



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa Uruguay

Maestría en Género y Políticas de Igualdad
Promoción: 2017 – 2019

**La trata laboral de personas en el Uruguay desde una perspectiva de
género: del problema al diseño de políticas públicas**

Tesis que para obtener el grado de Maestría en Género y Políticas de Igualdad

Presenta:

Natalia Guidobono Genisans

Directora de Tesis: Doctora Erika Van Rompaey

Montevideo, 23 de diciembre, 2019

Resumen

En Uruguay, el problema de la trata de personas se comienza a visualizar como un asunto a ser abordado por las políticas públicas en forma reciente. Con apenas una década de haber sido concebido como cuestión de derechos humanos, ha estado ligado a la trata de mujeres con fines de explotación sexual, y es esta modalidad la que tiene mayor tratamiento a nivel académico y de intervención estatal. El desarrollo y visibilidad de la trata con fines de explotación laboral son reducidos. Según información internacional, este afecta más a la población pobre y migrante, que suelen encontrarse en situaciones de mayor vulnerabilidad social. En Uruguay se han hecho públicas diversas situaciones en las que se ha constatado la explotación laboral, y hay indicios de que hombres y mujeres son víctimas de este delito en forma diferencial. En este proceso se manifiesta la reproducción de las desigualdades de género y la tradicional división sexual del trabajo, donde las tareas de tipo reproductivo (mantenimiento de hogar y cuidado de sus integrantes), han sido histórica y tradicionalmente llevadas a cabo por mujeres, tareas, además, desvalorizadas. En el actual contexto migratorio en el que se encuentra el país, pautada por una oleada inmigratoria de origen Latino y Centro Americano, se da una coyuntura que podría favorecer el desarrollo del delito de la trata y la vulneración de los derechos humanos de las personas. Se considera oportuno realizar un análisis que permita conocer las características del fenómeno de la trata laboral en el país, sus diferentes manifestaciones en mujeres y en varones y su abordaje a nivel público y estatal. Ambos aspectos permiten reflexionar en torno al problema social y en qué medida está siendo abordado como un asunto de política pública. Mediante una estrategia de investigación cualitativa, centrada en entrevistas semiestructuradas a actores involucrados en la temática, junto con el análisis de documentación oficial y en prensa sobre casos identificados, se analizan las características del fenómeno estudiando las diferencias y similitudes en mujeres y varones. Asimismo, este análisis pretende aportar a la elaboración de recomendaciones orientadas a mejorar la efectividad de las medidas que permitan prevenir, asistir, sancionar y reparar a las víctimas de trata con fines de explotación laboral, desde una mirada de género, de manera tal que aporte a la reducción de inequidades y promueva mayor autonomía en quienes están en situación de vulnerabilidad.

Palabras clave: Políticas públicas, derechos humanos, perspectiva de género, trata de personas con fines de explotación laboral.

Agradecimientos

En paralelo con la elaboración personal de esta tesis, conformé un equipo de investigación sobre el tema. Sin el aporte permanente e intercambio colectivo que realizamos con el equipo de Uruguay Mira la Trata, de la ONG El Paso, este análisis no sería igual. A ellos va mi agradecimiento, especialmente a Sandra Perroni, Cristina Prego, Andrea Tuana, Heloisa Grecco y Luis Purtscher, entre otros compañeros de ruta, por su apertura, solidez y constante compromiso a crear juntos.

A Erika Van Rompaey, por su paciencia conceptual, metodológica y en cada punto y en cada coma.

A quienes me acompañan en la vida cotidiana y en los tiempos de concentración a: Josefina, mi hija, y Juan, mi compañero; entre otros muchos que invisiblemente sostienen nuestra vida cotidiana.

CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN 6
2. CONTEXTO DEL PROBLEMA SOCIAL Y OBJETO DE ESTUDIO: LA TRATA DE PERSONAS 14
3. CONCEPTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA 18
 - a. La protección de los derechos en Uruguay 18
 - b. Políticas públicas, definición de agendas y abordaje estatal 22
 - c. Institucionalización de las cuestiones de trata en el Uruguay 26
 - d. Planes y programas 28
 - e. Instrumentos concretos de atención y protección 29
4. ASPECTOS TEÓRICO CONCEPTUALES, MIRANDO LA DESIGUALDAD 31
 - a. Entre el delito y la vulneración de derechos 32
 - b. Desde la trata sexual a la laboral, la investigación específica escasea 39
 - c. Las desigualdades e inequidades múltiples 46
5. ASPECTOS METODOLÓGICOS 53
6. LA TRATA CON FINES LABORALES, DESIGUALDAD Y EXPLOTACIÓN 60
 - a. Características de la trata de personas con fines de explotación laboral en Uruguay 61
 - b. Casos icónicos de análisis 63
 - c. Las condiciones de desigualdad manifiestas en el trabajo forzoso y la trata laboral 72
 - d. La evidencia del trabajo forzoso, la devaluación del trabajo doméstico 73
 - e. El proceso de la trata en los casos analizados 77
7. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA 83

a.	Los orígenes de la trata laboral en la política pública	83
b.	La política pública desde la estructura analítica	85
c.	Intervención de la política pública, la acción ante el problema	88
d.	Síntesis de los hallazgos de políticas públicas	97
8.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	100
a.	Algunas conclusiones	100
b.	Recomendaciones de política pública	105
c.	Líneas de investigación posibles	107
9.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108
10.	ANEXOS	119
a.	ANEXO 1:	119
b.	ANEXO 2	120

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio aborda el análisis de la trata de personas con fines de explotación laboral como un problema de violación de los derechos humanos a partir de una mirada de género, con el fin de profundizar en el conocimiento de sus características, su manifestación, en términos de similitudes y diferencias entre varones y mujeres. Asimismo, busca conocer en qué medida es reconocido como un problema social, y su abordaje desde las políticas públicas.

Según la literatura, las investigaciones e informes (UNAL, 2009; SNJ, 2013; INDDHH, 2012; MTSS, 2015, 2018 y UNODC, 2018) han detectado que las mujeres son explotadas mayormente como mercancía sexual y los varones por su fuerza de trabajo, dándose una marcada prevalencia según sexo.

Se estima que el volumen de dinero que mueve la trata de personas es comparable a la dimensión económica que maneja el tráfico de armas y de drogas. Solo en Europa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha estimado que «... la trata de mujeres y niños, principalmente, con fines de explotación sexual genera 3000 millones de dólares por año...» (UNODC, 2019).¹ Al considerar el trabajo forzoso, el que está en aumento y favorece la existencia de trata de personas, las cifras superan los 32.000 millones de dólares anuales. La OIT calcula, sobre la base de las víctimas detectadas, que el volumen de personas de trata asciende a 26.750 de 110 países para el bienio 2014 a 2016. Según el informe global sobre trata de personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, por sus siglas en inglés - (2018), desde 2003 a la fecha se ha registrado que más de 225.000 personas han sido víctimas de trata de personas.²

En la literatura analizada para América Latina, indica que la trata con fines sexuales es la más relevante en volumen, existe además otras manifestaciones como la trata laboral asociada al delito de tráfico de personas (UNODC, 2008; SNJ, 2013 y Buller, *et al.*, 2015).

¹ Disponible en: www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html. Información de *Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation*, junio de 2010. Figura en www.unodc.org/documents/publications/TiP_Europe_EN_LORES.pdf.

² Disponible en <https://www.un.org/es/events/humantrafficking/>

Las víctimas son mayoritariamente mujeres (49 % adultas y 23 % niñas y adolescentes), siendo los varones una proporción menor (21 % adultos y 7 % niños y adolescentes). Ya en 2014 se detectó un aumento importante de finalidades diferentes a la sexual, incorporando la finalidad laboral en una amplia diversidad de sectores entre las que se incluyen la explotación en la industria fabril, la construcción, el trabajo doméstico y de cuidados, entre otras (UNODC, 2016).

Las mujeres víctimas de trata de personas, son en su amplia mayoría explotadas con fines sexuales, 83 %, mientras que el 13 % son víctimas de trata laboral.³ Entre los varones adultos la amplia mayoría son explotados laboralmente (82 %), mientras que solo un 10 % son tratados con fines de explotación sexual⁴ (UNODC, 2018). Las mujeres víctimas de trata laboral son explotadas en los ámbitos más íntimos y privados, específicamente en las actividades tradicionalmente femeninas, las cuales constituyen las tareas más desvalorizadas e invisibilizadas socialmente como son el trabajo doméstico y de cuidados de las personas del hogar.

Comprender el proceso de trata de personas requiere analizar también las oleadas migratorias, ya que ambas cuestiones se encuentran íntimamente vinculadas. La migración puede ser un factor de vulnerabilidad, en tanto algunas redes de trata de personas son de carácter internacional. Es de relevancia reconocer históricamente que el país ha tenido múltiples flujos migratorios, desde la etapa colonial y sus inicios como nación en el siglo XIX hasta su estabilización poblacional durante la primera parte del siglo XX, cuando la inmigración se constituyó como el principal motor de crecimiento poblacional y económico (Gainza, 2017). Las estimaciones elaboradas por Pellegrino (2014) indican que en la segunda mitad del siglo pasado el saldo migratorio negativo era de un volumen muy significativo: 13 % de la población nacional había emigrado y residía en el exterior. En el último censo disponible de 2011 se constata una disminución del saldo migratorio, es decir, emigraron menos personas de las que inmigraron. Este saldo sólo fue superado al regreso de

³ El restante 4 % tiene otros propósitos (UNODC, 2018)

⁴ El restante 8 % tiene otros propósitos (UNODC, 2018)

uruguayos/as con el retorno democrático de 1985, siendo un total de 77.033 personas inmigrantes (Pellegrino, 2014).

En Uruguay este fenómeno es nuevo y, aunque se carece de información estadística al 2019, las estimaciones realizadas por la Facultad de Ciencias Sociales en el informe sobre la caracterización de las nuevas corrientes migratorias en el Uruguay (Gainza, 2017), indican que hay un flujo inmigratorio de nuevos orígenes, mayoritariamente latinoamericano. Esta afirmación se sostiene en el análisis de múltiples indicadores, como es el saldo migratorio según registros del aeropuerto, la concesión de residencias y de documento de identidad, lo que indica que desde el año 2015, la migración comienza a modificarse, con el ingreso de personas de origen latinoamericano, no residentes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), incrementándose migrantes dominicanos, cubanos y colombianos (Gainza, 2017).

La Organización Internacional para las Migraciones, mediante informes disponibles a nivel regional, muestran las mencionadas tendencias recientes de la migración de las que ha habido aumentos exponenciales de personas dominicanas, 2544 cédulas de identidad otorgadas, mayoritariamente a mujeres entre 2012 y 2015, (OIM, N.º 2, 2017), y venezolanas, con más de 8500 migrantes en Uruguay al 2018, según las estimaciones realizadas (OIM, 2018).

El fenómeno de la trata de personas fue inicialmente vinculado a mujeres uruguayas que eran víctimas de explotación sexual en Uruguay o en el extranjero, lo que fuera estudiado por la historiadora Ivette Trochon en los inicios de siglo XX y por la periodista María Urruzola hacia finales del mismo (Tuana, 2018). Los estudios más recientes identifican a Uruguay como país de origen, tránsito y destino de personas en situación de trata, todos ellos vinculados a mujeres explotadas sexualmente (González y Tuana, 2007; Prego, 2011 y González y Tuana, 2012a).

Entre los factores condicionantes que favorecen la trata de personas se encuentran las desigualdades provenientes de la pobreza, las inequidades de género y generacionales y la exclusión social (Casilla, 2006, 2015; González y Tuana, 2012 a; UNODC, 2008, entre otros). Estos elementos de vulnerabilidad social generan tierra fértil para que el delito se desarrolle.

Como tipo específico, la trata de personas con fines laborales no parece ser un problema social relevante en términos de magnitud. Sin embargo, el cambio de sentido de la migración en el país, que ha pasado de ser un país de emigrantes o retornados a un país de inmigrantes de la región, hace de la trata en un contexto de creciente inmigración, un riesgo. Este nuevo riesgo y los problemas sociales que podría conllevar, hacen necesario tener en consideración su estudio, así como las consecuencias vinculadas a la vulneración de derechos de las personas.

Existen en Uruguay algunos casos significativos, en su mayoría de migrantes recientes; que han sido víctimas de trata con fines laborales, mujeres trabajadoras domésticas en hogares montevideanos de alto poder adquisitivo, y algunas situaciones de varones en la construcción, fundamentalmente.⁵

El problema público de desigualdad a estudiar se centra en el hecho de que la trata con fines de explotación laboral es (por lo general) un problema social aún más invisibilizado en el caso de mujeres que en el caso de varones; dado que suelen estar más expuestas a la explotación en los ámbitos domésticos que son ocultos y casi sin exposición pública, mientras que los varones en su mayoría trabajan en ámbitos públicos de mayor visibilidad. Al manifestarse en sectores de empleo diferenciales, la trata con fines de explotación laboral produce y reproduce las desigualdades ligadas a la tradicional división sexual del trabajo. Las redes internacionales de crimen organizado no siempre operan en la explotación laboral, con lo cual este es un aspecto que favorece la invisibilización del problema a nivel público y social.

El problema público de investigación prevé aportar a la comprensión de la manifestación de la trata de personas con fines laborales en mujeres y varones, cómo ello impacta en su falta de reconocimiento o invisibilidad social y su abordaje desde las políticas estatales.

Más allá del volumen estimado, la importancia del tema radica en que a inicios del siglo XIX, la trata de personas es identificada como un problema social, pero no es hasta

⁵ En el año 2012, se denuncian los primeros casos de mujeres trabajadoras domésticas, que se transforman el hito de inicio del tratamiento del problema.

finales del siglo xx que se le denomina y conceptualiza como tal en el marco de los derechos humanos.

La importancia de la inclusión en la agenda radica en la actual invisibilidad del problema social, producida y reproducida por la condición de vulnerabilidad de las personas y en especial en las mujeres que son víctimas, sea por su situación económica, por su condición migrante u otro factor de vulnerabilidad. Hechos que mantienen la invisibilización del tema como asunto público, perpetuándose la vulneración de los derechos humanos y el delito, sin tener respuestas efectivas a nivel de las políticas públicas.

La trata de personas es un tema de reciente llamado de atención serio y activo para la política pública tanto para el Gobierno Nacional como para el accionar estatal. Informes nacionales se reportan a la UNODC (como organismo central contra la droga y el delito), el que sistematiza de forma bianual la información⁶ surgida de los reportes de los Estados.⁷

La aprobación de la Ley contra la trata de personas,⁸ es una oportunidad para prevenir y evitar así, que el contexto migratorio sea favorable a la vulneración de derechos de las personas y se potencie el delito.

La agenda en política pública, está centrada en la trata de mujeres con fines de explotación sexual; allí se encuentran los orígenes de las políticas públicas, en la primera década de este siglo.

Entrado el año 2006, la OIM realiza un primer diagnóstico exploratorio sobre trata de personas en Argentina, Uruguay y Chile. Este brindó elementos sobre el estado de situación de la prostitución y el proxenetismo y arrojó información relevante acerca de la situación de mujeres (adultas, niñas y adolescentes), vulnerables a la trata con fines de explotación sexual (OIM, 2008).

⁶ Aunque estén subestimados en tanto no se identifican todas las situaciones, sino solo aquellas que son informadas por los Estados, los datos muestran las tendencias temporales y geográficas.

⁷ También se reporta al Informe sobre Trata de Estados Unidos, que es elaborado por el Ministerio del Interior, quien solicita los datos a los organismos competentes. Este informe es elaborado por Estado Unidos, con la finalidad de establecer el estado del problema a nivel mundial, no tiene rigurosidad internacional.

⁸ Ley N.º 19.643, 2018.

Posteriormente, acciones de capacitación llevadas adelante en el año 2007⁹ promovieron la conformación de la Mesa Interinstitucional sobre Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual, la que se instala un año después presidida por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) e integrada por diversos organismos. Esta Mesa interinstitucional, no es formalizada hasta el año 2015, con el Decreto 304 la cual la denomina: Mesa interinstitucional para la prevención y el combate a la trata de personas. En este momento es cuando se amplía el cometido de la Mesa integrando todas las modalidades de trata de personas y no solo la explotación sexual como fuera abordada inicialmente.

En tanto el problema investigado está en un proceso de reciente incorporación en la agenda gubernamental y escasamente indagado académicamente, es adecuado analizarlo en el marco de la formulación de la política, por lo que es necesario conocer acerca de los actores intervinientes: quiénes causan el problema, quiénes están afectados por el problema y quiénes elaboran (y aplican) la política pública para su efectiva implementación.

Las preguntas orientadoras de esta investigación son: ¿Cuáles son las características de la trata con fines de explotación laboral en Uruguay?

¿Cuáles son las diferencias en la manifestación y abordaje del problema de la trata laboral en mujeres y en varones?

¿Cuáles son las condicionantes de desigualdades de género que se perpetúan en el delito de trata de personas con finalidades vinculadas a la explotación laboral?

¿Cómo han sido abordados los casos identificados como trata con fines de explotación laboral desde la esfera estatal?

El objetivo general de este trabajo es aportar a la comprensión del problema de la trata laboral para la generación de políticas públicas con una mirada de género, acordes al contexto uruguayo de 2019. Se consideran entonces tres objetivos específicos:

1. Caracterizar el problema de la trata de personas con fines laborales y sus diferencias o similitudes entre hombres y mujeres.

⁹ Las acciones de capacitación se llevaron adelante por programas de la Organización Internacional para las Migraciones, fundamentalmente en frontera y por un proyecto puesto en marcha por INMUJERES con financiamiento de la Unión Europea.

2. Describir y analizar el proceso de construcción del problema social y público de la trata de personas con fines laborales y sus diferencias o similitudes según género.
3. Recomendar acciones que combatan la trata de personas con fines de explotación laboral, especialmente de mujeres.

Para ello, se lleva a cabo una estrategia metodológica de carácter cualitativo centrada en entrevistas semiestructuradas a informantes claves, vinculados a la implementación de las políticas públicas o tomadores de decisión, personas calificadas para este objeto de estudio, que permiten abordar los objetivos específicos 1 y 2. También se analizan documentos institucionales vinculados a la implementación de acciones de política pública, estudios y registros de prensa que provean información cualitativa sobre la caracterización de casos, y cuantitativa asociada a la información de quienes hayan sido atendidas en el sistema de atención vigente.¹⁰

La definición del tema de investigación está determinada en el escaso conocimiento específico nacional referido a la temática, y el potencial agravamiento con la nueva oleada migratoria. Ambos hechos lo hacen un tópico de interés que además viene dado por mi desempeño laboral actual, en la ONG El Paso, donde integro un equipo que se encuentra actualizando el conocimiento sobre el problema de trata con fines sexuales y aborda la primera investigación exploratoria en trata con fines laborales.¹¹ Estas circunstancias, llevan a concatenar ambas investigaciones, vinculándolas para elaborar la tesis de maestría en políticas públicas con perspectiva de género de FLACSO-Uruguay. En aquella, la investigación es amplia, exploratoria y sistematiza académicamente los primeros casos de trata con fines laborales desde una perspectiva de derechos humanos y género, mientras que

¹⁰ Servicio de atención de mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, convenio INMUJERES-El Paso.

¹¹ La investigación Dueños de personas y personas con dueño (El Paso, 2019), está en proceso de publicación, es llevada adelante por un equipo de la Asociación Civil El Paso, a través de un proyecto con financiamiento de la Unión Europea entre 2018 a 2020. Esta se realiza en el marco de un proyecto que tiene por objetivo actualizar y profundizar la información sobre el tema. Busca promover la implementación de políticas públicas sobre trata de personas y explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (recuperado de <http://ongelpaso.org.uy/projects/view/143>, el 27 de julio de 2019). Al no estar completa su edición, no es posible referir textos con el número de página correspondiente.

en la presente tesis se realiza un recorte del problema para asociarlo de manera más contundente al análisis de la política pública.

La estructura del presente documento define el problema social en general y el objeto de estudio en particular en un primer apartado, donde se introducen los escasos datos actualizados sobre migración y trata de personas. La definición conceptual le sigue junto con los antecedentes de investigaciones de carácter regional y nacional que brindan conocimiento empírico en el tema trata de personas en general, focalizando los aportes en el fenómeno de trata laboral. Seguidamente se explicitan las opciones metodológicas efectuadas, centrada en un análisis cualitativo de contenido de las entrevistas realizadas y documentos hallados (documentos públicos oficiales y artículos de prensa). Con ello, se efectúa el proceso investigativo que permite realizar un análisis centrado fundamentalmente en cinco casos icónicos seleccionados. Dichos casos brindan la casuística empírica entre 2012 y 2019, desarrollando una especial mirada a las condicionantes de mujeres y varones en cada caso. El análisis del avance de las políticas públicas es un eje central para considerar el tratamiento público sobre el tema. El cierre de la tesis se efectúa en base a los principales hallazgos obtenidos y las recomendaciones a las políticas públicas que pudieran surgir al respecto.

2. CONTEXTO DEL PROBLEMA SOCIAL Y OBJETO DE ESTUDIO: LA TRATA DE PERSONAS

El abordaje de la trata personas, requiere necesariamente conocer el tema, definirlo, analizar las diferentes modalidades existentes según sus finalidades, los límites del concepto y el conocimiento producido tanto a nivel internacional como nacional y, especialmente, conocer sus diferentes manifestaciones en mujeres y en varones. A ello se dedican las siguientes páginas de este apartado.

Se estudia desde una perspectiva de derechos humanos, bajo la consideración de que además de ser un delito, es una vulneración de derechos que lesiona la dignidad humana, limita la capacidad de las víctimas de autodeterminarse e impide generar proyectos de vida autónomos, sin temores ni humillaciones. La vulneración de derechos se da porque el tratante convierte a la víctima en un objeto mercantil negociable que se traslada dentro o fuera del país y luego en el destino final, es sometido a condiciones de explotación, menoscabando siempre sus derechos humanos.

Derechos que fueron consagrados por la Asamblea de Naciones Unidas en 1948, considerados universales, irrenunciables y permanentes que protegen a los más vulnerables promoviendo la igualdad de oportunidades para toda la humanidad. Entre ellos, tanto el derecho a la migración y la movilidad humana, como el derecho al trabajo en condiciones dignas requieren de una detenida mirada para abordar este problema social.

Históricamente se encuentran dos formas de explotación de las personas: la esclavitud y la trata de blancas. La primera identificada con el período colonial donde se caracteriza por la explotación de las personas (varones y mujeres), de origen africano para las tareas domésticas y productivas fundamentalmente; mientras que la segunda se vincula exclusivamente a la explotación de mujeres de origen occidental con fines sexuales (Casillas, 2015) o descrito como el comercio de mujeres europeas con fines de prostitución (OIM, 2008).

Hacia mediados del siglo XX hubo un cambio en la conceptualización pasando a ser concebida internacionalmente como trata de personas y explotación de la prostitución ajena e identificada como un delito que además vulnera los derechos humanos. En la «Convención

para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena» en 1957 se incluye la «Convención Suplementaria de Naciones Unidas sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Institución y Prácticas Análogas a la Esclavitud», las cuales permitieron a la comunidad internacional incluir a la trata de personas entre las formas más brutales y denigrantes de relacionamiento con las personas, como es la explotación.

Recién comienza a darse un acuerdo internacional sobre la conceptualización de algunos términos vinculados a la trata en el siglo XXI, con el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo, 2000), el cual complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Este documento internacional constituye un hito en el que se acuerda una definición acerca de la trata de personas,¹² e incluye sus tres elementos procesuales sustanciales de: la captación o reclutamiento, el traslado y acogida para la explotación, así como las principales finalidades. Este proceso puede darse a nivel nacional o no, lo que determinará si la trata es interna sin cruce de fronteras o internacional lo que genera una movilidad entre Estados e incluso entre continentes.

En Uruguay es recién en 2008 que se tipifica por primera vez el delito de trata de personas a través de la inclusión del problema en la ley de Migración (Ley 18.250, 2008), recientemente profundizada con la aprobación de la Ley de Prevención y Combate de la trata de personas (Ley 19.643), que, en concordancia con la normativa internacional, retoma las principales acciones del fenómeno e incluye las múltiples finalidades de la explotación, definiendo a la trata de personas como:

La captación, el reclutamiento, el transporte, el traslado, la acogida, la recepción o el hospedaje de personas, dentro del territorio nacional o a través de fronteras, aunque mediare el consentimiento de las mismas, con fines de explotación. Sin perjuicio de otras formas de

¹² El protocolo de Palermo, indica en su artículo 3ero. que la trata de personas: «... 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 beneficio 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» (ONU, 2000).

explotación, se consideran tales la explotación sexual, el matrimonio forzado o servil, el embarazo forzado, los trabajos o servicios forzosos u obligatorios, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación laboral, la mendicidad forzada, la extracción o transferencia ilícita de órganos, tejidos o fluidos humanos y la venta de niños, niñas o adolescentes. (Ley 19.643/2018)

Este fenómeno no se da aislado en el Uruguay, sino inmerso en procesos migratorios que afectan de forma diferencial a mujeres y varones. El asunto de la trata de personas, requiere examinar la situación actual del proceso migratorio en el país.

Según la información surgida de la comparación censal y de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), la población migrante reside fundamentalmente en Montevideo (64 %). Las conclusiones de la ECH son parciales, puesto que no releva la información surgida de las pensiones u otros hogares colectivos donde suelen residir las personas migrantes que no han accedido a una vivienda individual.

Un estudio específico en base a la ECH que combina las muestras entre 2011 y 2015 deja en evidencia que el inmigrante reciente sufre mayor desocupación que las personas nativas y las inmigrantes antiguas (Prieto, Robaina y Koolhas, 2016, p. 130).

Entre los recientes estudios realizados al respecto en el país, Gainza (2017), afirma la relevancia del ingreso de nuevos orígenes migratorios latinoamericanos. Hasta ese entonces, la tendencia fundamental estaba marcada porque se «... posiciona a República Dominicana, Venezuela, Colombia, y, en menor medida, Cuba como los orígenes más dinámicos del período...» (Gainza, 2017, p. 44). Así se considera un dato de relevancia que es el stock de inmigrantes recientes mayoritariamente de origen dominicano, 130 % entre los años 2010 y 2015, seguido por cubanos con un 33 % y colombianos 15 % para el período (2017, p. 42).

Se muestran ciertas tendencias de feminización en algunas nacionalidades entre los nuevos orígenes latinoamericanos, la proporción es ampliamente mayor entre la migración dominicana con una edad que oscila entre los 20 y los 40 años, también se encuentra una proporción importante de mujeres jóvenes colombianas, peruanas y venezolanas (2017, p. 40).

Entre el grupo de población migrante de origen latinoamericano había al 2015 una incidencia de la pobreza, mayor que entre la población nativa (Gainza, 2017, p. 51), así como una proporción mayor de personas con menor nivel educativo, lo que se sigue profundizando

en las mujeres. El 25 % de las mujeres inmigrantes recientes sólo cuentan con primaria incompleta, mientras que en los varones la proporción se reduce al 7,9 % y entre los nativos es del 10,5 % y el 5,7 % respectivamente en mujeres y varones¹³ (Gainza, 2017, p. 60). Al analizar la proporción de personas desocupadas, el estatus migratorio y el sexo, vuelven a ser variables relevantes. En las mujeres de reciente inmigración, la proporción de desocupadas al 2015 ascendía a 18 %, mientras que en los varones era del 8,5 %; entre los nativos, la desocupación era del 8,4 % para mujeres y del 5,3 % para varones. (Gainza, 2017, p. 61)

La población migrante reciente ingresa al país como residente legal temporario o permanente (OIM, N.º 2, 2017). Según fuentes de información no oficiales, artículos periodísticos nacionales y extranjeros, y entrevistas realizadas (El Paso, 2019),¹⁴ muchos han transitado por América Latina regularmente pero otros lo han hecho de manera irregular, a través de procesos de tráfico de migrantes, lo que los deja en una situación de vulnerabilidad al ingreso al país, o en su sostén posterior, debido a las menguadas posibilidades laborales y de ingresos, insuficientes para residir dignamente.

Los movimientos migratorios actuales son observados por organismos internacionales como la OIM, como parte del contexto actual para el análisis de la trata de personas en el Uruguay y de las mujeres en particular. Así el proceso de conformación del problema social como un tema de interés público puede estar convirtiéndose en un problema social cuyas características e impactos sociales debieran ser abordados como asuntos de carácter público, los que requieren del accionar estatal para la inclusión en la agenda de políticas públicas.

¹³ Incluso entre las personas inmigrantes antiguas, la proporción de mujeres y varones con bajos niveles educativos es similar al de las personas nativas (Gainza, 2017, p. 60).

¹⁴ Lo que es confirmado por la investigación inédita Uruguay Mira la Trata, El Paso, 2019.

3. CONCEPTUALIZACIÓN Y ANTECEDENTES DE POLÍTICA PÚBLICA

En el siguiente apartado, se detalla la protección de los derechos, describiendo la normativa nacional central para comprender el fenómeno de la trata de personas; se complementa con la profundización de la ley de trabajo doméstico, la que será de utilidad para el análisis de la protección de los derechos de las mujeres, vulnerables a la trata de personas con fines laborales.

Se profundiza sobre el análisis de los antecedentes de política pública vinculado a la trata de personas en el país. Esto se amplía con un apartado vinculado a la conceptualización de las políticas públicas, la definición de agendas y el abordaje estatal.

Se hace hincapié en las acciones concretas que promueven la generación de institucionalidad y la inclusión de la temática a nivel estatal. En ocasiones, es el ámbito regional al que se hace mención durante la formación de agenda, y efectiviza instrumentos para la prevención o atención de las situaciones. También, se detallan las principales fuentes de información y análisis de datos existentes en el país.

a. La protección de los derechos en Uruguay

Tipificación del delito de la trata de persona

El problema de la trata de personas comienza a configurarse como tema de agenda pública en el Uruguay a mitad de la década pasada en un contexto de reconocimientos de derechos que vienen dándose en las últimas dos décadas.

La nueva legislación coloca temas como la violencia doméstica (Ley 17.514 de 2002) o la Ley de promoción de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres (Ley 18.104 de 2007); reconociendo el lugar diferencial que viven las mujeres provocando desigualdad en sus oportunidades.

Esta última ley dio sustento legislativo al Primer Plan de Oportunidades y Derechos 2007-2011, el cual fue un paraguas que comprometió organizadamente las acciones de política del Estado, e incluye un amplio espectro de derechos reivindicados en pos de la igualdad de oportunidades de las mujeres, desde las distintas manifestaciones de la violencia de género,

pasando por la participación política, el acceso a los medios de producción y al empleo, la corresponsabilidad del cuidado y la reproducción social, el acceso y efectivo derecho a la salud y a la salud sexual y reproductiva, entre otros. Cabe destacar que este Plan, elaborado entre los años 2006 y 2007 no incluye la trata de personas como un problema a ser abordado, pero es en este contexto de impulso del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), que se generan las primeras acciones al respecto.

Como fuera indicado en la introducción, una de las primeras acciones de reconocimiento de la trata de personas como parte de la agenda de política pública es la tipificación del delito, a través de la Ley de Migración, en la que se definen claramente el delito de la trata de personas y el de tráfico de migrantes.

El tráfico de migrantes, se concibe por la connivencia o facilitación para que personas ingresen o se mantengan en el país, incumpliendo las normativas migratorias vigentes.¹⁵

La trata de personas es tipificada por la concatenación de acciones delictivas producidas por el reclutamiento, transporte, acogida para el trabajo forzoso, la esclavitud, servidumbre, explotación sexual, extracción de órganos u otra finalidad que «... menoscabe la dignidad humana...» (Ley 18.250, 2008).¹⁶

Ninguno de los conceptos profundiza en las causas del problema, su análisis o las formas de persecución del delito, pero se identifican ambos en la mencionada ley.

Una década después, con la ley sobre Trata de Personas, se tipifican las diferentes finalidades de la explotación, describiendo todas las que se detectan a nivel internacional. El elemento central, definido por la finalidad es siempre un beneficio, sea económico o de otro tipo, producto de la explotación, para un tercero sea persona o conjunto de personas que

¹⁵ En el artículo 77 se identifica el tráfico de personas, definiendo que «Quien promoviere, gestionare o facilitare de manera ilegal el ingreso o egreso de personas al territorio nacional por los límites fronterizos de la República, con la finalidad de obtener un provecho para sí o para un tercero, será castigado con una pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría. Con la misma pena será castigada toda persona que en las mismas condiciones favoreciera la permanencia irregular de migrantes dentro del territorio uruguayo.»

¹⁶ El artículo 78 de la ley 18.250, se define la trata de personas: como aquellas personas que «... 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, 2008)

menoscabe los derechos humanos.¹⁷ En el artículo 4 de esta ley se definen más de catorce (14) modalidades diferentes de explotación de las personas, entre las que se destacan la trata con fines laborales, entre otras. Se distinguen allí la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud; la servidumbre y sus variantes (por deuda y por gleba); el trabajo forzoso; la explotación laboral; el trabajo infantil¹⁸ y la mendicidad forzada. Todas ellas, las que se pueden considerar en una dimensión más amplia, como variantes de la trata con fines laborales.

La esclavitud¹⁹ o sus prácticas análogas, se caracteriza por la carencia de libertad, implica el control absoluto de la víctima y es permanente en el tiempo, así como se encuentran atributos de propiedad de parte de los explotadores. Históricamente, la esclavitud estuvo transversalizada interseccionalmente por orígenes étnico-raciales como una práctica derivada del colonialismo. Actualmente, la ley uruguaya, retoma elementos históricos definiéndola en base al sometimiento absoluto, limitando la libertad de las personas.

La servidumbre²⁰ se diferencia de la esclavitud en que el grado de sometimiento no es absoluto, pero sí genera un estado de dependencia o sometimiento de la voluntad. Una de las especificidades está dada por la servidumbre por deudas, donde se somete a prestar servicios personales como garantía de la deuda no siendo éstos valorados equitativamente o no estando estipulados (sea en monto, naturaleza del servicio, o la duración para el cumplimiento de lo adeudado). En la literatura se describen situaciones vinculadas al área agropecuaria, como las más comunes en el mundo asociadas a antiguas prácticas medievales, sin embargo también se han detectado situaciones en las zonas urbanas vinculadas a otras tareas. La otra

¹⁷ Se define la explotación como: «la obtención de un beneficio, económico o de otro tipo, para el explotador o para terceros, mediante la participación o el sometimiento de una o más personas a cualquier tipo de acto o estado que lesione o anule sus derechos humanos» (Ley 19.643, 2018).

¹⁸ La modalidad de trabajo infantil tiene particularidades específicas como la utilización de niñas, niños y adolescentes en conflictos armados, para actividades ilícitas, además de otras formas laborales que por su naturaleza dañen su salud, seguridad o moralidad. En esta tesis, no se analizarán las modalidades vinculadas al trabajo infantil, puesto que el análisis sólo se realiza con un recorte de personas adultas.

¹⁹ La ley define a la esclavitud como: «situación y condición social en la que se encuentra una persona que carece de libertad y se desconocen sus derechos por estar sometida de manera absoluta a la voluntad y el dominio de otra, ejerciéndose sobre ella alguno de los atributos del derecho de propiedad» (Ley 19.643, 2018).

²⁰ La Ley describe el sometimiento cuando «... la persona victimaria por cualquier medio induce, obliga o condiciona a la persona víctima a realizar actos, trabajos o prestar servicios» (Ley 19.643, 2018).

especificidad de la servidumbre es por gleba, en la que la obligatoriedad está dada por la ley, la costumbre o un acuerdo, sin libertad para modificar la situación.

El trabajo forzoso²¹ u obligatorio centra su concepto en la utilización de la amenaza para efectivizar la explotación, en personas adultas. Se caracteriza por el engaño, las falsas promesas, la utilización de la violencia para mantener a la persona trabajando o amenazas a la persona o a sus familiares o seres queridos.

La explotación laboral,²² está caracterizada por incluir prácticas o condiciones laborales que afectan la dignidad de las personas, violentando los derechos laborales.

Hay otras modalidades que, aunque tienen mundialmente menor frecuencia o están menos estudiadas, también se incluyen en la ley como ser: venta de niños, niñas o adolescentes, remoción de órganos, matrimonios forzados o serviles, embarazo forzado, entre otros.

Protección a trabajadoras domésticas

Aunque son muchas las normativas que dan protección a quienes trabajan, es relevante destacar el reconocimiento legal al valor del trabajo doméstico remunerado, o sea la contratación de personal para desempeñar las tareas de reproducción social cuando las mujeres salen al mercado de trabajo.

En Uruguay recién en 2006 (Ley 18.065) se legisla el trabajo doméstico. Significa que aquel trabajo que las familias salarizaban a través de la contratación de trabajadoras domésticas para realizar las tareas del hogar o para cuidados de dependientes (niñas, niños, discapacitados o enfermos), no tenía una protección social específica que reglamentara las

²¹ Trabajo forzoso es definido por la Ley nacional como: “todo trabajo o servicio exigido a una persona bajo la amenaza de un castigo o un daño en perjuicio de sí misma o de un tercero. Entre otras formas de trabajo forzoso se incluyen situaciones en las que la persona es obligada a permanecer a disposición del empleado con engaños, falsas promesas, la confiscación de los documentos de identidad o migración, el uso de la fuerza, la amenaza de violencia contra ella o sus familiares o la amenaza de denuncia a la policía o a las autoridades migratorias (Ley 19.643, 2018).

²² Por explotación laboral, la Ley define «Sometimiento de una persona a trabajos, prácticas o condiciones laborales que afectan notoriamente su dignidad, suprimiendo o violando los derechos reconocidos por los convenios internacionales o regionales de derechos humanos disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o convenios colectivos» (Ley 19.643, 2018).

tareas y protegiera a las trabajadoras, lo que evidencia la invisibilidad de las tareas domésticas.

Esta normativa, que además coloca a Uruguay en ser el primer país en firmar el Convenio 189 de la OIT, sobre trabajadoras domésticas, permitió un cambio radical en los derechos laborales de quienes desarrollan sus actividades al interior de otros hogares, homologando los derechos a cualquier otra relación laboral.

Además de conceptualizar las tareas que se realizan en el ámbito doméstico, tanto de trabajo en el hogar como de cuidado, se identifica en cada uno de sus artículos los aspectos concretos sobre limitación de la jornada laboral, descansos, licencias, indemnizaciones, la documentación, entre otros aspectos, garantizando los derechos de todas las trabajadoras domésticas.

Entre los artículos, hay uno en particular, que habilita a realizar inspecciones de parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con la autorización judicial correspondiente. Esta inclusión, efectúa un cambio sustancial en tanto el hogar deja de ser un ámbito absolutamente privado para, en ocasiones particulares y con los permisos debidos, inspeccionarse como espacio de trabajo para personal contratado.

La inclusión y puesta en práctica de esta ley, es un avance sustantivo en derechos para las personas, puesto que es un grupo vulnerable en términos de los riesgos a sufrir explotación laboral por parte de empleadores.

b. Políticas públicas, definición de agendas y abordaje estatal

La definición de políticas públicas, permitirá en este apartado analítico encontrar respuestas a algunas de las preguntas que se efectúan en esta tesis. Es así que se considera oportuno considerar la idea inicial de Subirats (2008), que define sencillamente a ésta vinculada a una «... resolución de un problema público, reconocido como tal en la agenda gubernamental [...] respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable». (Subirats, 2008, p. 35)

La literatura especializada coincide en que las políticas públicas son acciones organizadas desde el ámbito gubernamental, político y administrativo, para resolver problemas reales que

afectan a la ciudadanía. Se profundiza a través de Knoepfel quien aporta en que esta es una concatenación de acciones o decisiones intencionales:

... coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Knoepfel, 2007, p. 12)

Estas acciones siempre son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimas²³. Son producto del Estado, que se expresa formalmente, en instrumentos legales mediante herramientas técnicas y administrativas (García Prince, 2008), aunque intervengan ámbitos privados y de la sociedad civil, es el Estado, el que le da la formalización a la concatenación de acciones articuladas y las transforma en una política pública. Existen proyectos piloto o acciones de carácter iniciales que son fases previas a la política pública, para luego formalizarse y transformarse así en una de ellas.

Diversos autores (Subirats, 2008; García Prince, 2008, entre otros) especifican las principales condiciones que deben tener las políticas públicas, las que a grandes rasgos coinciden en sus elementos constitutivos, aunque no todos hacen una lectura desde una perspectiva de género. Se realizará una mirada considerando la existencia de políticas, programas o acciones desde una perspectiva de género e interseccional, así como poniendo foco en las ausencias, puesto que también es una forma de hacer política pública que impacta a las condiciones de desigualdad (García Prince, 2008).

Por tanto, por su estructura práctica y con la cual se coincide en los aspectos principales, se sigue a Subirats (2008), para describir los ejes que estructuran las políticas públicas. Discrimina: a) «la solución de un problema público», como resolución a una situación de insatisfacción social; b) «la existencia de grupos – objetivo de origen del problema público», por lo que debe detectar a aquellos actores responsables de la existencia del problema; c) «una coherencia al menos intencional», que implica necesariamente un sostén conceptual

²³ Más específicamente García Prince indica que las acciones son llevadas a cabo por personas «... investidas de legitimidad gubernamental...» (García Prince, 2008, p. 23)

que permita analizar y proponer acciones encadenadas hacia el mismo fin; d) «existencia de diversas decisiones y actividades», que deben superar las acciones puntuales o específicas; e) «programa de intervenciones», puesto que las acciones deben estar concatenadas en más de un programa para efectivizarse en una política; f) «papel clave de los actores públicos», sean actores integrados al sistema político-administrativo o privados, en el caso que concierne a este análisis, vinculado a la sociedad civil organizada, que tengan legitimidad de acción e intervención; g) «existencia de actos formales», esto implica la efectivización de acciones en tanto la omisión de las mismas no sería considerada una política pública para Subirats, aunque aclara que algunas no acciones pueden ser parte de una acción de política pública organizada; y h) «naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades», aunque el mismo sea de distinto tenor, requiere cierto grado de obligatoriedad.

Entre los últimos se indican los actos formales, los cuales son necesarios, en tanto acciones concretas proactivas hacia la búsqueda de soluciones al problema o la desactivación de programas o acciones.

Sin embargo, no se puede dejar de lado que, como indica García Prince (2008), Thomas Dye ya en la década de 80, las políticas públicas son todo «aquello que el gobierno decide hacer o no hacer». Delgado (2009), habla de que las no-decisiones u omisiones de política pública generan impactos, que al decir de García Prince (2008), desde la mirada de las políticas de igualdad, deja en evidencia que la ausencia de políticas públicas, son en ocasiones, decisiones expresas que impactan en la igualdad de género. Su mirada radica en que no existe la neutralidad de género en las políticas públicas, puesto que aquellas que son ciegas a las discriminaciones de género profundizan las inequidades. Es así que no sólo se busca profundizar en el análisis de cuáles acciones se han efectuado para el diseño de una política pública, sino también qué acciones se ha omitido realizar o se ha evitado efectivizar en la búsqueda de soluciones a la trata con fines de explotación laboral.

En relación a la construcción de la agenda pública para su transformación en política pública, la literatura indica varias etapas que van desde el reconocimiento del asunto como problema, a la implementación de acciones y posteriormente a la evaluación de la política (Nelson, 1978; Subirats, 2008 y García Prince, 2008).

Siguiendo la descripción de Subirats del ciclo de la política pública se describen según las siguientes fases: 1) surgimiento de los problemas: cuando se reconoce la existencia de una situación problema a nivel social, una necesidad colectiva o una insatisfacción; en esta etapa o fase, los actores privados o de la sociedad civil se transforman en actores relevantes a la hora del llamado de atención por parte de los actores político-administrativos; 2) la inclusión en la agenda: cuando se toma conciencia de la situación problema de parte de los actores político-administrativos; 3) la formulación y decisión del programa de política pública: en tanto se priorizan y especifican los programas a llevar a cabo para la resolución del problema; 4) la implementación: en la medida que se lleven a cabo los programas definidos; y por último, 5) la evaluación: donde se analiza el impacto efectivo de dicha política.

En cada una de estas se realizan preguntas vinculadas a la descripción del problema y de los actores vinculados, (Nelson, 1978 y Subirats, 2008), las que serán analizadas en el apartado analítico. Entre los principales actores relevantes descritos se encuentran el Estado, la comunidad productiva, la comunidad política y la sociedad civil. Esta última, se ha ido transformando en una ciudadanía activa, organizada e incidente (García Prince, 2008), lo que además de poseer un status jurídico formal, identifica problemas, propone acciones y monitorea la implementación de las políticas.

Delgado (2009), profundiza en las etapas y subsistemas de las políticas públicas: es así que identifica los factores que influyen en el acceso de los temas-problema a las agendas públicas. Influyen «...variables asociadas a las dinámicas del sistema político...» (Delgado, 2009, p. 11) vinculadas al poder de los actores, sus intereses, los medios de comunicación, entre otros; «...variables relacionadas con la calidad y la magnitud del apoyo político y social...» (Delgado, 2009, p. 11), y otros factores asociados directamente al problema y que tienden a hacer más viable que se transforme en un problema público, entre ellos, la autora destaca por ejemplo, la existencia de crisis, riesgo de que se agrave el problema, que provoque situaciones emotivas y atraigan a los medios de comunicación.

Al decir de García Prince, las acciones de política pública están destinadas a realizarse desde los Estados con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de las personas. Requieren necesariamente focalizarse hacia la igualdad de género, por lo cual no son sólo las políticas destinadas especialmente a las mujeres, sino aquellas que tienden hacia la igualdad

de derechos (de jure), de oportunidades y de hecho (o de facto), promoviendo así la equivalencia humana (García, 2011).

c. Institucionalización de las cuestiones de trata en el Uruguay

Las acciones que se llevaron adelante desde las políticas de género, deben enmarcarse en esta nueva institucionalidad que es el Ministerio de Desarrollo Social, creado en 2005, según Ley 17.866. Instalado por primera vez en el país, concentra organismos existentes destinados a las políticas sociales de niñez, adolescencia, juventud y mujer. Se integran los existentes Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU),²⁴ Instituto Nacional de la Juventud (INJU) e Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).²⁵

Cada uno de los organismos se incorpora con sus particularidades y recursos; sin embargo, importa destacar que el INMUJERES bajo la creación del MIDES, se conforma como una nueva organización. Se redefinen sus cometidos, se incluye presupuesto y dirección rentada, elementos esenciales para la institucionalidad que no tenían hasta entonces. Se define el foco en las políticas de género y promoción de la igualdad, dándole el cometido de ser el «... organismo rector de las políticas de género, responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación y ejecución de las políticas públicas desde la perspectiva de género así como también de su seguimiento y evaluación...» (Ley 17.866, 2005, artículo 6)

Desde el primer análisis sobre trata sexual, diagnóstico encargado por OIM a González y Tuana (2006), que da pie a la publicación *Invisibles y Silenciadas* se consideran como principales variables para abordar el tema el necesario desarrollo de acciones de coordinación interinstitucional, la formación para el abordaje de la temática, las reglamentaciones específicas de los organismos, la existencia de medidas en programas o planes para enfrentar el problema, así como el necesario presupuesto concreto para abordar el tema y poner en práctica acciones (González y Tuana, 2006).

Es así que la estrategia inicial para generar una articulación entre los actores de política pública y la sociedad civil, se efectúa a través de la creación de la Mesa Interinstitucional

²⁴ Ex Instituto Nacional del Menor (INAME).

²⁵ Ex Instituto de la Familia y la Mujer.

para la prevención y el combate de trata de personas con fines de explotación sexual, la que es liderada por el INMUJERES. Esta es una estrategia de transversalidad o mainstreaming de género (García Prince, 2011), de manera que pueda permear las políticas desde una multiplicidad de espacios y acciones.

La mesa se instala sin formalización pero con la integración de representantes de organismos públicos: Poder Judicial, Ministerio del Interior (MI), Salud Pública (MSP), Desarrollo Social, Educación y Cultura (MEC), Turismo y Deporte, Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (CONAPEES); representantes de la sociedad civil: Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS), Casa Abierta, Foro Juvenil-El Faro, Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (INMUJERES, 2010, p. 46), estos actores se congregan en reuniones periódicas con la finalidad de comenzar a delinear una política pública para el abordaje de la problemática.

En este primer proceso la Mesa interinstitucional se inicia identificando los problemas principales en situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual, lo que permitió elaborar una hoja de ruta con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), que tuvo por objetivos brindar herramientas teóricas y lineamientos específicos para la intervención desde el organismo (INMUJERES, 2010). Se conforma así un equipo desde el INMUJERES, y comienzan a efectuarse acciones de sensibilización.

Hasta el año 2015, momento en el cual se constituye formalmente la Mesa, a través de un decreto presidencial, esta sólo tuvo cometidos vinculados a la explotación sexual. Amplía su objeto principal a la trata de personas, creándose así la Mesa interinstitucional para la prevención y el combate a la trata de personas (Decreto 304/2015), con el objetivo de:

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 socio económica.

Se efectúan modificaciones en la integración de la Mesa, la cual suma nuevos ministerios, destacándose la participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad y Social (MTSS), y se

integra a la central sindical (el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)).²⁶ Los cambios en la integración son resultado de una modificación en la perspectiva de la problemática, dando participación a los órganos vinculados a la explotación laboral de las personas.

Esta acción de política pública, es recientemente fortalecida por la Ley de Prevención y combate de la trata de personas, que considera la creación e integración del Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas. Este Consejo, se ve modificado levemente respecto al definido en la Mesa interinstitucional: se integra el Ministerio Público y Fiscal al MEC; se elimina la participación de los ministerios de ganadería y transporte y de la central sindical, se agrega el Ministerio de Economía y Finanzas. Paralelamente, se indica que se «... procurará el asesoramiento permanente de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)...» (Ley 19.643, 2018, capítulo 2, artículo 7).

d. Planes y programas

Las acciones sobre la trata de personas, organizadas en formato de planes o programas de trabajo en el marco de las políticas públicas desarrolladas en el país, recién se incluyen con el *Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con una mirada generacional*, llevado adelante en el marco del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD). En éste se encuentran múltiples actividades en sus diferentes líneas de acción, con un énfasis particular en la trata con fines sexuales, no habiendo ninguna actividad exclusiva para las otras finalidades (CNCLVD, 2015).

La incorporación de la temática en particular en forma organizada y comprometida públicamente es reciente. El Plan de Acción elaborado en el marco de la Mesa

²⁶ Se pasa a integrar con 16 órganos públicos y 4 representantes de la sociedad civil organizada. Siendo nuevos participantes: Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Turismo, INAU por CONAPEES, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y al Ministerio de Defensa; se incluye un representante del Poder Legislativo a través de la Bancada Bicameral Femenina.

Interinstitucional se presenta en julio de 2018, como parte de las acciones encomendadas por la Ley 19.643. Con el objetivo general de «consolidar y optimizar la respuesta interinstitucional para la prevención, detección, atención, investigación, combate, sanción, reparación, a fin de avanzar hacia una política integral sobre trata de personas...» (INMUJERES, 2018, p. 50), se prevé por primera vez en las orientaciones de política pública, incorporar la trata con fines de explotación laboral como una línea de acción a transitar fundamentalmente mediante la efectivización de capacitaciones.

e. Instrumentos concretos de atención y protección

Específicamente en términos de las acciones de prevención que se llevan adelante en referencia directa a la trata de personas, se destaca históricamente el Programa Piloto de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial, liderado por INMUJERES, con financiamiento de la Unión Europea, como el primer antecedente relevante vinculado al tema. Luego de lo cual se han generado acciones de capacitación, campañas de sensibilización y elaboración de guías de actuación, con financiamiento nacional e internacional sensibilizando y capacitando a personal vinculado a las relaciones exteriores, personal social y de seguridad y justicia, a nivel local y fronterizo (INMUJERES, 2010, 2018; MTSS, 2015 y Tuana, 2018).

Respecto a la atención de personas víctimas de trata de personas, existe en el país un servicio de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, instalado en Montevideo desde 2011, mediante un convenio realizado entre el INMUJERES y la ONG El Paso (Tuana, 2018), el cual ha atendido más de 551 personas, en su amplia mayoría mujeres, desde su instalación en 2011 a mayo de 2018 (El Paso, 2019).

Si bien la creación de la ley es reciente, ya existían herramientas de carácter instrumental que sirven de manuales de procedimientos ante situaciones concretas de trata con fines de carácter sexual, las que fueron puestas en práctica a partir del 2012 a nivel regional y nacional.

La Reunión de Ministros del Interior, aprobó en 2012 la Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados, la cual tiene como objetivo brindar las pautas de acción

y prevención del delito de trata de personas, así como la identificación de presuntos tratantes y detección temprana de presuntas víctimas. En este documento acordado entre los organismos del MERCOSUR, se manifiestan las diversas formas de explotación posibles y se detallan otras, además de la trata con fines sexuales que suele ser la más común. Esta herramienta aporta a la identificación de los mecanismos de engaño que se utilizan para explotar a las víctimas, como ser el endeudamiento inducido, la restricción de libertad, la falta de acceso a bienes, el abuso de poder, la retención de documentación, se destacan también el engaño y falsas promesas en las condiciones de trabajo, en las que es frecuente el «... reclutamiento de mujeres para el trabajo doméstico y de niñera, que luego son obligadas a ejercer la prostitución...» (MERCOSUR, N.º 01/12, 2012, p. 11). Aunque la finalidad última sea la explotación sexual, se visualiza la existencia de situaciones que efectivizan finalidades de explotación de manera simultánea o una mediada por la otra.

Tanto en esta Guía, como en otras investigaciones (González y Tuana, 2012; 2012a; Casillas, 2006), la cuestión del consentimiento de las víctimas es un hecho muy relevante, por los vicios que genera el aparente consentimiento, aunque este haya sido dado en el marco de procesos de engaño.²⁷ Cabe anotar que este documento, destinado a la prevención de todas las manifestaciones de trata de personas, tiene un enfoque especialmente focalizado hacia la explotación sexual, ya que es la modalidad más frecuente detectado en su momento, en los pasos de frontera.

Específicamente en base al estudio realizado por González y Tuana (2012 a), se elaboró una Guía Regional para la Detección, Intervención, Rescate y Reinserción para Mujeres Víctimas de Trata con Fines de Explotación Sexual y el Mecanismo para la Articulación para la Atención de Mujeres en Situación de Trata Internacional (MERCOSUR/CMC/REC N.º 09/12), aprobado por la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del

²⁷ Como se indica en la Guía: «... no obstante de que exista “consentimiento” respecto de determinadas condiciones de trabajo [...] hay casos de hombres que dieron su consentimiento para lo que creían que sería un empleo temporal legítimo en, por ejemplo, la construcción o el campo, y acabaron viéndose atrapados en el lugar de trabajo, sin pago alguno, siendo objeto de malos tratos y en condiciones inhumanas. El engaño o el fraude habitualmente se presentan en la etapa de captación o reclutamiento de las víctimas en sus lugares de origen. Para ello, suele recurrirse a la publicación de avisos clasificados en medios gráficos de distribución masiva como los diarios y revistas, así como también es frecuente su publicación en la vía pública y en sitios web» (MERCOSUR, N.º 01/12, p. 12, 2012).

Mercosur (RMAAM), el cual sirve de manual de procedimiento ante casos concretos. En él se encuentra literatura conceptual y las perspectivas de abordaje con que es necesario actuar ante una situación de trata: el enfoque de derechos, las perspectivas de género y étnico-racial, y el paradigma de abordaje en red explicitan los ejes para la intervención y la acción. Guían acerca de los principios éticos y jurídicos para llevar adelante la tarea, como ser la igualdad y no discriminación,²⁸ dar prioridad de derechos a las víctimas, respetar los derechos humanos de circulación, acceso al asesoramiento, voluntariedad y consentimiento informado, confidencialidad, asistencia, entre otros. Explicitan de manera exhaustiva los mecanismos de atención, la intervención y acciones para la integración social de las víctimas.

Estrictamente en trata laboral, no hay ninguna herramienta concreta para el tratamiento del problema, exceptuando los mandatos surgidos de la ley sobre trata de personas. Como medidas de prevención se han realizado protocolos de actuación para asesorar en derechos a los y las migrantes, población vulnerable al incumplimiento de la legislación nacional y al goce de sus derechos humanos.

4. ASPECTOS TEÓRICO CONCEPTUALES, MIRANDO LA DESIGUALDAD

Se incluirán en este apartado, aspectos teórico conceptuales que se consideran fundamentales para el análisis. Se inicia con las diferencias entre trata de personas y tráfico de migrantes, para continuar con los aspectos vinculados a la perspectiva de género, concebida desde un análisis de la supremacía del poder masculino que da origen a múltiples desigualdades, especialmente, la división sexual del trabajo. El enfoque interseccional o de discriminaciones múltiples permite mirar los casos desde derechos vulnerados históricamente, además del género, el origen étnico-racial y la clase social.

Entender el fenómeno de la trata de personas, no sólo implica comprender el proceso en términos de reclutamiento, traslado y explotación, también requiere comprender las principales finalidades para las cuales son explotadas las víctimas, y diferenciándolo de otros

²⁸ Se entiende el concepto de discriminación como lo hace la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer-CEDAW, el que en su artículo 1 se define como aquellos mecanismos de distinción o exclusión que tienen por objetivo impedir o delimitar el ejercicio de los derechos fundamentales.

conceptos como tráfico de migrantes. La delimitación entre trata con fines laborales, explotación laboral y precariedad laboral, permitirán generar el análisis de los avances del diseño de la política pública en el Uruguay actual; para lo cual se requiere comprender cómo la trata de personas funciona en el contexto actual del capitalismo global.

Para comprender de manera ejemplificada los principales aspectos conceptuales que hacen a la trata de personas, se describen algunas investigaciones sociales realizadas en América Latina y especialmente los antecedentes analíticos de carácter social registrados en el país.

a. Entre el delito y la vulneración de derechos

La trata de personas y el tráfico de migrantes

El tráfico de migrantes no es, necesariamente, parte del delito de la trata, pero pueden estar entrelazados y confundirse (González y Tuana, 2012 a; SNJ, 2013), sea porque la terminología inglesa y portuguesa ha aportado a la confusión²⁹, porque están íntimamente relacionados como actividades delictivas o por ambas cuestiones, en español se suelen confundir. Son conceptos interconectados, pero no iguales, en la legislación se definen ambos términos en forma conjunta.

En el proceso de la trata internacional de personas, no existe, necesariamente, tráfico de migrantes puesto que el ingreso es legal, sea mediante visado o residencias. Por lo que se puede dar entonces, el delito de trata de personas, sin haber contravenido la normativa migratoria.

La migración irregular y el tráfico de migrantes, ambos delitos contra los Estados, suelen contar con la voluntad de la persona en el ingreso a un país sin autorización, que da un consentimiento expreso y genuino. En el primero sólo se viola legislación administrativa; en ocasiones la migración irregular se efectiviza una vez vencido el visado (autorización de ingreso y permanencia) de las personas en un país. En estos casos no existen agentes externos de captación ni de traslado, ni la finalidad es la explotación.

²⁹ En inglés el término trata de personas se traduce por *trafficking in persons*, mientras que el término tráfico de migrantes es *smuggling*. En portugués la trata de personas es *tráfico de pessoas* y tráfico de migrantes, se traduce por *contrabando de migrantes*.

En el caso del tráfico de migrantes,³⁰ siempre existe un agente externo (al igual que en la trata de personas), responsable del reclutamiento o captación, y suele darse bajo el consentimiento de las personas con el objetivo de llegar a un país sin las autorizaciones necesarias. Las condiciones con los traficantes son negociables y el vínculo es acotado en el tiempo, finaliza ni bien se llega al país de destino. Está directamente relacionado con la migración irregular de una persona a un país sin la autorización debida, sea por visado, autorización de residencia, entre otras.

El riesgo en el tráfico de migrantes es la violación de sus derechos humanos durante el trayecto e incluso el riesgo de que cambie el delito y durante este trayecto se transforme en trata de personas.

Ambas cuestiones, el tráfico de migrantes y la trata de personas, son temas que están altamente vinculados a cuestiones delictivas y asociadas al crimen organizado nacional e internacional, por lo cual las miradas globales son relevantes en este aspecto.

En el caso de las personas migrantes que se encuentran en situación de irregularidad, se suelen desconocer sus derechos y cuentan con escasa información del país, lo que las transforma en personas más vulnerables para ser víctimas de explotación y trata.

Respecto a la diferenciación entre trata y tráfico de personas, mientras que la primera atenta contra las personas y afecta directamente a sus derechos humanos, el delito de tráfico está vinculado con la contravención de las normas migratorias de los países.

Cuando se configura la trata de personas, durante la captación siempre hay agentes externos y el consentimiento,³¹ aunque aparente, es viciado. La relación no finaliza con el ingreso al país, sino que se materializa en la explotación, la relación con el tratante es más prolongada que en el tráfico de migrantes (González y Tuana, 2012b y SNJ, 2013).

³⁰ El tráfico de migrantes se define como «...la adquisición, para obtener, directa o indirectamente, beneficio financiero u otro material, de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del que dicha persona no sea ciudadana o residente permanente» (UNODC, 2000), según el art. 3 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

³¹ Más adelante se ahonda en el tema consentimiento viciado en los casos de trata de personas.

La trata como proceso delictivo

Como se indicó en los capítulos antecedentes, donde se especificó la legislación nacional y acuerdos internacionales, la comprensión de la configuración del delito de trata de personas, requiere necesariamente que se consideren las siguientes acciones fundamentales: el reclutamiento o captación, el transporte o traslado, acogida o recepción, y la finalidad, que siempre es la explotación, pero se manifiestan de diversas formas o modalidades como la sexual y la laboral (Protocolo de Palermo, 2002, Ley 19.643, 2018). Todas se llevan adelante a través de engaños o amenazas más o menos explícitos, los que son denominados en el Protocolo de Palermo como medios de coacción. Este complejo proceso de articulación de acciones delictivas pueden tener fines económicos o no (aunque la finalidad última siempre sea un beneficio); pueden darse de manera concatenada o no, incluso puede no efectivizarse la explotación, pero sí existir el delito, en tanto y en cuanto el proceso de la trata se lleve a cabo y la finalidad prevista sea la explotación, vulnerando los derechos de las personas.

Específicamente el traslado puede o no ser entre países, configurándose así la trata de personas interna o internacional. Siempre este traslado tiene como consecuencia el desarraigo de las personas, el desconocimiento del nuevo lugar y la inseguridad que ello genera. También puede darse el traslado de una persona de zonas rurales aisladas a un centro urbano metropolitano donde las pautas culturales son diferentes, lo que también genera desarraigo.

La legitimación del abuso de poder es así múltiple (Casillas, 2015), sustentado en las prácticas culturales micro y macro sociales que se instalan en todo el proceso de la trata. Los factores que favorecen la producción social de la trata y los elementos que facilitan que las personas sean vulnerables a sufrir esta violación de derechos humanos son claves para entender el fenómeno. Así las múltiples discriminaciones vividas por algunas personas generan procesos de desigualdad que se transforman en factores de vulnerabilidad, los que facilitan la posibilidad de sufrir situaciones de explotación, trabajo forzoso o trata.

Una mirada de género en el trabajo forzoso y la explotación laboral

Trabajo forzoso y explotación son conceptos que requieren ser profundizados. La línea divisoria entre unos y otros suele confundirse la academia y los organismos internacionales

en pos de aportar a la definición de las políticas públicas han generado aportes para su diferenciación conceptual.

Siguiendo la literatura e informes internacionales en referencia al tema de trabajo forzoso, se encuentra que este no es novedoso, sino una modernización de la antigua esclavitud. Definido en el derecho internacional como «trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente [...] antítesis del trabajo decente ...» (OIT, 2005, p.5), se manifiesta a través del control abusivo de un ser humano hacia otro, sea a través de la coacción o negación de la libertad.

El trabajo forzoso no es equiparable a la precariedad laboral pero sí es una manifestación extrema de esta. Sin embargo, no deben confundirse, ya que los bajos salarios o condiciones laborales de informalidad, no implican necesariamente el trabajo forzoso. Este solo se constituye cuando existen los medios coercitivos, más o menos violentos, incluyendo la amenaza de una pena, la violencia física o confinamiento o incluso las formas más sutiles como la violencia psicológica (Novak, Namihas, 2009; Pacecca, 2011, entre otros).

Parella siguiendo a Wrigth, entiende que la explotación requiere de tres elementos básicos: uno vinculado al bienestar material de los explotadores, el que depende causalmente de lo extraído a quienes explota; otro elemento vinculado al denominado “principio de exclusión” que hace que los explotados no puedan acceder ni controlar los recursos productivos. Por último, el “principio de apropiación” que está directamente vinculado a que la exclusión del bienestar de unos – explotados - pasa por la apropiación del trabajo (que permite generar bienestar) de los otros – explotadores. (Parella, 2004, p. 92).

En las mujeres inmigrantes coinciden las tres condiciones que hacen que la explotación sea un riesgo cercano. Son las más vulnerables puesto que carecen de redes sociales suficientemente potentes en sus nuevos lugares de residencia, no tienen acceso ni control sobre las posibilidades laborales que el mercado les ofrece, que además es escaso, y están en condición de vulnerabilidad y desprotección. La sensación de doble responsabilidad, está dado en las mujeres inmigrantes, en tanto «...asumir un trabajo doméstico supone una elección dolorosa, ya que es un trabajo pagado pobremente y que requiere que cuiden de las familias de otros mientras que ellas tienen que dejar de lado a las suyas propias» (Federici, 2018, p. 133)

Además, existen hogares, con doble salario y necesidades de resolver los cuidados y el trabajo doméstico que permitan la reproducción social de las familias, que están dispuestos a apropiarse de parte del bienestar de las otras, generando bienestar propio, pero primordialmente, están dispuestas a salarizar el trabajo al interior del hogar. Además, esta condición no sólo se da al interior de los hogares, sino que se da entre naciones, dando lugar a las migraciones económicas.³²

Es fundamental aclarar que no toda la explotación laboral, como es descrita por Parella, es necesariamente trata de personas. Sin embargo, este concepto es útil para comprender el alcance de la idea de explotación en este marco.

Las redes delictivas

Este proceso delictivo implica la participación de múltiples actores, redes delictivas más o menos organizadas que intervienen en las diferentes acciones, con el objeto último del beneficio económico. La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional define a un grupo de tres o más personas que se organizan con fines delictivos.³³

Los actores participantes pueden ser múltiples. En varias investigaciones se identifica entre los explotadores a los reclutadores, intermediarios o facilitadores, responsables de la acogida, el alojamiento o la vigilancia, responsables de la administración del negocio y el beneficiario principal (comúnmente llamado el explotador). También se encuentran otras figuras ante ellos, quienes se benefician de manera indirecta como los explotadores-clientes

³² Al decir de Parella «...los tres principios se cumplen para el caso de la mujer trabajadora de origen inmigrante, como consecuencia de la organización social de la producción y de la reproducción. Ello da lugar a una serie de interacciones que establecen una relación de explotación entre, unas familias de “dos salarios», cuyas mujeres no pueden asumir el volumen total de trabajo doméstico y familiar que se les adjudica ... y, por otro, unas mujeres inmigrantes que, por razones económicas y debido al diferencial salarial existente en relación a sus países de origen, están dispuestas a ofrecer sus servicios a bajo coste. (Parella, 2004, p. 92)

³³ La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional es definido como «... un grupo organizado estructurado entre tres o más personas que exista durante un cierto tiempo y que actúe concentradamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material» (González y Tuana, 2012, p. 30)

del delito o que hacen uso de los productos generados por las víctimas de trata, quienes no siempre son conscientes de que están participando de esta red, pero forman parte de ella. Los explotadores son en general varones, pero no únicamente, las mujeres también suelen ser reclutadoras (especialmente en la trata sexual), reforzando la idea de relaciones afectivas y de confianza interviniente (González y Tuana, 2006, 2012a, 2012b; SNJ, 2013).

En Informes de la UNODC (2014), se identifican tres grandes grupos de organizaciones delictivas: organizaciones nacionales a pequeña escala (o domésticas), en las que el número de víctimas es reducido, los tratantes son uno o muy pocos, y la organización en general es nula o muy reducida. Las organizaciones subregionales a mediana escala son intermedias en todos los aspectos. Por último, las organizaciones transnacionales a gran escala, donde los tratantes conforman un importante número de personas, así como las víctimas también son muchas, tanto la inversión como las ganancias son elevadas, la actividad delictiva es duradera y se requiere una compleja organización para efectuar las acciones que requieren la trata de manera exitosa (UNODC, 2014, p. 10)

Las redes pueden o no ser transnacionales, muchas de ellas están vinculados a actores de múltiples países, especialmente cuando hay migrantes, según la finalidad del delito, sea la explotación sexual o la explotación laboral, pueden tener características diferenciales.

La literatura indica que las redes no necesariamente tienen que estar vinculadas a las redes del crimen organizado transnacional ni estar en su totalidad abocadas a la ilegalidad. Por el contrario, tienen apariencia legal por ejemplo formalizan las relaciones de trabajo. Tampoco «...basan sus operaciones o aseguran su subsistencia en métodos violentos, de ser así se tornarían visibles y rastreables ...» (Casillas, 2006, p. 202).

Las redes pueden ser estructuras jerarquizadas, aunque no excesivamente rígidas puesto que no podrían subsistir, o tener estructuras de tipo ocasional. Pueden ser pequeñas, familiares, con un número mínimo de integrantes y escasamente organizadas. Es usual que estén vinculadas a redes de narcotráfico.³⁴ Las redes, pueden organizarse a través de pequeñas

³⁴ La OIT, define: «Las redes de la trata para la industria del sexo no actúan exactamente igual que las agencias que reclutan migrantes para su explotación laboral, las cuales suelen ser menos complejas que las organizaciones de delincuentes que dominan el comercio del sexo. La trata de mano de obra se encubre a menudo con apariencias legales, verbigracia por conducto de agencias privadas de contratación, en forma de un trabajo contractual o incluso al amparo de planes de trabajo estacional». (OIT, 2005, p.59)

células no jerarquizadas, donde cada componente desarrolla diversas funciones, como suele suceder en las redes familiares (o de vínculos cercanos) (Casillas, 2006).

Sin embargo, en estas y en las otras se suelen cumplir todos los roles y acciones que requiere la trata de personas. Los tratantes utilizan complejos mecanismos involucrando actores vinculados al poder público, ya sea para la falsificación de documentación, evitar inspecciones o la búsqueda de la connivencia del delito, al decir de González y Tuana (2012a) «... la corrupción es un factor esencial para que persista la red» (2012 a, p. 30).

La cuestión del consentimiento

La búsqueda del aparente consentimiento por parte de la víctima, obtenido mediante la fuerza, es el objetivo de la utilización de medios de engaño para lograr la finalidad prevista. Pero entre el engaño y el sometimiento, se encuentran múltiples mecanismos algunos más violentos e inesperados como el rapto y otros más sutiles como el fraude, el abuso de poder o el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, que hacen nulo el consentimiento.

Desde la literatura (SNJ, 2013; entre otros), la investigación de ENAFRON en particular, se encuentran cuatro niveles relacionados con el problema del consentimiento: primero, total coacción cuando el consentimiento es nulo; segundo la efectivización de un fraude, el caso de víctimas engañadas para que realicen actividades diferentes a las vinculadas a la explotación, por ejemplo víctimas que son trasladadas con su consentimiento para realizar una tarea y luego las obligan a ejercer otra tarea, incluso la prostitución; tercero el nivel de engaño menor, cuando las víctimas conocen la finalidad de las tareas que van a realizar pero no en su cabalidad, por ejemplo, saben trabajar en la industria del sexo, pero no en la prostitución, y cuarto quienes sabían la actividad que van a ejercer, pero desconocen el grado de control, endeudamiento, intimidación y explotación, a la cual iban a ser sometidas (SNJ, 2013).

Se complejiza la problemática cuando el traslado tiene voluntariedad por parte de las personas víctimas, porque tuvieron la intención inicial de migrar interna o internacionalmente, configurándose tráfico de personas.

Hay situaciones específicas, vinculadas a la migración que sí tienen el consentimiento de parte de las personas para la realización de un traslado delictivo, o incluso para la realización de una tarea, pero son las sistemáticas propuestas engañosas y el abuso de poder detentado para explotar a las personas, lo que lo materializa la violación de los derechos humanos.

El abuso de poder es el elemento central, efectivizado en el engaño, la amenaza, o la utilización de violencia (sea física, psicológica o sexual), pero también es un medio para el sometimiento, la recepción de pagos o beneficio para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Se da entonces lo que todos los autores identifican como las distintas formas de vicios del consentimiento (González, Tuana; 2012a), lo que hace a la situación de abuso por momentos visible y por momentos velada.

En referencia al vínculo entre los tratantes y las víctimas este suele ser ambivalente, ya que en ocasiones se generan vínculos permanentes de carácter personal, lo que hace más compleja la detección del delito. Vínculos que en la explotación sexual se visualizan en la relación entre mujeres en situación de prostitución y proxenetas, y en la explotación laboral entre trabajadoras domésticas y familias.

b. Desde la trata sexual a la laboral, la investigación específica escasea

A nivel internacional, se encuentran múltiples investigaciones vinculadas a la trata de personas luego de que el Protocolo de Palermo aportó internacionalmente a la conceptualización y acuerdo general de la trata y sus diversos fines y se avanzó en el conocimiento sistematizado del problema. Sin embargo, el desarrollo académico e internacional se ha concentrado en la trata sexual.

En América Latina, las investigaciones se concentran en países como México, Perú y Colombia (Casillas, 2006; 2009; 2011; Novak y Namihas, 2009; UNAL, 2009), donde las situaciones de trata de personas es un fenómeno de relevancia, la explotación sexual es el común denominador, aunque algunas zonas la explotación laboral es relevante.

Específicamente en el cono sur, el fenómeno de la trata sexual ha sido ampliamente la más estudiada, esto incluye a Uruguay donde es inexistente la investigación en trata laboral. Se

encuentran en Argentina situaciones de trata laboral, por ejemplo vinculadas a la migración boliviana inserta en talleres textiles clandestinos.

La amplia mayoría de las investigaciones recabadas nacionales y extranjeras, efectúan análisis de tipo cualitativo y en algunas casos observación (Casillas, 2006, 2009, 2011; OIM, 2008; UNAL, 2009; Novak y Namihas, 2009; Prego, 2011; González y Tuana, 2012a; SNJ, 2013); las entrevistas a informantes calificados son la manera más corriente de conocer el estado de situación de la explotación de las personas, complementando con información primaria de víctimas de trata de personas o situaciones en los límites conceptuales, como pueden ser mujeres que estén en el servicio sexual o trabajadoras domésticas en precariedad laboral extrema. Así articulan los resultados con información secundaria que describe principalmente los factores de vulnerabilidad de las personas.

Es interesante rescatar entre los estudios iniciales exploratorios, los efectuados en México por Rodolfo Casillas. Entre ellos, la investigación en Tapachula (2006) hace foco en el entendimiento del proceso delictivo y las apreciaciones de similitudes y diferencias en los casos de trata entre el sur y la ciudad de México. Se realiza una exhaustiva indagación del fenómeno, tomando la situación de las niñas y adolescentes fundamentalmente en el trabajo sexual y en el trabajo doméstico (aunque no exclusivamente). En un contexto de migración interna e internacional, encuentra que las mujeres cumplen largas jornadas de trabajo superando las 12 o 14 horas diarias. Se constata que las trabajadoras domésticas, tienen a veces retenidos sus salarios durante sus estadías en sus hogares, sufren chantajes u otras formas de engaño permanente donde no hay contratos de trabajo escritos, hay abusos físicos y sexuales (Casillas, 2006), todo lo cual configura el menoscabo de los derechos humanos de las personas y la configuración del delito. Se evidencian las múltiples vulneraciones de derechos en mujeres, migrantes y pobres.

En las zonas de conflictos armados, los casos de trata de personas tornan un giro diferente, pero se mantienen las principales condiciones de engaño, explotación y por tanto, denigración de los derechos humanos. En Colombia, además de detectarse las modalidades más frecuentes como la trata sexual, se identifican en múltiples regiones, casos vinculados a conflictos armados, los que se conocen a través de informantes calificados, primordialmente. El contexto de la guerrilla transforma las características más conocidas de trata y determinan

procesos singulares, siendo una de las principales finalidades el reclutamiento para tareas vinculadas al combate y la ejecución de delitos. Se constata que las regiones con menores recursos económicos y mayores niveles de pobreza, son territorios que proveen a las redes delictivas de víctimas, demostrando así algunos de los más comunes factores de vulnerabilidad. Se identifican algunas particularidades, vinculadas a los orígenes culturales y étnico-raciales, así se indica que «... está asociada a las prácticas culturales en las que a los indígenas y campesinos se les ha hecho creer que sus jefes o patrones son sus amos, a quienes no se les puede contradecir ni desobedecer...» (UNAL, 2009, p. 113), dejando en claro que las estructuras de poder autoritarias son las principales características que colocan en situación de vulnerabilidad a colectivos discriminados como son los provenientes de orígenes étnicos indígenas.

Específicamente una zona que ha sufrido de manera cruel la trata con fines de explotación laboral es en Perú, departamento de Madre de Dios, donde varones adultos y adolescentes, incluso niños, suelen ser engañados (por otros varones o sus propios patrones). Las condiciones de trabajo ofrecidos nunca llegan a materializarse (remuneraciones, horarios, alimentación, servicios de salud), y son vinculados en la extracción de oro en la minería aurífera, o en la tala de árboles ilegal. Luego de los primeros meses de trabajo rentado se reducen o eliminan los salarios y aumentan las horas laborales, los acuerdos con las comunidades indígenas se rompen o el engaño se materializa en el matrimonio del patrón con mujeres jóvenes, lo que además permite enganchar otros integrantes de la comunidad. Todas las víctimas suelen ser originarias de culturas altoandinas de muy bajos recursos económicos y educativos (Novak y Namihás, 2009).

Como se ve, el engaño, como proceso inicial para el reclutamiento o para la coacción posterior, es una constante en Perú, México y Colombia. Las desigualdades que sufren las personas, las hacen más vulnerables, cuestión en la que coinciden las múltiples investigaciones. Aunque sus énfasis sean diferentes, todos acuerdan que las mujeres y las y los migrantes (sea migración interna o internacional), en situación de pobreza o exclusión social, de orígenes étnico raciales discriminados (como indígenas en Perú o afrodescendientes en Uruguay), que hayan sufrido violencia de género (sea abuso sexual infantil, maltrato, violencia doméstica u otros); son factores de desigualdad. Así como también se incluyen entre las personas vulnerables a aquellas que incumplen con las pautas

hegemónicas sexo-genéricas³⁵, quienes tienen mayor propensión a ser expulsadas de sus lugares de origen y atraídas por las redes de trata de personas (Casillas, 2006; Novak y Namihas, 2009; González y Tuana 2012a)

Otro elemento constante que queda en evidencia en las investigaciones a nivel regional, tiene que ver con la corrupción de personal estatal y su asociación con la existencia de redes de narcotráfico, especialmente vinculados a la trata internacional. Resultado de la evidencia mexicana, existen redes de carácter organizado con amplio conocimiento de las estructuras administrativas y organizativas, y complicidad de funcionarios/as públicos y profesionales que son extorsionados para omitir las fiscalizaciones (Casillas, 2006)

En la región del cono sur, se generó el primer antecedente regional comparativo sobre el tema, Uruguay se integra junto con Argentina y Chile, en un estudio exploratorio³⁶ que se propuso comprender el fenómeno y facilitar la adopción de medidas tendientes a la prevención, represión y asistencia de las víctimas, especialmente mujeres y niñas víctimas de trata sexual. En este se efectúa un análisis de información cualitativa surgida de datos de prensa, casos judicializados y entrevistas. Sobre Uruguay concluye que, en los primeros años del siglo XXI, no se consideraba a la trata como un tema social abordable ni formaba parte de la agenda pública (OIM, 2006). A pesar de la aparente invisibilidad del fenómeno, el estudio permitió detectar situaciones de trata sexual de mujeres uruguayas explotadas en el exterior, considerándolo un país de origen de trata de personas y explicitando su imposibilidad de afirmar que no sea un país de destino. Tampoco se investiga la trata interna (dentro del país). Se reconocen confusiones conceptuales, las que fueron detectadas en documentos y personas entrevistadas, indicando la dificultad de visibilizar el problema un lustro atrás.

A las condiciones de vulnerabilidad ya indicadas en otras investigaciones, se agregan las fronteras permeables como zonas vulnerables especialmente, lo que en Uruguay se identifica tanto en las fronteras líquidas como con Argentina o frontera seca con Brasil (González y Tuana 2012a). Estos espacios fronterizos comparten, por su propia naturaleza, la cotidianeidad del otro país, donde algunos límites territoriales no son fronteras, sino ciudades

³⁵ Sean integrantes del colectivo lésbico, gays, trans, bisexual, queer, intersexual (LGTBQI), según las denominaciones internacionales acordadas por los movimientos sociales.

³⁶ Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual especialmente mujeres y niñas, realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2006.

gemelas³⁷ que conforman una unidad identitaria particular. Por lo cual, revisar las investigaciones que impactan en los límites nacionales, se constituye en un foco relevante.

Un diagnóstico sobre el fenómeno de la trata de personas en las áreas de la frontera seca brasileña, vincula los procesos de trata con los de movilidad humana (SNJ, 2013).³⁸ La triangulación de información permite revisar los datos cuantitativos existentes, macro sociales de cada una de las fronteras secas a estudiar (once puntos brasileros). Se complementa con un mapeo de actores estratégicos públicos y de la red de asistencia a la trata de personas. Mediante entrevistas y grupos focales se indaga sobre el conocimiento y las percepciones de la problemática, dando luz a fenómeno de la trata de personas, los *modus operandi* de agentes criminales, el perfil de las víctimas, entre otros aspectos. En casi todos se confirman las principales características ya indicadas, encontrándose mayormente situaciones de explotación sexual en mujeres. Coincide en que los varones explotados lo son fundamentalmente en el trabajo forzoso o esclavo, indicando que en la frontera con Uruguay hay situaciones sospechosas de trata laboral vinculadas al agro. Al igual que el resto de las investigaciones, confirma que la situación de vulnerabilidad de la persona y su entorno es lo que determina las condiciones para ser una potencial víctima. Las personas reclutadoras son en general conocidas por las víctimas y los explotadores suelen ser varones, aunque ha habido un volumen importante de mujeres que captan, especialmente a otras mujeres, niñas, niños y adolescentes (SNJ, 2013).

Además de las situaciones relatadas en México, Perú o Colombia sobre trata con fines laborales, más cercano a Uruguay, en Argentina, se han detectado víctimas migrantes bolivianas con fines de explotación laboral en talleres textiles ilegales. Por ejemplo, el incendio de un taller (casualidad que permite visualizar una causalidad), pone de manifiesto la explotación laboral de las personas (en general mujeres y familias completas) que deben residir en el espacio laboral, sin seguridad social ni condiciones laborales adecuadas, irregularidades de pagos y descuentos no acordados o mayores a los convenidos. Lo que

³⁷ Ciudad gemela, se denomina a dos o más espacios urbanos que por su cercanía se consideran una unidad, aunque administrativa y/o políticamente sean independientes. En Uruguay se consideran ciudades gemelas, las que comparten con Brasil: Artigas – Cuaráí, Rivera-Santa Do Livramento, Río Branco – Yaguarao, y Chuy – Chui.

³⁸ Se destaca una investigación realizada en Brasil, la cual tiene vinculación directa con Uruguay: Investigación ENAFRON Diagnóstico sobre trata de personas en áreas de frontera (SNJ, 2013)

transforma a estas mujeres y a estas familias migrantes a condiciones de esclavitud, trabajo forzoso o servidumbre. El aporte de la vivienda se transforma en uno de los principales intereses de las víctimas para aceptar la propuesta, en tanto les permite pasar a residir en el país receptor (Pacecca, 2011). Coincidentemente, se concluye que «la condición migratoria pareciera ser también el factor que sistemáticamente desequilibra hacia la mayor explotación por parte del empleador (Pacecca, 2011).

Una década después, de que se publique en los medios de comunicación la investigación periodística de María Urruzola sobre trata sexual, se efectúa el primer estudio social sobre la trata de personas en Uruguay. El estudio, además de proponer acciones hacia las políticas públicas, indaga de manera exploratoria en un fenómeno que se mantiene oculto, la trata sexual, el título de la publicación lo patentiza: *Invisibles y Silenciadas* (González y Tuana, 2006). Este análisis identifica, mediante informantes calificados y artículos de prensa, casos concretos de trata internacional e interna, ampliando el problema al interior de la nación, dándole un impulso a la cuestión de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes al interior del país, como un antecedente de la trata de mujeres, tanto nacional como internacional. No se recaban situaciones de trata con fines laborales, entendiendo que no era el objeto de estudio, pueden haberse obviado expresamente. Sin embargo, no puede obviarse como antecedente nacional, puesto que es un estudio que permite comenzar a pensar el problema en el Uruguay.

Una vez organizada la oferta, el consumo de servicios prestados mediante la explotación (especialmente en la trata sexual), se efectiviza por «... el desarrollo de mercados inescrupulosos que buscan el máximo lucro a cualquier costo» (González, Tuana; 2007, p. 15), donde parecería ser que lo que más afecta es la búsqueda de ganancias, sin importar los costos que de ello deriven sobre las personas.

Poco tiempo después, un estudio acotado territorialmente al departamento de Maldonado (Petit, 2008), concluye en los análisis específicos que las situaciones más notorias en la zona son las que tienen por finalidad la sexual, ya sea en mujeres adultas, como en la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. A pesar de ser un territorio caracterizado por su actividad turística y por ende por requerir de múltiples servicios sólo en la temporada estival, con la zafra comercial. Sin embargo, hay escasas referencias a situaciones de trata laboral,

habiendo sí constatado situaciones de precariedad laboral extrema vinculada a irregularidades en trabajos forestales y de construcción fundamentalmente (Petit, 2008, p. 84). Así, se evidencia la invisibilidad del problema y la carencia de denuncias al respecto (Petit, 2008).

Posteriormente, el diagnóstico nacional (Prego, 2011) que nutre un diagnóstico regional comparativo entre los países del Mercosur,³⁹ profundiza en la trata sexual. Este estudio cualitativo nacional sostenido en búsqueda de información secundaria y entrevistas a informantes calificados permitió actualizar la situación sobre el tema. Más allá del análisis comparativo entre los países (que no revisten importancia en esta tesis), la principal cuestión detectada es que se confirma que Uruguay es país de origen, tránsito y destino de mujeres con fines de explotación sexual (Prego, 2011). Este informe, acotado a esta modalidad de explotación, da pistas acerca de las rutas, las características de víctimas y explotadores, así como de las prioridades de política pública al respecto.

Como puede verse, los principales antecedentes en investigación en el país, están dados por estudios efectuados en el tema de trata con fines de explotación sexual, no habiendo a nivel nacional, ninguna investigación aún vinculada a la trata con fines de explotación laboral.

Tanto la literatura regional como nacional, confirman las principales características de las víctimas asociadas a situaciones de vulnerabilidad, el contexto favorable vinculado a movimientos migratorios, a situaciones de pobreza y vulneración de derechos de quienes son víctimas de trata. Se confirma la cuestión de la explotación sexual como la principal en la región y en el país y el escaso o nulo conocimiento acerca de la explotación laboral que sufren trabajadoras y trabajadores.

En síntesis, el fenómeno de la trata de personas, sea con la finalidad que sea, se produce porque hay una sociedad que consume cuerpos, reproduciéndose los estereotipos de género de forma extrema y materializándose a raíz de la mercantilización de los cuerpos, considerándolos una ‘cosa’ pasible de ser comprada y vendida en el mercado. La trata de

³⁹ Diagnóstico Regional: La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el MERCOSUR (González y Tuana, 2012a), se analiza la problemática en los cuatro países miembros plenos del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

personas existe porque existe una demanda que consume los cuerpos o los productos o servicios que de ella se devienen (González y Tuana, 2007). Al decir de la Organización Internacional para las Migraciones, “la demanda de mano de obra barata, de servicios sexuales y de ciertas actividades delictivas son las causas originarias de la trata de personas” (Della Penna, 2014, p.30)

c. Las desigualdades e inequidades múltiples

Como se ha visto, las desigualdades sociales son un factor fundamental a la hora de considerar riesgos de ser víctima de trata de personas.

En este sentido, es dable considerar algunos elementos más amplios que explican las razones de tales desigualdades, cuestiones vinculadas a la dominación patriarcal y la división sexual del trabajo, lo que se multiplica con las discriminaciones provenientes de dimensiones interseccionales que profundizan la discriminación.

Todas ellas sostenidas en la categoría de género como lo considera Joan Scott (1996): el “...elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen a los sexos ...” (1996, p.287). Así las relaciones significantes de poder, son la forma primaria de organización, “...es el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder” (1996, p. 290). Supremacía social que supera las relaciones entre los sexos, y se materializa en la dominación patriarcal, como cuestión de poder.

La dominación patriarcal

La supremacía social de un grupo de personas sobre otro que sufre la discriminación y las consecuencias de las desigualdades, es una de las cuestiones centrales que explican el proceso de la trata de personas. El engaño y el abuso de poder físico y psicológico, entre otros, son elementos que dan cuenta de los medios utilizados que permiten el accionar que moviliza a las personas mediante el reclutamiento, el traslado y la acogida, para su posterior explotación.

En el orden social actual la maquinaria simbólica ratifica la dominación masculina fundada en la división sexual del trabajo (Bourdieu, 1998, p. 22), con sus mandatos de cumplimiento de roles para mujeres y para varones.

Esta dominación patriarcal fue concebida hace más de un siglo por Max Weber que consideró entre sus análisis socio políticos, el fundamento en la tradición y el mecanismo inquebrantable del ejercicio del poder de unos sobre otros (Weber, 1969). Así considera que el poder patriarcal «...está orientado por la idea mantenida por los dominados (y le agrego dominantes), de que esta dominación es un derecho propio [...] que se ejerce [...] ‘materialmente’ como un derecho entre iguales...» (Weber, 1969, p. 184), conformándose así una falacia repetida, en tanto no pueden ser iguales pares antagónicos de dominantes y dominados.

Estas ideas, lejos del pensamiento feminista y de igualdad concebido como lo es hoy, siguen dando pie al concepto general de patriarcado como un sistema de dominación predominantemente masculino por sobre la subordinación femenina.

Este sistema de dominación, se manifiesta en múltiples instituciones como el matrimonio y la familia hegemónica, pero también se visualiza en los múltiples grupos sociales que dominan y que son dominados, incluidos el mundo del empleo y de las relaciones laborales. Entre ellos, las mujeres son dominadas por los varones, las clases empobrecidas, por las enriquecidas, los de origen étnico racial blanco hegemónico sobre los negros o afrodescendientes, multiplicidad de discriminaciones que ejercen el poder para sacar beneficio sobre los dominados, siendo la preeminencia masculina la hegemónica.

Es así que las discriminaciones son actos a veces explícitos y conscientes, otras veces, la gran mayoría, inconscientes, están instalados como conductas naturalizadas en nuestro cotidiano actuar. Específicamente hacia las mujeres, la literatura identifica desde el acceso laboral a tareas de menor remuneración, en general vinculadas a la reproducción social, las manifestaciones de violencia como discriminaciones que luego sostienen la desigualdad y los privilegios de unos sobre otras.

Al decir de Rita Segato (2018), las mujeres son minorizadas, inferiorizadas, en una representación y posición social y del pensamiento social relativamente disminuida. «... minoría alude aquí a tratar a la mujer como “menor” y también a arrinconar sus temas al ámbito de lo íntimo, de lo privado, y, en especial, de lo particular, como “temas de minorías” y en consecuencia, como tema “minoritario”» (2018, p. 99).

División sexual del trabajo

La división sexual del trabajo, es un mecanismo de discriminación que también genera desigualdades. Se configura en aquella división de roles que traspasa el ámbito del hogar al laboral, constituyéndose la segregación laboral horizontal. Esta última entendida como la concentración de mujeres o de varones en áreas o sectores productivos basada en las habilidades naturales de unas u otros.

Inicialmente, el sistema patriarcal efectúa mecanismos de control hacia la reproducción de las mujeres, a través de distinguir las tareas que unas y otros pueden realizar (Benería, 1979). Al pasar de las décadas y el ingreso de las mujeres en el mercado laboral, los empleos vinculados a lo reproductivo, también se mantienen bajo la órbita de las mujeres, aunque hayan comenzado a ser remunerados.

«La división sexual del trabajo asigna responsabilidades diferentes con valores desiguales entre hombres y mujeres en una y otra esfera...» (Parella, 2004, p. 87). Esta afirmación, reconocida entre los ámbitos de los estudios de género, ejemplifica la idea de que aquellas actividades que están vinculadas con la reproducción social se han asociado directamente a las mujeres. En general las tareas desvalorizadas socialmente, también son desvalorizadas en el mercado de trabajo, con menor valor relativo, frente a aquellas tareas que están asociadas históricamente a grupos de varones.

La desvalorización del trabajo doméstico no remunerado, se muestra en forma patente en los análisis de la economía mundial. Desde las estadísticas a las políticas públicas, las tareas realizadas dentro del hogar, como el cuidado de niñas, niños y personas dependientes, las tareas de higiene y elaboración de alimentos, que permiten la reproducción social, no son valoradas; sino que han sido invisibilizadas como si la misma no generara bienestar social. Estas tareas son desempeñadas dentro de los hogares casi en exclusividad por mujeres, suelen no ser remuneradas directamente, no tienen cuantificación, son realizadas “por amor” al decir de Rosario Aguirre (2009), transformándose en una de las bases que sostienen la desigualdad de género entre hombres y mujeres. Aunque esta afirmación ha ido cambiando y hay evidencias de que la desigualdad al interior de los hogares en el Uruguay se ha podido acortar, a grandes rasgos esta brecha se mantiene.

El trabajo doméstico y de cuidados⁴⁰ aunque sea remunerado es, para las mujeres, el de menor escala social. En el caso específico de los servicios de cuidados al interior de los hogares, son considerados de menor cualificación, aunque requieren competencias vinculadas a los saberes de salud e higiene, y competencias interpersonales asociadas a la empatía e integridad ética, entre otras (Van Rompaey, 2015). Así, «... se invisibilizan los requerimientos y exigencias técnicas asociados a los puestos de trabajo...» (Van Rompaey, 2015, p. 170). Todo lo cual profundiza la baja cotización salarial.

En el contexto internacional actual de las migraciones globales, las mujeres del sur han sido las que más han migrado al norte, pero no únicamente, y se encargan de la reproducción social y mantenimiento de la fuerza de trabajo en los hogares del norte, sosteniendo a las mujeres en su desarrollo personal (Benería, 2007). La reproducción social, no sólo se instala entre clases sociales, sino también entre naciones:

El empleo de mujeres filipinas o mexicanas que, por una modesta suma, limpian las casas, crían a los niños, cocinan y cuidan a los mayores, permiten que las mujeres de clase media escapen de un trabajo que ya no quieren o no pueden hacer durante más tiempo, sin reducir simultáneamente su nivel de vida (Federici, 2018, p. 133)

De esta forma la dominación patriarcal profundiza la división sexual del trabajo, en pos de la acumulación del capital y el bienestar de unas personas sobre otras personas.

La división sexual del trabajo está presente en áreas laborales donde se concentran más mujeres o más varones, configurándose la segmentación horizontal. En Uruguay, esta segmentación se da en los sectores laborales de la construcción y el trabajo doméstico. Cada uno, emplean a una proporción de 7,3 % y 7,2 % del total de personas ocupadas respectivamente. Pero al analizarlo por sexo, queda en evidencia la segregación ocupacional, puesto que entre los varones se ocupan en la construcción el 13,1 %, mientras que entre las mujeres apenas es del 0,7 %. Sin embargo, en el trabajo doméstico en hogares privados, entre los varones, se ocupan apenas el 1,3 %, mientras que entre las mujeres la proporción asciende

⁴⁰ Hoy en día, el Sistema Nacional de Cuidados, tiene entre sus objetivos modificar esta relación y brindar una oferta de formación que permita elevar la calidad de los servicios, y construir trayectorias educativo – laborales para quienes prestan los servicios en el sector (Plan Nacional de Cuidados, 2015); lo que tiene previsto impactar a largo plazo profesionalizando la tarea.

al 14 % (ECH, 2017).⁴¹ Es así que la concentración por sexo es mayor, en el trabajo doméstico y de cuidados, donde el 99 % de las personas empleadas son mujeres (INMUJERES, 2012).

Esta concentración se materializa en desigualdad en tanto los sectores masculinizados, se cotizan económicamente más que los sectores feminizados (Batthyány, Genta y Perrota, 2009), en un sistema explicativo general en el que se da la desvalorización de las tareas asociadas a la reproducción social.

Al analizar las ramas masculinizadas y feminizadas, se encuentra que los varones cobran más por hora trabajada en la misma tarea que las mujeres, ampliándose así, la brecha entre unas y otros. En referencia a los ingresos de las personas ocupadas, el boletín de Estadísticas de género (INMUJERES, 2016), indica que “la brecha de género en las ramas feminizadas se vuelve desfavorable para las mujeres, acentuándose con respecto a las ramas masculinizadas, lo que evidencia condiciones más desfavorables para las mujeres en las ramas donde se insertan mayoritariamente” (INMUJERES, 2016, s/n).

Cuando los varones son contratados en los hogares para realizar tareas domésticas, hecho poco frecuente, tienen mayores salarios que las mujeres en la misma categoría (INMUJERES, 2016)

La interseccionalidad de las dominaciones

Aunque la cultura hegemónica dominante permite que el varón domine a la mujer, no es sólo a ellas, sino que también domina a quienes se considere más vulnerables sea por su edad (niñas, niños, adolescentes o adultos mayores), raza, etnia o clase social.

El campo primario de articulación de las relaciones de poder, matriz las posibilidades a través de la división sexual del trabajo, también permite ampliar las relaciones significantes de poder (Scott, 1996), a través de la visión interseccional que requiere incluir múltiples miradas para comprender realmente la multiplicidad de cuestiones que explican las desigualdades que viven las personas.

⁴¹ Datos en base a la ECH, datos cerrados al 2017, disponibles en www.ine.gub.uy.

De este modo, la intersección de estas categorías analíticas patentizan la cuestión social de desigualdad y acentúan las vulnerabilidades en aquellas personas con menores grados de poder relativo.

Por ejemplo, en Uruguay entre las mujeres trabajadoras domésticas, la proporción de mujeres afrodescendientes es más alta con un 24,9% (INMUJERES, 2016) que en el total de mujeres ocupadas, donde la proporción es apenas del 7.7% (INMUJERES, 2016). Este hecho evidencia los mecanismos de desigualdad existentes, donde la afrodescendencia para las uruguayas es una variable que las coloca en un lugar de desventaja y disminución de oportunidades, por lo que su acceso a empleos de calidad es menor que en las no afrodescendientes.

En el caso de las mujeres migrantes y pobres, las interseccionalidades entrecruzadas potencian las discriminaciones que se materializan en sus cuerpos. Al decir de Morokvasik en Parella, “la subordinación en términos de género, clase social y etnicidad constituye el marco de referencia de todo análisis de los procesos que producen y reproducen las formas de marginación y exclusión de las mujeres inmigrantes” (Parella, 2004, p. 85)

La internacionalización de la reproducción social es un fenómeno mundial, que Parella (2007) identifica en los países del sur de Europa, Uruguay, aunque al sur del sur de América Latina, no está aislado de este proceso y recibe migración interregional. Cabe recordar que hoy Uruguay es un país de renta alta,⁴² con bajos índices de pobreza, más aún en comparación con otros países de América Latina. Dicha internacionalización, se sostiene sobre la base de mujeres migrantes que realizan el trabajo doméstico que permite la reproducción social en términos de cuidados, en mercados desvalorizados que aceptan peores condiciones laborales, incluso salariales. De esta manera, las migrantes efectúan el trabajo que antes realizaban las mujeres de clase media de forma no remunerada, porque éstas últimas ahora desempeñan tareas remuneradas fuera de los hogares.

Este nicho laboral que a la vez permite a las mujeres pobres contar con un ingreso, está habilitado fundamentalmente para un grupo social, altamente discriminado. Son las mujeres

⁴² Desde 2013, el Banco Mundial clasificó a Uruguay como país de renta alta y aún mantiene esta calificación.

dominadas por el patriarcado, migrantes, de orígenes nacionales desvalorizados en las economías (países y clases) más ricas, y negras o afrodescendientes, las que efectúan la tarea.

Ser mujer, de clase trabajadora y de origen inmigrante [...] supone experimentar diversas formas de diferencia y de discriminación, lejos de ser secuenciales o sucesivas, actúan de forma simultánea y las sitúa en una situación de vulnerabilidad social, con una relativa independencia de los rasgos individuales de estas mujeres... (Parella, 2004, p. 91).

Esta triple discriminación las coloca al borde de las peores situaciones laborales a las cuales pueden enfrentarse, entre las que se encuentran los trabajos forzosos y la explotación laboral.

Los procesos de discriminación, también suelen darse vinculados a los de violencia que viven las personas, en especial las mujeres, las niñas y los niños y adolescentes. Esta violencia, arraigada en pautas de la sociedad patriarcal se manifiesta en el ejercicio de poder efectivizado por varones (fundamentalmente, pero no únicamente), para someter, dominar y controlar en ámbitos domésticos, comunitarios, laborales,⁴³ políticos o estatales; provocando así lo que se ha dado en llamar la violencia basada en género.⁴⁴

Las manifestaciones de dicha violencia, pueden ser físicas (golpes y daño corporal visible), sexual (se efectúan actos sexuales o eróticos sin consentimiento o bajo presión), y la violencia psicológica o moral. Esta última es la más sutil porque menoscaba los derechos de las personas de manera casi invisible, es silenciosa y hace sentir al otro incapaz y es llevada adelante por personas de mayor poder relativo; «... es el más eficiente de los mecanismos de control social y de reproducción de las desigualdades [...] Por su sutileza, su carácter difuso y omnipresencia, su eficacia es máxima en el control de las categorías sociales subordinadas...» (Segato, 2003, p. 10).

⁴³ En el ámbito laboral, la más frecuente es el acoso sexual lo cual implica comportamientos de naturaleza sexual no deseados por la persona, cuyo rechazo produce o hay amenazas de que produzca sanciones o perjuicios laborales (en la Ley 18.651): estos comportamientos pueden ir desde el denominado 'piropo', al manoseo, la exigencia de relacionamientos de carácter sexual, a manifestarse en el extremo de la violencia física, como la violación.

⁴⁴ La violencia de género definida por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convención de Belém Do Pará), 1979 en su artículo 1: «cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado».

Específicamente en las víctimas de trata suelen darse las múltiples condiciones de vulnerabilidad donde se interseccionan las desventajas sociales que potencian las posibilidades de ser soslayados sus derechos humanos. Las personas se caracterizan, según todas las investigaciones, por ser principalmente mujeres, sean niñas o adolescentes y en menor medida, varones adultos. Todos en situación de vulnerabilidad social, centrada en su condición socio-económica pobre, con falta de oportunidades laborales y educativas. Un factor de vulnerabilidad que genera tierra fértil a las desigualdades de género es provocado por las diferentes situaciones de violencia basada en género que viven las mujeres, entre ellas la violencia doméstica y sexual. La migración irregular y los conflictos armados también favorecen las condiciones de vulnerabilidad (Casillas, 2015, 2006; González y Tuana, 2007, 2012a; SNJ, 2013)

5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

La trata con fines de explotación laboral es un tema incipiente que carece de información sistematizada, incluso en el Uruguay sólo existe, una investigación cualitativa de carácter exploratorio aún inédita. La estrategia metodológica seleccionada para estudiar el objeto de estudio es de carácter cualitativo y se centra, fundamentalmente, en la realización de entrevistas semiestructuradas a actores involucrados en la problemática desde diversos ámbitos, así como en el análisis de documentos institucionales y normativas nacionales e internacionales al respecto. Las diversas técnicas de recolección y análisis de datos utilizadas tienen la finalidad de « ...descubrir patrones, regularidades que permitan abordar el problema desde una lógica causal y plantear cursos de acción para la resolución» (del Tronco, 2012).

La existencia y ventajas de la utilización de los datos cualitativos es considerada por Barton y Lazarsfeld, según Valles (2007), como parte de una aproximación a los “cánones clásicos de la prueba” (2007, p. 367), así, los autores clásicos indican que

... los datos cualitativos pueden contribuir a la formulación de problemas, clasificaciones e hipótesis. Los materiales cualitativos son particularmente adecuados en esta fase exploratoria de la investigación: su riqueza de elementos descriptivos detallados da al analista la oportunidad máxima de encontrar pistas y sugerencias (Valles, 2007, p. 366)

Si bien la estrategia metodológica es esencialmente cualitativa, incorpora el análisis de datos cuantitativos -elaborados por fuentes secundarias de información- para caracterizar y contextualizar el fenómeno objeto de estudio, así como cuantificar el problema. Dichos datos aportan al análisis contextual del problema de la trata de personas y del contexto migratorio actual.

Se analiza el proceso histórico mediante el cual la política pública lo incorpora o no como un tema de agenda, examinándose los aspectos que favorecieron y/o dificultaron su inclusión. Asimismo, se lleva a cabo una descripción de casos icónicos de trata con fines de explotación laboral en el Uruguay que han sido registrados en artículos de prensa o investigaciones sobre temáticas similares.

Las entrevistas llevadas a cabo, se guiaron de manera semiestructurada, en tanto su condición principal es ser una herramienta versátil a la hora de indagar acerca de una temática que no está lo suficientemente explorada. En este sentido permite, en base a una pauta de entrevista previamente definida, conocer la opinión y mirada de los actores vinculados al diseño e implementación de la política pública, así como de la sociedad civil que trabaja en estos temas.

Las preguntas indagatorias se ordenan en bloques, lo que dio como resultado conversaciones fluidas, posibilitando la ampliación de información a través de la repregunta. Los bloques, se ordenan en: I. percepción de la construcción de la política pública, II. caracterización de la trata en general y de la trata con fines laborales en particular incluyendo, casos concretos y los aspectos contextuales y III. la existencia de políticas públicas y su efectivización:

I. Percepción acerca de la construcción de política pública sobre el problema

- ¿Considera que la trata de personas con fines de explotación laboral es un problema en Uruguay? ¿Cómo se manifiesta en las mujeres? ¿Es igual el problema de la trata laboral en mujeres que en varones?
- ¿Entiende que la trata con fines de explotación laboral es un problema o asunto público en Uruguay?

- ¿Cuál es su vinculación con la problemática de la trata con fines laborales?
¿Desde cuándo vinculada/o al tema?

II. Caracterización del problema de la trata de personas con fines laborales

- ¿Conoce casos de trata con fines de explotación laboral?
- ¿Cómo los caracterizaría en sus principales etapas: reclutamiento, traslado, acogida, explotación (espacio de explotación, mecanismos de la explotación, características de las víctimas y explotadores)?
- ¿Hay otras modalidades de trata de personas que se ven vinculadas a esta modalidad?
- Aspectos contextuales: ¿El actual contexto de inmigración genera condiciones diferentes que puedan modificar el problema? ¿En qué sentido? ¿Es diferente para mujeres y para varones?

III. Percepción acerca de las políticas públicas al respecto de la trata con fines laborales

- Intervención en casos: ¿Ha tenido que intervenir? ¿Cuáles han sido los aciertos y desaciertos de la actuación? ¿Qué organismos públicos han intervenido? ¿Ha sido eficiente la intervención?
- ¿Considera que existen políticas públicas en combate a la trata con fines laborales? ¿Desde cuándo? ¿Cuáles fueron las principales acciones? ¿Cuáles son las políticas que identifica se han realizado para su abordaje? ¿Cómo se abordó en mujeres y varones? ¿Cuál es su valoración en términos de obstáculos y facilitadores para su inclusión y ejecución de políticas públicas al respecto?
- O ¿por qué considera que no se ha incluido aún?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que considera debe enfrentar la política pública ante la asistencia a casos concretos, ¿es igual en mujeres y en varones?, ¿y ante el problema en términos generales?

La selección de personas a ser entrevistadas, se efectuó mediante la búsqueda de informantes calificados responsables del diseño, la ejecución y el monitoreo de la política

pública y actores de la sociedad civil, para conocer diversos puntos de vista y focos sobre el problema. Fue una selección deliberada e intencional bajo el supuesto de que los informantes calificados son únicos en los datos que puedan brindar, dándole a la investigación un carácter dinámico que va brindando nuevos informantes de manera permanente (Rodríguez, Gil y García, 1999, p. 135).

Se seleccionaron aquellos informantes considerados claves que se «...destacan por su conocimiento en profundidad del contexto estudiado...» (Rodríguez, *et al*, 1999, p. 136), todas personas vinculadas a la Mesa Interinstitucional de Trata de Personas en el período de funcionamiento, destacando aquellas que participaron en sus momentos iniciales (2008), durante su institucionalización (2015), y quienes la integran actualmente (año 2018).

La decisión de la muestra en el estudio cualitativo requiere tener en consideración algunos elementos. La estrategia central fue la del «...muestreo secuencial conceptualmente conducido...», al decir de Miles y Huberman en Valles (2007, p. 97). No es la representatividad la que guía el proceso de selección de las personas entrevistables, sino que lo dirigen las construcciones que surgen de unos y otras reflexiones de las personas, incluyendo nuevas personas a contactar y profundizar en el tema. Se seleccionaron cuatro personas iniciales, consideradas claves para avanzar con el trabajo de campo y luego se amplió.

Adicionalmente, para la selección de las personas a ser entrevistadas se tuvieron en consideración elementos como la accesibilidad y la búsqueda de la heterogeneidad de miradas (Valles; 2007). Se entiende que la accesibilidad integra, además de la facilidad de encuentro con la persona a ser entrevistada y cuestiones pragmáticas como los recursos disponibles, la efectividad en la información a ser brindada, comprendiendo por ésta que pueda darla de manera auténtica y aportando a la finalidad última de analizar y mejorar las políticas públicas.

Se efectuaron 10 entrevistas a actores (todas mujeres) integrantes de las institucionalidades y la sociedad civil, entre diciembre de 2018 y mayo de 2019, seleccionadas por ser:

- Actores referentes vinculadas a las políticas públicas de trata de personas, a la Mesa Interinstitucional contra la trata de personas y a las políticas públicas en la materia:

INMUJERES, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sistema judicial, Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores

- Integrantes de la sociedad civil organizada referentes para el tema trata de personas vinculadas a la Mesa Interinstitucional

Se recolectó información relevante de situaciones de trata con fines laborales de mujeres que permitieron describir casos concretos, de tal manera, fue posible analizar cómo se resolvieron las situaciones desde la órbita estatal, constituyendo un insumo para elaborar los aportes al diseño e implementación de la política pública.

Con el fin de transformar los datos en información resultado de la investigación social (del Tronco, 2012), el análisis global se realizará mediante la triangulación, entendiéndola como «... la combinación de múltiples métodos en un estudio del mismo objeto o evento para abordar mejor el fenómeno que se investiga [...] el uso de múltiples métodos en el estudio de un mismo objeto...» (Arias, 1999, p. 14). Se utilizan varias técnicas de investigación como las entrevistas, el análisis de documentación, lo que posteriormente serán combinadas las diferentes técnicas para evaluar el mismo fenómeno, registrando los datos de las entrevistas y los resultantes del análisis de documentos.

A continuación, se indican el Cuadro N°. 1, la estructura del análisis y las fuentes de información principales utilizadas:

Cuadro N.º 1: Estructura del análisis y fuentes de información				
		Análisis del problema	Historización de la política pública	Análisis de la problematización y desarrollo de la política pública
Fuentes primarias	Entrevistas a informantes calificados.		X	X
Fuentes secundarias	Revisión de antecedentes del problema y de la política pública en el país.	X	X	
	Revisión de documentos (planes, informes de proyectos, leyes)		X	X
	Relevamiento de datos cuantitativos contextuales	X		
	Relevamiento de datos cuantitativos vinculados directamente a la trata de personas	X		
	Relevamiento de información de prensa o publicaciones sobre casos concretos	X		

Las entrevistas se registraron en forma grabada o efectuando apuntes en el momento de su realización, para luego transcribirla o generar una síntesis de los principales elementos textuales que fueron relevados.

Se elaboraron fichas síntesis de cada caso, que permitieron sistematizar los datos e historizarlos. Cada una se nutrió con información recabada en prensa y de las entrevistas, fundamentalmente. El resultado, se presenta en el capítulo analítico, apartado: casos icónicos.

Estas entrevistas a referentes calificados brindaron información que permitió efectuar un análisis de contenido, el que fue estructurado a partir de dimensiones preestablecidas y emergentes, que permitieron examinar la problemática y el objeto de estudio.

Según la categorización de análisis de contenido temático, semántico y de redes explicitado por Abela (2002), el presente estudio consistió en un análisis de contenido de carácter más bien semántico, donde se «... define cierta estructura –significativa- de relación y considera todas las ocurrencias que concuerden con dicha estructura. El análisis semántico pretende ante todo estudiar las relaciones entre temas tratados en un texto» (2002, p. 21). En

este caso, fundamentalmente vinculado a las relaciones entre los tópicos principales seleccionados: la historización de la política pública, la caracterización y el desarrollo de la misma para el abordaje del problema.

Siguiendo este artículo, «el análisis de contenido cualitativo no sólo se ha de circunscribir a la interpretación del contenido manifiesto del material analizado sino que debe profundizar en su contenido latente y en el contexto social donde se desarrolla el mensaje» (Abela, 2002, p. 22), lo que tanto en las entrevistas como en los relatos de prensa permiten una lectura incluyendo por ejemplo los énfasis realizados.

Además, se efectuaron inferencias, consideradas como la explicación, la deducción «...de lo que hay en un texto. El analista de contenido busca algunas conclusiones o extrae inferencias –explicaciones- “contenidas” explícitas o implícitas en el propio texto» (2002, p. 19)

6. LA TRATA CON FINES LABORALES, DESIGUALDAD Y EXPLOTACIÓN

El siguiente capítulo analítico, se conforma en dos bloques. En el primero se describen las características del problema de la trata de personas con fines laborales y sus impactos diferenciales en mujeres y en varones.

Se estructura en base a la metodología descrita en el capítulo V, la que permitió indagar a través de las técnicas propuestas, conocer detalles de algunos de los casos conocidos públicamente, mediante el análisis de los relatos recogidos en las entrevistas, los artículos de prensa y otros documentos disponibles.

Se utilizan cinco casos icónicos los que no necesariamente incluyen una descripción exhaustiva, sino que permiten caracterizar el problema por ser casos conocidos, sirven de ejemplo de la explotación laboral y describen el proceso de la trata permitiendo comprender el fenómeno.

Así, se pretende responder las preguntas orientadoras asociadas a las características de la trata con fines de explotación laboral en Uruguay, las diferencias en la manifestación en mujeres y en varones y las condiciones de desigualdad que se perpetúan en unas y en otros.

En el segundo apartado, se proponen los elementos vinculados a la política pública, su construcción y orígenes, tanto en referencia al accionar ejecutivo como legislativo. Se incluye el análisis del tratamiento dado por el abordaje estatal en los casos concretos conocidos, respondiendo así a la pregunta orientadora de investigación vinculada al abordaje del problema de la trata de personas con fines de explotación laboral y cómo se ha llevado a cabo desde la esfera estatal.

El análisis está estructurado a partir de las dimensiones propuestas por Subirats (2008), el que integra los diversos elementos antes anotados, a saber: aspectos vinculados al problema público, a la intervención - acción, a los actores y las resoluciones o reglamentaciones disponibles y sus características; teniendo en consideración una perspectiva de género.

En cada apartado se integran datos, información y percepciones relevadas a través de las distintas fuentes consultadas.

a. Características de la trata de personas con fines de explotación laboral en Uruguay

La caracterización del fenómeno de la trata con fines de explotación laboral, se realiza a través de la descripción de casos conocidos según las distintas fuentes de información y en base a los elementos sustantivos que desde el Protocolo de Palermo (2002), se identifican para la configuración de la trata de personas: la acción considerada desde la movilización de las personas (siendo fundamentales la captación, el traslado y la recepción o acogida), los mecanismos de captación y sometimiento (como pueden ser la coacción, la amenaza o el engaño) y la finalidad de explotación (en este caso, laboral, servidumbre y prácticas análogas a la esclavitud).

Aunque el Protocolo de Palermo está en discusión por parte de algunos actores por ser una mirada estrictamente delictiva, y la ley nacional en la materia no incluye los elementos vinculados a los medios para su definición, se entiende que es relevante considerarlos y describirlos como aspectos operativos de fácil comprensión que permiten visibilizar el problema, por lo que serán revisadas en este apartado.

El MTSS, indica en los informes disponibles elaborados ante la Mesa Interinstitucional (2015, 2018) y las Memorias públicas de ésta (2015, 2016, 2017, 2018), que el organismo ha actuado desde el año 2012 en múltiples situaciones denunciadas como presunta trata, aunque no todas confirmadas como tal delito. En cada año, se presenta la información de una manera diferente, lo cual queda en evidencia en el cuadro N.º 2 detalle donde se sintetiza la información referida a la temática.

Cuadro N.º 2: Casos de trata reportados en informes a la Mesa Interinstitucional					
Año de reporte	Denuncias realizadas (sospechas)	N.º de casos reportados	Sector laboral	Origen nacional	Sexo y número
2012	Sin dato	1	Trabajo doméstico	Bolivia	Mujeres: 2
2013	Sin dato	1	Trabajo doméstico	Perú	Mujer: 1
2013	2	Sin dato	Construcción	Checoslovaquia	
2014	25	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Mujeres: 20 Varones: 14
2015	9	1	Mujeres: Trabajo doméstico, limpieza y comercio Varones: construcción y metalúrgica	R. Dominicana, Colombia, Perú y España	Mujeres: 6 Varones: 7
2017	0	0	No corresponde	N/C	N/C
2018	0	0	No corresponde	N/C	N/C
Fuente: Elaboración propia					

Por otra parte, datos recientemente elaborados por El Paso (2019), indican que el servicio de atención a víctimas, que estrictamente atiende mujeres adultas que viven situaciones de explotación sexual, ha constatado casos de mujeres víctimas de trata con fines sexuales que también han sido víctimas de trata laboral. Además, se han atendido de manera excepcional casos de trata laboral (mujeres y varones).

El Paso (2019) señala que a mayo de 2018 fueron atendidas 130 personas víctimas de alguna modalidad de explotación laboral, sea trabajo forzoso, trabajo sexual vinculado al trabajo forzoso o servidumbre doméstica. De ellos, el 75 % fueron mujeres y solamente el 25 % varones.⁴⁵ La nacionalidad de las personas es mayormente de origen centroamericano, habiendo un caso de origen chino perteneciente a un grupo conformado fundamentalmente por varones. En el 41 % de los casos atendidos, la explotación laboral se encuentra vinculada al servicio doméstico o de cuidados, en los cuales sólo hay mujeres. De los varones que se

⁴⁵ Este dato es relativo en la medida que el servicio de atención Inmujeres-El Paso, tiene por población objetivo a mujeres, pero ha atendido a varones, de manera excepcional por ser el único servicio de atención.

tiene información certera, la explotación laboral se conecta con actividades vinculadas al comercio. La misma investigación (El Paso, 2019), encuentra en su apartado exploratorio que las mujeres son fundamentalmente explotadas en los ámbitos domésticos y los varones en los sectores de la construcción, el agro, la forestación y la pesca.

La información recabada da cuenta de que han existido casos en Uruguay, los que se han detectado, por denuncias en el MTSS, por atenciones en el servicio de atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual o relevados recientemente en la investigación exploratoria que lleva adelante El Paso (2019). La caracterización general y la información concreta de los casos, surgen de la triangulación de información, distintos entrevistados reportan el mismo caso ampliando las perspectivas y datos.⁴⁶

En todos los casos, aunque las magnitudes sean de menor cuantía, se nota la constante de las víctimas extranjeras como fuera indicado antes, lo que dada la creciente ola inmigratoria a la cual se refirió en el capítulo II puede convertirse en un fenómeno de mayor magnitud en el país.

Entre los primeros reportes registrados en los que se detecta la existencia de casos de trata laboral en el país, se encuentra un informe de la OIM donde se indica que «... hubo una mujer que actuaba como nexo para la llegada de mujeres al servicio doméstico y cobraba 500 dólares por las colocaciones. Aparentemente, denunciada ante la embajada peruana, habría regresado al Perú» (2006, p. 273). El informe de la OIM concluye que es necesario avanzar en la visibilización del tema y la aplicación de medidas que favorezcan la implementación de acciones para la prevención, atención de las víctimas y restitución de sus derechos. Este caso no tuvo mayor repercusión pública, razón por la cual no es considerado un caso icónico; sin embargo, es la primera mención registrada que se pudo encontrar.

b. Casos icónicos de análisis

Entre los casos conocidos, se relatan a continuación cinco que se consideran icónicos en tanto han sido valorados como trata con fines de explotación laboral. En este sentido, todos son considerados como trata laboral por los actores especializados, incluyendo integrantes

⁴⁶ Del total de 10 entrevistas, 7 comentaron casos concretos de trata laboral con certeza.

de la Mesa Interinstitucional y otros actores entrevistados. Ninguno fue tipificado como tal delito por parte de la justicia hasta el momento. Tres de ellos presentan víctimas mujeres y dos varones. Los mismos son descritos y analizados según su aparición cronológica en el conocimiento público, entre los años 2012 y 2019. Algunos de ellos, fueron relatados en todo o en parte por las personas entrevistadas (en general por más de uno), y otros total o parcialmente mediante la prensa. La información descrita de cada uno, se efectúa en base a las múltiples fuentes consideradas, entre ellas, los aportes realizados por la investigación exploratoria que se desarrolla desde El Paso (2019a).

Para cada uno de los casos, se realiza un relato y sintetizan conceptualmente los principales aspectos que dan indicios de la situación de trata de personas. A su vez, se analizan desde una perspectiva de género mediante la cual se hace foco en las particularidades de su manifestación en mujeres y varones.

Caso 1. Trabajadoras domésticas bolivianas, 2012⁴⁷

En el año 2012 se hace público el primer caso considerado trata laboral luego de haber sido tipificado el delito con la Ley de migración. Dos mujeres trabajadoras domésticas bolivianas son víctimas de trata con fines laborales, en un hogar privado en la zona de mayor nivel adquisitivo de la capital (Carrasco). Allí vivían en una situación de clara violación de sus derechos laborales según la legislación vigente (Ley de trabajo doméstico). Hubo reclutamiento desde la ciudad de La Paz - Bolivia a través de una agencia de colocaciones que incluía el traslado a Uruguay. La explotación se encuentra en las malas condiciones laborales, la precariedad laboral y claras condiciones de abuso de poder hacia las personas migrantes, por ejemplo, carecían de días libres, no contaban con su documentación, se las amenazaba con ser deportadas si eran encontradas por las autoridades sin documentación.

Este caso, patentiza la devaluación que el trabajo productivo y de cuidados tiene en la acumulación capitalista, lucha que las trabajadoras inmigrantes, han debido realizar para visibilizar su trabajo y no permitir que se denigre su tarea (Federici, 2018).

⁴⁷ Relato elaborado a partir de entrevistas (E4, E10), sistematización de artículos de prensa de la Investigación de El Paso, y artículos de prensa específicos (España, V., 2016, 30 de noviembre)

En el cuadro N.º 3, síntesis de los principales aspectos que caracterizan a la trata de personas en este caso particular, el que deja en evidencia que hubo captación en el lugar de origen, engaños y amenazas para continuar la situación de explotación, así como la concreción de la misma. También permite visualizar fácilmente, algunos elementos que caracterizan a los actores asociados al proceso de la trata que ejemplifican los factores de vulneración de las víctimas al ser migrantes y mujeres.

Cuadro 3	
Caso 1 Trabajadoras domésticas bolivianas, 2012.	
Proceso de la trata	
Movilización-captación y traslado	En Bolivia, vía empresa de colocaciones
Medios de coacción o engaño.	Precariedad laboral: sin aportes sociales, ni contrato laboral. Amenazas de deportación
Finalidad de la explotación	Tareas domésticas
Explotadores / explotación	
Características	Familia propietaria de importante empresa de venta de ropa, origen étnico racial blanca
Red	Se desconoce existencia de red.
Lugar de la explotación	Hogar. Barrio Carrasco, Montevideo
Víctimas	
Características	2 mujeres bolivianas. Migrantes

El otro hecho relevante que promovió este caso, tiene que ver con la realización del primer informe temático sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas, y explotación laboral llevado a cabo por la Institución Nacional de Derechos Humanos (2012), el que recopila aspectos sustanciales vinculados a los derechos de las personas migrantes, especialmente asociados a las situaciones de servidumbre y trata de personas.⁴⁸

⁴⁸ El INDDHH enfatiza en algunos de los riesgos que tiene para trabajadores migrantes el desempeño como trabajo doméstico en ámbitos familiares, por ejemplo indica el que «... la trata con fines de servidumbre doméstica puede producirse bajo apariencia de legalidad, por falta de controles adecuados y la aceptación colectiva de la mujer migrante como empleada doméstica bajo cualquier condición [...] Los trabajadores que viven en los domicilios de sus empleadores, sumado a la condición de migrantes, se encuentran en una situación

Caso 2. Trabajadora doméstica peruana, 2013⁴⁹

Se trata del caso de una trabajadora doméstica de origen peruano que en horario laboral y a partir de una orden de sus empleadores (pasear al perro), se quiebra una pierna y la dejan dos días sólo con hielo, sin la adecuada asistencia médica en una institución de salud. Un yeso improvisado por un médico privado pretende ocultar los hechos reales (E.10). Es de recordar que todas las personas trabajadoras, tienen derecho a la atención en el Banco de Seguros del Estado, cuando el accidente es considerado laboral.

Los empleadores pretenden que regrese a su país, sin asistencia alguna y luego de varios intentos lo consiguen. La trabajadora doméstica es operada en Perú y regresa a Uruguay a efectuarse nuevas operaciones y a realizar una demanda a sus ex empleadores. Este caso, tiene características únicas, puesto que su resolución fue en el marco de una negociación en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), por una importante suma de dinero. El engaño estuvo marcado por las condiciones laborales al inicio de la relación laboral y posteriores al accidente laboral, fundamentalmente en el proceso que tuvo lugar a su regreso al país.

La síntesis que sigue descrita en el cuadro N.º 4 permite dejar en evidencia que se efectuaron múltiples medios de coacción para lograr la explotación de una mujer en condiciones de vulnerabilidad. La cosificación, por ser tratada como un objeto – cosa, del hogar al dejar de ser útil a la familia, forma parte de los avatares del proceso de la trata, en la medida que la trabajadora doméstica, pierde todos sus derechos. Su condición de mujer-migrante de escasos recursos económicos, la coloca en una situación de riesgo y vulnerabilidad para ser víctima de malos tratos y anulación de sus derechos de cuidado de la salud y seguridad social.

extrema de vulnerabilidad: aislados de su grupo familiar y social, fuera de sus costumbres, su lengua y sus recursos» (INDDHH, 2012, p.6). Este informe incluye una serie de recomendaciones que van desde la formación y capacitación al funcionariado competente, a la promoción de los derechos de los migrantes. En éste último punto haciendo hincapié que a todas las personas, más allá de su condición migratoria, debe gozar de sus derechos laborales reglamentados en la normativa nacional y bajo el cumplimiento de las normativas internacionales ratificadas.

⁴⁹ Relatos elaborados a partir de artículos de prensa, entrevistas (E10) y sistematización de artículos de prensa de la Investigación de El Paso.

Cuadro 4	
Caso 2. Trabajadora doméstica peruana, 2013	
Proceso de la trata	
Movilización, captación y traslado	Viaje compulsivo a Perú con la pierna quebrada
Medios de coacción o engaño	Precariedad laboral: sin aportes sociales, ni contrato laboral. Maltrato ante accidente laboral. Sin atención médica. Engaños al momento de efectuar viaje a Perú.
Finalidad de la explotación	Trabajo doméstico
Explotadores / explotación	
Características	Familia.
Red	Se desconoce información sobre existencia de una red.
Lugar de la explotación	Hogar. Punta del Este.
Víctimas	
Características	1 mujer. Migrante.

Caso 3. Trabajadores de Montes del Plata⁵⁰

Se encontraron 78 hombres de origen turco, serbio y macedonio trabajando para una empresa tercerizada en la construcción de una pastera en el departamento de Colonia, la cual es conocida como Montes del Plata.

Los obreros, algunos especializados, eran reclutados en sus países de origen por quien luego estaba registrado entre el personal de la empresa como un obrero sin calificación. Eran traídos al Uruguay para luego trabajar sin documentación. No todos contaban con la reglamentación requerida a nivel nacional para el desarrollo de actividades laborales e ingresaron con visa de turistas, evidenciando la falta migratoria. Además, «...estos trabajadores no contaban con seguro médico, se les retenían los documentos, y salvo a

⁵⁰ Relatos recabados a través de prensa fundamentalmente

algunos, no se les pagó jamás lo que correspondía por acuerdo y por laudo» (Bagnasco, 2013).

Algunos casos, denuncian que les «... depositaron los salarios en la Red Abitab en horas de la tarde e inclusive en la noche, cuando los trabajadores no podían desplazarse kilómetros para cobrar y al otro día la empresa retiraba a tempranas horas lo depositado» (Bagnasco, 2013), lo que deja en evidencia la existencia de una red que calibraba los actos para luego retener los salarios.

Los hechos son agravados por el desconocimiento absoluto del idioma español, provocando incomunicación, lo cual no fue contrarrestado con traductores. Se deja en evidencia las condiciones de vulnerabilidad en la que quedaron estas personas:

... los turcos o macedonios que no comprendían absolutamente nada de lo que ocurría y no manejaban ningún idioma de los más comunes en Uruguay, es decir, español, inglés, alemán, italiano o francés; tampoco entendían por tanto lo que firmaban... (Bagnasco, 2013)

La resolución estatal, fue la suspensión de la empresa durante 6 días y la obligación de pago de los haberes a las personas, lo cual no fue realizado en todos los casos. En algunas oportunidades, se les envió a Buenos Aires, sin haber efectivizado la totalidad de los pagos adeudados.

Los incumplimientos también se entremezclan con la situación de migración irregular, lo que se agrava con la condición de vulnerabilidad de las personas.

Estos obreros que han llegado a trabajar en jornadas de 10 a 12 horas, sin fines de semana libres, ni pagos de horas extra, tienen sus tickets de vuelta marcados para el 15 de noviembre y su visa de Turista vence el 6 del mismo mes. (uyexpress.net 28/10/2013)

En otra cita de prensa, se deja establecido que:

... trabajaron en Uruguay, con «visa de turista», siendo sustituidos semanalmente o quincenalmente, muchas veces sin cobrar su salario y con el simple sistema de abonar una multa de \$ 800 en Inmigraciones al «tomarse el buque», a Buenos Aires y desde allí a su país de origen. (Bagnasco, 2013)

Esta situación sale a la luz, con el apoyo del Sindicato Único de la Construcción y Afines (SUNCA), quienes realizan una huelga para visibilizar las irregularidades laborales a las cuales estaban sometidos los trabajadores extranjeros.

El proceso de trata de personas que es visibilizado en el cuadro N.º 5 deja en evidencia la existencia de una red criminal que tenía por intención la explotación de las personas, a través de malos contratos laborales en un país remoto, en el cual la capacidad de negociación de los empleados era mínima o nula.

Cuadro 5	
Caso 3 Trabajadores de Montes del Plata, año 2013	
Proceso de la trata	
Movilización, captación y traslado	Origen turco, serbio, entre otros. Efectuado por un reclutador que luego mantenía contacto desde la empresa en otro rol.
Medios de coacción o engaño	Aislamiento, falta de atención médica, no pago de salario, retención de documentos.
Finalidad de la explotación	Construcción de industria papelera.
Explotadores / explotación	
Características	Empresa tercerizada creada a instancias de la construcción de la Pastera en Uruguay
Red	Reclutadores en países de origen.
Lugar de la explotación	Montes del Plata. Empresa de forestación instalada en Colonia.
Víctimas	
Características	78 varones. Migrantes.

Caso 4: Colombianos en la construcción, 2017⁵¹

Una inspección de trabajo del MTSS, encuentra unos 15 hombres colombianos en un apartamento de la ciudad de Montevideo, que están viviendo en condiciones de

⁵¹ Relato reconstruido de entrevistas (E7, E5)

inhabitabilidad, con un solo baño, sin agua caliente, sin disponer de sus documentos y sin regularización laboral en su desempeño como obreros de la construcción. Aparentemente contratados por la empresa, hay indicios claros de trata que se adicionan a que las personas estaban en una posición hermética, sin querer declarar y con temores evidentes, por lo que quienes realizan la inspección regresan posteriormente. El nuevo operativo inspectivo, encuentra una situación saldada, sólo siete personas en la vivienda, en condiciones adecuadas, con su documentación y estando inscriptos en los registros correspondientes a nivel nacional (BPS, MTSS).

El cuadro N.º 6 síntesis, evidencia que los medios de coacción y engaño fueron los elementos más visibles para el sistema, ante las irregularidades y la flagrante vulneración de los derechos de los obreros de la construcción extranjeros. Al menos estas 7 personas tenían condiciones migratorias regulares, sin embargo, se desconoce la condición del resto de las personas que no fueron encontradas en el segundo operativo.

Cuadro 6	
Caso 4 Colombianos en la construcción, 2017	
Proceso de la trata	
Movilización, captación y traslado	Sin información
Medios de coacción y engaño	Elementos de precariedad laboral extrema: sin aportes sociales, ni contrato laboral Vivienda precaria y sin condiciones sanitarias ni edilicias adecuadas. Hacinamiento de las víctimas. Con documentación retenida.
Finalidad de la explotación	Laboral. Sector construcción.
Explotadores / explotación	
Características	Empresa constructora
Red	
Lugar de la explotación	Obra en construcción. Montevideo.
Víctimas	
Características	15 varones, migrantes

Caso 5. Mujer, explotación sexual y laboral. Canelones, 2019⁵²

Una mujer adolescente es captada por otra mujer adulta del pueblo donde ambas residían con la excusa de que la madre, sordomuda, no podría criarla. Siendo aún una adolescente menor de 15 años, quienes la explotan la obligan a realizar tareas de limpieza del hogar donde vivían muchas personas, tareas rurales vinculadas a la alimentación de animales, y posteriormente comienzan a obligarla a ejercer la prostitución. En el vecindario la consideraban «... una esclava...» (*El País*, 2019). Se ejercían maltratos y violencia física para exigirle efectuar las tareas indicadas, se la veía con ropa vieja y veraniega en invierno, comía un solo plato al día. Producto de la explotación sexual, tuvo 2 hijos, los que eran maltratados y además recibía amenazas constantes de mayores maltratos hacia ella y sus hijos (*El Observador*, 19 de marzo de 2019; *La República*, 19 de marzo de 2019, *El País*, 7 de abril de 2019).

En esta situación descrita, la mujer de Canelones cumplía especialmente los roles estrictamente femeninos mayormente considerados según la división sexual del trabajo. Tareas de limpieza del hogar, dar de comer a animales pequeños en la chacra⁵³, e incluso la prostitución. Todas tareas y roles desempeñados fundamentalmente por mujeres, según la organización social imperante, donde la dominación patriarcal profundiza las condiciones de desigualdad y coloca a quienes son más discriminadas, como ser adolescente, pobre y (luego de la explotación laboral) en situación de prostitución.

En el cuadro N.º 7, se visualiza el proceso de trata en forma completa. Se cuenta con elementos en la captación y el traslado, la coacción mediante las amenazas y restricción de la libertad, así como la explotación en este caso, de doble finalidad: sexual y laboral. Las múltiples vulnerabilidades de esta mujer, que es captada siendo adolescente, deja en evidencia que la pobreza y discapacidad materna fueron elementos graves de riesgo.

⁵² Relatos recabados a través de prensa fundamentalmente.

⁵³ Pequeño establecimiento rural, dedicado a la producción granjera: frutihortícola y pequeños animales.

Cuadro 7	
Caso 5 Mujer, explotación sexual y laboral. Canelones, 2019	
Proceso de la trata	
Movilización, captación y traslado	Invitación a mejorar las condiciones de vida El traslado es en el mismo pueblo, pero existe desarraigo.
Medios de coacción y engaño	Violencia física. Amenazas y maltrato a víctimas y sus hijos/as. Restricción de libertad de movimiento.
Finalidad de la explotación	Laboral en tareas del hogar y en tareas rurales del establecimiento agropecuario. Sexual en calle.
Explotadores / explotación	
Características	Mujer adulta e hija joven
Red	Posible Red doméstica (no hay suficiente información de los elementos de la red)
Lugar de la explotación	Hogar particular Establecimiento granjero de mediana escala
Víctimas	
Características	Mujer, adolescente Madre en situación de prostitución, con discapacidad – sordomuda

c. Las condiciones de desigualdad manifiestas en el trabajo forzoso y la trata laboral

Se realiza un análisis sintético de los casos icónicos descritos antes, incorporando información general o de otras fuentes, que no refieren a los casos utilizados, sino que agregan a la descripción de este tipo de situaciones, especialmente vinculadas a las trabajadoras domésticas en situaciones de trabajo indignas.

Las descripciones anteriores dejan en evidencia que hay varones y mujeres que han vivido trata con fines laborales en Uruguay. El volumen mayoritario son varones, en su totalidad migrantes.

Los varones de los casos estudiados, están vinculados a ámbitos públicos laborales, directamente asociados a los sectores más tradicionales de empleo masculinos como la construcción. Mientras que las mujeres, lo están al trabajo doméstico y de cuidados, tareas que se realizan en ámbitos privados. Esto se constata en los casos analizados y en la información provista por la investigación de El Paso (2019). Siguiendo la ya indicada división sexual del trabajo, la reproducción social está a cargo de las mujeres, configurando la segregación ocupacional horizontal.

Esto deja al descubierto que tanto unas como otros son vulnerables a ser víctimas, pero en ámbitos diferentes, lo que trae consecuencias en las desiguales posibilidades de ser visibilizada la vulneración de los derechos. A priori, podríamos suponer que en el ámbito público de la construcción, los empleos a la vista de toda la ciudadanía y el Estado, son más fáciles de detectar situaciones de irregularidad o violación de derechos que al interior de los hogares, espacios cuidados e íntimos de un pequeño grupo de personas, donde lo privado resguarda a las personas y genera mayores riesgos.

Las múltiples condiciones de vulnerabilidad, quedan explícitas en los casos de las mujeres: la pobreza, el género y la raza, asociada a la condición de migración queda evidente.

d. La evidencia del trabajo forzoso, la devaluación del trabajo doméstico

A partir de los ejemplos utilizados se propone profundizar en los aspectos vinculados al trabajo forzoso, las condiciones que lo hacen considerar trata de personas. Para ello, se utilizan los indicadores de trabajo forzoso que son considerados por la OIT (2009). En el manual para inspectores de trabajo se especifican los elementos centrales que son necesarios observar a la hora de discriminar una situación de precariedad laboral o explotación y una situación de trata de personas, con fines laborales, realizando preguntas concretas. Se conforman bloques temáticos indagatorios vinculados a la existencia de: 1) violencia física, incluida la sexual, 2) restricción de libertad y movimiento, 3) amenazas directas o indirectas por medio de terceras personas o hacia terceras personas, así como los indicadores de vivencias de amenazas y temores extremos, 4) servidumbres, especialmente por deudas vinculadas al traslado, alojamiento o alimentación, además de otras servidumbres asociadas a endeudamientos excesivos que le impiden modificar su empleo, 5) retención de

documentos, 6) retención o impago de salarios, se excede el pago en especie, las deudas son excesivas o se impide el acceso al salario, 7) dificultades de comunicación con el entorno, sean física o virtualmente (OIT, 2009).⁵⁴

Según estas dimensiones (OIT, 2009), y en base a la descripción analítica realizada de los casos icónicos que fueron relatados antes, deja en evidencia que los elementos centrales están presentes en todos los casos. Se identifican los indicadores de trabajo forzoso que se manifiestan en los casos 1, 3 y 5, donde las mujeres vinculadas al servicio doméstico, sufren todas las vulneraciones; colocándolas en una situación de desprotección y subordinación (Federici, 2018), ante el poder de las relaciones patriarcales (Segato, 2018) manifestadas en las principales relaciones significativas de poder (Scott, 1996), donde el género y las múltiples vulneraciones son los ejes estructurantes.

Aquellos indicadores que tienen que ver con la violencia, especialmente la física y la sexual, está constatada en los casos de las mujeres, mientras que en los casos de los varones, los relatos no refieren a la violencia como factores de control o extorsión. No se puede afirmar que no estén presentes en los dos casos de varones analizados, porque la información detallada no es exhaustiva, pero sí que existen algunos de ellos; como puede verse en la síntesis generada en el siguiente cuadro.

Al profundizar en la cuestión vinculada con el ejercicio de la violencia para la efectivización de los medios de control, en los casos de las mujeres que han sufrido la explotación laboral en el sector de trabajo doméstico, esta parecería ser más brutal que en los casos de varones analizados (hipótesis que no es posible generalizar con la información que se dispone, pero hay indicios de que así es). Sin embargo, siguiendo a Segato (2003), se constata en los tres casos de mujeres, la violencia psicológica, física y sexual, lo que demuestra la apropiación del cuerpo de las mujeres, lo que profundiza las condiciones de desigualdad, para lograr ser rescatadas y salir de la situación de explotación.

⁵⁴ En el Anexo 1, se puede ver el listado completo de preguntas indagatorias. En el material de referencia se encuentran indicaciones generales que apelan a la efectivización de las inspecciones de trabajo para detectar el trabajo forzoso y la trata de personas.

En el cuadro N.º 8 se realiza una síntesis la que describe según los indicadores de trabajo forzoso, los casos analizados, bajo el entendido que todas las situaciones de trata de laboral, integra además, el trabajo forzoso.

Cuadro 8								
Síntesis de casos ejemplo utilizados e indicadores de trabajo forzoso.								
		indicadores de trabajo forzoso (OIT, 2009)						
		1	2	3	4	5	6	7
Caso	Sexo y N.º	violencia física (o sexual)	restricción de libertad de movimiento	amenazas directas o a su familia	servidumbre (deuda, alimento, etc.)	retención de documentos	retención o impago de salarios o beneficios laborales	dificultades o impedimentos para la comunicación
Trabajo doméstico bolivianas	Mujeres (4)	Si	Si	Si	si	Si	Si	si
Trabajo doméstico Peruana		Si	Si	Si	si	Si	Si	si
Trabajo doméstico Canelones		si	Si	Si	sin dato	sin dato	Si	si
Construcción Montes del Plata	Varones (93)	sin dato	Si	sin dato	si	Si	Si	si
Construcción Colombianos		sin dato	sin dato	sin dato	Si	Si	Si	si
Fuente: elaboración propia								

Otros relatos de trabajadoras domésticas publicados, los que complementan los casos icónicos analizados identifican la sensación de sentirse esclavizadas, inicialmente en sentido metafórico, por el tratamiento de las familias dentro del hogar (Núñez, 2018). En este sentido, sin efectivamente indicar que sean situaciones de trata de personas, sí se percibe que suma a la vulneración de derechos que dejan en evidencia el ocultamiento de los mecanismos de explotación a la interna de algunos hogares.

Al igual que en Tapachula, México (Casillas, 2006), donde las trabajadoras domésticas migrantes sufren abusos, entre otros, vinculados a las múltiples tareas que deben realizar no previstas o excesivas (2006, p. 70). Una trabajadora doméstica uruguaya relata que para

quienes trabajaba, en la casa «... la comida era racionada [...] la hacían encerrar de rodillas [...] limpiar la piscina que era gigante, cepillar de rodillas todo el borde [...] de un material lleno de piedritas blancas [...] cuando querían curarse los cortes y machucones, tenía que volver a hacerlo» (Núñez, 2018, p. 62). También se relata que llegó a estar dos meses y medio sin días libres y que se encontraba incomunicada (no existían los teléfonos celulares), y no tenía acceso al teléfono del hogar por estar trancado con un candado (Núñez, 2018, p. 63).

Estos relatos identifican la cotidianeidad de mujeres que sufren la explotación laboral, dejando en evidencia los mecanismos que hacen explícito al trabajo forzoso, el aislamiento o la violencia ejercida; profundizando así las condiciones de desigualdad laboral en la que pueden estar inmersas algunas mujeres que sufren las condiciones de discriminación por su condición de pobreza, clase social sumergida, raza y condición migratoria.

La percepción desde algunas entrevistas, refuerza esta idea de que las mujeres en el trabajo doméstico con cama están en condiciones de mayor vulnerabilidad. Por ejemplo, se percibe como que «... es más precarización cuando es sin retiro, incluso hubo un caso de una uruguayaya del interior. [...] en el trabajo doméstico la mujer está sola. La mayoría de las veces no hay otros dependientes. Estás sola en un lugar privado...» (E7)

Entre los casos analizados, las trabajadoras domésticas vivieron situaciones de prácticas análogas a la esclavitud impidiendo la comunicación con el exterior del hogar o vivienda o la amenaza de expulsión del país, hecho que sería falso ya que no hay una tradición de deportación en el Uruguay, sino de respeto a los derechos de las personas migrantes. Este medio de coacción a través del engaño, manifiesta y profundiza la condición de víctima.

En los tres casos donde se da la explotación laboral en mujeres, se manifiestan elementos de trabajo forzoso o maltrato potenciando la desvalorización del trabajo doméstico. Este fenómeno caracterizado por «... la externalización del trabajo reproductivo y el reclutamiento de determinados perfiles de personas —mujeres, inmigrantes y de clase trabajadora— para llevar actividades remuneradas...» (Parella, 2004, p. 84), es un proceso que, aunque se analiza en España, se genera de manera similar en Uruguay, donde «... la precariedad, el desprestigio social, los bajos salarios, la desregulación y la invisibilidad [...] son (rasgos) extensibles al conjunto de trabajadoras del servicio doméstico» (Parella, 2004, p. 84). La regulación nacional, con la ley de trabajo doméstico, hace aquí un diferencial

avance que puede servir de freno a la explotación. Sin embargo, y a pesar de ello, se encuentran casos que se agravan en la manifestación de la desigualdad por el sólo hecho de estar en solitario en una instancia laboral.

Quienes son más desprotegidas como mujeres y como migrantes (de otras nacionalidades o uruguayas del interior del país), sufren el ejercicio del poder en una cultura hegemónica patriarcal dominante, que permite efectivizar dicho ejercicio de manera autoritaria ante los más desprotegidos, provocando la triple discriminación de mujer, migrante y en estos casos, de origen étnico racial no hegemónico (como afro descendiente o indígena).

El hecho de que se constate el trabajo forzoso, es un elemento más para asegurar la existencia de la trata de personas, mirar sólo el trabajo forzoso que sufrieron las personas sería una visión parcializada, al no reconocer los indicios de trata de personas. Como fuera indicado en capítulos anteriores, solo se configura esta en tanto se desarrollen un reclutamiento, el traslado que promueve el desarraigo de las personas, con la finalidad de la explotación; este proceso en la permanente vulneración de los derechos humanos, es lo que configura la trata de personas, lo que se explicita en el siguiente apartado.

e. El proceso de la trata en los casos analizados

En los cinco casos icónicos analizados, se encuentra el proceso de reclutamiento y traslado desde los países de origen en los casos cuando esta es internacional, y en el mismo pueblo en el caso analizado que es trata interna, de la adolescente al momento del reclutamiento.

Este reclutamiento, se caracteriza por ser engañoso en las condiciones de trabajo que serían ofrecidas en el empleo (sea en los casos de trabajo doméstico o en la construcción). En los casos de las trabajadoras domésticas (caso 1 y caso 2), el reclutamiento mediante una agencia de viajes y traslado son acordados por parte de los propios empleadores.

En términos generales, al decir de Parella (2004), se configuran los mecanismos de explotación cuando se efectiviza el enriquecimiento o bienestar material de los explotadores (con mayores ganancias en el caso de las empresas o con mayor bienestar doméstico en el caso de los hogares), las víctimas no pueden acceder a los recursos productivos (por ejemplo, sus salarios), dándose la apropiación del trabajo de las víctimas.

Específicamente siguiendo la ley vigente sobre trata de personas, se manifiesta la explotación en la clara obtención del beneficio económico, a través del sometimiento de las personas anulando sus derechos humanos, con el incumplimiento de la normativa laboral nacional asociada al resto de las condiciones de trata.

En los cinco casos relatados la explotación se manifiesta en referencia a lo que la OIT indica como trabajo forzoso, dándose las condiciones para considerar que son situaciones de trata de personas. Sin embargo, además de las jornadas exhaustivas, la ausencia de seguridad social, la eliminación de los días de descanso, la ausencia o nulo salario, en las mujeres se tiene da el agravante del aislamiento físico y el ejercicio de la violencia en la privacidad del hogar.

Los mecanismos de coacción utilizados para efectivizar la explotación incluyen violencia y amenazas. En las situaciones en que las víctimas son mujeres que sufrieron la explotación asociadas a espacios íntimos del hogar, también se dieron amenazas con cuestiones vinculadas a lo emocional, que «... probablemente lo que hay es una efectividad mucho mayor en las amenazas...» (E1), por ejemplo vinculados a la extorsión con los hijos. Lo que manifiesta las múltiples cargas que llevan las mujeres, debiendo hacer frente a la reproducción social y generando bienestar a otras mujeres, que al ser migrantes tienen la sensación de la doble responsabilidad (Federici, 2018), lo que se profundiza por estar alejada e impedida de aportar a la reproducción de su propia familia

También se dan situaciones de control abusivo sobre la persona o incluso la negación de la libertad. Estos mecanismos de coacción, incluyen en los casos analizados la violencia sexual, ante la obligatoriedad de prostituirse, con lo que, desde la trata laboral, se transforma en trata sexual, multiplicando los daños y vulnerando más aún los derechos de la mujer. El cuerpo de la mujer, se transforma así, en el máximo objeto comercializable (Segato, 2003).

Por diversas situaciones el interés por obtener un lugar de residencia permanente, se transforma en un elemento de vulnerabilidad, especialmente para las personas más pobres (como es el caso de la mujer de Canelones), o quienes son migrantes (como son las otras situaciones ejemplificadas, patente en los casos de trabajadoras domésticas sin retiro). Esta necesidad transforma a la prestación del beneficio en un mecanismo de coacción y ampliación de la vulnerabilidad. Casillas (2006) en su estudio en Tapachula, explica cómo

las redes «... apelan más al aprovechamiento de las circunstancias que les son favorables, a las vulnerabilidades subjetivas y a las complicidades sociales que al uso de la fuerza para el logro de los objetivos» (2006, p. 198).

En cuatro de los casos anteriormente examinados, las redes delictivas no aparecen de manera evidente, con la excepción de Montes del Plata que quedaba en evidencia una estructura delictiva organizada internacionalmente con un manejo de un número muy importante de personas⁵⁵. En el resto de las situaciones, especialmente el de las mujeres trabajadoras domésticas extranjeras, se intuyen redes que incluyen las empresas de colocación en los países de origen, pero no aparece tan evidente.

Sin embargo, sí aparecen redes de carácter doméstico, como familias que buscan a las trabajadoras en el exterior o empresas de colocación de personal. Estas redes, pequeñas y más invisibles que tienen por objetivo final explotar a las mujeres al interior del hogar, son una constante en los tres casos de mujeres.

Al respecto, Valeria España, en una entrevista a la cual se accede en YouTube, indica que la red era local y aparentemente a pequeña escala:

... en el imaginario la trata está asociado a una red delictiva gigante, y no a una familia [...] sin embargo aquí (en referencia al caso de la doméstica peruana) estaban todos los elementos, el traslado, el engaño, el abuso de poder, y ante la denuncia hubo un intento de traslado a Buenos Aires...

La existencia de redes más organizadas como se puede visualizar en casos como Montes del Plata, o más domésticas como el caso de la mujer de Canelones, revelan que el daño igualmente se efectúa. Aunque el número de víctimas sea reducido y los tratantes conformen una pequeña red escasamente organizada (UNODC, 2014).

Estos dos casos, parecerían ser los más representativos cada uno en un extremo del ejemplo. Uno es una red de carácter internacional, con cierto grado de organización y diferenciación de roles, en el caso de Montes del Plata, donde las víctimas son varones; y otra más doméstica, familiar, donde los roles se superponen y las acciones delictivas son

⁵⁵ Otros países, han mostrado redes de trata laboral, vinculadas a industrias textiles o a explotación minera, sectores productivos que al no aparecer instalados en el país en forma relevante, tampoco aparecen situaciones de explotación.

llevadas adelante por las mismas personas y donde las redes no están debidamente jerarquizadas (Casillas, 2006).

En el medio, se encuentran las redes delictivas conformadas por pequeñas células (Casillas, 2006), que configuran puntos de referencia como las trabajadoras domésticas del exterior que son reclutadas en sus países por empresas y explotadas en Uruguay por hogares particulares.

Además de los casos indicados, se cuenta con información en la que se relata una situación, de 12 mujeres que fueron explotadas en una misma familia en Uruguay en un lapso de 5 años (*El observador*, 13/8/2012). Ello deja al descubierto la existencia de redes delictivas que tienen por finalidad la explotación laboral en el trabajo doméstico.

Llama la atención el coincidente hecho de intentar hacer desaparecer la prueba, en el caso de Montes del Plata y en el de la trabajadora peruana, al enviar o intentar enviar al exterior a la persona. Se logra efectivizar la desaparición de parte de las pruebas en el caso de los colombianos en la construcción, cuando se resuelve el hacinamiento, la devolución de los documentos y la inscripción en los organismos pertinentes referido a la reglamentación laboral.

Como se ve, la condición de migrante es una constante entre las situaciones analizadas. Aparecen casos de países latinoamericanos, como República Dominicana o Colombia, coincidentemente con los nuevos orígenes migratorios, según la tendencia reciente (Gainza, 2017). También países más alejados y extracontinentales, Turquía y Serbia.

Aquí se deja en evidencia la complejidad cuando el traslado de la migración es voluntario, contraviniendo o no las normas migratorias, pero transformando la condición de migrante, en un nuevo devenir de vulnerabilidad, que pone en riesgo a las personas ante contratos de trabajo que fácilmente se manipulan con reclutamientos engañosos, incumplimientos amenazantes y violencia. Todo lo cual se concreta con el deber de llevar adelante tareas en el marco de trabajos forzosos.

Entre los casos de trabajo doméstico, se tiene información (El Paso, 2019) de relevancia de migración interna asociada a las tareas domésticas en el país. Esta condición se agrega a las desigualdades que favorecen la vulneración de los derechos de las personas, en este caso,

de las mujeres. La existencia de aislamiento es condición para uno de los elementos que configuran la trata, el traslado:

Se da el desarraigo [...] vienen de poblados muy chiquitos del interior y quedan en una situación de mucho aislamiento, sin amistades, el mundo de estas mujeres pasa a tener vinculación solo con la familia que la acogió, pero a su vez la explotan laboralmente, porque no cumplen con las normativas del trabajo doméstico (E10)

Profundizar permite ver que, en todos los casos analizados como ejemplos, existe algún elemento de consentimiento aparente para la concreción de la tarea. Contrato (formal o informal) que, al efectivizarse de manera forzosa, deja de tener validez y pierde su carácter de consentido. Ninguna persona consiente la explotación de sí misma, solo efectúa la tarea encomendada por temor a las represalias.

Parecería ser que todas las personas consintieron un acuerdo laboral inicial sea en casa de familia o empresa. Todos fueron engañados sobre las condiciones de trabajo y todos debieron realizar tareas no previstas, y que se consideran explotación.

Las resoluciones del delito y la vulneración de los derechos, fue, en todos los casos, la reparación económica, «...en los conflictos laborales caminan por un terreno de la negociación y de la reparación, lo que ha dado resultados a nivel país...» (E1), ello porque todas las situaciones se encuentran primero como infracción a la normativa laboral más que como un problema de derechos humanos.

Como la trata se efectiviza en los ámbitos legales, su apariencia legal confunde, por ejemplo, en Montes del Plata, algunos trabajadores estaban inscriptos en la seguridad social, puesto que requería el ingreso a una Zona Franca. Esta apariencia legal de las relaciones de trabajo, formalizándolas complejizan la detección de la explotación, más aún, en ocasiones, donde las estructuras son de tipo ocasional, y se lleva adelante la trata a través de redes pequeñas o familiares.

En el caso de los varones, la existencia de un gremio fuerte como es el Sindicato Único de la Construcción y Afines (SUNCA), permitió generar estrategias para la restitución de parte de sus derechos laborales (por ejemplo, en el caso de Montes del Plata), al menos con la inscripción de las personas en el BPS. El sindicato de la construcción a nivel nacional, es fuerte, con un grado de organización importante, y demuestra su capacidad de protección a

los trabajadores de su sector, en casos como este, en el que defienden los derechos laborales que fueran violados. Esto se evidencia en la huelga que se efectúa para la búsqueda de la regularización de estos trabajadores. Aunque el sindicato no visualiza la violación de los derechos humanos de estos obreros de la construcción, puesto que solo luchan por su regularización, aparentemente no encuentran el delito de trata en la situación antedicha.

En el caso de las mujeres trabajadoras domésticas, ese factor diferencial estuvo dado por organizaciones de la sociedad civil (feministas y de migración), que promovieron el cumplimiento de los derechos laborales, al menos con el pago de los salarios adeudados (casos de trabajadoras domésticas del exterior), y lucharon a través de demandas laborales por el resarcimiento de las mujeres, siendo excepcional el caso de la trabajadora peruana.

7. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El siguiente apartado articula un análisis de la política pública en el tema trata de personas con fines de explotación laboral, desde una mirada de género. Los orígenes de la política pública explican el lugar que le han dado los actores al problema.

La articulación analítica, desde Subirats (2008) y con el sostén de la mirada de la perspectiva de género de García Prince, permite conocer el problema público, la intervención y acción que se ha efectuado ante el problema, sus fortalezas y ausencias, haciendo un énfasis especial en el Plan de Acción. Complementando con una mirada a los actores que participan en las acciones y las principales resoluciones reglamentarias que favorecen la acción de política pública.

a. Los orígenes de la trata laboral en la política pública

Respecto al análisis de la política pública, se ha indagado acerca de sus orígenes y las razones por las cuales las políticas iniciales fueron exclusivamente en trata con fines sexuales.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), son dos órganos, uno internacional y otro regional, que han tenido mucho que ver con la inclusión de la temática a nivel nacional, según todos los relatos e informes al respecto.

Quienes participaron en los orígenes explicitan las oportunidades brindadas por los organismos internacionales de cooperación y la impronta de las reuniones de ministros o altas autoridades de la región en temas de seguridad, migración y género, quienes fueron actores fundamentales para incluir la temática a nivel nacional. En este sentido, también permitieron avanzar en la confluencia de casos concretos y las primeras consultorías con financiamiento externo como a nivel nacional.

Entre los actores consultados, hay consenso en que en los inicios de las acciones de política pública a mediados de la década de los 2000 no se consideraba la trata laboral un problema de política pública. El comienzo está primordialmente conformado por la

instalación de la Mesa interinstitucional para el combate a la trata de mujeres con fines sexuales, la que se caracterizó por la exclusión de la modalidad de trata laboral.

... fue una tensión muy fuerte [...] entendíamos que la trata de personas hay un lucro y redes organizadas que se están beneficiando de esto que tienen que ver con la explotación sexual comercial [...] esa es una dimensión muy importante y afecta especialmente a las mujeres... (E8).

Esta perspectiva y la constatación de casos concretos de mujeres explotadas sexualmente hicieron que el tema se instala en el INMUJERES. Se consideraba a Uruguay como "... país de origen fundamentalmente para trata sexual, eran uruguayas explotadas en el exterior. La trata laboral no era un problema visible en el país" (E4)

Otro relato resalta que "...al inicio no se visualizaba como tal (en referencia a la trata con fines laborales), se empezó a construir, a sensibilizar, empezaron a saber más casos, también en lo laboral" (E2)

Por último, otro relato de manera contundente afirma, "... corríamos el riesgo de que si abarcamos la trata laboral aparecían otras dimensiones ... otros colectivos propensos a la trata y la situación de las mujeres iba a quedar diluida en la agenda..." (E8). El riesgo al ampliar la mirada hacia el problema a otras modalidades de trata de personas, desde la mirada de la política pública, se consideró mayor al riesgo de perder la visibilidad de la perspectiva de género en la temática.

También se registra que el INMUJERES era el ámbito idóneo institucionalmente para liderar el proceso de inclusión de la temática de trata de mujeres con fines de explotación sexual (entre los años 2006 y 2008), y que la trata con fines laborales, no era un problema público pasible de ser abordado en aquel entonces.

Es así que la integración formal del MTSS a la Mesa Interinstitucional es posterior a su instalación, como fuera indicado. Se da con la aparición del primer caso de trabajadoras domésticas bolivianas, caso icónico del año 2012.

Su inclusión institucional manifiesta que la política pública actuó ante la evidencia de discriminaciones sufridas por mujeres, que además eran atravesadas por múltiples interseccionalidades que la hacían aún más vulnerables: su clase, manifestada por su tarea de

trabajadoras domésticas, su condición étnico racial, tenían rasgos afrodescendientes y su nacionalidad, eran migrantes debido a su condición de pobreza.

Las incipientes acciones de política pública en trata con fines laborales, se originan, según lo que se observa, enmarcadas en las políticas públicas vinculadas a la igualdad de género, lo que permitiría *a priori* pensar en una inclusión de la perspectiva de género en la temática.

b. La política pública desde la estructura analítica

Los aspectos anteriores descritos permiten dar pistas a las siguientes categorías analíticas respecto al problema de la trata de personas con fines laborales desde una perspectiva de género.

Subirats (2008), maneja las categorías descritas a continuación, las que fueron articuladas en cuatro dimensiones: los elementos vinculados a la población, a la intervención, a los actores decisores involucrados y a las resoluciones reglamentarias vinculadas al problema.

Problema público, la desigualdad inminente

Existe un grupo objetivo, en tanto hay población que ya ha sufrido esta vulneración de derechos y hay población vulnerable a sufrirla, especialmente aquellos migrantes asociados a las oleadas migratorias recientes.

Sin embargo, la consideración de un problema público no es evidente en todos los tiempos. Como se indicó, al inicio de la formulación del problema vinculado a la trata sexual, la trata laboral no era entendida como un problema social, ni como un problema público. Actualmente, esta mirada ha cambiado, en tanto, los actores entrevistados en esta tesis señalan que hay razones para considerarlo un problema social que requiere atención de parte de la política pública.

Conceptualmente la trata laboral parece clara en su definición, sin embargo al profundizar en sus implicancias concretas, los propios actores involucrados manifiestan que algunos límites se desdibujan o se dificulta su visualización.⁵⁶

La dificultad en la delimitación se encuentra en distintos niveles. Por una parte, actores vinculados al ámbito público y de la sociedad civil reconocen la complejidad existente al procurar distinguir en los casos concretos, los elementos que caracterizan a la precariedad laboral y la explotación. Por otra parte, conceptualmente, la explotación implica otras aristas vinculadas a la vulneración de los derechos humanos como la integridad y la autonomía, lo que ha generado discusión y controversia.

Estos límites del concepto de trata laboral, forman parte de los escollos que se generan a la hora de entenderlo como problema social. La explotación laboral siempre incluye elementos que se identifican entre los que describen la precariedad laboral en tanto no respeto a los derechos laborales.

La explotación laboral es una manifestación extrema de un modelo económico extractivista, que también exprime a la fuerza de mano de obra de las personas en su máxima expresión: la trata con fines laborales. Quienes son más vulnerables, como mujeres y migrantes, tienen mayor riesgo de ser víctimas de traslados involuntarios y desarraigos, de ser violentados física y psíquicamente para ser explotados impidiendo su autonomía y vulnerando así sus derechos humanos, lo que se ha evidenciado en los casos estudiados, «...en el trabajo forzoso no hay posibilidad de salir porque no es con consentimiento [...] te meten a trabajar en un lugar y no podés salir...» (E1)

Una entrevistada, quien es una de las personas con mayor información sobre el tema en el país, se preguntaba: «¿... cómo separar la explotación laboral de muy muy malas condiciones de la trata? [...] la primera distinción conceptual es verificar si hubo captación y traslado, con la intencionalidad de la explotación...» (E4), dejando de manifiesto las dificultades para operacionalizar la visibilización del problema.

La trata de personas siempre es un fenómeno que requiere de un proceso delictivo en el que mediante una concatenación de acciones se vulneran los derechos, así se produce el

⁵⁶ Cuestión que también es indicada en la investigación de Uruguay Mira la Trata (El Paso, 2019)

problema, incluyendo los mecanismos de reclutamiento y captación, traslado, y explotación. Una imagen propuesta por una entrevistada deja en evidencia este proceso, que además de delictivo es de vulneración de los derechos humanos, «... no ven todo el proceso, sólo ven la foto final, la trata es como una película...no ven el desarraigo, no ven el engaño ni el traslado» (E10), es por ello que sólo se visualiza el incumplimiento a la normativa laboral. En este mismo sentido, otra entrevistada explicita que durante el proceso de elaboración de la ley «...algunos actores no querían la definición de la explotación laboral, porque para ellos no es un delito, es una irregularidad, ven la falta normativa en lo laboral pero no ven el delito...» (E7)

En el año 2012 y producto directo de la primer situación denunciada de trata con fines laborales (Caso 1), la Institución Nacional de Derechos Humanos elabora el primer informe temático dedicado al análisis de la situación de migrantes, trata de personas y explotación laboral (INNDD, 2012). En este se realiza una síntesis de las obligaciones nacionales a las cuales el Estado uruguayo se ha comprometido, mediante firma de convenios internacionales y legislación nacional, en la cual se hace hincapié, entre otros aspectos, en que este tipo de explotación suele producirse bajo apariencia de legalidad, pero como las relaciones se generan en el ámbito privado, quedan al margen del Estado. Este informe recomienda la vigilancia por parte del Estado de la situación de mujeres migrantes, en particular, la generación de acciones de sensibilización y difusión de los derechos, así como la persecución del delito ante los reclamos que pudieran darse de parte de los afectados, pero también, la investigación ante casos sospechosos.

Entre los elementos que son necesarios revisar para poder implementar acciones de política pública adecuadas, reviste importancia contar con información que permita dar cuenta de manera diagnóstica de los principales factores de vulnerabilidad de las personas. Es así que los registros públicos deberían poder aportar información acerca del sexo, el origen nacional, la condición migratoria y el origen étnico racial de las personas. Sin embargo, esta información, no siempre es registrada de manera adecuada. En el propio MTSS, no todos los registros permiten captar el origen migratorio. En algunos «... hay registros administrativos que se sabe cuál es el país de nacimiento, en otros registros se conoce la nacionalidad, no hay unanimidad de preguntas...» (E6)

c. Intervención de la política pública, la acción ante el problema

En referencia a la dimensión de intervención acerca del problema, según el análisis de Subirats (2008), se indaga acerca de la coherencia intencional, la existencia de acciones y actividades y la concatenación de estas en política pública. Por ello, se divide en dos bloques, por una parte, las acciones definidas como intervención que reportan lo ya existente; y por otra parte, un análisis del plan de acción.

El Plan Nacional de Acción para la prevención y combate a la trata de personas 2018-2020

El Instrumento del Plan es elaborado en el marco de la Mesa Interinstitucional existente y presentado conjuntamente con la aprobación de la Ley 19.063, de 2018. Es uno de los primeros instrumentos, luego de la ley, que identifica claramente la relevancia de la coordinación interinstitucional para responder a situaciones de trata laboral. Sin embargo, no está incluido el tema en un lugar de relevancia.

En el Plan se indican como nudos críticos: el fortalecimiento de la institucionalidad, la descentralización política, la generación de conocimiento, el fortalecimiento de los servicios de atención, la visibilización de la trata interna, la ampliación del campo en la prevención, el acceso a la justicia y la judicialización de casos (INMUJERES, 2019, p. 42). Entre ellos no se nombran como parte de los nudos críticos ni los factores que favorecen la trata laboral, ni esta como un problema. Aunque existen casos y hay un riesgo inminente ante la vulnerabilidad de personas migrantes que llegan al país en busca de oportunidades, especialmente ante la desprotección de contingentes de personas, como las mujeres dominicanas, que hoy ingresan al país, y pueden ser víctimas en la vulneración de sus derechos.

Para resolverlo, el objetivo general de “consolidar y optimizar la respuesta interinstitucional para la prevención, detección, atención, investigación, combate, sanción, reparación, a fin de avanzar hacia una política integral sobre trata de personas...” (INMUJERES, 2018, p. 51), el Plan Nacional de acción para la Prevención y Combate a la trata de personas (2018-2010), prevé por primera vez abordar las orientaciones de política pública para incorporar la trata con fines de explotación laboral.

Este instrumento, se ordena mediante cinco (5) líneas de acción vinculadas a I. prevención y sensibilización, II. investigación y combate, III. judicialización y penalización, IV. protección, atención y reparación de las víctimas y V. coordinación interinstitucional y la cooperación internacional.

Estas líneas de acción, se ordenan en 18 resultados esperados y 99 acciones concretas. Los resultados son descritos de manera general e incluyen la trata de personas, sin especificar ninguna modalidad. Las especificidades están dadas por un resultado que focaliza en trata sexual, vinculado a las acciones de cooperación internacional del MERCOSUR (línea de acción V, resultado 2) (INMUJERES, 2018, p. 86).

El monitoreo incluye instituciones responsables y co-responsables, metas, indicadores de avance y de resultados, medios de verificación y plazos previstos. Este Plan a dos años, está descrito mayormente en términos generales, lo que permitiría incluir todas las finalidades de trata encontradas.

Sin embargo, la generalidad con la que aborda los problemas el Plan impide visibilizar las particulares miradas que requiere cada una de las modalidades de trata detectadas. Se identifica una proporción escasa de acciones especializadas según la modalidad de explotación. Apenas un 17% de las acciones están vinculadas a la trata sexual, y un casi nulo 4 % están destinadas de manera explícita a la trata laboral o teniendo como destinatarios a las y los trabajadores (por lo que se infiere son asociadas a trata laboral).

Dentro de los resultados esperados de la Línea II del Plan, referente a la acción e investigación, explícita en dos oportunidades acciones vinculadas directamente a la trata laboral; ellas están asociadas a las capacidades de detección del problema y las acciones refieren a la producción de información y a la fiscalización por parte del organismo competente (INMUJERES, 2018, p. 69), ambas vinculadas al Resultado 1, asociado a la detección del problema.

Relacionado a la «atención integral brindada a víctimas de trata... » (resultado 2), se encuentra una indicación explícita a la trata laboral, asociada más a la prevención que a la atención, ya que se refiere a la «realización de talleres de normativa laboral para trabajadoras/es migrantes » (INMUJERES, 2018, p. 79)

Llama la atención la existencia de dos temáticas vinculadas a la trata de personas, y especialmente a la trata de mujeres, que no son incluidas de manera específica, como lo es la situación de prostitución y su vinculación con la trata sexual; o en lo referente a la trata laboral, la ausencia de asociaciones a poblaciones concretas como son las trabajadoras domésticas. Se evidencia que este Plan no tiene este grado de especificidad para ninguno de los grupos poblacionales de riesgo, lo que puede ser una estrategia, pero, su ausencia, también favorece la invisibilidad del problema. La falta de datos e información empírica sistematizada podrían ser una de las razones que expliquen estas ausencias, pero no las justifican.

Las acciones referidas a la explotación sexual muestran una organicidad programática específica, al menos asociada a la atención de las víctimas. Sin embargo, no hay elementos claros que evidencien esta organicidad al momento de focalizar en el problema de la trata con fines laborales, no hay acciones específicas de respuesta, ni una mirada integral que incluya la complejidad del proceso. Algunas opiniones refuerzan esta idea, «... el Plan es muy restringido en su mirada, de hecho es un plan que tiene una mirada mucho más centrada en la trata sexual» (E4)

A pesar de que las políticas de trata son lideradas por el INMUJERES, no están siendo diferenciadas las acciones de prevención hacia mujeres y varones de manera sostenida en el tiempo en el instrumento de ejecución de política más importante.

En términos de las categorías consideradas en la dimensión intervención, se estructura el análisis organizado en base a tres de las cinco líneas de acción del Plan de acción contra la trata de personas en Uruguay, 2018-2020: a) prevención, b) investigación y combate, y c) protección, atención y reparación. En este sentido, se analizan la información obtenida de las diversas fuentes consultadas.

Prevención

Respecto a la prevención, se indican en los múltiples informes⁵⁷, actividades de formación a personal policial del sistema de justicia u operadores sociales, fundamentalmente asociado

⁵⁷ Recabado en memorias anuales disponibles de la Mesa Interinstitucional de los años 2016, 2017, o Informes de trata de personas enviados a la Embajada de Estados Unidos del 2017, 2018

a temáticas vinculadas a la violencia basada en género, donde se incluyen módulos genéricos de trata de personas, sin especificar la profundidad en la capacitación.

Se reportan acciones de formación vinculadas a la niñez y la adolescencia llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil o el sistema público, todas ellas están focalizadas en la explotación sexual y no en la explotación laboral.

Al indagar sobre la formación específica en trata laboral, se indica la formación del cuerpo inspectivo del MTSS (40 inspectores), efectuada en el año 2012 y otra en 2017 (MTSS, 2018) y la inclusión de un capítulo específico en la Guía de Actuación ante Consultas y Asesoramiento en Materia de Derechos Fundamentales de los Trabajadores, destinado a población vulnerable como son migrantes (TP, 2017, p. 29).

También la realización de un taller con 12 mujeres migrantes víctimas de trata sexual en derechos laborales, con énfasis en el sector del trabajo doméstico para evitar situaciones de trata laboral (Mesa de Trata, 2016, p. 10); sin embargo, se desconoce la evaluación de esta instancia así como se indica lo acotado de la actividad.

Para las personas consultadas estas acciones han sido las más relevantes como acciones de prevención hacia la trata laboral a nivel nacional (E5, E6). También se registra la formación de personal en el exterior, en temas generales de trata que incluyen módulos de trata con fines laborales, pero no específicos en el tema (E5, E3).

Investigación y combate

Las intervenciones inspectivas de parte del MTSS se efectivizan en base a diferentes estrategias; i) ante denuncias concretas; ii) de oficio, puesto que el organismo puede realizar inspecciones sin razón aparente; iii) por operativos especiales como suelen realizarse en la época estival en zonas turísticas, o en un rubro en particular, y iv) fiscalizaciones articuladas con enfoque integral, incluyendo diferentes organismos competentes, por ejemplo en búsqueda de trabajo infantil junto con INAU (MTSS, 2018, p. 1).

Estas fiscalizaciones se efectúan en múltiples sectores, y son reportadas a la Mesa Interinstitucional como parte de las acciones de prevención, especialmente aquellas vinculadas a las inspecciones en el trabajo doméstico (MTSS, 2018). Aquí se visualiza una

especial mirada de género a un grupo vulnerable de trata de personas con fines laborales, vinculado a los riesgos y los antecedentes que muestran las trabajadoras domésticas, en su amplia mayoría mujeres que desempeñan su tarea en ámbitos privados.

La desigualdad de condiciones en las que pueden estar mujeres y varones ante inspecciones laborales está dada por las gestiones que se requieren realizar para lograr dichas inspecciones, que son diferenciales según los sectores de trabajo.

La división sexual del trabajo genera que las mujeres estén concentradas en lugares de carácter privado, de mayor dificultad de acceso para efectivizar la inspección. La ley de trabajo doméstico, intenta menguar esta desigualdad, permitiendo como una excepción la inspección laboral en hogares particulares. Esta resolución normativa ha permitido detectar situaciones de irregularidad, y efectuar las inspecciones laborales ante denuncias concretas (E4, E5). Sin embargo, la diferencia con un espacio laboral público, es que para que el funcionariado público pueda efectuar su tarea inspectiva en un hogar particular requiere una resolución del sistema de justicia.

En todas las entrevistas se consultó acerca de los recursos existentes para abordar la trata laboral, en referencia a la investigación y combate. Hay coincidencia en que las primeras acciones que se deberían realizar tendrían que ver con contactar a la persona referente del MTSS que integra la Mesa Interinstitucional. Solo en algunas entrevistas, se indica que ante un caso concreto se realizaría la denuncia penal, «...el jerarca deberá realizar la denuncia penal ante un posible delito de trata o tráfico de personas ...» (E9), lo que efectivamente debe realizar todo funcionario/a público ni bien sospecha de la existencia de un delito está indicado en documentos internos para la actuación de la Inspección de Trabajo (MTSS, s/d, p. 10). Sin embargo, este hecho no ha sido el más usual. Ante casos concretos de trata laboral exclusivamente, tanto en los vinculados al trabajo doméstico como a la construcción, la resolución no fue penal, sino que fue administrativa, mediante conciliación laboral, como se indicó en los casos analizados.

En referencia a las acciones de atención o reparación de casos de trata con fines laborales específicas, las que fueron relevadas han estado vinculadas a hechos puntuales. Se relata el caso de conciliación laboral de la mujer peruana, quien finalmente, producto de un acuerdo

laboral logra un resarcimiento de U\$S 25.000 (E5), caso único y absolutamente excepcional según todas las personas entrevistadas.

Además, se encontró un hecho aislado, un caso errático, pero que deja enseñanzas. Recientemente, surge a través de la prensa, un caso de varones de la zona de Canelón Chico, migrantes de origen cubano que vivían en situación de esclavitud o servidumbre por deudas por las que supuestamente debían desempeñar tareas de cosecha en zafras de fruticultura y viticultura al mando de un ‘cuadrillero’ o subcontratista de personal zafral para la cosecha, quien se dice les brindaba casa y comida, les calculaba el dinero adeudado, debían trabajar para él. Según la Directora de Desarrollo Humano de la Intendencia de Canelones, «... no cobran prácticamente dinero debido a que tenía que pagar a sus empleadores un lugar donde dormir y la comida que se le proporcionaba...» (Montevideo portal, 2019)⁵⁸

El mecanismo de contratación sería por parte del productor/a al ‘cuadrillero’ quien tiene el contrato con el personal y el pago sería directamente al subcontratista. Estos eran en su amplia mayoría varones (19) y 1 mujer. El hecho sale a la luz a raíz de la denuncia de un grupo de mujeres rurales organizadas que detectan la situación. En esta situación se realizó una inspección de trabajo que, inicialmente, no determinó ningún elemento que contraviniera las normas.

Este caso, relatado en la prensa, dejó de estar en la voz pública rápidamente, por intervención de fiscalía, quien actuó de oficio para realizar una investigación.

El procedimiento utilizado para la detección de un incumplimiento a la norma laboral, genera relativamente escasa certeza al indagar una posible situación de trata de personas.

Se dejó en evidencia que, la información mediatizada en prensa, alerta a los presuntos tratantes y da tiempo para efectuar los trámites correspondientes para la normalización de la situación, al menos regularizar laboralmente a las personas trabajadoras.

La coacción y la violencia son alertadas por la denuncia pública, permitiendo la resolución de la situación de parte de los posibles tratantes, donde una posibilidad es aumentar la tensión

⁵⁸ Disponible en: www.montevideo.com.uy/Noticias/Investigan-red-de-explotacion-de-cubanos-y-venezolanos-en-area-rural-de-Canelones-uc713381

y hacer más explícitos los mecanismos de amenazas y violencia a los y las presuntas víctimas (E10), haciendo desaparecer la prueba (E4)

Por último, en la situación detallada, el operativo inspectivo laboral fue realizado sin ningún mecanismo de protección necesario para las víctimas, por lo que, en caso que efectivamente hubiera una situación de trata de personas, la falta de resguardo de las víctimas, dejaba en evidencia su desprotección.

El aprendizaje que deja este caso, reitera la relevancia de visibilizar el delito penal por encima de la contraversión laboral (El Paso, 2019), lo que es corroborado en esta afirmación «...si la investigación la arranca el MTSS, se invisibiliza el delito...» (E7).

Protección, atención y reparación

En todas las entrevistas se consultó acerca de los recursos existentes en trata laboral, o sobre las posibles acciones a realizar ante una situación concreta. Una entrevistada puntualizó de forma genérica que «...es necesario saber qué soluciones tenemos, qué recursos tenemos, sino salimos como bomberos, saber ¿a quién llamo?, ¿dónde busco?, ¿qué hago? » (E6).

Igualmente, ante estos cuestionamientos que abonan la incerteza, hubo coincidencia en que las primeras acciones que se realizarían sería contactar a la coordinación del servicio de atención a mujeres víctimas de trata sexual, y la totalidad de las personas contactarían, también para la atención, a la persona referente del MTSS que integra la Mesa Interinstitucional.

En ambos casos, la referencia inmediata es a una persona, no a un órgano público, ni a un servicio, ni a un colectivo de la sociedad civil.

Este hecho indica una doble cuestión. Por una parte, la fortaleza y reconocimiento a quien se ha desempeñado en el rol, así como la confianza en su accionar. Por otra parte, una debilidad de la respuesta focalizada en una sola persona, lo cual conlleva a los riesgos propios de la individualidad. No parecería estar afianzado en una política institucional; aunque en el ministerio se advierten acciones tendientes a favorecer la existencia de una política, ésta aún es incipiente.

Queda en evidencia que para la atención de personas en situación de trata con fines laborales, no existe ningún mecanismo o servicio que atienda a las víctimas. La atención ha sido hasta ahora liderada por la sociedad civil o las víctimas fueron asistidas por el servicio de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual. Esta atención no está especializada en situaciones de trata laboral, sino que utilizan las herramientas con las que cuenta el servicio para mujeres tratadas sexualmente, en tanto era el único servicio especializado.

El MTSS, cuenta con una Guía de actuación ante consultas y para el asesoramiento en materia de derechos fundamentales de los trabajadores,⁵⁹ y permite conocer los procedimientos que debe llevar adelante el funcionariado de la Inspección General del Trabajo para coordinar con otros órganos estatales como el MIDES. Este documento cuenta con 16 ítems entre los cuales el último se concentra en el procedimiento a llevar adelante si desde la inspección se detecta un/a trabajador en situación vulnerable (MTSS, s/d. p. 10).⁶⁰ Aquí se identifica el origen nacional como un elemento de vulnerabilidad y deja en claro que la persona tendrá los mismos derechos que un nacional ante una infracción normativa, sin implicar necesariamente la aplicación de la Guía. Los indicadores propuestos tienen relación con: «a) la falta de alimentos para sustentarse; b) la falta de residencia para pernoctar; c) la ausencia de documentos que acrediten la identidad de la persona y d) el relato incluya eventuales situaciones de trata o tráfico...» (MTSS, s/d. p. 10). El último punto es la única indicación expresa a tener en consideración por parte de quienes actúan como policías laborales dando garantías a trabajadores/as, en referencia a situaciones de extrema vulnerabilidad como es la trata de personas. La carencia de una guía operativa que permita efectivizar una actuación certera ante una situación de extrema vulneración de derechos, es mitigada por la inclusión dentro del texto de la tipificación de la Ley 18.250 y la definición de trata de personas del Protocolo de Palermo.

⁵⁹ Documento que no es público, se tuvo acceso para esta tesis. Se explicitó que está en proceso de actualización en base a la legislación vigente a julio de 2019.

⁶⁰ La pregunta número 16 del documento indica textualmente: ¿Cómo es el procedimiento de la Oficina de Asesoramiento y denuncias cuando concurre un trabajador/a en situación vulnerable (a saber, a vía de ejemplo, ausencia de documentación, falta de lugar para pernoctar y/o de sustento, retención de documentación o bienes personales). (MTSS, p.10)

Desde el punto de vista del daño que sufren las personas, no está previsto la generación de dispositivo alguno en esta etapa del problema que permita resarcir a las personas, reparar su daño o reinsertarlas en ámbitos laborales de manera adecuada “por ejemplo saber cómo vuelve esa persona [a su país], o qué trabajo es recomendable” (E6).

Actores que participan

Tomando en consideración el hecho de que las políticas públicas solo podrán ser tales en la medida que sean tomadas y llevadas a cabo por actores públicos (Subirats, 2008), o por instrumentos donde la concatenación de acciones se realiza por parte del Estado (García Prince, 2008), se analizan los actores en su rol, quienes han tomado las principales decisiones sobre las acciones en trata de personas y en trata laboral en particular.

Entre las personas entrevistadas integrantes del mecanismo de articulación interinstitucional, hay acuerdo que los primeros casos fueron tratados directamente en el seno de la Mesa.

La descripción de los actores participantes descritos en los antecedentes, permiten analizar las modificaciones que debieron incluirse en el principal mecanismo de articulación interinstitucional. Esta articulación ha tenido un rol central al ser artífice de la propuesta del anteproyecto de ley y en la elaboración del Plan de acción, hoy liderado por el Consejo contra la trata de personas, creado en el marco de la ley de trata e instalado a mediados de 2019.

Adicionalmente, en lo referido a la prevención de las víctimas, quien ha generado el proceso inicial, ha sido una organización de la sociedad civil, Cotidiano Mujer, quienes han liderado el proceso. A comienzos de esta década realizó una serie de encuentros con trabajadoras domésticas, integrándose así entre los actores legítimos que actúan en el problema.⁶¹

Esta misma organización ha sido quien lideró el proceso de denuncia en el caso de las trabajadoras domésticas bolivianas en 2012. Posteriormente, se han generado acciones de prevención en la medida que se trabaja con migrantes para promover sus derechos laborales.

⁶¹ Teniendo en consideración que una organización de la sociedad civil no es considerada parte de la política estatal, pero sí puede formar parte de las políticas públicas.

De esta manera se previene excesos y se advierte de posibles situaciones de redes que buscan la explotación de las personas.

Resoluciones reglamentarias

Las principales resoluciones reglamentarias son tres: la ratificación del Protocolo de Palermo, la tipificación del delito y la ley de prevención contra la trata de personas; todas normativas legales que deben ser cumplidas en el territorio nacional y están descritas en forma exhaustiva en los capítulos anteriores.

La ley de Prevención y Combate a la trata de personas, de reciente promulgación (Ley 19.643, 2018), es una normativa integral que permite definir los principales elementos que conforman el problema, como son las múltiples modalidades con que se puede manifestar (artículo 4, literales a) a t). Esto permite visualizar el problema, acotar sus diferentes definiciones, así como acordarlo terminológicamente.

Identifica los principios en los cuales se establece la ley, como ordenamiento social consensuada. Los artículos 5 y 6 concentran los esfuerzos en describir los derechos de las víctimas (y las y los niños, especialmente), con lo que se garantiza su atención y protección, en la búsqueda de la justicia y la reparación por la vulneración de sus derechos humanos.

Se indica el mecanismo rector de la política pública en la materia, su funcionamiento y facultades (artículos 7 a 14), así como un sistema interinstitucional de repuestas (artículos 15 y 16). También especifica las principales cuestiones que refieren a la trata internacional, como ser el funcionamiento necesario en consulados y los principios y cuidados a tener al momento de recepcionar las denuncias o declaraciones.

d. Síntesis de los hallazgos de políticas públicas

Los elementos del análisis precedente dejan en evidencia, según las dimensiones consideradas por Subirats (2008), que existe un problema público y actores de la política pública que reconocen su existencia, lo que además se ha materializado en documentos formales como leyes sobre trata de personas y la definición de un plan de acción.

El grupo objetivo de las mujeres migrantes es un grupo vulnerable que efectivamente ha vivido situaciones de trata laboral y corren riesgo de que otras mujeres lo vivan.

Existen medidas de intervención, con un grado intencional de coherencia, con acciones y actividades organizadas concatenadas en el Plan de Acción, focalizadas en la trata sexual, por lo que la trata laboral y las víctimas quedan invisibilizadas.

El cuadro 9, sintetiza los hallazgos considerados según una valoración analítica, resultantes de este análisis según las categorías de políticas públicas que define Subirats (2008).

Cuadro 9

Síntesis de categorías de las políticas públicas de género en base a Subirats (2008)

Dimensión	Elementos analíticos (Subirats, 2008)	Valoración analítica
I: Problema público	1. Solución a un problema público	Existe un problema público.
	2. Existencia de grupos objetivo del problema público	El grupo objetivo de las mujeres migrantes es un grupo vulnerable y efectivamente se han vivido situaciones de trata con fines laborales.
II: Intervención y acción	3. Coherencia (intencional) de la estructuración de acciones	Hay acciones reportadas, lo que no se identifica como una concatenación estructurada organizada en programas.
	4. Existencia de acciones y actividades	
	5. Concatenación de acciones organizadas en programas	Recientemente se aprobó un Plan de acción nacional de 2018 que incipientemente articula acciones de prevención para la trata laboral, pero la invisibilidad en esta modalidad facilita la desigualdad y la vulneración de derechos a mujeres que sufren discriminaciones, y se profundizan con las discriminaciones múltiples.
III: Actores decisivos	6. Actores políticos claves ejerciendo roles destinados a la política	Sólo los actores político-técnicos directamente vinculados están preocupados por el tema trata con fines laborales.
IV: Resoluciones reglamentarias	7. Actos formales	Existe ley que tipifica la trata 18.250 de 2008 y penaliza el delito, ley contra la trata de personas, 19.643, 2018
Fuente: elaboración propia		

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, se sintetizan las principales conclusiones a las que se llegó, luego del análisis de antecedentes del problema y de política pública, de las decisiones conceptuales y de la búsqueda de información empírica. Estos hallazgos y análisis logrados, permiten realizar algunas recomendaciones a la política pública y a nuevas investigaciones.

a. Algunas conclusiones

Esta tesis, titulada “La trata laboral de personas en el Uruguay desde una perspectiva de género: del problema al diseño de políticas públicas”, pretende avanzar en el conocimiento de la temática en el Uruguay, en un contexto de inmigración reciente de personas de nuevos orígenes nacionales, donde el riesgo a la vulneración de los derechos a través del engaño y la explotación de las personas ya se ha constatado y es posible que se profundice en el futuro cercano.

La mirada de género permite comprender el problema y diseñar políticas públicas que consideren las desigualdades que profundizan la vulneración de los derechos.

Se parte de la hipótesis que las políticas públicas en trata de personas son incipientes, están en un proceso de reciente incorporación en la agenda gubernamental, fundamentalmente centradas en la modalidad sexual. Ahora bien, la trata con fines laborales es un problema social que ha comenzado a visualizarse y se configura como un problema público de incorporación reciente en la agenda pública.

Al caracterizar el problema de la trata de personas con fines laborales y buscar las diferencias o similitudes entre mujeres y varones, se puede decir que, aunque escasa y débilmente sistematizada, se cuenta con información que constata que la trata laboral ha sido detectada en el país tanto en mujeres como en varones, y que existen manifestaciones distintas según sexo.

El primer caso publicado refiere a mujeres peruanas que en 2006 venían a través de una agencia de colocaciones. Parecería ser un hecho aislado o más bien un hecho que patentiza la invisibilización del problema, ya que no se reconocieron nuevas situaciones hasta un lustro después.

La puesta en agenda social queda en evidencia luego de casos de mujeres víctimas explotadas por familias en tareas del trabajo doméstico, todas mujeres extranjeras. Entre los años 2012 y 2013, se devela la existencia de prácticas explotadoras al interior de hogares.

Los sectores laborales donde ha habido víctimas mujeres han sido en el trabajo doméstico, limpieza y el comercio. Los varones, han sido víctimas en la construcción, el sector rural granjero, la pesca y el comercio. Estas situaciones siguen la tendencia internacional donde se consignan estos sectores laborales entre los más vulnerables en países como el Uruguay, que no tienen conflictos armados de larga data.

En los casos analizados de la construcción, sector masculinizado por excelencia, el volumen de víctimas es importante. Sin embargo, se mantiene invisible a los ojos públicos como trata, no siendo así para actores públicos entrevistados. Se relatan en prensa los detalles que muestran la vulnerabilidad de personas extranjeras, engañadas y vulneradas en sus derechos, en la lejanía de sus lugares de origen. A pesar de la invisibilidad de la delimitación del problema de la trata, el trabajo forzoso sí es visibilizado por actores sindicales que, en algunos casos, han contribuido a eliminar la explotación.

En el caso de las mujeres, es la casuística de las situaciones individuales la que parece permitir la visibilización pública de los casos, favorecida por la acción de organizaciones feministas que ponen en la voz pública la vulneración de los derechos y la denuncian en los ámbitos laborales y judiciales, con éxito solamente en el primero.

En la mayoría de los casos han sido personas extranjeras, vinculadas a los nuevos orígenes migratorios, en los que se ha dado el reclutamiento, efectuando traslados voluntarios (con y sin cumplimiento de la normativa migratoria nacional), el que se efectúa por el interés de mejorar laboralmente y encontrar mejores condiciones de vida. Pero luego las personas son engañadas en las condiciones de trabajo y forzadas a realizar tareas indignas o incumplir normativas.

Hay cierto grado de desconocimiento de la situación de la población migrante, fundamentalmente por falta de suficiente información estadística. Los registros administrativos no están homogeneizados y las indagaciones de tipo censal o estadística tienen una validez relativa para este grupo de población por el tipo de unidades donde se realiza la entrevista en la Encuesta de Hogares, ya que no se incluyen los hogares colectivos.

La división sexual del trabajo funciona a nivel doméstico e internacional. La segregación horizontal se evidencia en los sectores ocupacionales, así como las víctimas de trata también son captadas para estos sectores. Las mujeres están en ámbitos privados, llevando adelante las tareas más devaluadas como el trabajo doméstico y de cuidados, mientras que los varones se concentran en los ámbitos de la construcción. Esta reiteración evidencia que en la trata de personas con fines laborales opera el mismo funcionamiento y se reproduce la misma tendencia que la sociedad en general presenta. No es un delito exclusivo de redes internacionales cinematográficas, sino que conviven con el resto de la sociedad. La división internacional del trabajo coloca a migrantes en los trabajos más desprotegidos. Allí las mujeres cumplen un rol al formar parte de inmigrantes de nuevos orígenes que ingresan al país con intención de mejores condiciones económicas y son reclutadas por familias que explotan su condición de vulnerabilidad.

Las mujeres de los casos estudiados han vivido el trabajo forzoso, al igual que los varones, habiendo sufrido además, violencia física y sexual. Se desconocen las manifestaciones de la violencia ejercida en los casos de los varones. La subordinación femenina se muestra así también, en espejo a la subordinación que las mujeres sufren en la sociedad en general. La violencia física, psíquica y sexual, profundiza la vulneración de derechos y hace, probablemente, más efectivos los métodos de coacción para efectivizar la explotación.

La invisibilidad del fenómeno de la trata laboral se refleja en que es aceptado como una foto del final de la película, concibiéndose la explotación en un hogar particular, sin comprender el proceso. Esto deja en desprotección a las mujeres que se encuentran aisladas (física y/o emocionalmente), en circuitos de trabajo forzoso dirigidos por explotadores inescrupulosos.

El ejercicio del poder, y de la dominación patriarcal hacia las mujeres, jóvenes, pobres y de orígenes étnico raciales discriminados, se muestra en la instalación de mecanismos de engaño y coacción para el mantenimiento de la explotación.

El riesgo principal en la sociedad uruguaya actual, es que el problema de la vulneración de los derechos de las personas migrantes se agrave, y con ellos las mujeres son las que corren mayores riesgos. La intimidad del ámbito donde desarrollan el trabajo, constituye un riesgo en sí mismo.

Al describir y analizar el proceso de construcción del problema social y público de la trata de personas con fines laborales, se pudo constatar que el mismo comenzó a configurarse como un problema público en el Uruguay a mitad de la década pasada, con la actual conceptualización y terminología. Previamente, el problema social tenía nula visibilidad, sólo habían sido detectados casos de mujeres explotadas sexualmente en el exterior, lo que indujo a la instalación de políticas públicas a nivel nacional, fundamentalmente con la tipificación del delito, la instalación de la Mesa Interinstitucional de trabajo y la creación de un servicio de atención a mujeres víctimas de trata sexual.

Hay consenso en que el recorte inicial para la definición de la política sobre trata de personas. Se tomó una posición estratégica de focalizar en aquella problemática que era más visible y generaba, a primera vista, mayores niveles de desigualdad para las mujeres: políticas contra la trata sexual. Es así que desde el INMUJERES se instala el liderazgo de la agenda de políticas públicas en el tema, bajo el recorte de esta modalidad.

Es de destacar la diferencia sustancial con la tradición internacional, en la que la cuestión de la trata de personas no suele estar instalada o liderada por los órganos rectores de la política de género, sino que se efectiviza desde otros ámbitos, más vinculados con la persecución del delito. Este hecho le da, sin lugar a dudas, algunas particularidades a la política pública nacional, aunque no asegura la inclusión de la perspectiva de género en las políticas contra la trata laboral.

Hay indicios para decir que la trata con fines laborales, a pesar de que hay una ley que la define y ampara, no tiene un desarrollo de acción de política pública. Hoy hay situaciones concretas que ameritan su avance.

Actualmente se carece de un espacio o servicio de atención especializado que pueda valorar y apoyar en la reparación del daño a personas que hayan sufrido la explotación laboral y trata. La atención, ha sido llevada adelante por el servicio especializado en trata sexual, el que no tiene un enfoque específico en trata laboral, su enfoque se basa en la restitución de los derechos, y la búsqueda de soluciones ante los problemas concretos que tienen las personas, como puede ser la regularización migratoria, la vivienda y alimentación adecuadas.

Se han realizado algunas acciones y actividades referidas especialmente a la trata laboral, muy incipientes y aún desconectadas, tanto de formación de inspectores de trabajo como en

grupos vulnerables como migrantes y trabajadoras domésticas, éstas últimos en número escaso.

Aunque el Plan de acción es una planificación de actividades, no parecen tener una estructuración organizada de forma coherente vinculada al problema de trata con fines laborales: la escasa focalización en poblaciones específicas estaría invisibilizando el problema. La ausencia de nudos críticos que demuestren la existencia del problema y el escaso número de acciones, evidencian la menguada relevancia.

La ausencia de acciones de prevención en grupos poblacionales concretos, con mayores probabilidades de vulneración de sus derechos como migrantes, mujeres migrantes, trabajadoras domésticas, personas en el marco de los grandes emprendimientos dejan en claro falencias a la hora del diseño de políticas para abocarse a resolver el problema.

Además, tampoco se han efectivizado acciones de sensibilización con sectores empleadores o grupos de trabajadores organizados como los sindicatos en esta temática en particular.

De alguna manera, el abuso de poder legitimado en el mundo laboral, se dirime con la resolución normativa del resarcimiento económico, no habiendo actuado aún la justicia contra el crimen organizado, que es lo que permitiría visibilizar el delito en su real magnitud. No hay un registro efectivo de la vulneración de los derechos y el daño efectuado en las personas durante el proceso de explotación, daño que puede manifestarse física y psíquicamente. Además de la ausencia de análisis de las ganancias y bienestar generado por las y los explotadores. En los casos que se expusieron, aunque hubo multas a las empresas y a las familias, el resarcimiento a las víctimas por el daño acaecido, sólo se dio en uno de ellos.

A pesar de que el Plan es liderado por INMUJERES, la aparente neutralidad ante la trata laboral, profundiza la invisibilidad generando riesgos para quienes son más vulnerables, las mujeres y migrantes.

b. Recomendaciones de política pública

Las recomendaciones se proponen asociadas a la necesidad de continuar trabajando la inclusión del tema en los órganos institucionales con el fin de institucionalizar las políticas. También es necesario adoptar medidas vinculadas al interior de los organismos y en actores estratégicos, como es mejorar la formación del personal y contar con diagnósticos certeros sobre el problema, y las medidas vinculados a las desigualdades que generan vulnerabilidad en grupos poblaciones específicos. También se requiere profundizar en sistemas de información en la población vulnerable como elementos de prevención, es otro factor que debiera ser potenciado.

Primeramente, es necesario continuar trabajando en la inclusión de la temática de trata laboral en el marco de los órganos institucionales que permiten orgánicamente abordarla con un enfoque de género e interseccional. La mirada múltiple permite visibilizar las vulneraciones de mujeres, afroamericanas o indígenas, pobres y migrantes. De esta manera se promueve la focalización que permite prevenir la vulneración de los derechos de quienes son más discriminadas y están en peores condiciones de desigualdad social.

La institucionalización de las políticas contra la trata de personas, en el ámbito laboral, requiere la despersonalización de los actores intervinientes. Fortalecer a quienes han liderado en el tiempo el tema, a quienes lo han tomado como propio es un primer paso. Sin embargo, aún requiere que múltiples actores puedan considerar el problema, conocerlo, reconocerlo y actuar de manera acorde, entre ellos el MTSS, el MIDES – INMUJERES, el Ministerio del Interior y las organizaciones sindicales y sociales. Es relevante fortalecer a las áreas que pudieran estar en contacto con situaciones de hecho o con personas vulnerables.

El segundo bloque de recomendaciones refiere a la interna de los organismos que trabajan la temática. Contar con registros homogéneos con perspectiva interseccional, es uno de los factores que permitirían generar diagnósticos de manera más certera, pudiendo profundizar en los indicadores de vulnerabilidad. Actualmente la variable sexo está incluida en los registros nacionales, sin embargo es necesario homogeneizar los registros vinculados a los principales aspectos de vulnerabilidad de las personas, como son el origen nacional y el origen étnico racial.

También se recomienda elaborar materiales, guías, protocolos u hojas de ruta específicas para Uruguay, con ejemplos nacionales que permitan profundizar en indicadores concretos que involucren a las personas migrantes, y a las personas que puedan estar viviendo una situación de trata de personas, incluso en establecimientos o relaciones laborales de apariencia legal. Es relevante que dichos documentos sean de público conocimiento, ya que haciéndolos accesibles, sirven de mecanismos indirectos de prevención (por ejemplo las guías para la inspección de trabajo).

En otro sentido, es necesario capacitar al funcionariado público en el delito de la trata y los factores de desigualdad que vulneran derechos. Realizar formación permanente al personal de los organismos públicos que pudieran estar visibilizando este problema, especialmente al funcionariado vinculado a lo laboral en el reconocimiento de los indicadores en los principales sectores laborales que afectan a varones y a mujeres. También a sectores poblacionales específicos como empresariales y de la sociedad civil organizada.

No sólo es necesario brindar información y capacitar en los indicadores concretos que indican la existencia de trabajo forzoso y trata de personas, sino también en las razones que originan las vulneraciones, como la desigualdad de género e interseccionalidad de vulnerabilidades como la condición de migrante o el origen étnico racial, de manera tal de prevenir situaciones y empoderar a quienes son más vulnerables.

El tercer y último bloque de recomendaciones, tiene directamente que ver con las poblaciones en condiciones de desigualdad que pudieran estar en situaciones de riesgo a la trata, o incluso estar sufriendola. Es por ello que se propone realizar actividades de sensibilización concretas con las poblaciones vulnerables (organizadas o no), especialmente mujeres y migrantes, respecto a sus derechos laborales y fundamentalmente, respecto a las condiciones que pudieran colocarlos en situación de riesgo. Elaborar materiales didácticos que indiquen de manera clara y específica los indicadores de trabajo forzoso y el proceso que implica la trata de personas. Estas actividades de sensibilización y capacitación, también se debieran realizar con las organizaciones y empresarios que podrían estar contactando poblaciones vulnerables, de manera de alertar de los riesgos.

c. Líneas de investigación posibles

Se recomienda promover la investigación con el fin de profundizar en el conocimiento del problema, en múltiples ámbitos, entre ellos, estudiar la asociación existente entre los ámbitos sindicalizados más femeninos y más masculinos, y su efecto en la desigualdad de oportunidades, como mecanismos de facilitación de vulnerabilidades ante la trata de personas con fines laborales de manera tal que se pueda aportar al fortalecimiento de los actores que defienden los derechos de laborales.

Analizar en profundidad la vinculación entre la trata sexual y la trata laboral en las mujeres, sería una línea de interés puesto que podría explicarse cómo se amplía de una a otra vulneración de derechos, haciendo de los cuerpos, en su máxima expresión, objetos de explotación para el provecho de terceros.

Avanzar en el conocimiento sobre los daños que existen en las personas víctimas de trata laboral, de manera de poder brindar herramientas específicas a mujeres y varones, que permitan la efectiva reparación de los daños concretos asociados a la vulneración de sus derechos en el marco de la explotación laboral; de forma tal que los mecanismos de reparación no caigan en la inespecificidad e inexactitud que hoy tienen.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, Rosario (2009). Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado. En: Rosario Aguirre (ed.), en: *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: INE-INMUJERES-UDELAR-UNIFEM, pp. 23-81. Disponible en: www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/Libro+Las+bases+invisibles.pdf/54ce0b10-cbf7-492a-a452-05f344cf7e89
- Abela, Andréu Jaime (2002) *Las técnicas del análisis de contenido. Una revisión actualizada*. Centros de Estudios Andaluces. Disponible en: www.academia.edu
- Arias Valencia, María Mercedes (2000). «La triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones». En: Revista y educación en enfermería *Investigación y Educación en Enfermería*, vol. XVIII, N.º 1, pp. 13-26. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/1052/105218294001.pdf
- Batthyány, Karina; Genta, Natalia; Perrota, Valentina (2009). Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado. En: *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Montevideo: INMUJERES-MIDES, pp. 45-83.
- Benería, Lourdes (1979). “Reproduction, production and the sexual division of labour”. En: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 3, N.º 1, pp. 203-225. DOI: 10.1093/oxfordjournals.cje.a035421
- _____ (2007). Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación en América Latina: consideraciones teóricas y prácticas. En: Judith Astelarra (coord.), *Género y cohesión social*. Madrid: Fundación Carolina, pp. 107-120. Disponible en: www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT16.pdf
- Bourdieu, Pierre (2000). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama. Disponible en: www.ocac.cl/wp-content/uploads/2015/01/Pierre-Bourdeu-La-dominaci%C3%B3n-masculina.pdf
- Buller, Ana María; Stoklosa, Hanni; Zimmerman, Cathy; Vaca, Vanesa; Borland, Rosilyne (2015). *Explotación laboral, trata y salud de los migrantes: hallazgos en diversos*

países sobre los riesgos y consecuencias para la salud de los trabajadores y las víctimas de trata. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones, London School of Hygiene & Tropical Medicine. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/explotacion_laboral_trata_y_salud_de_los_migrantes_0.pdf

Casillas, Rodolfo (2006). *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México: un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*. México: Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Migración. Disponible en: www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/trata_mujeres_adolescentes_ninos_ninas

_____ Almanza Avendaño, Manuel (2015). El distrito federal como epicentro de la trata con fines de explotación sexual: un reconocimiento en sus zonas vulnerables, en: Ricardo Alberto Ortega Soriano, Ana Karina Ascencio Aguirre, José Ricardo Robles Zamarripa (coords.), *Seguridad humana: una apuesta imprescindible*, México D. F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pp. 233-266. Disponible en: https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/libro_electronico_y_conmemorativo/2015_seguridad_humana.pdf

Delgado, Leticia (2009). *El enfoque de las políticas públicas*. España: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.: <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T2.pdf>

Del Tronco, José (2012). *Guía de Seminario de Tesis I (partes I y II)*. México: Flacso.

Della Penna, Cecilia (2014). Aspectos fundamentales sobre la trata de personas. Algunas particularidades del caso argentino. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N.º 14, 28 - 47.

Elder, Charles D.; Cobb, Roger W. (1984). “Agenda-Building and the Politics of Aging”, *Policy Sciences Journal*, vol. 13, N.º 1. Traducción al español de Alva Senzek. Disponible en: https://polpublicas.files.wordpress.com/2014/01/elder_y_cobb-formacion-de-la-agenda.pdf

El Paso (2019). *Dueños de personas y personas con dueños*. Uruguay mira la trata. Uruguay (en publicación).

España, Valeria (sin fecha). *Género y migración: el caso de las trabajadoras domésticas bolivianas*, en: Serpaj Uruguay, *Informe Serpaj 2012*. Montevideo: Serpaj Uruguay. Disponible en: www.cotidianomujer.org.uy/sitio/pdf/Bolivianas-informe-SERPAJ-VE.pdf

Federici, Silvia (2018). *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. 2.^a ed. Buenos Aires: Tinta Limón. Disponible en: www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Revolucion%20en%20punto%20cero-TdS.pdf

Gainza, Patricia P.; Techera, Joana (eds.) (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2017/05/investigacion_caracterizacion2017_final_digital.pdf

García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?: marco conceptual*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Agencia Catalana de Cooperación y Desarrollo. Disponible en: www.americalatinalgenera.org/es/documentos/doc_732_Policasdeigualdad23junio08.pdf

_____ (2011). Mainstriming de género y políticas de igualdad. *Notas para la Igualdad*, PNUD, N.º 2.

González Perrett, Diana; Tuana Nägeli, Andrea (2006). *Invisibles y silenciadas: aportes y reflexiones sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.

_____ Tuana, Andrea (2012). *Guía MERCOSUR. Atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. MERCOSUR.

_____ Tuana, Andrea (2012a). *Diagnóstico regional: la trata de mujeres con fines de explotación sexual en el MERCOSUR*. Mercosur, Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer. Disponible en: <http://valijapedagogica.mercosursocialsolidario.org/archivos/hc/1-aportes-teoricos/1.informes-diagnosticos/21.MERCOSUR-Diagnostico-Regional.La-Trata-de-Mujeres-Con-Fines-de-Explotacion-Sexual-en-el-Mercosur.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2010) *La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública*. Montevideo. Disponible en: www.ongelpaso.org.uy/app/webroot/files/material/pdf/1/LA%20TRATA%20DE%20MUJERES%20CON%20FINES%20DE%20EXPLOTACIO%CC%81N%20SEXUAL%20COMERCIAL%20EN%20EL%20URUGUAY.pdf

_____ (2012). *La situación de las mujeres en el sector del trabajo doméstico en Uruguay*. Montevideo, Uruguay.

_____ (2016). *Estadísticas de género*. Montevideo: INMUJERES-MIDES.

_____ (2018). *Plan nacional de acción para la prevención y combate a la trata de personas 2018-2020*. Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas. Uruguay. Disponible en: www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-de-accion-para-la-prevencion-y-combate-la-trata-de

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (2012). *Informe sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo*. Uruguay: INDDHH. Disponible en: www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-trabajadoresas-migrantes-trata-personas-explotacion

Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone Frédéric; Hinojosa, Miriam (N.º 3, 2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: un enfoque basado en los

actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, N.º 3, 6 a 29. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf>

Nelson, Barbara J. (1978). La formación de una agenda. El caso del maltrato de niños. *The policy Cycle*. <http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Nelson%20-%20Formaci%C3%B3n%20Agenda%20Maltrato%20Ni%C3%B1os.pdf>

Novak, Fabián; Namihás, Sandra (2009). *La trata de personas con fines de explotación laboral: el caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios*. Lima: Organización Internacional para las Migraciones - Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/39955>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2000). Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo). Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1fi_1%C3%ADci_migra_tierra_mar_aire_comple_conve_nu_cont_delin_orga_transn.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2005). *Una alianza global contra el trabajo forzoso. Conferencia internacional 93.ª reunión*. Ginebra.

_____ (2008). *Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay*. Rosario, Argentina: OIM.

_____ (2017). *Informe Migratorio Sudamericano N.º 2. Recientes tendencias migratorias extra e intra-regionales y extra-continetales en América del Sur*. Disponible en: [robuenosaires.iom.int: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Recientes_tendencias_migratorias_extra_e_intra_regionales_y_extra_continetales_en_america_del_sur_es.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Recientes_tendencias_migratorias_extra_e_intra_regionales_y_extra_continetales_en_america_del_sur_es.pdf)

_____ (octubre de 2018). *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: [robuenosaires.iom.int:](https://robuenosaires.iom.int)

https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela_ES_Julio_2018_web.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009). *El trabajo forzoso y la trata de personas. Manual para los inspectores del trabajo*. Disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_107704.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2000). *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*. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf

Pacecca, María Inés. (2011). Trabajo, explotación laboral, trata de personas. Categorías en cuestión en las trayectorias migratorias. *Inter.Mob.Hum.*, Año XIX, N.º 37, 147-174.

Parella, Sonia. (2004). La interacción entre clase social, género y etnia: el reclutamiento de mujeres inmigrantes en el servicio doméstico. En: *Mientras tanto* N.º 93, pp. 83-99. Icaria editorial. Disponible en www.jstor.org/stable/27820779

_____ (2007). Las migraciones femeninas y la internacionalización de la reproducción social. Algunas reflexiones. *Quaderns de la Mediterrània*.

Pellegrino, Adela (2014). *Migraciones*. Montevideo, Uruguay: Colección Nuestra Tierra, MEC.

Petit, Juan Manuel (2008). *Maldonado: sus nuevos desafíos. un estudio sobre migración y trata de personas en el este de Uruguay*. Montevideo, Uruguay: OIM.

Prego Tramuja, Cristina (2011). *Informe sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay*. Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en: www.sudestada.com.uy/Content/Articles/1674c53f-1898-437e-bb9a-1e9105b8b384/uruguay_informe_diagnostico_trata_de_mujeres_2011.pdf Mercosur Mujeres: www.Mercosurmujeres.org

Prieto, Victoria.; Robaina, Sofía; Koolhaas, Martín. *Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay*. REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 24, núm. 48, septiembre - diciembre, 2016, pp. 121-144. Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. Brasília, Brasil

Segato, Rita (2003). *La argamasa jerárquica: violencia moral, reproducción del mundo y la eficacia simbólica del derecho*. Brasilia.

_____ (2018) *La guerra contra las mujeres*. 2.^a ed., Prometeo Libros: Argentina.

Secretaria Nacional de Justicia (SNJ) (2013) *Pesquisa ENAFRON. Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira*. Brasília: Ministério da Justiça. Disponible en: www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos-pesquisas/pesquisa_-enaftron_202x266mm_1710_19h00_web.pdf/view

Subirats, Joan (2008). Las políticas públicas, en: Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Joan Subirats, Frédéric Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, pp. 35-50.

Tuana Nägeli, Andrea (2018). *Trata sexual en Uruguay: alcances y limitaciones de la asistencia a víctimas*. Montevideo: Embajada de Suiza en Uruguay - El Paso. Disponible en: www.ongelpaso.org.uy/files/attachment/168/Andrea%20Tuana%20-%20Trata%20sexual%20en%20Uruguay.pdf

Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá (UNAL). Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Estudios de Género (2009). *Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de la trata de personas en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Ministerio del Interior y de Justicia. Disponible en: www.unodc.org/documents/frontpage/Investigacion_Trata_CO1.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2016). *Global report on trafficking in persons*. New York. Disponible en: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

Valles, Miguel S. (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid.

Van Rompaey, Erika (2015). *Cualificación invisibilizada. Estudio sobre el trabajo remunerado de cuidados en domicilio en los servicios de atención barcelonés y montevideano*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Sociología.

Weber, Max (1969). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Informes y documentos oficiales

Mesa Interinstitucional (2015, 2016, 2017, 2018). *Memorias anuales e informes de la Mesa Interinstitucional contra la trata de personas*. Uruguay.

Ministerio del Interior (2017, 2018). *Informes sobre trata de personas ante la Embajada de Estados Unidos*. Uruguay.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2015). *Informe a la Mesa de Trata Puesta a punto y desafíos en relación a la problemática de la Trata Laboral*. Uruguay.

_____ (2018). Informe interno. *Fiscalización en el trabajo doméstico: 2010-2016*. Inspección General del Trabajo y Seguridad Social, Uruguay.

Prensa y materiales web

Andrade, Óscar (29/10/2013). **Carta del SUNCA ante situación de trabajadores serbios**. Disponible en: www.iciforestal.com.uy/uruguay/1038-carta-del-sunca-ante-situacion-de-trabajadores-serbios

Barquet, Paula (19/12/2013). Investigan si hay «trata laboral» en seis casos de domésticas, *El Observador*. Disponible en: www.elobservador.com.uy/nota/investigan-si-hay-trata-laboral-en-seis-casos-de-domesticas-2013121920350

Bagnasco, Lucía Inés (3/3/2013). Decenas de turcos ilegales trabajaban en Montes del Plata sin sueldo ni derecho alguno. Disponible en: www.lr21.com.uy/comunidad/1091051-mtss-decenas-de-turcos-ilegales-trabajaban-en-montes-del-plata-sin-sueldo

Bagnasco, Lucía Inés (26/5/2014). Uruguay sería demandado ante la Organización de Estados Americanos por incumplir en la Pastera de Colonia el tratado suscrito para la Defensa de los Derechos. Disponible en: <http://todopuntadeleste.com.uy/exclusivo-uruguay-seria-demandado-ante-la-organizacion-de-estados-americanos-por-incumplir-en-la-pastera-de-colonia-el-tratado-suscrito-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos/>

(20/3/2019). *Dos mujeres fueron formalizadas por un delito de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral. La República.* Disponible en: www.republica.com.uy/dos-mujeres-fueron-formalizadas-por-un-delito-de-trata-de-personas-con-fines-de-explotacion-sexual-y-laboral-id702246

Solomita, Mariángel (7/4/2019). *El silencio que prolonga el clavarío: la intensa búsqueda de testigos que quieran declarar. El País, Qué pasa.* Disponible en: www.elpais.com.uy/que-pasa/silencio-prolonga-calvario-intensa-busqueda-testigos-quieran-declarar.html

Caso de domésticas bolivianas explotadas llegará a Evo Morales (13/8/2012) El Observador. Recuperado en www.elobservador.com.uy/nota/caso-de-domesticas-bolivianas-explotadas-llegara-a-evo-morales-20128131900

España, Valeria (30/11/2016) *Bienaventurados.* La Diaria. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/bienaventurados/>

Investigan red de explotación de cubanos y venezolanos en área rural de Canelones. (19/03/2019). *Montevideo portal.* DOI: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Investigan-red-de-explotacion-de-cubanos-y-venezolanos-en-area-rural-de-Canelones-uc713381> (19/03/19)

Seis años de pesadillas de una adolescente fue torturada y sometida a prostitución, (21/3/19) El Observador Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/seis-anos-de-pesadilla-una-adolescente-fue-golpeada-torturada-y-sometida-a-prostitucion-201932110657>

Uruguay: alarma por explotación “feudal” a sirvientas bolivianas en mansiones lujosas (18/08/12) El Observador. Disponible en:

<http://www.lr21.com.uy/comunidad/1054518-uruguay-alarma-por-explotacion-feudal-a-sirvientas-bolivianas-en-mansiones-lujosas>

Trabajadores serbios de Montes del Plata en huelga de hambre (28/10/13). Disponible en: <https://www.uypress.net/auc.aspx?45663>

Tráfico de esclavos en el siglo XXI, Montes del Plata. Disponible en: <https://elmuertoquehabla.blogspot.com/2013/03/trafico-de-esclavos-siglo-xxi-en-montes.html> del 04/03/13

Legislación consultada

Uruguay, República Oriental del (2002). Ley 17.514. *Violencia Doméstica*, publicada en el Diario oficial, Montevideo, 02 de setiembre de 2002. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes>

Uruguay, República Oriental del (2005). Ley 17.866. *Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. Montevideo, 21 de marzo de 2005. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/>

Uruguay, República Oriental del (2006). Ley 18.065. *Trabajo Doméstico*. Montevideo, 27 de noviembre de 2006 Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/>

Uruguay, República Oriental del (2007). Ley 18.104. *Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República*. Montevideo, 15 de marzo de 2007. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/>

Uruguay, República Oriental del (2008). Ley 18.250. *Migración*. Montevideo, 06 de enero de 2008. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/>

Uruguay, República Oriental del (2018). Ley 19.643. *Prevención y Combate de la trata de personas*. Montevideo, 20 de julio de 2018. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/>

Páginas web consultadas

www.inmujeres.gub.uy

www.ine.gub.uy

www.minterior.gub.uy

10. ANEXOS

a. ANEXO 1:

Principales modalidades de trata de interés para el ámbito laboral surgidas de la Ley 19.643 de 2018:

Modalidades de trata vinculadas a lo laboral incluidas en la Ley 19643	Características principales
Esclavitud	Sometimiento absoluto. Víctima desconoce sus derechos. Explotador tiene atributos de propiedad sobre la persona.
Servidumbre	Sometimiento para la realización de actos o prestar servicios (con frecuencia existe dependencia por deudas, por obligación moral o acuerdos sin libertad para cambiar su condición)
Trabajo forzoso u obligatorio	Trabajo exigido bajo amenaza o daño a un tercero.
Explotación laboral	Prácticas o condiciones laborales que afecten la dignidad de las personas violando sus derechos.
Fuente: elaboración propia.	

b. ANEXO 2

Preguntas indagatorias del Manual para inspectores de trabajo – el trabajo forzoso y la trata de personas (OIT, 2009).

1) Violencia física, incluida la violencia sexual

- ¿Presenta el trabajador indicios de malos tratos, como magulladuras?
- ¿Muestra el trabajador signos de ansiedad?
- ¿Existen otros indicios de confusión mental o de violencia?
- ¿Muestran los supervisores/empleadores un comportamiento violento?

2) Restricción de la libertad de movimiento

- ¿Está el trabajador encerrado en el lugar de trabajo?
- ¿Se obliga al trabajador a dormir en el lugar de trabajo?
- ¿Hay signos visibles que indiquen que el trabajador no puede abandonar el lugar de trabajo, como alambradas de púas o la presencia de guardianes armados u otras limitaciones de este tipo?
- ¿Se amenaza al trabajador para que no abandone el lugar de trabajo?
- ¿Tiene el trabajador la capacidad de salir del lugar de trabajo?

3) Amenazas

- ¿Realiza el trabajador declaraciones incoherentes o muestra signos de pérdida de voluntad por presión del empleador?
- ¿Notifican los trabajadores las amenazas dirigidas contra ellos, sus compañeros o miembros de su familia?
- ¿Existe algún indicio de que el trabajador haya sido objeto de intimidación o chantaje (con o sin la complicidad del empleador)?

- ¿Muestra el trabajador un comportamiento ansioso?
- ¿Se obliga a los trabajadores a trabajar horas extraordinarias excesivas (no remuneradas) o a realizar tareas que prefieren no hacer, y se les amenaza si se niegan a ello?
- ¿Se encuentra el trabajador en una situación irregular (p.ej. trabajadores migrantes) y se le amenaza con denunciarle a las autoridades?

4) Servidumbre por deudas y otras formas de servidumbre

- ¿Debe pagar el trabajador sumas elevadas por contratación o transporte? En caso afirmativo, ¿se le descuentan de su salario?
- ¿Se obliga al trabajador a pagar una suma excesiva por su alojamiento, comida, o por los instrumentos de trabajo que utiliza, que se deduce directamente de su salario?
- ¿Ha recibido el trabajador un préstamo o anticipo que le impide abandonar a su empleador?
- ¿Están los permisos de trabajo vinculados con un empleador específico? ¿Se ha presentado anteriormente alguna queja sobre el empleador?
- ¿Presta el trabajador trabajo gratuito a cambio de educación, alimentación, vivienda, etc.?

5) Retención o impago del salario

- ¿Tiene el trabajador un contrato de trabajo? En su defecto, ¿cómo se le paga su salario?
- ¿Ha recibido el trabajador un salario?
- ¿Se realizan deducciones ilegales de su salario?
- ¿Cuál es el monto del salario en relación con las disposiciones reglamentarias nacionales?
- ¿Tiene el trabajador acceso a sus ingresos?
- ¿Se ha engañado al trabajador con respecto al monto de su salario?

- ¿Se le paga regularmente su salario?
- ¿Se le paga en especie?
- ¿El salario percibido por el trabajador es suficiente como para pagar la deuda adquirida en un tiempo prudencial o razonable?
- ¿El salario percibido por el trabajador endeudado permite cubrir razonablemente sus necesidades alimenticias, de salud, o de ropa mientras dure el período de pago de la deuda?

6) Retención de documentos de identidad

- ¿Posee el trabajador sus documentos de identidad?

En caso negativo, ¿están en posesión del empleador o supervisor?

¿Por qué?

- ¿Tiene acceso el trabajador a los documentos en cualquier momento?
- ¿Tiene copia de inscripción en el sistema de seguridad social?

7) Comunicación con el entorno

- ¿Tiene el trabajador la posibilidad de comunicarse con su familia? (cartas, llamadas...)
- ¿Existen condiciones de infraestructura física para que el trabajador fácilmente regrese a su lugar de origen?
- ¿Cuánto tiempo pasa sin que el trabajador regrese en su hogar?
- ¿Existen multas y/o sanciones económicas en caso que el trabajador libremente abandone el lugar