

¿Por qué la trata de personas es un delito invisible en Uruguay?

Why is human trafficking an invisible crime in Uruguay?

Laura Piperno

Universidad Católica del Uruguay

ORCID: 0000-0002-9107-3699

Correo: lauripiperno@gmail.com

Recibido: 20/04/2021

Aceptado: 05/06/2021

Resumen: El propósito de este trabajo es analizar la invisibilidad del delito de trata de personas en Uruguay. Incluye el análisis normativo del delito tipificado, los tratados internacionales y la jurisprudencia uruguaya. Se busca obtener una respuesta a por qué el delito de trata de personas es un delito invisible en Uruguay para así presentar los desafíos actuales y la importancia de las medidas y políticas públicas para la prevención del delito.

Palabras clave: trata de personas; delito invisible; explotación; derechos humanos; Uruguay.

Abstract: The purpose of this essay is to analyze the invisibility of the crime of human trafficking in Uruguay. It includes the normative analysis of the typified crime, international treaties, and Uruguayan jurisprudence. It seeks to answer why human trafficking is an invisible crime in Uruguay and present current challenges and the importance of public measures and policies for crime prevention.

Keywords: human trafficking; invisible crime; exploitation; Human Rights; Uruguay.

Introducción

El origen del delito de trata de personas se remonta a la Antigüedad, a la esclavitud y a las guerras, cuando las mujeres eran vistas como trofeos. Hoy en día no solo continúa existiendo, sino que constituye uno de los mayores delitos a nivel global, luego de los vinculados a las armas y al narcotráfico.

Si bien las formas de realización, las condenas morales y sociales, y las consecuencias penales evolucionaron, el delito sigue perturbando vidas y libertades. Quizás con otro nombre o con otras descripciones, pero está: en Uruguay, en la región y en el mundo, el delito pasa constantemente frente a los ojos. Ahora bien, cabe preguntarse: si es un delito tan antiguo y más cercano del que se imagina, ¿por qué no se acostumbra a escuchar sobre él? ¿Realmente no se ve?, ¿o es que no se quiere ver? Aunque parezca incompatible con un Estado de derecho, ámbito en el que conquistar derechos y libertades es la victoria última, se habla demasiado poco sobre esta problemática y se desconoce mucho sobre ella.

El objeto principal de este trabajo es analizar el delito de trata de personas, así como procurar descubrir la raíz de su invisibilidad. El análisis comenzará con la descripción del marco jurídico internacional y la evolución histórica en Uruguay. Se hará especial énfasis en la Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas: Modificaciones al Código Penal, promulgada en el año 2018. Luego, se volverá sobre la pregunta inicial para abordar las posibles causas de invisibilidad, los desafíos pendientes y las acciones orientadas a la prevención. En último lugar, se exponen en el capítulo final las conclusiones en relación con la investigación realizada.

Marco jurídico internacional y evolución histórica en Uruguay

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que Uruguay ratificó mediante ley el 28 de diciembre del 2004, define a 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 (Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, 2003, artículo 3).

Asimismo, este protocolo afirma que el consentimiento de la persona no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios previamente mencionados.

A este respecto, corresponde destacar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) reconoce los derechos básicos y las libertades inherentes a la persona humana. El principio máximo del DIDH es promover y garantizar la dignidad humana y, a través de la ratificación de los diferentes instrumentos internacionales, los Estados se comprometen a cumplir con las obligaciones concretas derivadas de este principio.

Gordillo (citado por Risso, 2013, p. 115), afirma que “ninguna norma nacional o carencia de ella puede hoy en día ser argumento válido para declararse esclarecido y honroso partidario de la esclavitud, tortura, el asesinato, el genocidio, la persecución racial y así sucesivamente”. Es decir, la ausencia de normativa interna para tratar determinada temática no es razón válida para no actuar, puesto que debe garantizarse el cumplimiento de los derechos humanos.

Es así que, respecto de este tema, deben tomarse como referencia las convenciones del sistema de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Dichas convenciones son una fuente universal de derecho y, por mucho tiempo, fueron el principal marco jurídico para el delito de trata de personas en Uruguay.

En tal sentido, se destaca que Uruguay ratificó en 1921 la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños. Luego, en 1927, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Esclavitud. Adicionalmente, son relevantes para esta temática una serie de convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por Uruguay: el convenio n.º 29, sobre trabajo forzoso, ratificado en 1930; el convenio n.º 97, sobre trabajadores migrantes, en 1949; el convenio n.º 105, sobre abolición del trabajo forzoso, en 1959; y el convenio n.º 143, sobre trabajadores migrantes, en 1975. Finalmente, en 1999 se ratificó el convenio n.º 182, sobre las peores formas de trabajo infantil.

Asimismo, en 1989 se ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño. En el artículo 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño se dispone que los Estados parte “tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean

necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”. Por su parte, el artículo 36 dispone que los Estados parte “protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar”. Es decir, se hace hincapié en que el Estado deberá tomar medidas para evitar la trata de niños. Relacionado con esta convención, en el año 2002 Uruguay ratificó su protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

A su turno, en el año 1990 se ratificó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, que se detallará más adelante.

En el año 2003, Uruguay ratificó el Protocolo para Prevenir el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que, junto con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En el año 2005, Uruguay comenzó a acercarse a la temática de la trata de personas con mayor detalle. Esto se inició con la realización del seminario La Lucha contra la Trata de Personas: un nuevo Desafío para los Estados. El seminario fue un trabajo en conjunto entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Al año siguiente se elaboró el primer informe, que tuvo por objetivo establecer recomendaciones para combatir este delito en el país.

Dado que recién a partir del año 2005 se comenzó a tratar de manera más directa esta temática, cabe preguntarse: ¿qué sucedió durante los cientos de años anteriores? Teniendo en cuenta a las víctimas, a sus familiares y a las miles de vidas destrozadas, ¿por qué históricamente el Estado no garantizó la protección de las víctimas, personas que fueron engañadas, explotadas, humilladas y amenazadas?

La respuesta institucional podría ser que recién en el año 2003 entró en vigor el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, que fue el primer instrumento jurídico internacional dedicado específicamente a esta problemática. De todas maneras, es importante destacar que esta posible respuesta no es una crítica al resto de los tratados internacionales relacionados con la trata de personas que Uruguay ratificó desde 1921. Por el contrario: ese marco normativo fue lo que permitió abordar la temática más allá de la falta de una ley dedicada únicamente a combatir este delito. Ese marco fue lo que posibilitó tener una fuente válida a la cual recurrir.

En el año 2008 se creó en nuestro país la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial. Con posterioridad, en el año 2015, se creó la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, debido a la aguda necesidad de reforzar la prevención del delito. Esta mesa fue monitoreada por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y el Instituto Nacional de Mujeres (Inmujeres). El cambio fue un gran avance en el ámbito institucional, ya que favoreció que se tratara la temática con una mirada más amplia y completa, no solo centrada en la trata con fines de explotación sexual, sino también en otras formas de explotación (trabajo forzoso, servidumbre doméstica, extracción de órganos, entre muchas otras). Por otro lado, se abrió el espectro incluyendo a los varones, que, según EpData, entre hombres y niños, constituye el 28 % de las víctimas de trata de personas en el mundo (EpData, 2020).

Entonces, puede observarse que lentamente se comenzó a tratar el delito de trata de personas en Uruguay. Para el año 2008, el país había ratificado diversos tratados, tanto del sistema de Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos; se realizó un seminario abarcando la temática y se creó la mesa interinstitucional. En consecuencia, podría llegar a pensarse que estos hechos fueron solo un puntapié para tratar de llenar el delito, una especie de ingreso a cierto fenómeno que Uruguay estaba acostumbrado a invisibilizar. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2018 que se aprobó la ley n.º 19.643, Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas: Modificaciones al Código Penal.

De lo anterior se sigue que, dado que a comienzos del siglo XXI Uruguay no tenía ninguna ley que protegiera a las víctimas de trata de personas ni que castigara a los proxenetas, a los ojos de un tratante —de un delincuente— Uruguay era un blanco fácil.

En tal sentido, es notable la importancia del momento de aprobación de la referida Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas, que finalmente regula en forma específica el delito de trata de personas. Esta norma dispone en su primer artículo: “Esta ley tiene por objeto la prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas”. Pero en forma previa a este momento cúlmine, existieron una serie de hitos que corresponde destacar.

Con el fin de llevar a cabo las obligaciones dispuestas por las convenciones y sus protocolos, Uruguay promulgó la ley n.º 17.815 contra la violencia sexual de niños, adolescentes e incapaces en el año 2004. En dicha ley se regula la producción, el comercio

y difusión de la pornografía infantil, así como la contribución a la explotación sexual de menores de edad o incapaces. El artículo 6 de esta norma dispone: “El que de cualquier modo favorezca o facilite la entrada o salida del país de personas menores de edad o incapaces, para ser prostituidas o explotadas sexualmente, será castigado con pena de dos a doce años de penitenciaría”. Cabe recalcar que este artículo solo se enfoca en la trata con fines de explotación sexual; el resto de las explotaciones quedan excluidas del ámbito de esta ley.

Asimismo, en el año 2008, se aprobó la ley n.º 18.250, llamada Ley de Migraciones. En ella se regula el delito como un tipo penal autónomo: se añaden los delitos tanto de trata de personas (artículo 77) como de tráfico de personas (artículo 78) a la legislación penal. Vale aclarar la distinción entre estos dos tipos de delitos para poder entender la razón de su disímil regulación.

El Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, en su artículo 2, entiende por tráfico ilícito de migrantes: “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”. La principal diferencia entre los delitos es que el delito de trata de personas, para ser consumado, no requiere el cruce de fronteras, y si lo hay, este no es necesariamente ilegal. De más está decir que suele ser a través de engaños, falsas promesas o amenazas, pero, de todas maneras, el cruce se puede gestionar lícitamente. Por otro lado, es importante recalcar que el tráfico ilícito de migrantes muchas veces suele convertirse en trata, aunque, según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés), teniendo en cuenta sus diferencias, no sería una buena práctica legislativa abarcar los delitos en una única ley.

Se destaca la remisión que el artículo 80 de la Ley de Migraciones hace a los artículos 13 y 14 de la ley n.º 18.026 —ley que regula la lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad—, en tanto dispone que “será de aplicación lo dispuesto en estos artículos en favor de los denunciante, víctimas, testigos y familiares”. Es decir, estos “pueden acceder al total de las actuaciones, proponer pruebas, poner a disposición pruebas que tengan en su poder, participar en todas las diligencias judiciales, solicitar el reexamen del caso y solicitar información respecto al estado del trámite” (Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate contra la Trata de Personas, 2018).

Es importante detenerse en la Ley de Migraciones para explicar su relevancia. Sabido es el vínculo que existe entre la migración y la trata. Francesca Tabellini (2019), asistente especialista de proyecto con énfasis en trata de personas en el Programa Mesoamérica de la Oficina Nacional de Costa Rica de la OIM, asegura que en contextos de emergencia el delito de trata de personas crece de forma exponencial y explica que la falta de oportunidades económicas lleva a las personas a buscar cualquier medio para sobrevivir. En estos contextos, las personas son susceptibles a creer en falsas promesas, a aceptar propuestas en las que son engañadas con promesas de una vida mejor.

La desigualdad y la discriminación, combinadas con las condiciones de vida a las que pueden llevar, son los principales factores de expulsión de los migrantes. La metodología de quienes se aprovechan de estas circunstancias es ofrecerles mejores oportunidades lejos de sus casas; cuanto más lejos, menor posibilidad de escapar tendrán.

La OIM sostiene que en el año 2019 la cantidad de migrantes aumentó y alcanzó los 272 millones de personas en todo el mundo (Naciones Unidas, 2019). Este gran número lleva a pensar: ¿cuántas de estas personas pueden asegurar que su migración se gestionó de forma honesta, humana y organizada?, ¿cuántos migrantes no forman parte de esta cifra? Porque es sabido que, en general, en los delitos de trata y tráfico de personas las cifras oficiales suelen ser solo la punta del iceberg. ¿Será esta, entonces, una de las razones de la invisibilidad del delito?

A su vez, Tabellini (2019) menciona que los Estados pueden llegar a verse tan afectados por diversos asuntos (situaciones como desastres climáticos o extrema pobreza) que puede resultar sobrepasada su capacidad de protección.

Según un informe realizado en el 2014 por la UNODC, más de seis de cada diez víctimas de trata cruzan al menos una frontera, y uno de cada tres casos de trata es producido en el país de nacionalidad de la víctima (UNODC, 2014). Es por esto que se debe prestar especial atención a la etapa del transporte y traslado de las víctimas, ya que es la parte en la que más expuestas se encuentran el delito y el proxeneta, por su exhibición, y por esa misma razón es un momento clave para detener su continuación.

Por su parte, en el año 2009 se promulgó la Ley de Control y Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, ley n.º 18.494, que tiene como objetivo prevenir y controlar conductas delictivas relacionadas con el lavado de activos. El profesor adjunto de Derecho Penal José Luis G. González (2016), refiriéndose a dicha ley, asegura que esta tiene por objetivo combatir el crimen organizado, la compraventa

de estupefacientes y el lavado de activos. Clara está la indivisible relación con la trata de personas: la ley pretende prevenir y controlar las transacciones, no solo las locales, sino también mantenerse cerca de las grandes inversiones extranjeras. Según la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2004), el encubrimiento del verdadero origen de los bienes es considerado delito, así como lo es “la conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que estos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito” (artículo 6 de dicha convención).

La Ley de Control y Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo brinda beneficios para la investigación y el control de la trata de personas. El artículo 8 hace mención al tráfico ilícito de órganos, tejidos y medicamentos, al tráfico ilícito y trata de personas, al tráfico de armas, al secuestro y al proxenetismo, entre otros delitos.

Otro gran avance en esta temática fue dentro del sistema de justicia, desde el punto de vista del procesamiento de casos: en el año 2012, la ley n.º 18.914 (modificativa de la ley n.º 18.362) cambia la competencia de los Juzgados del Crimen Organizado para que estos tengan potestad de intervenir en situaciones de trata y tráfico de personas. Se observa que la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, si bien no contiene una definición concreta sobre el concepto de crimen organizado, define al grupo delictivo organizado como:

un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (artículo 2).

Por último, en el año 2017 —un año antes de la promulgación de la ley n.º 19.643—, se le otorgan nuevas facultades al Ministerio Público y Fiscal en el marco del nuevo Código Procesal Penal, como la dirección de investigaciones de delitos. En este marco se confieren nuevas atribuciones en pos de combatir los delitos y se hace un reconocimiento especial a la dignidad humana de la víctima.

Ley integral de prevención contra la trata y la explotación de personas

El Manual para Parlamentarios sobre la Lucha contra la Trata de Personas (UNODC, 2014) hace especial énfasis en que uno de los principales roles de los parlamentarios es proponer leyes que pongan en práctica las normas internacionales. En este marco, el proyecto de ley en nuestro país comenzó a fines del año 2016, cuando se creó en el Senado una comisión especial para el análisis de este delito, una iniciativa que fue acompañada por senadores de la pluralidad de partidos políticos.

A finales del 2017, el Poder Ejecutivo envió el proyecto de ley terminado, que luego fue aprobado por el Senado (Moreira, 2018). Finalmente, el 20 de julio del 2018 fue promulgada por el Poder Ejecutivo la ley n.º 19.643: Ley de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas. El Estado estableció en ella una respuesta institucional para luchar contra el delito de la trata de personas, una respuesta integral que considera todos los elementos de este fenómeno en un único instrumento.

El proyecto fue redactado por la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, “en base a los estándares internacionales de derechos humanos y teniendo especialmente en cuenta los avances de la región y la experiencia nacional” (Cámara de Senadores, 2017, p. 41).

El proyecto de ley tiene determinados principios rectores, como la debida diligencia del Estado, el principio de igualdad y no discriminación, la perspectiva de género, la prioridad de los derechos humanos de las víctimas, el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, la voluntariedad y participación de las víctimas, la confidencialidad, la integralidad en la atención, el respeto al proyecto de vida, la no revictimización, la gratuidad de las prestaciones de atención psicosocial, médica y defensa jurídica de las víctimas, la celeridad y la presunción de minoría de edad (Moreira, 2018).

El propósito del proyecto fue actualizar el marco normativo uruguayo, recoger las sugerencias internacionales y así crear una ley integradora que garantizara los derechos humanos. Se divide en seis capítulos, que se comentan a continuación.

En primer lugar, se definen los términos y los conceptos utilizados, como los de trata de personas, tráfico de personas, víctima y explotación, así como los de otras prácticas que también forman parte de la explotación: embarazo forzoso, matrimonio o concubinato forzados, esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, explotación laboral, trabajo infantil, venta de niños, niñas y adolescentes, mendicidad

forzada y transferencia de órganos, tejidos o fluidos. Luego se hace hincapié en los derechos de las víctimas, en especial en los de niñas, niños y adolescentes.

El capítulo II del proyecto crea el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas y establece sus cometidos, facultades e integrantes. A partir del capítulo III se crea el Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata y de Explotación de Personas. El capítulo IV alude a las respuestas específicas a la trata internacional y refiere a las medidas de prevención a cargo de las misiones y oficinas consulares, así como su responsabilidad respecto a las víctimas uruguayas que puedan aparecer en el extranjero y los derechos migratorios de las víctimas extranjeras explotadas en Uruguay.

A continuación, el capítulo V hace referencia al acceso a la justicia. Se crea el Sistema Nacional de Denuncias de Trata y Explotación, que, además de estar integrado por representantes de los ministerios, les da lugar a las organizaciones de la sociedad civil. También se establecen explícitamente los derechos de las víctimas para el acceso a la justicia, como el derecho a ser oídas y a la protección de su integridad física y moral. Se hace hincapié en el anonimato de la víctima y se dispone que puedan contar con un traductor en caso de precisar, entre otros derechos. Se prevén las reparaciones en el artículo 41: “la reparación de la víctima debe ser integral, comprensiva de la indemnización, restitución y rehabilitación”.

Por último, el capítulo VI se refiere a la penalización del delito, en el que se modificaron el delito de violencia sexual contra niños, adolescentes o incapaces y el delito de reducción de personas a la esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso, previsto en el artículo 280 del Código Penal uruguayo y al que esta ley le dio nueva redacción.

En efecto, el artículo 280 del Código Penal establece: “El que redujere a una persona a esclavitud, a servidumbre bajo cualquier modalidad o a trabajo forzoso o a otra condición análoga, será castigado con pena de cuatro a dieciséis años de penitenciaría”.

A su vez, se agregaron delitos como el artículo 280-BIS (esclavitud sexual), en el que la pena prevista en el artículo 280 aumenta cuando se someta a la persona a esclavitud con fines sexuales.

También se creó el artículo 280-TER, referido a la unión matrimonial o concubinaria forzada o servil. En primer lugar, el artículo dispone que el que obligue a una persona a contraer matrimonio o a mantener concubinato, para sí mismo o para un tercero, con fin económico o de otro tipo, será castigado con dos a diez años de

penitenciaria. El segundo apartado les da una protección mayor a los niños, niñas y adolescentes, con una pena superior —de dos a quince años de penitenciaría— a quien, abusando de su vulnerabilidad, mantenga una relación matrimonial, concubinaria o de noviazgo como condición para que acceda a necesidades básicas (vivienda, alimentación, entre otras), aun con consentimiento.

Adicionalmente, se incorporó el artículo 280-QUATER, sobre prostitución forzada:

Quien, con el fin de obtener un provecho económico o cualquier otra ventaja, mediante la fuerza, amenazas u otras formas de coacción o intimidación, haga que una o más personas realicen uno o más actos de naturaleza sexual, será castigado con una pena de dos a diez años de penitenciaría.

Por último, se creó el artículo 280-QUINQUIES, delito de la apropiación de niñas, niños y adolescentes para la adopción. En este artículo se prevé la adopción con beneficio económico o de cualquier otra naturaleza, que será castigado con una pena de dos a seis años de penitenciaría. A su vez, la pena se verá agravada cuando la finalidad de la adopción es someter al sujeto a la explotación, sea cual sea la forma.

Con relación al derecho procesal, el artículo 3 del Código del Proceso Penal asegura que “Toda persona, cualquiera sea su posición en el proceso y en particular la víctima de un delito y aquel a quien se le atribuya su comisión, deben ser tratados con el respeto debido a la dignidad del ser humano”. Se garantizan medidas de protección de las víctimas y de los indagados para asegurar el debido proceso, donde se deberá adoptar cualquier medida que se considere necesaria para proteger la seguridad de los sujetos. El artículo 62 del Código Procesal Penal asegura el derecho a la protección de identidad de las víctimas, detenidos, testigos e indagados, no se podrá informar a los medios de comunicación acerca de su identidad. El artículo 81 invoca los derechos y facultades de la víctima y afirma el derecho a intervenir en el proceso, a ser oída y a proponer pruebas durante la indagatoria.

Con respecto a la seguridad de la víctima, se establece el derecho a solicitar medidas de protección, así como medidas asegurativas sobre los bienes del encausado. También se menciona el derecho a la asistencia, a ser escuchadas, y a garantizar su seguridad física y moral.

Dentro de las medidas para la recuperación física, psíquica y social, se subrayan: el derecho a ser alojadas en un lugar adecuado, el derecho a la asistencia médica, psicológica y material y el derecho a acceder a oportunidades de empleo, educación y capacitación (Instituto Nacional de las Mujeres, 2011, p.16)

Por último, el derecho a estar al tanto de toda la información sobre el proceso judicial, según el artículo 81 “a tomar conocimiento de la totalidad de las actuaciones cumplidas desde el inicio de la indagatoria preliminar” así como el derecho a la indemnización por daños.

Luego del exhaustivo recorrido histórico por las normas nacionales previas a la Ley de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, corresponde hacer la pregunta: ¿por qué no hubo regulación antes? ¿Sera esta una respuesta a la pregunta inicial?, ¿por qué la trata de personas es un delito invisible? Resulta más curioso aun teniendo en cuenta que varios de los países de América Latina y el Caribe ya habían incorporado en su normativa interna leyes integrales que abarcan el delito de la trata de personas. A modo de ejemplo, en República Dominicana se consagró en el año 2003 la Ley sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas. En Argentina, en el año 2012 se publicó la ley n.º 26.842, sobre trata de personas. Mientras tanto, en Uruguay la trata se legisló recién en el año 2018. De todas maneras, cabe recalcar que las conductas son punibles, bajo tipificaciones generales.

Podría intentarse como explicación que no había suficiente evidencia empírica o respaldo para consagrar la ley, o quizás que no existían estudios suficientes en los que se abordará la temática. Entonces, la única forma para regular el delito era remitirse al derecho internacional. Corresponde considerar esta demora, derivada o no de los datos insuficientes, como una vertiente más de la invisibilidad del delito, que se desarrollará en mayor profundidad en el próximo capítulo.

Por último, cabe indicar que durante esta investigación se han hallado muy pocas sentencias en las que los tribunales uruguayos hayan invocado la ley n.º 19.463. Un único ejemplo es la sentencia n.º 804/2020 del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 2º Turno. Las víctimas eran reclutadas a partir de páginas de Facebook llamadas “ayuda a cubanos Uruguay”, “cubanos en Uruguay”, donde se buscaban chicas cubanas para trabajar en prostíbulos. Los locales eran clandestinos, donde las víctimas vivían en malas

condiciones y con constantes deudas. Se confirma a la interlocutora impugnada por delito de trata de personas especialmente agravado.

Es decir, casi no figuran —o, al menos, no públicamente— sentencias que hagan referencia a dicha ley. La ausencia de sentencias nacionales con relación al delito de trata de personas es otro aspecto que lleva a afirmar la invisibilidad del delito.

De todas maneras, sí hay sentencias que refieren a la anteriormente mencionada ley n.º 17.815, sobre violencia sexual contra niños, adolescentes e incapaces. A modo de ejemplo, la sentencia n.º 22/2018 del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 1^{er} Turno, en la que se invocó el artículo 4 de la ley:

El que pagare o prometiére pagar o dar a cambio una ventaja económica o de otra naturaleza a persona menor de edad o incapaz de cualquier sexo, para que ejecute actos sexuales o eróticos de cualquier tipo, será castigado con pena de dos a doce años de penitenciaría.

De la misma forma, se alega el artículo 4 en la sentencia n.º 43/2020 del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 2^o Turno:

Para sentencia definitiva de segunda instancia estos autos caratulados: AA. Reiterados delitos de retribución o promesa de retribución a menores de edad o incapaces para que ejecuten actos sexuales o eróticos de cualquier tipo, previsto en el art. 4 de la ley n.º 17.815.

En la que se condena al acusado a la pena de tres años y cinco meses de penitenciaría. Es interesante allí el análisis sobre la relación entre el delito y la pena, aunque excede el objeto de este trabajo. Corresponde también incluir a la sentencia n.º 538/2019 del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 3^{er} Turno, que es un ejemplo de las tantas sentencias que hacen referencia a la explotación de menores.¹

En definitiva, aunque se observa la existencia de sentencias relacionadas con la explotación y abuso, especialmente sexual, en las que se citan la ley n.º 17.815 y el artículo 272 del Código Penal, la ausencia de sentencias nacionales que invoquen la ley de trata de personas o el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas es otro aspecto en el que se manifiesta la invisibilidad del delito.

¹ Todas las sentencias mencionadas están disponibles para su consulta en la Base de Jurisprudencia Nacional del Poder Judicial.

Delito invisible

Luego de este breve análisis sobre el proyecto que llevó a la aprobación de la Ley de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, es preciso volver sobre la pregunta disparadora de este trabajo: ¿por qué la trata de personas es un delito invisible en Uruguay?

Al respecto, *invisibilizar*, según la Real Academia Española (2020), se define como “algo que no puede ser visto”. En función de ello, cabe preguntarse: ¿es la trata un delito que no es visto? ¿O es un delito silenciado, que se cubre?

Tanto la normativa interna en Uruguay como el Derecho Internacional fueron avanzando respecto a la protección contra el delito. Es clara la importancia de contar con marcos legales para respaldar a las víctimas y con formas para prevenir el delito, pero resulta evidente que existe una falta de conciencia en la sociedad que genera invisibilidad. En lo que respecta a la trata, no hay entendimiento ni empatía, no hay educación, hay justificación de comportamientos e indiferencia, y es en esa deficiencia en la que se debe poner foco y apostar a futuro, procurando la colaboración ciudadana.

Sin sembrar valores como la empatía y la educación para la cooperación, la igualdad formal carece de sentido.

A su vez, el Estado debe responder de manera eficiente; de lo contrario, resulta difícil mantener a las personas activas en acudir a la justicia. La estabilidad emocional de las víctimas y sus familiares también depende de las respuestas que reciben, de qué tan acompañados y protegidos se sienten.

Es un dato no menor que los casos de trata de personas contabilizados en el año 2019 fueron 95, mientras que la cantidad de condenados fue cero (U. S. Embassy Montevideo, 2019). Las víctimas no denuncian, las políticas públicas destinadas al anonimato y a la seguridad no generan la confianza suficiente ni garantizan una vida digna; si lo hicieran, teniendo en cuenta el número estimado de víctimas, las denuncias deberían ser mayores. Y lo grave es que no sorprende.

No se acostumbra que la ciudadanía cuestione las causas y las interrelaciones de las problemáticas actuales. En este marco, podría concluirse que la principal causa de invisibilidad del delito es la falta de conciencia social, tanto individual como colectiva, que deriva de la falta de información y educación.

Otro aspecto de esta invisibilidad tiene que ver con la carencia de informes, estadísticas y jurisprudencia, como consecuencia de las escasas denuncias e información. Y esto lleva a pensar: ¿cuántas veces un titular en la televisión, radio u otro medio de información mencionaba un delito de trata? La respuesta, probablemente, será casi nunca. Es decir, la temática no forma parte de la agenda pública, los medios no visibilizan el delito. No es el propósito de este trabajo debatir sobre cuál actor es el verdadero generador de la agenda pública, si la opinión pública o los medios, pero sí hacer énfasis en la influencia que tienen los medios de comunicación masiva en la formación de opiniones de la ciudadanía. El mapa informativo que se traza en la mente y los límites que este conlleva se ven determinados por la exposición que se tiene a los medios.

En función de lo expuesto, se observan dos vertientes: la falta de exposición mediática y la falta de informes y estadísticas. Las causas están relacionadas: cuando faltan datos, casos e informes, la prensa no tiene qué informar. A su vez, no hay informes porque no existen cifras confiables, debido a la falta de denuncias, y las denuncias no se realizan por miedo, por falta de respuesta y otros factores que se analizarán en el apartado próximo. Se podría continuar en este espiral hasta el infinito buscando respuestas a cada fenómeno.

Otro punto de partida para tener en cuenta cuando se habla de invisibilidad es el consentimiento de la víctima como justificación del delito. Por más que el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas en su artículo 3 es muy claro, y afirma que no se tendrá en cuenta el consentimiento de la víctima, y aunque el artículo 35 de la ley n.º 19.643 asegura que “el consentimiento expreso o tácito de la víctima en ningún caso puede ser considerado un factor de justificación o de legitimación de las conductas de trata o explotación de personas”, existen legisladores que afirman lo contrario.

Entonces, si la falta de consentimiento no es tomada como una presunción absoluta, el desafío de visibilizar el delito es mayor. Mientras haya legisladores que justifiquen los comportamientos en función del supuesto consentimiento de la víctima, y estas deban lidiar constantemente con personas que aseguran que no hay violación de los derechos humanos porque cada uno es libre de decidir, será difícil lograr avances. Es imprescindible tener en cuenta el hecho de que las víctimas son amenazadas y engañadas; la trata no funciona únicamente con la coerción como medio, y la introducción de las víctimas a las redes es un procedimiento lento y organizado.

En definitiva, la ley no respalda ningún tipo de consentimiento por parte de la víctima porque resulta totalmente irrelevante. Es decir, en caso de que realmente existiera el consentimiento, la persona no lo hace de manera libre. El abuso de poder, las amenazas, los engaños y la vulnerabilidad de la víctima son factores que puede llevar a esta a aceptar determinadas conductas. La problemática del consentimiento a la hora de visibilizar el delito proviene de que, por más que la ley lo aclare, hay personas que aseguran que no hay violación de derechos humanos, entonces, a nivel social puede utilizarse como defensa del tratante y justificación de conductas. Donde luego, por miedo a ser juzgada, o señalada, podría desenlazar en la no realización de la denuncia por parte de la víctima.

Desafíos actuales

La embajada de Estados Unidos en Uruguay (U. S. Embassy Montevideo), en su Informe sobre Trata de Personas del año 2019, asegura que durante el año 2018 se identificaron 95 víctimas de trata de personas. El Mides, que fue el principal centro de acogida para las víctimas, informó que asistió a 72 víctimas durante el año 2019. El Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) aseguró que atendió a otras 23 víctimas (U. S. Embassy Montevideo, 2019).

Los datos publicados son meras estimaciones; es de público conocimiento que estas cifras son solo la punta del iceberg. Resulta casi imposible cuantificar las víctimas del delito. Las razones son incontables: por un lado, impedimentos psicológicos, miedos, amenazas, dependencia; por otra parte, existen razones físicas, como no tener a dónde ir, lesiones corporales, privación de libertad, entre muchas otras.

“Pese a estos números, no se condenó a ningún tratante y durante los últimos 6 años, el gobierno solo ha condenado a 5 tratantes, de un total de 43 investigaciones y 52 procesamientos” (U. S. Embassy Montevideo, 2019).

Vemos que la invisibilidad del delito no solo influye en las dificultades para la obtención de datos, sino también en las garantías del acceso a la justicia, en la respuesta del Estado.

Previamente al 2018, la principal “justificación” podría ser la falta de regulación, pero esto ya no sirve como excusa. Entonces, ¿dónde se encuentra la causante de la invisibilidad del delito?

Tal como fue mencionado, una razón podría ser la falta de estadísticas y testimonios. Andrea Tuana, directora de la ONG El Paso, afirma que en Uruguay “existen

retrasos en la respuesta de salud, en la educación y en la rehabilitación y tratamientos que deben recibir las víctimas del daño” (EFE, 2020).

A partir de la creación del Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (artículo 7 de la ley n.º 19.643), que dentro de sus tantos cometidos debe:

Proponer acciones de difusión y concientización de la población, desarrollar acciones de prevención y desestimulo de la trata y la explotación de personas en sectores claves, tales como los grandes emprendimientos productivos, las empresas de transporte, las vinculadas al turismo, al modelaje y al comercio sexual.

Se aumentaron las tareas de prevención. En teoría, esto presenta un buen panorama. Sin embargo, la embajada de Estados Unidos sostiene que el gobierno no cumplió con las normas mínimas y que ni los funcionarios, ni los policías, ni los inspectores de trabajo logran identificar a las víctimas a tiempo. Asimismo, no hubo casi penalización de tratantes (U. S. Embassy Montevideo, 2019).

Puede verse que Uruguay falla en los aspectos preventivos, porque no es posible concentrarse únicamente en la ley y su redacción, sino que es menester abordar el delito también en lo educativo y en lo social. Las políticas públicas son claves, no solo para la prevención, sino también para la reparación y reinserción de las víctimas al sistema. Se debe conversar sobre el delito y los efectos, tanto físicos como psicológicos, que este conlleva. En otras palabras, la sociedad debe estar advertida para colaborar en la prevención y facilitar la reparación.

El problema social, entonces, es complejo; no basta con capacitaciones a funcionarios y policías, ya que otra de las vertientes de la invisibilidad es la indiferencia social. Un gran desafío para resolver es la desinformación, en tanto poder identificar situaciones y comprender la importancia de ellos lleva a que la sociedad tome medidas positivas.

Por su parte, María Delia, representante del colectivo ¿Dónde Están Nuestras Gurisas?, en una entrevista a La Diaria, realizada en el marco del Día Internacional contra la Trata de Personas, afirmó que:

La ley no se está aplicando porque hay un tema presupuestal que impide que muchas cosas que el texto mandata no se cumplan. Por ejemplo, el tema

de las casas de amparo para las víctimas o el seguimiento de los casos denunciados (Demirdjian, 2020).

Esto nos hace retornar a la idea anterior: no basta únicamente con la redacción de una ley integral que contemple todos los aspectos del delito; el problema actual ya no es la falta de regulación. En la misma nota, Andrea Tuana manifestó que no se está trabajando en la prevención y que “hacen falta investigaciones proactivas” (Demirdjian, 2020).

Por último, Tuana hace referencia a que la poca discusión en la agenda de medios del delito tiene una enorme relación con que “el delito ocurre en el mundo del mercado sexual, que a veces pareciera que fuera uno paralelo al resto de la vida de la sociedad uruguaya” (Demirdjian, 2020).

Finalmente, no puede pasar desapercibido que “el 72 % de las víctimas detectadas en 2018 en todo el mundo son de género femenino. El 49 % de los casos son mujeres adultas y 23 % son niñas” (UNODC, 2018) y, teniendo en cuenta que la explotación sexual sigue siendo el principal fin de la trata de personas, resulta importante detenerse en la desigualdad de género, que históricamente ha sido y es un factor social. La sociedad normaliza ciertos comportamientos en los que predomina la violencia física, psicológica y económica hacia las mujeres, en los que los derechos de las mujeres se ven vulnerados y la justicia no garantiza la seguridad necesaria. Esto tiene como resultado que se humilla a las víctimas y se viola una gran cantidad de sus derechos. A su vez, los medios de comunicación no están capacitados para afrontar la temática con perspectiva de género. En este contexto, se necesitan acciones que tengan en cuenta la desigualdad y la vulnerabilidad de las mujeres, para poder derribar los mandatos diferenciales que sostienen la explotación de la mujer y que son base de la problemática abordada en este trabajo.

Conclusiones

Es notable e innegable el avance que existe en relación con el problema de la trata de personas, tanto en materia de derecho como en el ámbito social, pero no es suficiente para garantizar la prevención del delito. Es imprescindible tener a todos los actores de la sociedad involucrados y actuando en forma coordinada. El Estado debe trabajar en conjunto con las personas y la sociedad civil, y ese trabajo debe estar alineado y contar con objetivos conjuntos para que sea prioridad en la agenda de todos. En definitiva, la

trata de personas es un delito que viola innumerables derechos humanos, que solo el trabajo colaborativo de la sociedad toda puede resolver.

No escapa a la comprensión que históricamente el delito siempre ha existido, y puede resultar difícil, casi imposible, pensar en hacerlo desaparecer tras cientos de años de antigüedad y redes transnacionales organizadas. El contexto en el que la trata opera lleva a pensar que la motivación y la causa de este tipo de delitos es ni más ni menos que el poder: el abuso de poder es violencia, es injusticia y desigualdad. Este poder se lleva consigo vidas destruidas y denigradas. Por ello, se debe trabajar sobre las causas sociales de este tipo de delitos y derribar la invisibilidad de la que goza.

De todas maneras, resulta importante destacar el trabajo del derecho internacional que se considera un hito en relación con los derechos humanos. Anteriormente, los Estados se presentaban como soberanos; la opinión de cualquier ente exterior no valía, no protegía ni garantizaba absolutamente nada. “En tal sentido, solo los Estados eran sujetos de derecho internacional y, por consiguiente, titulares de derechos y no las personas, las cuales eran consideradas súbditas y su único derecho era la obediencia al Estado” (Mejía, 2017, p. 40).

Esto se consideró así hasta 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “el primer documento que reconoce a la persona como sujeto de derechos y merecedoras de garantías y protección” (Mejía, 2017, p.40). Un documento que marca un antes y un después en la historia de la humanidad, que cuenta con treinta artículos, traducido a quinientos idiomas, que habla de integridad, de dignidad, de libertad y de justicia, que luego inspirará a los tratados internacionales que también tienen como objetivo la protección de los Derechos Humanos. A ello se suma que desde el año 2015 la Asamblea General de la ONU adoptó una Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el único propósito de construir sociedades pacíficas, un plan que abarca esferas económicas, sociales y ambientales.

Por su parte, los Estados no solo deben apoyarse en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino que deben adoptar políticas públicas, tanto para la prevención como para la reparación del delito. Estas políticas públicas deben tener como objetivo la educación y la información como formas de prevención: capacitaciones, campañas publicitarias, charlas, educación para romper con el silencio y generar agentes de cambio que luchen contra la intolerancia y la violencia.

Para ejercer una ciudadanía plena es clave visibilizar los derechos humanos; la educación es el pilar fundamental a la hora de concientizar, informar y promover los derechos inherentes a la persona humana.

En definitiva, desde 1948 oficialmente las personas son consideradas sujetos de derecho sin distinción alguna. La evolución desde entonces hasta la actualidad es evidente: el esfuerzo de la sociedad, de las personas y de los colectivos organizados para adoptar derechos y libertades es indiscutible. Ahora, esto no quita que queda mucho por hacer, muchos derechos por conquistar, muchas problemáticas socialmente invisibilizadas sobre las cuales educar. Visibilizar las miles de víctimas. Visibilizar el delito de trata de personas.

Referencias

- Cámara de Senadores. (2017, noviembre). *Normas para la prevención y combate a la trata de personas*. Recuperado de <https://www.ps.org.uy/wp-content/uploads/2018/07/Tratadepersonas.pdf>
- Código Penal. Ley 9155 de 1933 y modificativas. Artículos 280 y 280-QUARTER. 4 de diciembre de 1933 (Uruguay).
- Código Procesal Penal de 2014. Artículos 62 y 81. 19 de diciembre de 2014 (Uruguay).
- Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2004. Artículos 2 y 6. 15 de noviembre de 2000.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Artículos 35 y 36. 20 de noviembre de 1989.
- Demirdjian, S. (29 de julio de 2020). La trata de niñas y mujeres con fines de explotación sexual: un problema “relegado” en Uruguay. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/7/la-trata-de-ninas-y-mujeres-con-fines-de-explotacion-sexual-un-problema-relegado-en-uruguay/>
- EFE. (5 de agosto de 2020). La trata de personas, un problema “constante” con Uruguay como destino. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/eme/mujeres/trata-personas-problema-constante-uruguay-destino.html>
- EpData. (2020). *La trata de personas en el mundo, en datos y gráficos*. Recuperado de <https://www.epdata.es/datos/trata-personas-mundo-datos-graficos/427>
- González, J. L. (2016). Control y prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Ley n° 18.494. *Instituto Uruguayo de Derecho Penal*, 3. Recuperado de <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/idp/article/view/77/64>

- Instituto Nacional de las Mujeres. (2011) *La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*. Recuperado de http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/19681/1/9_trata_de_mujeres.pdf
- Ley 17815 de 2004. Violencia sexual contra niños, adolescentes o incapaces. Artículo 6. 6 de setiembre de 2004 (Uruguay).
- Ley 18250 de 2008. Migraciones. Artículo 80. 6 de enero de 2008 (Uruguay).
- Ley 19643 de 2018. Prevención y combate de la trata de personas: Modificaciones al Código Penal. Artículos 1, 7, 35 y 41. 20 de julio de 2018 (Uruguay).
- Mejía, M. (2017). El derecho internacional de los derechos humanos, un nuevo concepto. *Justicia*, 22(32), 38-63. doi: <https://doi.org/10.17081/just.23.32.2904>
- Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate contra la Trata de Personas. (2018). *Plan Nacional de Acción Para la Prevención y el Combate contra la Trata de Personas, 2018-2020*.
- Moreira, C. (13 de mayo de 2018). Consideraciones sobre la ley de trata y explotación sexual. *Hemisferio izquierdo*. Recuperado de <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2018/05/13/consideraciones-sobre-la-ley-de-trata-y-explotaci%C3%B3n-sexual>
- Naciones Unidas. (2019). *Desafíos globales: Migración*. Recuperado de <https://www.un.org/es/global-issues/migration#:~:text=En%202019%20el%20n%C3%BAmero%20de,164%20millones%20son%20trabajadores%20migrantes>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Informe mundial sobre la Trata de Personas. Resumen ejecutivo*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *La UNODC presentó el Informe Global de Trata de Personas 2018, con énfasis en Sudamérica*. Recuperado de <https://www.unodc.org/bolivia/es/La-UNODC-presento-el-Informe-Global-de-Trata-de-Personas-2018-con-énfasis-en-sudamerica.html>
- Organización de los Estados Americanos. (2017, julio 31). *En el Día Mundial contra la Trata de Personas, la CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar un enfoque de derechos humanos para dar respuesta a las diversas formas de trata de personas*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/110.asp>
- Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Artículo 2. (15 de noviembre de 2000).
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas. Artículo 3. (25 de diciembre de 2003).

- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/invisible>
- Risso, M. (2013). *Derecho Constitucional*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Tabellini, F. (2019) *¿Por qué aumenta la vulnerabilidad a la trata en situaciones de desastre?* Recuperado de <https://rosanjose.iom.int/SITE/es/blog/por-que-aumenta-la-vulnerabilidad-la-trata-en-situaciones-de-desastre>
- U. S. Embassy Montevideo. (2019). *Informe sobre Trata de Personas 2019* (Segmento de Uruguay). Recuperado de <https://uy.usembassy.gov/es/informe-sobre-trata-de-personas-2019-segmento-de-uruguay>
- Unión Interparlamentaria y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s. f.). *La lucha contra la trata de personas. Manual para parlamentarios*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook_for_Parliamentarians_Spanish.pdf

Contribución autoral

a) Concepción y diseño del trabajo; b) Adquisición de datos; c) Análisis e interpretación de datos; d) Redacción del manuscrito; e) revisión crítica del manuscrito.

L. P. ha contribuido en a, b, c, d, e.

Editor científico responsable: Dra. María Paula Garat.