

Anexo III

Trata y explotación sexual

Uruguay ha sido caracterizado como un país de origen, tránsito y destino de trata de personas. Se identifican tanto situaciones de trata interna, como de trata internacional. De acuerdo a investigaciones desarrolladas por organizaciones sociales, a partir del 2013, las situaciones identificadas afectan en una mayor proporción a mujeres extranjeras, especialmente de origen latinoamericano¹.

La aprobación de la Ley N° 19.643 de prevención y combate a la Trata de Personas constituye un paso sustantivo para atender la problemática que debe ir acompañada de la dotación de presupuesto necesario. Reconociendo los esfuerzos desarrollados por el Estado en este sentido, la INDDHH entiende que es necesario mejorar los dispositivos para detectar y abordar las situaciones de trata con fines de explotación sexual y laboral. En especial es necesario brindar alojamiento apropiado, accesible y seguro, así como a la cobertura de sus necesidades básicas de alimentación, vestido e higiene, dado que en la actualidad se utilizan recursos destinados a la respuesta de situaciones de violencia de género y/o generadas a partir de los mecanismos de protección de testigos. Las escasas medidas de reparación económica dificultan las rutas de salidas de las víctimas. Asimismo, los factores que se describieron en este informe en relación al acceso a la justicia y la necesidad de fortalecer la capacitación de los diferentes actores, afectan la persecución penal de los delitos y exponen a las víctimas a situaciones de desprotección. La INDDHH señala, además, las debilidades existentes en la construcción de información del sistema de justicia que no permite aún analizar tendencias y comportamientos de la trata con fines de explotación sexual, así como evaluar los tiempos de respuesta del Estado entre las denuncias, la condena a los tratantes y la reparación de las víctimas, sobre todo fuera de la capital del país.

Por otra parte, las debilidades en las respuesta interinstitucional para la detección, atención y sanción de las situaciones de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes constituye un

¹ *“Entre las modificaciones sustanciales que la trata de personas ha experimentado en territorio uruguayo durante la última década se destaca el aumento de las mujeres víctimas extranjeras, aspecto que responde a la llegada de nuevos flujos migratorios al país provenientes de países latinoamericanos no tradicionales, como son República Dominicana, Venezuela, Cuba y Perú (Gainza y Techera, 2017; Rivero, Incerti y Márquez, 2019). En el trabajo de atención llevado por los servicios, la prevalencia de mujeres uruguayas se revierte hacia el año 2013, cuando empieza a ser mayor el número de mujeres extranjeras atendidas (El Paso, 2020).*

Si se considera todo el período comprendido entre los años 2018 y 2022 esta tendencia se mantiene, aunque se reduce, ya que en total el servicio atendió 188 mujeres extranjeras (62,7% del total) y 112 mujeres uruguayas. Esto implica que el 62,7% de las mujeres atendidas son extranjeras, porcentaje inferior al registrado en el período 2012-2018 (cuando el 79% de las mujeres atendidas eran extranjeras). De todas formas, las cifras de mujeres extranjeras atendidas por situaciones de explotación en territorio uruguayo dan cuenta de lo consolidado que se encuentra el país como lugar de destino para la trata”. Más invisibles. La trata y la pandemia. Actualización sobre la trata de mujeres en el territorio uruguayo de enero de 2018 a diciembre de 2022. Julio de 2023. Proyecto Autonomías colectivas contra la violencia de género.

elemento de preocupación para erradicar el funcionamiento de redes delictivas². En relación a

² La INDDHH ha señalado algunas de las debilidades en los extractos de resoluciones que se adjuntan. **Resolución No. 691/19, 29 de enero de 2019, INDDHH 2018-1-38-0000685.**

“14) Sin embargo, se entiende igualmente excesivo el plazo que debió transcurrir para que se efectivizara la protección de los derechos de la joven.

El denunciante agregó pruebas de sus dichos, en especial comunicaciones que realizó al MIDES pidiendo su intervención, que no se materializó por un tiempo primordial para la víctima, porque dentro del propio Ministerio no estaba claro si la competencia era territorial o correspondía a PRONADIS o INMUJERES u otra oficina.

Cuando se hizo la consulta con la Unidad de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación, se nos informó que desde aproximadamente el mes de julio estaban en conocimiento de los eventuales delitos esperando una comunicación del Ministerio, cuando el denunciante ya había intentado varios meses antes una intervención rápida.

15) Por ello, si bien se reconoce la preocupación de PRONADIS en buscar una rápida solución, la INDDHH considera que el Estado ha incurrido en una vulneración de derechos, por la omisión de una respuesta inmediata y urgente en la protección y reparación de la grave situación transitada por la joven, lo que constituye violencia institucional.

La Ley 19.580, en su Artículo 6 inciso Q, plantea que “Violencia institucional es toda acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario o personal del ámbito público o de instituciones privadas, que discrimine a las mujeres o tenga como fin menoscabar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las mismas, así como la que obstaculice el acceso de las mujeres a las políticas y servicios destinados a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar las manifestaciones, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres previstas en la presente ley”.

16) Además de las condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgo a las que ha estado expuesta, la joven se encuentra en situación de discapacidad, sufriendo ciertas afectaciones de orden intelectual y fragilidad emocional que agravan más aún su condición.

La ley No. 18.651 denominada Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad establece en el Artículo No. 6 que el Estado debe amparar los derechos de las personas con discapacidad en la medida necesaria y suficiente que permita su más amplia promoción y desarrollo individual y social. En este caso, además se hace necesario promover en la joven una rehabilitación integral.

La misma norma define que “Rehabilitación integral es el proceso total, caracterizado por la aplicación coordinada de un conjunto de medidas médicas, sociales, psicológicas, educativas y laborales, para adaptar o readaptar al individuo, que tiene por objeto lograr el más alto nivel posible de capacidad y de inclusión social de las personas con discapacidad, así como también las acciones que tiendan a eliminar las desventajas del medio en que se desenvuelven para el desarrollo de dicha capacidad”.

Resolución No. 907/20, Exp.2019-1-38-0000526

“25) ..., para la INDDHH son absolutamente necesarios en estos casos centros de atención especializados, donde puedan ser atendidas/os las/os adolescentes derivados del interior del país en Montevideo, más aún, cuando estas personas hayan manifestado ser víctimas de explotación sexual en sus departamentos de origen.” “...”

27) El abordaje a estas/os adolescentes debe ser un acompañamiento personalizado y especializado, para evitar que se vean expuestas/os a situaciones de riesgo de vulneración aún mayor, como por ejemplo la trata o explotación sexual de adolescentes y para que puedan construir y ser orientados en la elaboración de su propio proyecto de vida”.

28. Derivar a adolescentes que manifestaron ser víctimas de explotación sexual a clínicas para el tratamiento de adolescentes que padecen trastornos mentales complejos, puede implicar una culpabilización hacia las víctimas. Tal como se señala en el Informe sobre Medicalización y Patologización de las Infancias y Adolescencias del Grupo de Trabajo de la INDDHH (2019).

“La medicalización y patologización del sufrimiento de las infancias y adolescencias es un paradigma y una práctica que se da en todos los estratos y ámbitos por donde transitan, pero en contextos de desigualdad extrema profundiza la exclusión social, constituyéndose en una realidad de vida para las infancias y las adolescencias”. La exclusión social es un proceso multidimensional, que repercute sobre las redes sociales, las condiciones laborales, educativas, el ejercicio de la ciudadanía y todas aquellas exigencias provenientes del mandato social de la cultura (Giorgi, 2003). Esta exclusión social producto

este aspecto, la INDDHH considera necesario señalar la especial preocupación por la situación de niñas, niños y adolescentes que se encuentran institucionalizadas en INAU. A partir de la información relevada durante 2019 y 2020, en el marco del censo realizado por UNICEF se constata que la mitad de la población que es atendida por el sistema 24 horas de INAU ingresa por disposición judicial vinculada a haber sufrido situaciones de abuso y/o violencia. Asimismo, se destaca que: “al menos el 11% de toda la población del sistema sufrió abuso sexual y el 2% fue víctima de explotación sexual comercial. Estas situaciones de violencia sexual afectan mayormente a las niñas y adolescentes en comparación a los varones: 1 de cada 5 mujeres adolescentes atendidas por el Sistema de Protección 24 Horas sufrió abuso sexual” (INAU, UNICEF; 2021:84).

En el marco de las competencias del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura se monitorea el sistema de protección especial 24 horas de INAU , es decir centros donde residen

de la desigualdad, se agudiza y complejiza cuando se articula con situaciones de violencia intrafamiliar y violencia sexual de mediano y alto riesgo. Para Naciones Unidas, esta violencia tiene consecuencias devastadoras para la salud y el bienestar presente y futuro de los niños, niñas y adolescentes (2006). Las respuestas que se despliegan por el sistema médico social frente a estas situaciones no solo no responden a las necesidades terapéuticas y de protección de las niñas, niños y adolescentes sino que agudizan el sufrimiento, vulneran sus derechos humanos y en muchos casos contribuyen a invisibilizar y perpetuar los sistemas de dominación, violencia y explotación al que múltiples niñas, niños y adolescentes están sometidos.

29. El Estado uruguayo ha ratificado los principales instrumentos internacionales en materia de Explotación Sexual Comercial de niños/as y adolescentes: por Ley No. 16.137 del 28 de setiembre de 1990, se ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño; por Ley No. 17.559 de 27 de setiembre de 2002, el Protocolo Facultativo de esta Convención, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización en la pornografía). El Art. 8 de este Protocolo Facultativo establece, entre otras obligaciones estatales, la de “Prestar la debida asistencia durante todo el proceso a los niños víctimas”. Complementariamente, por Ley No. 17.861, del 28 de diciembre de 2004, Uruguay ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y niños y el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

30. En ese marco, el Estado uruguayo está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las situaciones de Explotación Sexual Comercial. Debe recordarse que el Art. 15 de la Ley No. 17.815 establece que: “El Estado tiene la obligación de proteger especialmente a los niños y adolescentes respecto a toda forma de: abandono, abuso sexual o explotación de la prostitución”. Asimismo, por Decreto No. 385/2004, se creó el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (CONAPES). Este Comité elaboró el Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes, actualizado en el año 2010, que contiene programas de Prevención, Protección, Atención y Restitución de Víctimas.

31. En esa dirección, el Decreto No. 246/019 aprueba el “Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes” (ESCNNA) en donde se señala que : “La ESCNNA es una de las formas más graves de vulneración de los derechos de NNA ya que constituye una forma de violencia sexual que genera daños a nivel físico, psíquico y social. Es una problemática que tiene como centro las asimetrías y las relaciones desiguales de poder entre los sexos y las generaciones. Las expresiones que ha tenido la temática en la región en los últimos años han permitido avanzar en la visibilidad de la problemática, la extrema vulneración de derechos que ella implica y la necesidad de generar articulaciones interinstitucionales para su abordaje” (...) “El Plan Nacional para la Erradicación de la ESCNNA (Uruguay 2007) define la Explotación sexual como: “Una relación de poder y sexualidad mercantilizada en la que niños/as y adolescentes adquieren el rango de mercancía comerciable, lo cual les ocasiona graves daños biopsicosociales. A través de la explotación sexual comercial los adultos implicados procuran la obtención de provechos a través de redes en las cuales intervienen clientes, intermediarios y otras personas que se benefician del comercio de niños/as y adolescentes”.

niñas, niños y adolescentes que han sido privados de sus cuidados parentales en forma transitoria o permanente por disposición judicial. A partir del monitoreo surgen algunas preocupaciones referidas al abordaje de las situaciones de explotación sexual, en especial a centros puertas de entrada de adolescentes, así como clínicas de salud mental. A saber:

- se debe trabajar en la capacitación para detectar indicadores de abuso y explotación sexual, de manera de eliminar aspectos que podrían naturalizar estas situaciones
- los recursos existentes para el abordaje integral de estas situaciones por el INAU no han sido suficientes.
- Las respuestas institucionales ante salidas no autorizadas (es decir fugas) de los hogares, con retornos esporádicos son débiles y desarticuladas.
- La aplicación de los protocolos existentes para garantizar la protección, mientras se realiza la investigación correspondiente presenta debilidades, generando situaciones de revictimización y/o exposición.

Finalmente, la INDDHH considera relevante mencionar su preocupación por las debilidades en las respuestas ante situaciones de desaparición. En este sentido, la INDDHH señaló al Ministerio del Interior “que existe un deber de debida diligencia que implica una obligación de medio que exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En especial, es necesario adoptar de inmediato medidas oportunas para la determinación del paradero de las víctimas, lo que implica, entre otras acciones, erradicar las prácticas de comunicar a denunciante de una eventual desaparición de personas que debe aguardarse un plazo de 24 horas. Los procedimientos desplegados deben conllevar una investigación seria y exhaustiva desde el primer momento en que se reporta una ausencia”³. Asimismo, en la Resolución N°801/19 del 24 de diciembre de 2019, la INDDHH expresaba “ (...) el hecho de ser una denuncia vinculada a la desaparición de una joven y sospechas de explotación sexual, fortalece la necesidad de actuar con la debida diligencia, priorizando en la intervención la protección de los derechos humanos de la víctima.

En la situación denunciada, no hay explicaciones de los organismos involucrados que refieran a las demoras en las investigaciones comenzadas en el año 2016. Las personas que terminan siendo detenidas hace menos de un mes, ya habían sido identificadas por la denunciante como posibles personas involucradas, desde el año 2017.

Si bien los cambios en los procedimientos judiciales inciden sobre estas demoras, el lapso transcurrido excede estas causas.

Las demoras en las investigaciones, más allá de los plazos razonables, generan impunidad ante las violaciones de los derechos humanos que se presumen en este caso. La impunidad se manifiesta en la ausencia o demoras en investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de dichas posibles violaciones, lo que involucra la actuación de la integridad de los operadores del sistema de justicia, “El Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la

³ Resolución No. 451/16, del 30 de diciembre de 2016

repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares” .