *El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública*, vol. 2, México: Porrúa.
- NGOZI EZEILO, Joy (2010). «Informe de relatora especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre trata de personas especialmente mujeres y niños», Montevideo: Organización de Naciones Unidas, disponible en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BD-L/2015/9923.pdf?view=1>>.
- OMS (2003). *Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas*, disponible en: <http://www.who.int/gender/documents/WHO_Ethical_Recommendations_Spanish.pdf>
- OIM (2006a). *Guía de asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia*, Bogotá, D.C: Oficina Internacional de las Migraciones.
- (2006b). *La trata de personas. Aspectos básicos*, México, D.F.: Organización Internacional para las Migraciones, Comisión Interamericana de la OEA, Instituto Nacional de Migración, Instituto Nacional de las Mujeres.

ONU (2003). «Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional», Washington D.C.: Organización de Naciones Unidas, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/Protocol-TraffickingInPersons_sp.pdf>

----- (2010a). *Ley Modelo contra la Trata de Personas*, Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

----- (2010b). *Marco Internacional de Acción para la Aplicación del Protocolo contra la Trata de Personas*, Viena-Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

----- (2010c). *Principios y Directrices recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas*, Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

----- (2010d). Resolución de la Asamblea General «Plan de acción mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas» A/RES/64/293 (distr. general 12 de agosto de 2010), disponible en: <<http://undocs.org/es/A/RES/64/293>>

PATEMAN, Carole (1995). *El contrato sexual*, Barcelona: Anthropos.

PREGO, Cristina (2011). «Informe sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay», Montevideo: Inmujeres - Mides, disponible en: <<http://Mercosurmujeres.org>>

PREGO, Cristina y TUANA, Andrea, (2012). *Trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial*, Montevideo: RUCVDS.

SASSEN, Saskia (2003). *Contra geografías de la globalización: género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños.

SEGATO, Laura Rita (2014). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*, 1.ª edición, Puebla: Pez en el árbol.

SUBIRATS, Joan et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel.

RED URUGUAYA CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y SEXUAL (RUCVDS) (2010). «Plataforma de acción», Montevideo.

TUANA, Andrea (2015). «Violencia hacia las mujeres: 20 años de lucha para ingresar en la agenda pública», *Revista Regional de Trabajo Social*, vol. 29, n.º 63, editorial EPPAL.

Este libro está dedicado:

A Kathy y a Lucía, quienes me han enseñado que la vida puede más.

A Joaquín, Emilia y Felipe, porque sus vidas transformaron la mía.

A Ana Yacobazzo, quien, hasta el último día de su vida, luchó incesantemente buscando a su hija, Silvia Fregueiro Yacobazzo, quien desapareció en diciembre de 1994 en Maldonado, y al día de hoy, aún no hay respuestas.

“

*No seré una mujer libre,
mientras siga habiendo mujeres sometidas.*

”

Audre Lorde,
guerrera, poeta, feminista, negra y lesbiana



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Uruguay

