



# **Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020**



## **Instituciones y organizaciones que integran y participan actualmente de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas**

Ministerio de Desarrollo Social - Instituto Nacional de las Mujeres

Ministerio del Interior

Ministerio de Relaciones Exteriores

Ministerio de Defensa Nacional

Ministerio de Educación

Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Ministerio de Salud

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Ministerio de Turismo

Poder Judicial

Fiscalía General de la Nación

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

Bancada Bicameral Femenina

Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes

Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual

ONG CasAbierta

ONG El Paso

Organización Internacional para las Migraciones

## **Instituciones que asisten en calidad de invitada permanente**

Presidencia de la República - Secretaría de Derechos Humanos

Ministerio de Desarrollo Social - Dirección Nacional de Promoción Sociocultural

# Índice



Prólogo .....	3
I. Antecedentes .....	8
II. Marco conceptual .....	14
III. Marco normativo .....	26
IV. Principales avances y nudos críticos .....	31
V. Principios orientadores del plan .....	45
VI. Plan de Prevención y Combate a la Trata de Personas .....	49
Finalidad .....	50
Objetivos del Plan .....	50
Objetivo general .....	50
Objetivos específicos .....	50
Mecanismos de implementación .....	51
1. Articulación interinstitucional .....	51
2. Trabajo en red .....	51
3. Compromisos institucionales .....	51
4. Territorialización .....	51
Articulación interinstitucional .....	51
Trabajo en red .....	52
Compromisos institucionales .....	52
Territorialización .....	52
Seguimiento y evaluación del Plan .....	53
Producción y envío de información por las instituciones para la Secretaría de la Mesa Interinstitucional .....	53
Recopilación de la información .....	54
Reunión anual de evaluación .....	54
Informe anual .....	55
Actividad participativa para la evaluación final del Plan .....	55
VII. Operativa del Plan .....	56
Bibliografía .....	74

# Prólogo



El presente **Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020** es el resultado del trabajo colectivo entre el Estado, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la problemática y la Organización Internacional para las Migraciones, en el marco de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas (Decreto 304/015).

Significativamente, su elaboración se desarrolló simultáneamente al proceso de discusión parlamentaria de la reciente Ley N°19.643 para la Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas, lo que configura un escenario auspicioso para potenciar las respuestas ante un problema que aún parece invisible en el Uruguay de hoy.

El Plan recoge los acuerdos interinstitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el país en la lucha contra la trata y explotación de personas, fenómeno complejo y multidimensional que atenta contra la dignidad y los derechos humanos. Se presentan acciones interinstitucionales para el combate al delito y la atención y protección de las víctimas, así como se reconoce y resignifica el papel de las organizaciones sociales en el seguimiento del cumplimiento de las metas y responsabilidades planteadas así como para garantizar la transparencia de las acciones desarrolladas.

Contiene un apartado descriptivo de la situación país en relación a la Trata de Personas y de las características del fenómeno; el desarrollo del marco normativo y conceptual que permite comprender el problema; los principales avances y nudos críticos de la política pública sobre este tema; y presenta un conjunto de acciones a ser desarrolladas por cada institución pública, en el período de 2018-2020, en relación a las líneas estratégicas de Prevención y Sensibilización; Investigación, Combate, Judicialización y Penalización; Protección, Atención y Reparación; Coordinación Interinstitucional; y Cooperación Internacional.

La construcción de la igualdad y justicia requiere siempre la acción y el compromiso del Estado, quien tiene la obligación de garantizar los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas, así como de la población que reside en su territorio de forma voluntaria o no.

La trata y explotación de personas, sean estas niñas, niños o adolescentes, mujeres u hombres, nacionales o migrantes, debe ser perseguida con el mayor rigor, al mismo tiempo que el Estado debe ofrecer protección y oportunidades para que las víctimas reconstruyan sus proyectos de vida.

Esta es una tarea compleja y exigente, seguramente permanente y con resultados inciertos dada la gravedad de las consecuencias en quienes fueron tratados como objetos y por la dinámica del fenómeno.

El compromiso del Estado debe permanecer y profundizarse: con este Plan de Acción damos un paso para ello.

*Mariella Mazzotti*  
*Directora*  
*Instituto Nacional de las Mujeres*  
*Ministerio de Desarrollo Social*

## Presentación de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas



Desde el año 2008 funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, la **Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial**, teniendo el Instituto Nacional de las Mujeres su presidencia.

A partir del Decreto N° 304/2015 se formaliza la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, ampliando sus cometidos y abordando la temática de trata de forma más integral, es decir, además de abarcar la explotación sexual incluye otras formas de explotación, como trabajo forzoso, extracción de órganos, la mendicidad forzada, la servidumbre, entre otras. Del mismo modo, otro cambio importante es la inclusión en su ámbito de actuación de situaciones de trata de varones y niños/as. En esta nueva configuración se percibe el avance del trabajo desarrollado por la Mesa Interinstitucional a lo largo de los años en dirección a una política pública más amplia.

El referido decreto plantea las atribuciones, la integración y el funcionamiento de la Mesa Interinstitucional, que prevé contar con representantes de las siguientes instituciones públicas y organismos de sociedad civil:

- ▶ Ministerio de Desarrollo Social
- ▶ Ministerio del Interior
- ▶ Ministerio de Relaciones Exteriores
- ▶ Ministerio de Defensa Nacional
- ▶ Ministerio de Educación y Cultura
- ▶ Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- ▶ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- ▶ Ministerio de Salud
- ▶ Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- ▶ Ministerio de Turismo
- ▶ Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

- ▶ Poder Judicial
- ▶ Fiscalía General de la Nación
- ▶ Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
- ▶ Universidad de la República
- ▶ Bancada Bicameral Femenina
- ▶ PIT CNT
- ▶ Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales.

Se procura la participación como asesores de las Naciones Unidas, en especial de la Organización Internacional de las Migraciones.

Teniendo en cuenta que ningún organismo por sí solo podrá responder a complejidad de la problemática de la trata de personas, dicho espacio de articulación busca promover el diálogo interinstitucional y desarrollar una estrategia integrada de abordaje de la problemática.

A continuación se destacan los **cometidos** de la Mesa Interinstitucional:

- ▶ Constituir un espacio de articulación, coordinación y asesoramiento para el desarrollo de políticas públicas que contemplen un sistema integral de respuesta a la trata de personas (que involucre acciones de prevención y sensibilización, de investigación y persecución del delito, y de atención y protección de las víctimas) con énfasis en las perspectivas de género, generaciones, diversidad sexual y étnico racial, de discapacidad, así como de condición socio económica.
- ▶ Funcionar articuladamente con los siguientes espacios interinstitucionales: Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD), Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CONAPEES), Junta Nacional de Migración (JNM) y Junta Nacional de Drogas (JND).

- ▶ Elaborar, proponer y supervisar un Plan Nacional de Acción a través del cual pueda darse cumplimiento a las obligaciones contraídas a través de la ratificación del *Protocolo de Palermo sobre Trata*, complementario de la Convención de Naciones Unidas sobre Crimen Organizado Transnacional.
- ▶ Generar instancias descentralizadas de actuación a nivel departamental, local, fronterizo binacional y regional, fomentando el compromiso y la participación ciudadana, con los objetivos propuestos.
- ▶ Contribuir en la elaboración de los informes que el Estado debe elevar en el marco de los distintos mecanismos internacionales, así como las Convenciones Internacionales vigentes, y aquellos solicitados por entidades que la Mesa considere pertinente, relacionadas con los temas de trata de personas.
- ▶ Elaborar un informe anual del estado de situación del país en relación a la trata de personas, que integre los logros alcanzados por la Mesa en ese período.
- ▶ Aprobar su reglamento interno de funcionamiento.

La Mesa Interinstitucional ha avanzado en los últimos años principalmente en la formulación de lineamientos para un sistema de protección y asistencia hacia personas en situación de trata, así como en la elaboración del documento *Insumos para un Anteproyecto de Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas*; este último a partir de convenio entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

El presente Plan de Acción, que refleja la ejecución de los cometidos de la Mesa Interinstitucional y el compromiso de desarrollar acciones coordinadas, también responde a las obligaciones internacionales contraídas por el país para la prevención y el combate a la trata de personas, así como para fortalecer la política pública que ha sido desarrollada de forma interinstitucional.

# I. Antecedentes



# I. Antecedentes

La trata de personas está definida internacionalmente por el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños complementario de la Convención sobre Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante "*Protocolo de Palermo*"), que fue ratificado por Uruguay por medio de la **Ley Nº 17.861** del 28 de diciembre de 2004. Este Protocolo plantea un abordaje de la trata de personas de forma integral, de modo que abarque la prevención del delito, la protección de las personas en situación de trata, así como la investigación y sanción de los/as tratantes.

En Uruguay, la temática de trata de personas empieza a ser desarrollado en el año 2005, cuando la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), acorde a su mandato de promover la migración humana y digna a través de asesoramiento a gobiernos, en conjunto con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), organizaron el seminario "*La Lucha contra la Trata de Personas: un nuevo desafío para los Estados*". En este espacio de debate se planteó el tema de trata de personas como un fenómeno mundial a autoridades de gobierno, del Poder Judicial y a organizaciones de la sociedad civil.

A partir de este encuentro y con la articulación establecida con la Dirección de Derechos Humanos del MEC, la OIM en el año 2006 realizó una recopilación de toda la información existente en el país sobre trata de personas y elaboró un primer informe sobre el tema en Uruguay: "*Trata de personas en Uruguay. Panorama actual y respuestas institucionales*". De este informe se desencadena una serie de recomendaciones y desafíos para el país, así como se presenta un mapa institucional de todos los actores con competencias en la temática. De este modo se inicia un trabajo de articulación para brindar respuestas institucionales ante este delito.

Aún en el año 2006, por medio de la OIM, a partir de una solicitud de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, se llevó adelante la primera investigación exploratoria

sobre la situación de trata de personas en Argentina, Uruguay y Chile. En este estudio se detectaron crecientes denuncias de explotación sexual, en particular de niños, niñas y adolescentes en Uruguay.

Convocada por el Instituto Nacional de Mujeres (Inmujeres) en el año 2008, *la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con fines de Explotación Sexual Comercial* empieza a reunirse, inicialmente con representantes estatales y organismos internacionales, y en el año 2009 incorpora la participación de la sociedad civil.

Durante los dos primeros años de trabajo de la Mesa Interinstitucional, la misma se orientó a divisar las competencias institucionales en la temática e identificar los recursos existentes para su abordaje.

En el año 2010 se inició el trabajo de delinear un mapa de ruta ante la detección de situaciones para ser incluido en un futuro en el Protocolo Interinstitucional. Dicho protocolo inicia de modo incipiente su proceso de construcción.

Asimismo, en ese año se realizó una jornada de trabajo en la cual se recibe a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la trata de personas, Sra. Joy Ngozi Ezeilo, de donde surge un documento de recomendaciones al país. En relación al mismo, en el marco del 35° Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra en junio del 2017, se realizó un diálogo informativo con la Relatora Especial sobre trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sra. Maria Grazia Giammarinaro, donde se da cuenta del seguimiento de las recomendaciones recibidas indicando los avances del país en la materia hasta la fecha.

Durante los años 2010 a 2012 se llevó adelante el seguimiento del Proyecto "*Aplicación de medidas para la elaboración de una política pública sobre trata y tráfico de mujeres, niños/as y adolescentes con fines de explotación sexual comercial*", financiado por la Unión Europea y gestionado por Inmujeres. Los objetivos específicos de dicho Proyecto se orientaban a 1) Visibilizar la situación de mujeres, niñas/os y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay y la región, 2) Fortalecer las capacidades institucionales para el abordaje de la problemática de la trata de mujeres, niñas/os y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay y 3) Garantizar la

asistencia integral y calificada a las mujeres, niñas/os y adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial.

Además de los avances en la generación de conocimiento, en la respuesta a la atención a las personas en situación de trata y la articulación interinstitucional, la Mesa Interinstitucional ha concentrado esfuerzos en establecer un marco jurídico adecuado a la normativa internacional, como es señalado en el *Protocolo de Palermo*. De este modo, en el transcurso del año 2012 se inició el trabajo en dos subgrupos con el objetivo de elaborar lineamientos estratégicos para la construcción de un Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, y generar un documento base para la elaboración de una Ley Integral.

En la misma línea, durante el año 2013 se contó con la visita de la Consultora de la Organización Internacional para las Migraciones, Sra. Dolores Cortez, con el fin de intercambiar sobre buenas prácticas y el proceso de construcción del Plan del Perú.

Durante el año 2014 se trabajó principalmente en la elaboración del documento *Lineamientos hacia la Construcción de un Sistema de Protección y Asistencia a Personas en Situación de Trata*. El mismo recoge las principales acciones realizadas por las instituciones y organizaciones integrantes, así como también incorpora los avances y los principales pendientes en relación a la temática.

Por otra parte, en ese mismo año se trabajó en el texto para aprobación del Decreto que brinde institucionalidad al espacio de coordinación, el cual fue aprobado por el Poder Ejecutivo al año siguiente.

Desde julio de 2015 hasta agosto de 2016 la Mesa Interinstitucional trabajó en la formulación de un documento de Insumos para un *Anteproyecto de Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas* a partir de convenio entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

El 23 de septiembre de 2016, en el marco del **Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños**, fue presentado el documento de *Insumos para un Anteproyecto de Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas* a autoridades de las instituciones con competencia en la

temática y a la Comisión Especial para el análisis del estado de situación de la trata de personas en el Uruguay y la generación del correspondiente marco legislativo, creada en el ámbito del Senado.

El 9 de octubre de 2017, por iniciativa del Poder Ejecutivo se remitió al Poder Legislativo el **Proyecto de Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas**. El mismo es aprobado por la Cámara de Senadores/as y la Cámara de Diputados/as, el pasado 14 de noviembre de 2017 y el 11 julio de 2018, respectivamente. Se encuentra pendiente su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

Durante el año 2017, la Mesa Interinstitucional se abocó al trabajo de elaboración del presente Plan de Acción de Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020, el cual integra las acciones comprometidas por la misma.

## II. Marco conceptual



## II. Marco conceptual

De acuerdo con los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Principio 1.1 indica que *“los derechos humanos de las personas objeto de trata constituirán el centro de toda la labor para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger y dar asistencia y reparación a las víctimas”*.

En este sentido, las acciones orientadas a la prevención y el combate a la trata deben partir de un **enfoque de derechos humanos**. En este marco las personas destinatarias o receptoras de las políticas son reconocidas como titulares de derechos, lo cual genera obligaciones al Estado de respetar, proteger y adoptar medidas para hacer efectivos sus derechos. Los derechos humanos establecen las condiciones de la dignidad humana como una atribución universal a todas las personas reconociendo sus diferencias, estableciendo así un principio de igualdad y no discriminación y un principio de atención prioritaria a las personas que se encuentran en situaciones de particular vulnerabilidad.

Por esta razón cualquier persona en situación de trata, independientemente de su nacionalidad, sexo, etnia-raza, edad, identidad de género, orientación sexual, ideología, religión, situación de discapacidad o cualquier otra característica distintiva, debe ser reconocida plenamente como titular de todos sus derechos.

Además, debe analizarse la situación de trata en relación a las condiciones de vulnerabilidad que pueden predisponer a que las personas sean captadas por redes de trata y asimismo, la particular vulnerabilidad que se deriva de encontrarse bajo esta forma de explotación.

Las acciones orientadas a la prevención y el combate de la trata deben por tanto tener en cuenta las situaciones de desigualdad socioeconómica, así como los diferentes factores que exponen a las personas a la arbitrariedad, la violencia y la

explotación y responder a ellas mediante estrategias y acciones tendientes a la prevención, mediante la remoción de sus causas estructurales. Asimismo se deben adoptar medidas para la protección y reparación integral de las personas en situación de trata, de modo de restablecer las condiciones de su dignidad y las posibilidades de elección sobre su vida.

Para intervenir ante la problemática de la trata de personas es crucial comprenderla en un contexto de globalización, que incentiva el intercambio económico entre los países pero que no garantiza el desplazamiento de las personas de forma segura e igualitaria.

La globalización económica amplió las relaciones de mercado y de intercambio en general, el contacto entre las sociedades se volvió más cercano, y con ello se instaló la idea de acceso a lo que es "común" y global, transformándose las fronteras en más tenues, al mismo tiempo que se destacan las desigualdades y vulnerabilidades de algunos grupos (Hespanha, 1996). Ante esta idea de que lo "global" está disponible a todos/as, la migración y el deseo de llevar adelante un proyecto de vida en otro país parece más accesible a las personas. Sin embargo, en ese escenario de globalización el **derecho a migrar** no tuvo la misma centralidad que los intercambios comerciales, por el contrario, se transformó en muchos países en un tema de preocupación.

La Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes o de sus Familiares establece de forma efectiva marcos internacionales con respecto a la protección de los derechos de los/as trabajadores/as migrantes, subrayando la vinculación entre migración y derechos humanos.

Bajo este enfoque, los derechos de todas las personas migrantes, en virtud de su dignidad humana, están protegidas por el derecho internacional, de forma no discriminatoria y en condiciones de igualdad, independientemente de su situación administrativa. En este sentido, la posibilidad de migrar de las personas será integralmente protegida, siendo este principio aplicable también en los desplazamientos internos, es decir, dentro de las fronteras nacionales.

Así, la búsqueda por mejores condiciones de vida en otro país, sea por conflictos políticos, desastres ambientales o la sola intención de continuar la vida en otro lugar, es un derecho humano, que a su vez se ha convertido en un tema crucial y de impacto mundial.

En los países más pobres, varios son los efectos negativos de la globalización, tales como un aumento de empleos informales, la desvalorización de la mano de obra y la caída del Producto Bruto Interno, y la dificultad del Estado para gestionar su espacio local (Hespanha, 1996). En estos países, la globalización puede ser acompañada de inestabilidad, fragilidad e inseguridad económica y social, aspectos que pueden generar el escenario para la trata de personas, en tanto territorios que se tornan expulsivos.

En este contexto, la división intra e internacional del trabajo, marcada por oportunidades desiguales, genera falta de libertad de los/as trabajadores/as para participar del mercado laboral, manteniendo así una estructura de opresión. (Sen, 2010)

En relación a lo cual, el acceso a un trabajo decente que satisfaga las aspiraciones fundamentales del individuo, no sólo en cuanto a ingresos, sino también en cuanto a seguridad para él y para su familia, sin discriminación ni imposiciones vejatorias, y que da un trato igual a la mujer y al hombre (OIT, 1999, Memoria del Director General), permite reducir la probabilidad de ser víctima de la trata de personas.

Del mismo modo, acceder a los derechos sociales básicos, como educación, salud y vivienda, la garantía de los derechos humanos como la igualdad de género, la no discriminación, el respeto a la diversidad sexual, religiosa y la inclusión de la perspectiva étnico-racial, minimizan las vulnerabilidades de las personas al fenómeno de la trata. Es decir, la ausencia de estos derechos generan **contextos de vulnerabilidad a la trata de personas** *“que tienden a afectar de manera diferente y desproporcionada a sectores de población que ya sufren una falta de poder y reconocimiento dentro de la sociedad, entre ellos las mujeres, los niños, los migrantes,*

*los refugiados y los desplazados internos"* (UNODC, 2013:12). Así, el enfrentamiento a la trata de personas debe involucrar medidas positivas a fin de disminuir factores como la pobreza y la falta de oportunidades equívocas que llevan a las personas, principalmente las mujeres, niñas y niños, a estar vulnerables a la trata (Naciones Unidas, 2000).

De esta forma, debe señalarse que la trata de personas ocurre en un sistema complejo de estructuras de opresión, que son múltiples y coexistentes, lo que incrementa las situaciones de vulnerabilidad de algunos individuos y/o de determinados grupos sociales.

Una comprensión profunda de dicha problemática implica la necesidad de analizarla desde la **perspectiva de interseccionalidad**, en tanto herramienta analítica que complejiza el marco conceptual al incluir diversas desigualdades sociales, económicas, políticas, culturales, simbólicas y territoriales, que convergen y generan mayor vulneración de derechos y oportunidades.

Así, las acciones planteadas en el presente Plan de Acción consideran estas diversas relaciones de opresión y adoptan perspectivas de intervención orientadas a disminuir las distintas formas de desigualdad, incluyendo los siguientes enfoques para la prevención, atención y sanción a la trata de personas:

El **género** es el resultado de una construcción social fundada en la existencia de relaciones asimétricas de poder que implican mandatos diferenciales para varones y mujeres, y los/as colocan en desigual posición para el goce de sus derechos en igualdad de oportunidades, vulnerando de manera específica a mujeres, niñas y adolescentes.

"El sostén del orden jerárquico así definido requiere de un sistema de legitimación que se vuelve opresivo para las mujeres, la violencia hacia éstas ha sido una de sus herramientas; vulnerando sus derechos, sosteniendo y permitiendo la existencia de su explotación" (; 2012: 10).

En el ámbito internacional, la **violencia basada en género** fue definida en la

"Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer"- Convención de Belém do Pará- al considerar por violencia contra la mujer *"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"*.

En el caso de la trata de mujeres, niñas y adolescentes, especialmente con fines de explotación sexual se llevan al extremo las consecuencias de la estructura patriarcal que sustenta la dominación de lo masculino sobre lo femenino. El cuerpo de la mujer es tratado como un objeto con la finalidad de obtener lucro, despojando a las mujeres de toda dignidad en tanto sujetas de derechos.

Asimismo, en tanto producto social, el **género** se define por las normas que cada sociedad impone sobre lo femenino, lo masculino y lo transgénero, como a través de la identidad subjetiva de cada persona y de las relaciones de poder particulares que se dan entre la feminidad y la masculinidad. En ese sentido, "constituye además una categoría de análisis que permite pensar, cuestionar y reformular las identidades del ser femenino y masculino como un aprendizaje dado por la sociedad en una cultura determinada, lo que indica que puede ser modificable." (2012: 11)

Incluir la perspectiva la **perspectiva de género** junto con el enfoque de derechos humanos es fundamental para garantizar intervenciones y abordajes en relación a las personas en situación de trata, de forma de evitar la culpabilización de las mismas y brindar una atención adecuada a cada persona, conforme a su necesidad.

Acorde a los Principios y Directrices del Alto Comisionado de Derechos Humanos, para la efectiva promoción y protección de los derechos humanos es sustancial *"asegurarse en particular de tener sistemáticamente en cuenta la cuestión de la discriminación por razones de género cuando se propongan medidas de lucha contra la trata de personas a fin de que esas medidas no se apliquen en forma discriminatoria."* (Directriz 1, párrafo 4).

En la misma línea del enfoque de género, la **perspectiva generacional** plantea la necesidad del análisis de la inequidad establecida por una cultura adultocéntrica, que

deslegitima las especificidades de determinadas etapas de la vida. Este abordaje considera la diversidad de actores sociales que componen la sociedad y sus necesidades particulares, de esta forma se debe pensar en las características y vulnerabilidades propias de niñas, niños y adolescentes, así como adultas/os mayores, para el proceso de elaboración de políticas públicas.

La perspectiva generacional tiene un rol esencial al momento de pensar acciones de prevención y combate a las situaciones de trata de niñas, niños y adolescentes; en particular frente a situaciones de trata interna.

Asimismo, toda intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de trata deberá considerar su desarrollo físico-emocional, promoviendo su participación en la toma de decisiones sobre su vida conforme su madurez de comprensión, siempre teniendo en cuenta su autonomía e interés superior.

Particularmente, la preocupación por la protección y el bienestar de niñas, niños y adolescentes desde el Estado está indicado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, para cuya interpretación según indica el Art. 4º se tendrán en cuenta las disposiciones y principios generales que informan la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, leyes nacionales y demás instrumentos internacionales que obligan al país.

De este modo, la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, indica en su Art. 3º que *“en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”*

El respeto a la **diversidad sexual** está basado en el derecho a la igualdad y a la no discriminación, principios básicos de los derechos humanos, consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados de derechos humanos. Existe un comprobado patrón de violencia y discriminación dirigidas a personas por razón de su orientación sexual y su identidad de género, por

lo que es obligación de los Estados proteger a las personas de la violencia homofóbica y transfóbica y promover el respeto a la diversidad sexual y la identidad de género.

La **perspectiva étnica racial** reconoce el derecho a la identidad y a la autodeterminación de los pueblos, así como la diversidad de experiencias, creencias y necesidades de grupos de distintos orígenes étnicos raciales; como la población indígena y afrodescendiente cuyos derechos fueron históricamente restringidos, lo que ha imposibilitado el acceso a una ciudadanía igualitaria.

Por esta razón, **las acciones de prevención, atención y protección deben respetar las costumbres y usos de las personas en situación de trata**, y reconocer las causas y consecuencias del racismo estructural, como un paso fundamental para asumir la responsabilidad y tomar las acciones necesarias para revertir y reparar la situación de desventaja histórica en la que se encuentra, en el caso de Uruguay, la población afrodescendiente.

Las distintas formas de discapacidad y el grado de dependencia de la persona suelen agravar las situaciones de discriminación social, principalmente en relación a mujeres, niñas, niños y adolescentes. Así, **el respeto a personas con discapacidad** implica promover el reconocimiento de las mismas como sujetas de derechos, y no más como solamente beneficiarias del sistema médico asistencial, promoviendo su inclusión social y la equidad en las oportunidades para el pleno goce de sus derechos, en el marco del modelo social de la discapacidad.

La **perspectiva de interculturalidad** se refiere a la construcción de relaciones entre comunidades, países y culturas distintas, por medio de la inclusión y respeto de sus elementos históricos, políticos, económicos, sociales, culturales, educativos, ambientales, entre otros. Estas relaciones se caracterizan por su aspecto inclusivo y diverso en que se valoran los conocimientos y experiencias específicos de cada cultura.

Además no debe desvincularse el análisis sobre las vulnerabilidades relacionadas a la

trata de personas de la consideración del **sistema de clases** en que este fenómeno se enmarca. Así la mirada hacia grupos vulnerados en sus derechos como mujeres, personas trans, afrodescendientes, indígenas, migrantes, entre otros, debe tener en cuenta este contexto económico, de otra forma se corre el riesgo de despolitizar y alienar el debate de una perspectiva social más amplia (Faleiros, 2000).

Como fue mencionado, se entiende que no es suficiente considerar una única perspectiva para entender la trata de personas, sino que este análisis se debe ampliar considerando la interseccionalidad con diversas lógicas de opresión como la etnia-raza, el género, la clase social, la orientación sexual y la identidad de género, la condición migratoria, entre otros (Butler, 1999). Estas intersecciones influyen de forma distinta en los diversos contextos de vulnerabilidad, lo cual debe ser considerado en la formulación de políticas públicas.

El concepto de **trata de personas** adoptado en el presente Plan de Acción sigue la normativa internacional, retomando al Protocolo de Palermo, que lo define como:

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

Así, **la trata de personas se caracteriza por la conjugación de tres factores**: la **acción**, que puede ser la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas; el **medio** por el que se realiza la acción, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre

otra; y la **finalidad** que es la explotación de la persona.

Asimismo, **la trata de personas presenta distintas características si se refiere a trata interna o trata internacional**. En el primer caso la captación, el traslado y la explotación de la persona ocurre dentro de las fronteras del país y en el segundo caso la captación se da en el país de origen o residencia de la víctima, realizándose un desplazamiento hacia otro país donde tiene lugar la explotación. Es importante subrayar que en algunas oportunidades, las personas en situación de trata interna (principalmente adolescentes que cumplen la mayoría de edad) son posteriormente expuestas a situaciones de trata internacional.

Para la atención a las personas en situación de trata como para la persecución del delito, es importante distinguir la trata de personas del **tráfico ilícito de migrantes**, *ya que ambas situaciones requieren políticas distintas. De acuerdo al 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, "por 'tráfico ilícito de migrantes' se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material"*. En el tráfico de migrantes el lucro adviene del deseo de las personas de ingresar en otro país sin los documentos requeridos, así al llegar al destino el vínculo entre la persona y el traficante se deshace. A diferencia de la trata, el tráfico de migrantes siempre ocurrirá de forma transnacional.

Entre los aspectos similares de la trata y el tráfico, que comúnmente generan distorsión entre los conceptos, se encuentra el componente de la movilidad y la utilización lucrativa de las personas. Además una situación de tráfico puede derivar en una situación de trata, debido a vulnerabilidades de las personas que al llegar al lugar de destino supongan riesgo de ser captadas por redes delictivas.

Tal como se plantea en el *Protocolo de Palermo*, **la trata de personas tiene como finalidad la explotación de la persona**. La explotación, es el acto de tomar ventajas de forma injusta de otra persona o de su situación de vulnerabilidad (UNODC, 2015).

En las situaciones de trata se presenta a través de diversas modalidades como la explotación sexual, el trabajo forzado, la extracción de órganos para comercialización, el matrimonio servil, la mendicidad, la servidumbre, entre otras. Siendo las dos primeras, las principales formas de explotación identificadas.

La **explotación sexual** es todo tipo de actividad en que se utiliza el cuerpo de una persona como objeto sexual para sacar ventaja o provecho financiero, basándose en una relación de poder. Dicha explotación puede ser por medio de la prostitución forzada, producción de material pornográfico sin el consentimiento de la persona o la servidumbre sexual.

Por otro lado, se entiende por **explotación laboral** al sometimiento de una persona a trabajos, prácticas o condiciones laborales que afecten notoriamente su dignidad, suprimiendo o restringiendo gravemente los derechos reconocidos por los convenios internacionales o regionales de DDHH, disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o convenios colectivos.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el **trabajo infantil** suele definirse como todo trabajo que priva a los niños/as de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Se alude al trabajo que es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral de los niños/as; que interfiere con su escolarización ya que les priva de la posibilidad de asistir a clases; les obliga a abandonar la escuela de forma prematura, o les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que insume mucho tiempo.

Asimismo, se **considera explotación de niñas, niños y adolescentes**, sin perjuicio de las distintas formas de explotación de las personas, las siguientes: i) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta, la trata y el tráfico, las distintas formas de servidumbre, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio para utilizarlos en conflictos armados; ii) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños, niñas o adolescentes para la explotación sexual en todas sus formas. iii) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niñas, niños o adolescentes para la realización de actividades ilícitas, en particular

la producción y el tráfico de estupefacientes; iv) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe su salud, seguridad o moralidad.<sup>1</sup>

En este punto, nuevamente se debe analizar la trata en el contexto de relaciones sociales hegemónicas, más específicamente cómo las formas de explotación pueden ser vinculadas a la **división sexual del trabajo**. Ésta se define por la diferenciación y adaptación histórica que la sociedad utiliza para jerarquizar las actividades laborales en relación a los sexos biológicos.

“La división sexual del trabajo es la forma de división del trabajo social que desprende de las relaciones sociales de sexo. Ella tiene por características la finalidad prioritaria de los varones a la esfera productiva y a las mujeres a la esfera reproductiva y, simultáneamente, la aprensión por los varones de las funciones de fuerte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc.)” (Hirata y Kergoat, 2007:599).<sup>2</sup>

La división sexual del trabajo funciona a partir de dos principios organizadores: el de separación, que indica que hay trabajos destinados a los varones y otros a las mujeres; y el principio de jerarquización, que señala que las actividades laborales de los varones son más valoradas que las de las mujeres. De esta forma, culturalmente se estableció que las tareas domésticas son destinadas a las mujeres, así como las actividades de reproducción, el cuidado de niñas y niños y de la pareja. Por otro lado, para los varones, la expectativa social es el trabajo productivo, que genere capital para el hogar y para la sociedad.

La trata de personas está enmarcada también en la división sexual del trabajo, así las finalidades de la explotación están relacionadas, y de cierta forma perpetúan, esta segmentación entre las actividades destinadas a mujeres y a varones. En esta

---

<sup>1</sup> Convenio OIT 182 (año 1999)

<sup>2</sup> “A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo. Ela tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares, etc...)” Traducción realizada por consultora Heloisa Greco.

perspectiva, no es casual que las principales víctimas de trata para la explotación sexual, así como para la modalidad de casamiento forzoso, sean mujeres y los varones son más explotados en relación al trabajo (UNODC, 2016).

En relación a la atención a las personas en situación de trata debe garantizarse su participación activa en relación al proceso de atención y la toma de decisiones sobre los aspectos de su vida. La atención integral se caracteriza por el reconocimiento, de que la víctima es sujeto de derechos y debe ser estimulada a reconocer su propia ciudadanía. Esta persona debe ser integralmente respetada, escuchada y apoyada en sus decisiones, tanto sobre sus aspectos físicos y psicológicos, como en la elección de involucrarse en un proceso judicial. Por medio de una **atención integral a la víctima** se debe garantizar la integridad física y psicológica y fortalecer su protagonismo ante las medidas de intervención.

Para finalizar, en relación a la atención a las personas en situación de trata y con la perspectiva de respetarlas y apoyarlas en sus decisiones, se destaca la importancia de reconocer y valorar la aptitud de las mismas para superar situaciones adversas y sobreponerse satisfactoriamente, es decir, explorar la capacidad de **resiliencia** de estas personas. En este sentido, el presente Plan resalta la aptitud latente o visible de una persona para superar grandes conflictos y crecer a través de ellos de manera positiva, es decir que se construyen nuevas respuestas ante situaciones de estrés físico y/o emocional, logrando emprender un desarrollo sano y positivo.

## III.Marco normativo



### III.Marco Normativo

En relación a los marcos normativos internacionales, Uruguay ha ratificado diferentes Convenciones del Sistema de Naciones Unidas (NU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre temas vinculados a la trata de personas. Entre ellos se destacan:

- ▶ Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños (Ginebra, 1921).
- ▶ Convención de las Naciones Unidas sobre la Esclavitud (1927).
- ▶ Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1927).
- ▶ Convenio N°29 sobre Trabajo Forzoso, de la Organización Internacional del Trabajo (1930).
- ▶ Convenio N°97 sobre Trabajadores Migrantes, de la Organización Internacional del Trabajo (1949).
- ▶ Convenio N°105 sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, de la Organización Internacional del Trabajo (1959).
- ▶ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, 1965).
- ▶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966).
- ▶ Convenio N°143 sobre Trabajadores Migrantes (medidas complementarias), de la Organización Internacional del Trabajo (1975).
- ▶ Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 1979).
- ▶ Convención sobre Derechos del Niño (CDN, 1989).
- ▶ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).
- ▶ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994).

- ▶ Convenio N°182 sobre las peores formas de trabajo infantil, de la Organización Internacional del Trabajo (1999).
- ▶ 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 transnacional (Protocolo de Palermo, 2000).
- ▶ Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2002).
- ▶ Protocolo para prevenir el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional (Protocolo contra la trata de personas, 2003).
- ▶ Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR (2004).

En Uruguay la trata de personas está legislada desde 2008 por la **Ley N° 18.250** de Migraciones (Arts. 78 y ss.), donde se presenta este delito como un tipo penal autónomo. A partir de esta ley (Art. 80) es aplicable a los/as denunciante, las personas en situación de trata, los/as familiares y testigos, los derechos relativos a crímenes de lesa humanidad, guerra y genocidio (Arts. 13 y 14 de la **Ley N° 18.026**). Es decir, pueden acceder al total de las actuaciones, proponer pruebas, poner a disposición pruebas que tengan en su poder, participar en todas las diligencias judiciales, solicitar el reexamen del caso y solicitar información respecto al estado del trámite.

El delito de la trata también está establecido en el artículo 6 de la **Ley N° 17.815** de 2004, que versa sobre la Violencia Sexual Comercial o No Comercial cometida contra Niños/as, Adolescentes o Incapaces. El artículo expresa:

“El que de cualquier modo favorezca o facilite la entrada o salida del país de personas menores de edad o incapaces, para ser prostituidas o explotadas sexualmente, será castigado con pena de dos a doce años de penitenciaría.”

En relación a la responsabilidad del Sistema de Justicia de procesar los casos de trata, la **Ley N° 18.914** modifica la competencia de los Juzgados del Crimen Organizado establecida en la **Ley N° 18.362**, con competencia en materia de trata de personas en los casos en que se identifique una actuación de grupo organizado. A partir de julio de 2012 para que estos juzgados puedan intervenir en situaciones de trata, tráfico y delitos tipificados en la **Ley N° 17.815**, así como en las conductas delictivas establecidas en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño, se requiere que estos delitos sean cometidos por un grupo criminal organizado, definiéndose éste en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Súmase a este dispositivo jurídico, la **Ley N° 18.494** que confiere beneficios especiales para la protección de las personas en situación de trata y para la investigación.

Por otra parte, a partir de noviembre de 2017, entró en vigor el nuevo Código Procesal Penal, el cual otorga nuevas atribuciones al Ministerio Público y Fiscal, quien deberá dirigir la investigación de los delitos y llevar adelante su persecución penal, debiendo incluso asegurar la asistencia y protección a las víctimas y a los testigos de los mismos.

Asimismo, la **Ley N° 19.334** de 2015 crea la Fiscalía General de la Nación como Servicio Descentralizado, institución que ejercerá las funciones del Ministerio Público y Fiscal. Es decir que, todas las referencias efectuadas al Ministerio Público y Fiscal o Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, contenidas en disposiciones legales o reglamentarias, deberán entenderse realizadas a la Fiscalía General de la Nación.

Complementariamente el nuevo Código de Proceso Penal indica que, la Policía y la Prefectura, serán auxiliares del Ministerio Público en las investigaciones; realizando sus tareas bajo dirección y responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación.

Con el objetivo de fortalecer el enfrentamiento a la trata de personas así como la implementación del Protocolo de Palermo por los Estados que firmaron la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional, la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crímenes (UNODC) recomienda que los países adopten una legislación específica o que adapten sus leyes para implementar de forma efectiva el Protocolo (UNODC 2009 y 2012).

A propósito de atender las disposiciones internacionales y desarrollar la normativa nacional, tal como se ha mencionado anteriormente, entre julio de 2015 y agosto de 2016 la Mesa Interinstitucional trabajó en la formulación de Insumos para un Anteproyecto de Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas. El 23 de septiembre de 2016, en el marco del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, fue presentado el documento a autoridades de las instituciones con competencia en la temática y a la Presidenta de la Comisión Especial para el Análisis del Estado de Situación de la Trata de Personas en el Uruguay y la Generación del Correspondiente Marco Legislativo, creada en el ámbito del Parlamento.

El 9 de octubre de 2017, por iniciativa del Poder Ejecutivo se remitió al Poder Legislativo el *Proyecto de Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas*. El mismo es **aprobado por la Cámara de Senadores/as y la Cámara de Diputados/as**, el pasado 14 de noviembre de 2017 y el 11 julio de 2018, respectivamente. Se encuentra pendiente su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

## **IV.Principales avances y nudos críticos**

## IV. Principales avances y nudos críticos

### Principales avances

En la trayectoria de casi 10 años de articulación y trabajo interinstitucional desarrollado en el ámbito de la Mesa Interinstitucional, para la coordinación de acciones de prevención, atención y combate a la trata de personas en Uruguay, es posible destacar distintos avances en la política.

#### Consolidación del espacio interinstitucional

La interinstitucionalidad es un elemento fundamental para abordar la complejidad de la problemática de trata de personas, que constituye un eje central en el debate y formulación de la política. En este marco, se destaca como un avance la consolidación del espacio interinstitucional inicialmente con la *Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial* (acorde a la realidad del momento sobre las situaciones de trata que indicaban los primeros diagnósticos nacionales) y, actualmente, con la *Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas*.

Asimismo, la ampliación del abordaje de la Mesa Interinstitucional, que originalmente se centraba exclusivamente en situaciones de trata de mujeres con la finalidad de explotación sexual, y desde el año 2015 aborda todas las formas de explotación, además de incluir a niños/as, adolescentes y varones en su órbita de actuación, demuestra el propósito de trabajar en dirección a una política integral y alineada con las directrices internacionales.

#### Participación de Sociedad Civil

La articulación y participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en los debates y ejecución de la política pública ha sido priorizada por el Estado, reconociendo el

bagaje acumulado a lo largo de los años por estas organizaciones, tanto en relación al conocimiento teórico en la temática como a la capacidad de contacto y atención directa de las personas en situación de trata, fundamentalmente desarrollado por las organizaciones de la sociedad civil El Paso y Casa Abierta.

Asimismo se destaca la participación de forma ininterrumpida de estas organizaciones de la sociedad civil junto a la Red Uruguaya de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual, en el espacio interinstitucional de coordinación.

## **Servicios de atención a personas en situación de trata y explotación**

### **Atención a mujeres en situación de trata**

El Instituto Nacional de las Mujeres-Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres-MIDES) ha desarrollado, desde el año 2011, el Servicio de Atención a mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual, como parte de su Sistema de Respuesta a la Violencia basada en Género.

Este Servicio brinda atención, asesoramiento y orientación psicológica, social y legal de forma gratuita a mujeres mayores de 18 años, tanto nacionales como migrantes, en situación de trata, así como también a sus allegados/as y/o familiares.

Dicho Servicio, que se encuentra en la ciudad de Montevideo y cuenta con alcance nacional a través de equipo itinerante, es ejecutado en conjunto con una organización de la sociedad civil y cuenta con un equipo de profesionales especializados/as.

### **Atención a niñas, niños y adolescentes en situación de trata**

En el año 2012, el Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) crea el Programa Nacional de Atención a Situaciones de Explotación Sexual Comercial y/o Trata. El mismo cuenta con 4 equipos.

En el Departamento de Montevideo, el Proyecto Travesía atiende de forma directa a niños/as y adolescentes que han estado o están en dicha situación, al mismo tiempo que acompaña y orienta a los equipos técnicos en territorio.

Asimismo, el Departamento de Paysandú cuenta con un equipo dependiente de INAU que aborda las situaciones del mismo.

Desde el año 2014, las organizaciones de la sociedad civil El Paso y Gurises Unidos en convenio con INAU dan respuesta en territorio a la demanda con metodología de apoyo y seguimiento de los equipos que abordan las situaciones, realizando capacitaciones, sensibilización a la comunidad, y asesorando en la forma de intervenir. Actualmente dichos proyectos se encuentran en el marco de la línea estratégica institucional "Vida Libre de Violencia".

### **Herramientas técnicas para el abordaje de la trata de personas**

Con el objetivo de mejorar el abordaje en la temática, unificar criterios y asegurar los estándares en los procesos en la atención a las personas en situación de trata, fueron elaboradas herramientas técnicas para distintas áreas de actuación y protocolos específicos para los servicios de atención. En ese sentido se destacan: *el Protocolo de Atención a Mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual de Inmujeres-MIDES*, que contiene las pautas de intervención desde un enfoque interdisciplinario e integral, con perspectivas de género y derechos humanos; *el Protocolo de Actuación para el abordaje de la temática en las embajadas y oficinas consulares* elaborado en conjunto entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Desarrollo Social, contiene orientaciones para instruir a su personal sobre los primeros pasos a seguir para el abordaje de situaciones de trata, considerando especialmente los derechos de las uruguayas identificadas en otros países; *el Protocolo de Comunicación para la Policía frente a situaciones de violencia que involucren a niños, niñas y/o adolescentes* del Ministerio del Interior, declarado mediante Resolución Ministerial en febrero del año 2016, de carácter reglamentario en materia de comunicación institucional de la Policía; la *Guía de Procedimientos para el Primer Nivel de Atención en Salud - Abordaje a Situaciones de Violencia Doméstica hacia la Mujer* del Ministerio de Salud dirigida a todo el personal de salud; y la Guía de

Actuación ante Consultas y para el Asesoramiento en Materia de Derechos Fundamentales de los Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por otra parte, el Ministerio de Turismo en concordancia con el Código de Ética de la Organización Mundial del Turismo, ha promovido la adhesión voluntaria de los operadores turísticos a la prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en Viajes y Turismo. A partir del Decreto N° 398/013 de diciembre de 2013, se establece la obligatoriedad de colaborar con esta política turística de prevención y se compromete a los prestadores de servicios turísticos a establecer en sus empresas un *Código de Conducta* que contenga medidas de control tendientes a hacer efectivas las obligaciones contenidas en la Constitución de la República, en las leyes N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004, N° 16.137, de 28 de setiembre de 1990 y N° 17.815, de 6 de setiembre de 2004 y en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía, el cual deberá ser cumplido por directores, administradores y empleados.

### **Sensibilización, formación y capacitación**

Como parte de las acciones prioritarias de las instituciones integrantes de la Mesa Interinstitucional se encuentra el compromiso de sensibilizar, formar y capacitar a operadores sociales y funcionariado público en relación a la trata de personas, desde distintos enfoques y formatos de instancias (presentaciones, talleres, seminarios, cursos presenciales y virtuales), acorde al área de competencia en la temática. Dichas instancias, que se llevan adelante de forma permanente desde los primeros años de la construcción de la política pública del país en torno a la problemática; se han realizado tanto de modo interinstitucional como específico con personal de cada institución.

Entre el público objetivo se destacan: operadores/as psico-sociales legales de los Servicios de Atención de Inmujeres e INAU, operadores psico-sociales de los programas prioritarios de trabajo en territorio (Equipos Territoriales de Atención Familiar-ETAF, Cercanías, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red); funcionariado de las oficinas territoriales MIDES; funcionariado de los Servicios de Orientación,

Consulta y Articulación Territorial-SOCAT; funcionariado migratorio y en puestos de frontera (marítima, terrestre y aérea); funcionariado policial (Direcciones Generales de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, de Información e Inteligencia, Direcciones Nacionales de Migración, Identificación Civil, Tránsito, Educación Policial, y las Direcciones de Investigaciones y Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y Género, Escuela Nacional de Policías, Policía Comunitaria); fiscales; defensores; jueces; referentes y profesionales de ASSE; funcionarios/as diplomáticos/as que ingresan a la carrera diplomática; cónsules y personal diplomático y/o administrativo que desempeña funciones en el exterior; funcionariado del MDN desplegado en las diferentes misiones de paz; funcionariado de Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS; operadores de servicios turísticos; representantes de organizaciones la sociedad civil.

En relación al área de prevención y detección se ha priorizado la capacitación del funcionariado con competencia específica, así como la sensibilización de áreas que no son idóneas en la temática ya que se considera de importancia que deben estar informadas. Entre el contenido trabajado se encuentra el marco conceptual y normativo (nacional e internacional), diagnósticos nacional y regional, factores de riesgo, derechos de las personas en situación de trata, herramientas para la prevención, herramientas básicas para la identificación y derivación ante situaciones de trata, respuestas nacionales y regionales (Servicios de Atención, Mesa Interinstitucional, Trabajo en el marco de la RMAAM).

En relación al área de atención y asesoramiento, el contenido de las instancias se ha orientado a la primera respuesta, la respuesta en crisis, estrategias para el abordaje (especificidades en casos de niños/as y adolescentes), especificidades de las situaciones de retorno asistido, mecanismos nacionales y regionales existentes, inducción de implementación de protocolos.

En relación al área de combate y judicialización, se han realizado jornadas de intercambio de buenas prácticas y técnicas para la investigación específica para este tipo de delito, normativa vigente, derechos de las personas en situación de trata, características específicas de la problemática en zonas de frontera, implementación de protocolos de procedimientos y orientaciones (de abordaje, sobre detección e investigación, específicos para ruta, especificidades en casos de niños/as y adolescentes).

Las diversas instancias han sido realizadas tanto en Montevideo, como en departamentos del interior del país, con lógicas regionales y binacionales en coordinación con países limítrofes.

### **Campañas de difusión y prevención sobre trata de personas**

Las campañas de difusión también han sido una estrategia desarrollada por la Mesa Interinstitucional para prevenir a la población de la problemática y rendir cuentas de las acciones realizadas. A continuación se destacan algunas de ellas.

Desde el año 2010, en el marco del Día Internacional contra la Explotación Sexual y el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, cada 23 de setiembre se elabora y difunde un Comunicado de Prensa y/o se realiza algún tipo de intervención con el objetivo de sensibilizar a la sociedad, visibilizar la problemática en la opinión pública y difundir los avances en la construcción de respuestas para esta problemática.

Desde el año 2016, la Mesa Interinstitucional realiza actividades de sensibilización a la sociedad en el marco del Día Mundial contra la Trata de Personas, cada 30 de julio. En ese año se realizaron distintas acciones en espacios públicos por parte de la Mesa Interinstitucional (performance en la explanada de la Intendencia de Montevideo; díptico informativo orientado a la población con información general sobre la temática y teléfonos de contacto para denuncia, consulta y/o atención; proyección de video informativo en pantalla del IMPO; difusión de 3 spots orientados a brindar información a la población en tres grandes ejes -prevención, atención y combate, siendo transmitidos en Televisión Nacional y emisoras de radio; comunicado de prensa).

A partir del Decreto Nº 398/13, el Ministerio de Turismo cuenta con el mandato de realizar campañas en todo el territorio de sensibilizaciones generales sobre la temática y contacto directo con operadores y estudiantes de Turismo. En setiembre de 2007, realizó la campaña "*Turismo Saludable*" tendiente a la sensibilización tanto de Operadores de Servicios Turísticos, Sociedad Civil en general y turistas nacionales como extranjeros.

Por otra parte, en el año 2013, coordinado con los demás Estados partes de

MERCOSUR, INMUJERES-MIDES lanzó la campaña "*MERCOSUR libre de trata de mujeres*" ante representantes de diferentes organismos del Estado con competencia en zonas de frontera. La misma se orienta tanto a funcionariado en zona de frontero como a mujeres en tránsito. En los sucesivos años continuó instalando la campaña en distintos puntos del país junto a la realización de una instancia de sensibilización.

Llevada a cabo conjuntamente por INAU, CONAPEES y UNICEF, la Campaña publicitaria "*No hay Excusas*" consta de afiches, folletería, cartelera en vía pública, prensa, radio, televisión (sujeto a donación de espacios), banners, Internet, volantes, stickers y un link ([nohayexcusas.org](http://nohayexcusas.org)). La estrategia de comunicación fue dual: hacia el explotador y hacia la sociedad.

La Campaña "*Deje de Colaborar*" apuntó a la comunidad en general, solicitando tomar otra actitud frente a determinadas situaciones que se entiende aumentan las posibilidades de trata y/o explotación sexual comercial. Este proyecto involucró como socios a la Fundación Visionaire y el CONAPEES.

Asimismo, desde INMUJERES se realizó la difusión de afiches y folleto de la campaña de "*Si vas a viajar, asegúrate de poder volver*", orientada a la sensibilización.

### **Marco normativo existente**

Un significativo avance en relación al marco normativo nacional fue la elaboración colectiva del Proyecto de **Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas**, así como también su aprobación por parte del Poder Legislativo. Su incorporación a la legislación nacional a orientará y fortalecerá la política de enfrentamiento a la trata de personas en el país.

En esta perspectiva, se subraya como un avance la iniciativa del Parlamento uruguayo que creó la Comisión Especial para el análisis del estado de situación de la trata de personas en el Uruguay y la generación del correspondiente marco legislativo, ubicada en el Senado, para investigar la trata de personas. Entre sus actividades, la Comisión organizó una conferencia sobre cooperación internacional contra la trata de personas en la que los participantes debatieron perspectivas legislativas, sociales, judiciales y educativas sobre la trata y los beneficios de aumentar la cooperación con la sociedad civil.

En relación al acceso a la Justicia, un hito en la legislación nacional es la **Ley N° 18.362** del 6 de octubre de 2008, que instauró en el Poder Judicial dos cargos de Juez Letrado de Primera Instancia en la Capital con destino a la creación de dos nuevos Juzgados Letrados de Primera Instancia en materia Penal con especialización en Crimen Organizado; y la **Ley N°18.390**, de 24 de octubre de 2008, que creó dos Fiscalías Letradas Nacionales en materia penal con especialización en Crimen Organizado, cuya competencia sería la correspondiente a los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal con especialización en Crimen Organizado, recogiendo esta norma la necesidad de jurisdicción específica para determinados delitos, entre los cuales se encuentra el de trata de personas, necesidad puesta de manifiesto en distintas instancias por la Mesa Interinstitucional.

### Ámbito regional

En el ámbito regional, las instituciones uruguayas contribuyeron en el avance de acuerdos y en la elaboración de protocolos de articulación para la atención a mujeres en situación de trata. En el ámbito de la Reunión De Ministras Y Altas Autoridades De La Mujer Del MERCOSUR (RMAAM) se destacan: el *Protocolo Regional De Articulación Para La Atención A Mujeres En Situación De Trata Con Fines De Explotación Sexual* (2011), y la realización de un diagnóstico nacional por cada uno de los estados parte del MERCOSUR y un diagnóstico del fenómeno en la región; y la *Guía De Atención A Mujeres En Situación De Trata Internacional* (2012), que propone las pautas generales para la atención a las mujeres en situación de trata, acordado por los Estados Partes.

En el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior, Seguridad del MERCOSUR y Ministros de Justicia del MERCOSUR se subrayan: el Acuerdo N°01/06 Plan de Acción para la lucha contra la Trata de Personas entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, y el Acuerdo N° 03/2012 Guía Regional para la detección temprana de situaciones de Trata de Personas en pasos fronterizos del Mercosur y Estados Asociados.

En relación a los derechos laborales, en 2015 los Ministros de Trabajo del MERCOSUR firmaron la Declaración contra la Trata de Personas y el Trabajo Forzoso en el MERCOSUR.

Adicionalmente, en las reuniones de Ministros de Turismo del MERCOSUR se ha incluido el tema de la prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en Viajes y Turismo desde 2015.

El Ministerio de Turismo es miembro del Grupo de Acción Regional de las Américas-GARA, creado en el año 2006, que reúne actualmente a 12 Ministerios de Turismo de la región, a la organización Internacional ECPAT y al Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, dependiente de la OEA. Desde 2016 Uruguay ejerce la Secretaría Ejecutiva del GARA y lo hará hasta 2018, promoviendo "Turismo libre de explotación sexual".

## **Nudos críticos**

A medida que una política pública se consolida y se amplía, surgen nuevos desafíos para el Estado. El trabajo de la Mesa Interinstitucional al ampliar sus cometidos y comprometerse a intervenir en las distintas modalidades de trata de personas se encuentra ante la demanda de fortalecer su capacidad de coordinación e integración de las diferentes acciones relacionadas al enfrentamiento de la trata de personas.

## **Fortalecimiento de la interinstitucionalidad**

Al abordar de forma coordinada el enfrentamiento a los diversos tipos de explotación, se coloca la necesidad de crear un sistema integrado y coordinado, a través del cual se pueda responder tanto a situaciones de explotación sexual como de explotación laboral y/u otras modalidades de trata que se identifiquen. Esto implica el fortalecimiento en la articulación entre los sectores responsables de la atención, de la protección y asesoramiento, y de las primeras respuestas en la salud. Se coloca así el desafío de llevar la interinstitucionalidad al nivel de coordinación de la política toda y no centrado exclusivamente en la ejecución de acciones puntuales, conformando una instancia de coordinación integrada de la política.

Estableciendo, a partir de la misma, intervenciones integradas para el fortalecimiento de vínculos y responsabilidades compartidas entre las principales instituciones

demandadas en la actuación contra la trata.

En este marco se subraya también la necesidad de actualización y redefinición del documento del Protocolo Interinstitucional para primera respuesta, cuya incipiente elaboración se llevó adelante por la Mesa Interinstitucional, de forma de contribuir a la articulación interinstitucional de medidas sostenidas en territorio, protegiendo tanto a las personas en situación de trata como a los equipos intervinientes. Con la adopción de dicha herramienta se busca el fortalecimiento del trabajo en red, que ponga en el centro de la asistencia a la persona y a la restitución del pleno ejercicio de los derechos que han sido vulnerados.

### **Descentralización de la política**

Profundizar en la descentralización de la política y sus acciones también es un aspecto que se debe considerar. La misma debe ocurrir a nivel de la formulación de la política y del reconocimiento de las necesidades y desafíos específicos de determinadas regiones, como son las zonas de frontera, las zonas con movimiento turístico, las zonas con desarrollo de polos productivos, entre otras.

Bajo este enfoque, la descentralización presupone compartir responsabilidades, articular e integrar acciones entre las instituciones que se encuentran en el territorio.

### **Generación de conocimiento**

Otro aspecto que merece atención es la todavía incipiente producción de conocimiento, tanto cuantitativo y cualitativo referido a las características de la problemática y sus manifestaciones a nivel nacional (el modus operandi de los/as tratantes y las modalidades de explotación existentes en el país), como también la generación de datos que permitan brindar estadísticas oficiales y fortalecer el diseño, la ejecución y el monitoreo de la política.

Actualmente, la necesaria actualización de datos y producción de información sobre la problemática repercute en la visibilización de la realidad nacional (especialmente de la trata interna), en la capacidad de sensibilizar a la población y prevenir a los sectores más vulnerables a las situaciones de trata, en la persecución y combate del delito.

En este marco, es fundamental establecer y/o fortalecer vínculos con sectores de la

Academia y organizaciones de la Sociedad Civil para coordinar acciones orientadas a la producción de estas informaciones, para el avance de la política.

## **Fortalecimiento de los Servicios de Atención a personas en situación de trata**

Se reconocen los avances realizados en los últimos años en relación a los Servicios de Atención a personas en situación de trata, sin embargo es fundamental profundizar los esfuerzos para mejorar estos dispositivos.

Es primordial el trabajo con los equipos territoriales que brindan una primera respuesta y derivación de personas en situación de trata, priorizando el enfoque de derechos humanos y evitando la re victimización.

Asimismo, es fundamental la implementación de servicios específicos de atención a varones en situación de trata.

Otro desafío es la integración de los Servicios de Atención, mediante el establecimiento de la articulación entre los dispositivos que prestan cuidados a mujeres, niños/as, adolescentes y varones de forma dialogada y en red.

En lo referente a la atención todavía persisten debilidades relacionadas al proceso de salida de la situación de trata, así como las respuestas en materia habitacional, en relación a la inserción laboral y la integración socio-cultural.

Además de la atención a las personas en situación de trata, la política también debe contemplar el cuidado de los equipos técnicos que actúan directamente en dicha atención. Se destaca la necesidad de espacios de intercambio de experiencias, formación continua, así como supervisión de los casos atendidos y disponibilidad de apoyo psicológico cuando sea necesario. Todo lo cual tendría una repercusión directa en la calidad de la respuesta.

El cuidado del equipo también abarca la seguridad de los/as profesionales y técnicos/as que actúan en los servicios de atención. Es fundamental que se promuevan evaluaciones de riesgo ante los casos atendidos y que la toma de decisiones se realice a partir de informaciones precisas y respaldadas por los/as superiores jerárquicos. En efecto, es crucial la elaboración de protocolos que

indiquen cómo proceder en relación a la confidencialidad de los casos y a la comunicación de datos entre los servicios.

### **Visibilización de la trata interna**

La política de prevención y combate a la trata de personas en el país ha desarrollado mayoritariamente acciones enfocadas a la trata internacional, principalmente aquella con la finalidad de explotación sexual. De este modo, todavía prevalece una debilidad en la identificación de situaciones de trata interna, así como el conocimiento de los flujos de movilidad dentro del país y las principales formas de explotación vinculadas a este tipo de trata.

La necesidad de visibilización y de acciones direccionadas específicamente al fenómeno de la trata interna es aún mayor, si se considera que dichas situaciones afectan prioritariamente a niños/as y adolescentes.

### **Ampliación en el campo de la prevención**

Conforme lo planteado en el apartado de avances, las campañas han sido un elemento importante en la prevención de la trata, sin embargo es indispensable avanzar en algunos aspectos como el análisis del impacto de estas actividades, la elaboración de una línea comunicacional que brinde parámetros a las campañas y que éstas sean sostenidas a largo plazo, y no como acciones puntuales de cada año.

Asimismo, la inserción del tema en la currícula académica de profesionales y técnicos/as del área jurídica, de salud, de las ciencias sociales, así como en la currícula de maestros/as de la educación primaria y docentes de secundaria, es fundamental.

Adicionalmente, para un efectivo impacto en la formación de profesionales, además de realizar capacitaciones, se debe estructurar una matriz de formación con carga horaria definida, contenidos a ser abordados, evaluación de actividades y monitoreo de las mismas.

## Acceso a Justicia y judicialización de los casos

En relación a la judicialización de los casos de trata, Uruguay como otros países que implementan políticas en esta área (UNODC, 2014 y 2016) presenta un bajo índice de investigación y procesamiento judicial. Así, es necesario fortalecer la actuación de policías e inspectores/as en la identificación de los casos, así como de fiscales y jueces, para llevar a cabo los procesos judiciales de forma que resulten en la condena de los/as responsables, mejorando la persecución del delito.

En relación al acceso a la Justicia y la promoción de garantías a las personas en situación de trata, todavía existe una carencia en la aplicación efectiva de los mecanismos de protección, independientemente del involucramiento de la víctima en el proceso judicial, asegurando la privacidad de las personas y/o testigos a partir de medidas que respalden la legalidad e integridad de sus declaraciones. Para alcanzar un efectivo mecanismo de protección es crucial que la Policía, la Fiscalía y el Poder Judicial compartan protocolos y procesos para garantizar la seguridad física y la privacidad de las personas en situación de trata.

Anteriormente se subrayó como un avance la creación de los Juzgados y Fiscalías especializados en el crimen organizado; sin embargo, cabe señalar que en el año 2012 la **Ley N°18.914** modifica la competencia de los Juzgados del Crimen Organizado, teniendo competencia en los casos de trata de personas, todos los Juzgados Letrados y Fiscalías del país. Así, para que estos juzgados puedan actuar en situaciones de trata, tráfico y en las conductas delictivas establecidas en el *Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño*, se requiere que estos delitos sean cometidos por un grupo criminal organizado, concepto este plasmado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esta Ley que en la práctica amplió el número de procesamientos penales, limitó las herramientas de investigación disponibles.

# V. Principios orientadores del plan



## V.Principios orientadores del Plan

Un plan de acción es la expresión más concreta de la respuesta que el Estado asume ante una problemática determinada. En el mismo se refleja el compromiso a alcanzar resultados precisos a través del desarrollo de acciones propuestas.

Para ello se asume también la responsabilidad sobre cómo llevarlo a cabo, fundamentado por determinados principios orientadores. Los mismos tienen el objetivo de garantizar una política pública enfocada en la primacía de los derechos humanos. Asimismo, estos principios orientadores están alineados con distintos documentos internacionales ratificados por el Estado uruguayo.

### **Principio pro persona**

El enfoque pro persona es una norma característica de los derechos humanos que consiste en aplicar la comprensión o la interpretación jurídica más favorable cuando se trate del reconocimiento y goce de derechos. En este sentido, la interpretación y aplicación de los preceptos jurídicos deben tener en cuenta los derechos humanos para garantizar las necesidades urgentes de protección de las personas en situación de trata.

### **Igualdad y no discriminación**

De acuerdo con el *Comité Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en su Observación General N°18, como parte de la protección de los derechos humanos se establece la obligación del Estado de respetar y garantizar a todas las personas sus derechos sin distinción alguna de raza, etnia, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, o cualquier otra condición social.

En relación a la igualdad de género, la Resolución N° 32/2 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 15 de julio de 2016, reafirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción, destacando la no discriminación en relación a la identidad de género u orientación sexual.

Debe tenerse en cuenta que los grupos que más sufren discriminación social, como los migrantes indocumentados, las poblaciones originarias o indígenas, los/as afrodescendientes, las personas LGBTI y las mujeres, también son los colectivos más vulnerados a la trata de personas.

Por tanto el principio de igualdad y no discriminación debe estar presente tanto en las políticas directamente relacionadas a la prevención de la trata, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades de estas personas, como en la forma de atención a las víctimas.

## **La debida diligencia estatal**

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos afirma que para el efectivo acceso al Sistema de Justicia y a las garantías y protecciones a las personas cuyos derechos fueron violados, es indispensable que el Estado actúe con la debida diligencia.

En este sentido, implica al Estado cuatro obligaciones principales: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de los derechos humanos.

Al respecto, la Corte Interamericana ha manifestado que:

“Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”.

Este principio refuerza no solo el deber del Estado de actuar ante los casos de trata de personas, sino que esta intervención debe ser realizada prontamente y de forma responsable.

### **Transparencia y rendición de cuentas**

La amplia divulgación de las acciones gubernamentales contribuye a la consolidación de la democracia y del involucramiento de la ciudadanía con las políticas públicas. En este sentido, la transparencia y rendición de cuentas es un principio orientador presente en la implementación y evaluación de este Plan de Acción, que posibilitará el control por parte de la sociedad civil y su capacidad de incidencia política en relación a la política de enfrentamiento a la trata de personas.

### **Participación Ciudadana y diálogo Estado – Sociedad Civil**

Para la implementación de la política pública de enfrentamiento a la trata de personas y de sus respectivos Planes de Acción es fundamental la participación de la Sociedad Civil. Esta participación debe ser basada en el diálogo con el Estado y posibilitar una postura activa en la búsqueda de respuestas, de forma que la contribución de la sociedad civil esté reflejada adecuadamente en las políticas referentes a la trata de personas. En relación a este tema, la Mesa Interinstitucional, que asegura la presencia de la sociedad civil, es un ámbito efectivo de participación social.

### **Integralidad de las políticas**

La integralidad de las políticas abarca dos conceptos abordados a lo largo de este Plan de Acción: la intersectorialidad y la interseccionalidad. En este sentido, este principio busca la eficiencia de la política de enfrentamiento a la trata de personas por medio de la intervención global e integrada de distintos sectores del Estado (la intersectorialidad) a partir de la mirada integral del problema en cuestión, es decir, analizando las interrelaciones entre clase, género, generación, raza, etnia, situación migratoria, entre otras (la interseccionalidad).

# **VI. Plan de Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020**



# Plan de Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020

## Finalidad

El **Plan de Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020** tiene como finalidad contribuir al efectivo establecimiento de una política de enfrentamiento a la trata de personas con intervenciones integradas y coordinadas, de forma de garantizar la atención integral y reparación a las personas en situación de trata, combinadas con acciones de prevención y promoción de acceso a la Justicia.

## Objetivos del Plan

### Objetivo general

Consolidar y optimizar la respuesta interinstitucional para la prevención, detección, atención, investigación, combate, sanción y reparación, a fin de avanzar hacia una política pública integral sobre la trata de personas, con enfoque de derechos humanos, en concordancia con los acuerdos internacionales firmados por el país.

### Objetivos específicos

1. Fortalecer la articulación entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales involucrados en la respuesta a la trata de personas en Uruguay;
2. Profundizar y potenciar los mecanismos de prevención, por medio de la promoción de campañas y actividades de sensibilización para informar y prevenir a la sociedad sobre los riesgos de la trata de personas;
3. Intensificar las capacidades de detección de situaciones de trata de personas;
4. Ampliar la atención a las personas en situación de trata de forma descentralizada, garantizando la articulación de las acciones, el intercambio de experiencias y la participación de la sociedad civil;

5. Procurar el acceso efectivo a la Justicia, velando por los principios orientadores expresados en este Plan de Acción.

6. Fortalecer la cooperación entre países, con énfasis en la zona fronteriza y mecanismos regionales.

## **Mecanismos de implementación**

El proceso de implementación de las acciones propuestas en el presente Plan de Acción, guiado por los principios orientadores mencionados, debe contar con una estrategia que establezca mecanismos para su operacionalización.

En este sentido, se destacan los siguientes pilares de la estrategia:

**1. Articulación interinstitucional**

**2. Trabajo en red**

**3. Compromisos institucionales**

**4. Territorialización**

### **Articulación interinstitucional**

La trata de personas está relacionada a la violación de diversos derechos humanos. Por ello, para alcanzar la efectividad de la política de prevención y combate a este delito es fundamental trabajar de forma intersectorial con las políticas relacionadas a la promoción y protección de todos los derechos. Ello implica que la política de lucha contra la trata, así como la implementación de este Plan de Acción, no puede estar restringida a un único organismo público. Por la complejidad de la trata de personas, que involucra distintos aspectos sociales, no se puede pensar en acciones aisladas desde una única perspectiva institucional, se hace fundamental trabajar de forma integrada, intersectorial y coordinada.

Es importante destacar que esta articulación interinstitucional no debe estar acotada al ámbito estatal. El Estado tiene la responsabilidad de implementar la política y presentar respuestas ante este delito, pero en la elaboración de las intervenciones se debe tener en cuenta el conocimiento y experiencia de las organizaciones de la sociedad civil, así como de los organismos internacionales.

## Trabajo en red

Uno de los aspectos fundamentales de la articulación interinstitucional es el trabajo en red, que supone una forma de operar entre las instituciones no verticalizada y sí coordinada y que, por lo tanto, funcionar con mayor eficacia.

Trabajar en red presupone un proyecto común construido colectivamente por diversas instituciones, a través del establecimiento de un vínculo y asunción compartida de responsabilidades. Para esta vinculación es fundamental el compromiso, la confianza entre los integrantes de la red y la alineación técnico-conceptual sobre el proyecto en común. A través de la red se buscará una solución conjunta para el desafío propuesto, acorde a las competencias específicas de las instituciones comprometidas.

## Compromisos institucionales

Las distintas instituciones cuentan con competencias específicas en distintas líneas de acción frente a la trata de personas, entre las que se encuentran la **prevención y sensibilización; la investigación, combate, judicialización y penalización; y la protección, atención y reparación.**

En ese sentido, aquellas instituciones que comparten competencias en una misma línea de acción se encuentran en el deber de asumir compromisos concretos que se reflejen en distintas acciones conjuntas, coordinaciones y acuerdos de trabajo.

Lo cual significa, no únicamente asumir las responsabilidades por parte de cada institución sino también las corresponsabilidades frente al cumplimiento de resultados puntuales, que impliquen un impacto real.

## Territorialización

El territorio nacional presenta características heterogéneas que, acorde a la problemática de la trata de personas, asume realidades específicas en zonas de polos turísticos, polos económicos productivos, fronteras terrestres y marítimas. El reconocimiento de dicha diversidad territorial implica contar con procesos de participación descentralizados y brindar respuestas específicas apropiadas a cada realidad.

## Seguimiento y evaluación del Plan

En el desarrollo de las políticas públicas, así como en la implementación de Planes de Acción, el seguimiento y la evaluación ofrecen la oportunidad de mejorar progresivamente lo que está siendo ejecutado, ampliando las oportunidades de alcanzar los objetivos inicialmente propuestos.

Para el presente Plan de Acción la propuesta de seguimiento y evaluación supone:

- ▶ producir informes sobre el progreso realizado y las dificultades encontradas en la implementación de las acciones;
- ▶ sistematizar las informaciones brindadas por las instituciones involucradas en la ejecución del Plan;
- ▶ analizar las informaciones generadas por las instituciones;
- ▶ rendir cuentas del proceso y tornarlo transparente;
- ▶ divulgar el propio seguimiento y evaluación del Plan;
- ▶ corregir trayectorias para el próximo año de implementación del Plan.

El mecanismo de monitoreo y evaluación del Plan de Acción para la Prevención y Combate a la Trata de Personas cuenta con las siguientes etapas, que serán realizadas de forma anual: producción de insumos por las instituciones, recopilación de la información, elaboración de informe anual, realización de reunión de evaluación. Asimismo se prevé la realización de una actividad participativa para la evaluación final del Plan de Acción.

A continuación se presenta en detalles cada una de las mencionadas etapas.

### **Producción y envío de información por las instituciones para la Secretaría de la Mesa Interinstitucional**

Anualmente será solicitado a las instituciones integrantes de la Mesa Interinstitucional el envío de un informe de situación en relación a las acciones ejecutadas en el período. Las informaciones brindadas por las instituciones tendrán un plazo y un formato que serán presentados por la Secretaría de la Mesa Interinstitucional y, previamente acordados por las instituciones y organizaciones integrantes.

La información brindada debe ser clara en relación a los indicadores, tanto de resultados como de avance, y al alcance de las metas. Es importante subrayar que además de datos cuantitativos es fundamental presentar aspectos cualitativos en relación a las acciones, de forma de enriquecer y tornar más transparente y eficaz el proceso de seguimiento del Plan.

Con el objetivo de facilitar la comprensión del avance de las acciones y evitar la repetición de información, las instituciones corresponsables de las acciones deberán reportar a las instituciones responsables, las cuales enviarán un único reporte a la Secretaría de la Mesa Interinstitucional.

### **Recopilación de la información**

La Secretaría de la Mesa Interinstitucional recibirá los insumos sobre la ejecución de las acciones y realizará la recopilación de la información, para la producción del informe anual de evaluación del Plan.

Además de la organización de los datos, se hará un análisis crítico en relación al progreso en la implementación de las acciones, identificando los avances alcanzados en el período, las líneas de acción que presentan mayores debilidades, y las fortalezas y dificultades que presenten las instituciones en la ejecución de las actividades.

### **Reunión anual de evaluación**

Una vez al año, antes de la publicación del informe anual, se realizará una reunión de seguimiento y evaluación del Plan de Acción con la Mesa Interinstitucional en su conjunto. En dicha instancia, la Secretaría de la Mesa Interinstitucional presentará el borrador del Informe Anual elaborado a partir de los insumos brindados por las instituciones, así como el estado de situación sobre el progreso del Plan.

En esta oportunidad la Mesa Interinstitucional podrá realizar su análisis sobre la implementación del Plan, plantear dificultades encontradas, compartir buenas prácticas, proponer correcciones de trayectorias y fortalecer la interinstitucionalidad en la ejecución del Plan.

## **Informe anual**

A partir de la recopilación de las informaciones brindadas por las instituciones y de los aportes de la Mesa Interinstitucional en la reunión de evaluación, la Secretaría de la Mesa Interinstitucional incorporará las modificaciones que surgieran al Informe Anual de seguimiento del Plan de Acción. Este documento será publicado para la rendición de cuentas, en el marco del Día Mundial contra la Trata de Personas - 30 de julio de cada año.

## **Actividad participativa para la evaluación final del Plan.**

Al final de la implementación del Plan se realizará una actividad ampliada, con la participación de la sociedad civil y de otras instituciones gubernamentales e internacionales que no integran la Mesa Interinstitucional, para la evaluación final e integral del Plan.

Esta evaluación es importante para evidenciar los avances y los desafíos que todavía persisten en la prevención, atención directa a personas en situación de trata, así como en la persecución del delito.

Asimismo, la evaluación final constituye un insumo primordial al momento de elaborar los próximos planes de acción.

## VII. Operativa del Plan



I. La línea de **prevención y sensibilización** plantea acciones con el objetivo de sensibilizar y capacitar profesionales para el enfrentamiento a la trata de personas, así como realizar campañas de prevención y elaborar materiales informativos a la sociedad.

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Profesionales y grupos sociales capacitados, sensibilizados e informados para el enfrentamiento a la trata de personas	1.1. Realización de cursos y talleres de sensibilización.	INAU	MTOP	10 cursos y talleres realizados beneficiando a 600 personas	200 participantes en cursos y talleres por año	N° de cursos y talleres realizados N° de participantes; discriminado por sexo	Informes anuales, lista de asistencia y certificación de los participantes	2018-2020
	1.2. Realización de capacitación a funcionarios Inspectores de Trabajo, Oficina de denuncia de la IGTSS, Abogados de Derechos Fundamentales de la IGTSS, de la Unidad de Migraciones y de centro de atención telefónica sobre la trata con fines laborales.	MTSS	OIM	3 cursos realizados 80 funcionarios capacitados	3 cursos realizados: 1) Inspectores, Oficina de denuncia de la IGTSS, y Abogados de Derechos Fundamentales de IGTSS (70 func.); 2) funcionarios de la Unidad de Migraciones (5 func); 3) funcionarios de centro de atención telefónica (10 func.)	N° de cursos realizados N° de participantes; discriminado por sexo	Lista de inscripción, fotos, certificación y evaluación de los cursos	2018
	1.3. Capacitación a funcionarios de la DNT y a los jefes de regional de los puestos de trabajo fronterizo, sobre la trata con fines de explotación laboral.	MTOP	MTSS/OIM	90 funcionarios de Chuy, Río Branco, Río Negro, Paysandú, Rivera, Artigas y Salto.	Reuniones de preparación coordinadas y convocatoria a instancia de capacitación difundida	N° de participantes; discriminado por sexo y localidad	Certificación de los participantes y otros registros de la actividad	2018-2020
	1.4. Realización de talleres de capacitación a fiscales, sobre Trata y explotación de personas.	FGN	Inmujeres/MI/MTSS/INAU	50% de fiscales capacitados 2 talleres prácticos interinstitucionales realizados	Plan de capacitación con bibliografía elaborado	N° de fiscales capacitados, discriminado por sexo N° de talleres prácticos interinstitucionales realizados	Lista de inscripción, fotos, certificación de los participantes y otros registros de la capacitación	2018
	1.5. Realización de campañas de sensibilización para fiscales y difusión de servicios de atención.	FGN		Campañas realizadas	Campañas realizadas por año	N° de campañas realizadas	Página web, intranet con información disponible para fiscales, folletería	2018-2020

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Profesionales y grupos sociales capacitados, sensibilizados e informados para el enfrentamiento a la trata de personas	1.6. Capacitación y sensibilización sobre explotación sexual y laboral para funcionarios del MRREE.	MRREE		60 funcionarios/as capacitados/as	20 funcionarios/as capacitados/as por año	N° de funcionarios/as capacitados/as; discriminado por sexo	Certificación de los participantes y otros registros de la capacitación	2018-2020
	1.7. Realización de capacitación sobre Trata de mujeres con fines de explotación sexual, a operadores sociales y funcionariado público.	Inmujeres	Instituciones integrantes de la Mesa de Prevención y Combate a la Trata de Personas/ONGs con competencia en Violencia basada en Género y Trata de personas / OIM	6 instancias de capacitación realizadas.	2 instancias de capacitación realizadas por año.	N° de instancias de capacitación realizadas. N° de instituciones integrantes de la Mesa Interinstitucional capacitadas. N° de personas capacitadas; discriminado por sexo	Planilla de inscripción de instancias de capacitación. Fichas de Evaluación de instancias de capacitación. Fotografías.	2018-2020
	1.8. Realización de sensibilización a Direcciones Departamentales de Salud de Frontera. (Artigas, Salto, Paysandu, Rio Negro, Soriano, Colonia, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha)	MS		75% de las 10 Direcciones Departamentales de frontera sensibilizadas	2 reuniones de trabajo con DIGECOOR MSP realizadas.	N° de las Direcciones Departamentales de frontera sensibilizadas	Lista de participantes	2019
	1.9. Realización de capacitación sobre Trata de mujeres con fines de explotación sexual, a Red de Equipos de Referencia VD y VS.	MS/OIM		2 talleres de capacitación realizados.	2 reuniones con OIM - MSP realizadas.	N° de Talleres de capacitación realizados N° de equipos de referencia capacitados N° de personas capacitadas; discriminado por sexo	Lista de participantes, programa y registro fotográfico	2018
	1.10. Realización de Seminario en el ámbito del proyecto "Trata de Mujeres: Recursos y respuestas para su combate en Frontera".	MRREE	Inmujeres	150 personas capacitadas sobre trata de mujeres en la frontera	Materiales diseñados e impresos para el Seminario	Seminario realizado N° de participantes; discriminado por sexo	Certificación de los participantes y otros registros de la capacitación	2019
	1.11. Realización de sensibilización del funcionariado que trabajan en barrera sanitaria y paso de fronteras.	MGAP	Inmujeres/MTOP/MI/OIM	2018: coordinaciones para las instancias de sensibilización 2020: 60% de los/las funcionarios sensibilizados. (De un total de 85 funcionarios/as operativos/as de campo)	30% en 2019 30% en 2020	N° de instancias realizadas - % de funcionarios/as de paso de frontera capacitados/as	Lista de asistencia y certificaciones a los participantes	2019-2020

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Profesionales y grupos sociales capacitados, sensibilizados e informados para el enfrentamiento a la trata de personas	1.12. Realización de sensibilizaciones a funcionarios/as actores principales en el combate a la trata (DNPPF, PREFECTURA, PUERTO y EJÉRCITO.)	MDN		5 sensibilizaciones realizadas	Nº de sensibilizaciones realizadas por año Nº de personas capacitadas	Nº de sensibilizaciones realizadas	Lista de participantes, programa y certificaciones de los participantes	2018-2020
	1.13. Realización de talleres de sensibilización al funcionariado del Inciso en general, incluidos los centros de enseñanza militar.	MDN		7 sensibilizaciones realizadas (una por área) 200 participantes en las sensibilizaciones	Nº de sensibilizaciones realizadas por año Nº de participantes en las sensibilizaciones por año	Nº de sensibilizaciones realizadas Nº de participantes en las sensibilizaciones	Lista de asistencia y certificaciones a los participantes	2020
	1.14. Realización de curso on-line para personal involucrado y Cónsules para atención a víctimas de trata en el exterior	MRREE	Consulados	3 cursos realizados con la participación de 16 personas.	Matriz de formación del curso elaborado. Docentes seleccionados.	Nº de cursos realizados anuales Nº de personas que concurren al curso, por año	Registros fotográficos y certificados emitidos.	2018-2020
	1.15. Sensibilización y capacitación de periodistas y comunicadores/as a nivel nacional en el uso de estrategias y herramientas necesarias para el tratamiento de la problemática de la trata en los medios masivos de comunicación así como su importante rol en la visibilización del fenómeno y la difusión de información para su prevención.	Inmujeres /MRREE	BID	4 instancias de sensibilización a periodistas al final del Proyecto. 1 Coloquio Nacional realizado al final del Proyecto	Nº de instancias de sensibilización a periodistas realizadas	Nº de instancias de sensibilización a periodistas realizadas al final del Proyecto; Coloquio Nacional con periodistas realizado;	Informes de seguimiento del Proyecto presentados al BID.	2018-2019.
	1.16. Realización de talleres de sensibilización en trata de personas a funcionariado de la Comisión Especializada de Género	MT		100% de integrantes de la CEG sensibilizada	% de integrantes de la Comisión sensibilizada	% de integrantes de la Comisión sensibilizada	Asistencia de integrantes de la CEG a capacitaciones	2018-2020
	1.17. Realización de charlas y cursos de sensibilización a operadores turísticos registrados	MT		2000 operadores sensibilizados	Nº de operadores sensibilizados	Nº de operadores sensibilizados; discriminado por sexo	Distintivos colocados en los establecimientos	2020
	1.18. Realización de talleres de sensibilización dirigidos a educadores y funcionariado de INISA	MEC	INISA	2 cursos anuales, beneficiando a 120 educadores y funcionarios.	60 participantes en cursos y talleres por año	Nº de cursos y talleres Nº de participantes; discriminado por sexo	Informes anuales, lista de asistencia y certificación de los participantes	2019-2020

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Profesionales y grupos sociales capacitados, sensibilizados e informados para el enfrentamiento a la trata de personas	1.19. Realización de talleres de prevención dirigidos a coordinadores/as y educadores/as de CECAP en los 4 departamentos prioritarios a través de las Comisiones departamentales de educación.	MEC/ Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública	UTU/CES	4 talleres realizados  80 educadores/as capacitados/as  4 coordinadores/as capacitados/as	Nº talleres realizados  Nº educadores/as capacitados/as  Nº coordinadores/as capacitados/as	Nº talleres realizados  Nº de participantes capacitados/as	Asistencia a cursos. Evaluaciones realizadas.	2018
	1.20 Incorporar dentro de la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos un capítulo específico sobre la temática.	MEC	UTU/ANEP/UdelaR	Ejecutar actividades que vinculen al Plan con la Prevención a la Trata de Personas.	3 Actividades Ejecutadas.	Nº de actividades de la línea de trabajo	Informe de actividades	2018
	1.21 Realización de talleres de sensibilización en género, trata de personas con fines de explotación sexual y comercial y Violencia Doméstica para Magistrados/as, Defensores/as, Técnicos/as, Actuarios/as y funcionarios de todos los escalafones del Poder Judicial.	PJ	ANEP	9 Talleres	3 Talleres por año Nº de personas capacitadas; discriminado por sexo	Nº de talleres brindados. Nº de personas capacitadas; discriminado por sexo	Lista de asistencia y certificados emitidos	2018-2020
	1.22 Sensibilización de todos los funcionarios/as del Servicio Central de Bienestar Universitario de UdelaR en trata de personas, derechos humanos, género y violencia doméstica.	PJ	UdelaR	17 Talleres destinados a 210 funcionarios/as.	Nº de talleres brindados Nº de participantes	Nº de talleres brindados Nº de participantes; discriminado por sexo	Lista de asistencia y certificados emitidos	2018-2020

II. La línea de acción **investigación, combate, judicialización y penalización** plantea acciones en el sentido de fortalecer las capacidades de detección de situaciones de trata de personas, así como reforzar la articulación intra e interinstitucional para el acceso a la justicia.

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Capacidades de detección de situaciones de trata fortalecidas.	1.1. Producción de información en base al procesamiento de datos de los Nuevos Sistemas Denuncias de violación de Derechos Fundamentales en el trabajo y Sistema General de Denuncias	MTSS		Informes anuales publicados con la información de los Nuevos Sistemas Denuncias de violación de Derechos Fundamentales en el trabajo y Sistema General de Denuncias	Elaboración del contenido de informe y su sistematización.	Informes anuales elaborados y compartidos con los integrantes de la Mesa de Trata	Informes anuales	2018 – 2020
	1.2 Fiscalización de parte de la IGTTSS por su competencia y como potencial aporte a la Justicia.	MTSS		Localizar a trabajadores y trabajadoras que estén en situación de trata o vulnerable a la trata para aplicar procedimiento según la normativa vigente.	Registro y elaboración de informe periódico.	Trabajadores y trabajadoras alcanzados, dándole respuesta de atención integral y coordinada. Sanciones a las empresas si corresponde en el marco normativo.	Informes anuales	2018 – 2020
	1.3. Mejoramiento del proceso de identificación de probables víctimas de trata de personas en las denuncias a Fiscalía.	FGN	Inmujeres/MI/MTSS/IN AU	Documento con los indicadores de trata de personas publicado y divulgado entre todos los/as fiscales.	Intercambio con otras fiscalías de la región realizado  Información sistematizada  Indicadores elaborados para la identificación en las denuncias a Fiscalía de los probables casos de trata de personas.	Documento con los indicadores publicado y divulgado entre todos los/as fiscales.	Documento con los indicadores publicados.	2018

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Capacidades de detección de situaciones de trata fortalecidas.	1.4 Monitoreo de las denuncias recibidas por la Fiscalía.	FGN		100% de las situaciones denunciadas son monitoreadas.  2 informes de monitoreo producidos en dos años	Equipo de monitoreo conformado.  Situaciones denunciadas con indicadores de probable trata de personas monitoreadas (incorporar indicadores al SIPPAU).	N° de situaciones denunciadas monitoreadas.  N° de informes de monitoreo producidos en dos años	Sistema de monitoreo	2019
	1.5. Implementación de mecanismos ágiles de denuncias y de intercambio de información.	MI		Mecanismo implementado	Criterios y referentes institucionales establecidos	Mecanismo presentado e implementado	Mecanismo de denuncia	2018-2020
2. Articulación intra e interinstitucional fortalecida para el acceso a la justicia.	2.1. Elaboración de protocolos de investigación fortaleciendo la investigación en los casos de trata de personas.	FGN	Inmujeres/MI/MTSS/IN AU	Protocolos elaborados	Grupo de trabajo constituido para la elaboración del Protocolo  Plan de trabajo del GT elaborado  Instrucción general sobre el tema difundida.	Protocolos elaborados.	Protocolos de investigación.	2018
	2.2. Elaboración de documento de sistematización de la jurisprudencia y doctrina (internacional, nacional y comparada) para fortalecer la argumentación jurídica.	FGN		Documento de información producida y divulgada a todos fiscales.	Grupo de trabajo constituido para la sistematización de las informaciones.  Plan de trabajo del GT elaborado.	Documento de información producida y divulgada a todos fiscales.	Página web, intranet con información disponible para fiscales	2018
	2.3 Realización de reuniones con Poder Judicial y Fiscalía General de la Nación. (En el marco del nuevo CPP)	MI	PJ/FGN	2 acuerdos y procedimientos firmados	Nº de reuniones de trabajo entre instituciones	Nº de acuerdos y procedimientos firmados	Informes anuales.	2018-2020
	2.4 Actualización del personal de las Jefaturas de Policía en técnicas de investigación sobre delitos de trata de personas.	MI	FGN	12 reuniones realizadas	4 reuniones realizadas por año.	Nº de reuniones realizadas  Reuniones entre DGLCCO DGIP y DGTID, BITTEP-UEVDG (Jefaturas de Policías) y DNPT.	Listado del Personal Capacitado.	2018-2020
	2.5 Sistematización y publicación de información sobre técnicas de investigación desarrolladas en casos concretos.	MI		3 materiales publicados	Registro y elaboración de informe de operaciones realizadas	Nº de materiales publicados.	Materiales publicados	2018-2020

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
2. Articulación intra e interinstitucional fortalecida para el acceso a la justicia.	2.6 Implementación de nuevas tecnologías en los puestos de frontera para la detección y verificación de la documentación.	MI		10 puestos fronterizos con nuevas tecnologías implementadas	10 puestos fronterizos con tecnologías implementadas	Tecnologías implementadas	Informes de seguimiento de la implementación de la tecnología en los puestos fronterizos	2018-2020
	2.7 Capacitación de personal en el uso de las nuevas tecnologías implementadas para la detección y verificación de la documentación.	MI		300 personas capacitadas	100 personas capacitadas por año	N° de personas capacitadas	Informe anual de avances y desafíos	2018-2020
	2.8 Elaboración de protocolo de detección e investigación de la trata y tráfico de personas.	MI	Fiscalía General de la Nación - Organización Internacional para las Migraciones	2000 protocolos impresos	Equipo de la DPG y de la Dirección General de Lucha Contra el Crimen Organizado e INTERPOL para capacitar y sensibilizar sobre los protocolos y su implementación creación de las Brigadas de Trata, Tráfico y explotación de personas en cada Jefatura	Protocolo elaborado	Protocolo de detección e investigación sobre trata tráfico y explotación de personas implementados	2018-2019
	2.9 Fortalecer la articulación intra institucional para el abordaje del delito de trata y tráfico de personas y ESCNNA.	MI		La Comisión Ministerial implementa el Plan de Acción contra los delitos de Trata y Tráfico de Personas y ESCNNA y delitos conexos	Firma de resolución ministerial y publicación en el los recursos de comunicación internos (2018)  Reuniones trimestrales de la Comisión. (2018-2020)  Presentación pública de la Comisión y difusión del Plan Nacional de Acción aprobado al personal de las Unidades Ejecutoras con competencia en la materia. (2018)	Aprobación del Plan de Acción contra los delitos de Trata y Tráfico de Personas y ESCNNA y delitos conexos por parte de las autoridades ministeriales	Resolución Ministerial firmada  N° de reuniones de la comisión.  N° de participantes en la presentación. (discriminados por sexo y grado)	2018-2020

III. La línea de acción **protección, atención y reparación** plantea acciones direccionadas a brindar la atención integral a víctimas de trata por medio de la actuación coordinada e interinstitucional, así como a través del desarrollo, actualización y difusión de metodologías y herramientas técnicas.

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Herramientas técnicas y metodologías para la atención integral de las víctimas desarrolladas, actualizadas y difundidas.	1.1. Elaboración del modelo de atención y protección para víctimas y testigos de trata, en el marco del nuevo CPP, que contemple los derechos establecidos para las víctimas y testigos en el marco del proceso penal.	FGN		Modelo diseñado y puesto en funcionamiento.	Espacios de discusión y elaboración del modelo con actores del Estado y sociedad civil, implementados.  Grupo de trabajo constituido para la elaboración del documento de atención y protección de víctimas  Reuniones del GT realizadas	Modelo diseñado y puesto en funcionamiento.	Documento publicado con el modelo de atención y protección para víctimas y testigos de trata.	2018
	1.2 Elaboración de protocolo de actuación frente a situaciones de trata internacional e interna.	INAU		Protocolo elaborado y difundido.	Grupo de trabajo formado para elaboración del protocolo.  Plan de trabajo definido con cronograma.	Protocolo elaborado y difundido.	Protocolo.	2019
	1.3. Difusión de pautas para la asistencia a situaciones de Violencia Sexual en Servicios de Urgencia y Emergencia.	MS		45% de las Instituciones de Salud tienen visibles las Pautas para la asistencia a situaciones de Violencia Sexual en Servicios de Urgencia y Emergencia en los Servicios de Urgencia y Emergencia.	5 reuniones de trabajo con RED ER en VD Y VS realizadas	% de Instituciones de Salud que tienen visibles las pautas.	Informes de los ERVD y VS	2018
	1.4 Actualización y difusión de la Pauta de Violencia Sexual.	MS	MI/FGN/PJ	Pauta Actualizada	12 reuniones realizadas	Pauta Actualizada	Aprobación de DIGESA	2019
	1.5. Capacitación del Manual Clínico OPS-OMS Atención de Salud para las mujeres que han sufrido violencia de pareja o violencia sexual para el funcionariado de salud.	MS	Federación Internacional de Planificación Familiar/IPPF Iniciativas Sanitarias OPS	Capacitación del Manual Clínico OPS-OMS realizada: 6 Talleres Melo, Cerro Largo y 7 Talleres en Montevideo	Traducción para el español del Manual Clínico OPS-OMS	Manual traducido para español y difundido.  N° de capacitaciones realizadas. N° de personas capacitadas por departamento	Manual Impreso  Lista de asistencia de las capacitaciones	2018

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Herramientas técnicas y metodologías para la atención integral de las víctimas desarrolladas, actualizadas y difundidas.	1.6. Elaboración de Mapa de Ruta para la detección y abordaje de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil desde el sector salud.	MS	SIPIAV/UNICEF	Mapa de Ruta para la detección y abordaje de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil desde el sector salud elaborado y validado.	Grupo de Trabajo Inter Áreas formado. Reuniones SIPIAV UNICEF realizadas. Llamado AT. Selección Consultoría OSC realizada. Documento preliminar elaborado	Documento validado y difundido.	Mapa de Ruta para la detección y abordaje de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil desde el sector salud.	2018
	1.7. Revisión del Modelo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual.	Inmujeres		Nuevo Modelo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual, elaborado y difundido.	Nº de reuniones de coordinación de trabajo sobre Nuevo Modelo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual	Nuevo Modelo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual, elaborado y difundido.	Documento sobre el nuevo Modelo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual.	2018-2020
	1.8. Revisión del Protocolo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual.	Inmujeres		Nuevo Protocolo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual, elaborado y difundido.	Nº de reuniones de coordinación de trabajo sobre Nuevo Protocolo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual.	Nuevo Protocolo de Atención del Servicio de Atención a Mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual, elaborado y difundido.	Documento del nuevo Protocolo de Atención, impreso.	2019
	1.9. Actualización de la ficha del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual.	Inmujeres		Ficha del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual actualizada y difundida entre los servicios.	Nº de instancias de trabajo para la elaboración de la Ficha del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual	Ficha del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual actualizada y difundida entre los servicios.	Nuevo modelo de ficha del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual.	2018

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
2. Atención integral brindada a víctimas de trata, de acuerdo a los estándares internacionales de calidad.	2.1. Establecimiento de espacios físicos seguros y amigables para las víctimas y testigos de trata que se encuentran en el proceso penal.	FGN		Espacios seguros y amigables para la atención de víctimas en el 100% de las fiscalías.	Modelo de espacio diseñado.	N° de espacios seguros y amigables para la atención de víctimas.		2018-2020
	2.2. Atención integral a las víctimas de trata.	MTSS/In mujeres	OSC	100% de casos detectados, atendidos y monitoreados	N° de casos detectados, atendidos y monitoreados en el año / N° de casos recibidos en el año	N° de casos detectados, atendidos y monitoreados / N° de casos recibidos	Informes anuales	2020
	2.3. Ampliación de los servicios (itinerantes, Travesía y proximidad).	INAU		Equipos de atención en todos los departamentos del país.	Equipos de atención de situaciones de violencia a NNA creados en el interior del país. Llamados públicos a equipos de proximidad.	N° de equipos de atención en todos los departamentos del país.	Convenios firmados.	2018-2020
	2.4. Formación para el empleo de mujeres y otras víctimas en proceso de salida de su situación de trata.	Inmujeres		100% de casos que cumplen con los requisitos acceden a formación socioeducativa y laboral.	Porcentaje de casos que cumplen con los requisitos y acceden a formación socioeducativa y laboral.	Porcentaje de casos que cumplen con los requisitos y acceden a formación socioeducativa y laboral.	Informes anuales	2018-2020
	2.5 Funcionamiento del Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual.	Inmujeres	OSC en convenio	100% de los casos (derivados o de personas que buscan el servicio voluntariamente) atendidos.	N° de casos derivados N° de personas que buscan voluntariamente el servicio.	N° de casos atendidos/ N° de personas que buscan y/o son derivadas	N.º de fichas ingresadas de atención del Servicio, al año.	2018-2020

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
2. Atención integral brindada a víctimas de trata, de acuerdo a los estándares internacionales de calidad.	2.6 Seguimiento del Servicio Atención a Mujeres en situación de Trata con Fines de Explotación Sexual.	Inmujeres		27 reuniones de supervisión al Equipo del Servicio.	9 reuniones de supervisión al Equipo del Servicio por año.	N° de reuniones de supervisión al Equipo del Servicio.	Informes	2018-2020
	2.7 Coordinación de los retornos asistidos a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual.	Inmujeres /OIM	OSC en convenio/MRREE	100% de retornos solicitados realizados.	N° de retornos realizados /N° solicitudes de retorno, por año	N° de retornos realizados /N° solicitudes de retorno	Informes anuales	2018-2020
	2.8. Promoción de respuesta habitacional de subsidio y garantía de alquiler a través de Convenio con Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.	Inmujeres /MVOTM A		100% de casos que cumplen con los requisitos son ingresados en el programa.	100% de casos analizados por el programa para verificación de los requisitos necesarios para el ingreso.  N° de casos postulados por departamento.	N° de casos ingresados en el programa/ N° de solicitudes rechazadas	Informes anuales	2018-2020
	2.9. Promoción de respuesta habitacional de emergencia a través de Convenio con Efecto de salud privada.	Inmujeres		9 mujeres beneficiadas con la respuesta habitacional.	3 mujeres beneficiadas con la respuesta habitacional al año.	N° de mujeres que son beneficiadas con la respuesta habitacional.	Informes anuales	2018-2020
	2.10. Realización de talleres de normativa laboral para trabajadoras/es migrantes.	MTSS	Inmujeres	3 talleres desarrollados por año.  Entre 60 y 80 trabajadores/as migrantes participantes en los talleres.		N° de talleres desarrollados.  N° de trabajadores/as participantes.	Fotos y lista de asistencia de los talleres. Informes de evaluación de los talleres.	2018
	2.11. Implementación del sistema de información y evaluación de atención y protección a víctimas de trata.	FGN		El sistema de información y evaluación de atención y protección a víctimas de trata testeado, instalado e implementado.	Grupo de trabajo constituido para diseñar e implementar el sistema.  Reuniones del GT realizadas.  Acuerdo firmado con organismos para el diseño e implementación del sistema de información.	El sistema de información y evaluación de atención y protección a víctimas de trata testeado, instalado e implementado.	Sistema de información y evaluación de atención y protección a víctimas de trata	2018-2020

IV. La línea de acción **coordinación interinstitucional** plantea acciones de fortalecimiento de la articulación entre las instituciones que integran la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas, además de ampliar la visibilización de la temática en la sociedad con énfasis en el interior.

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos	
1. Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas fortalecida.	1.1. Realización de instancias de diálogo sobre conceptos centrales para avanzar en la prevención, atención y sanción a la trata de personas.	Inmujeres	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas	2 instancias de diálogo realizadas	1 instancia de diálogo realizada al año	Nº de instancias realizadas		2018-2020	
	1.2. Contribución al proceso de debate parlamentario para la aprobación de la Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas.	Inmujeres	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas	100% de asistencia a las reuniones citadas	Comunicaciones con Comisión Especializada del Parlamento por seguimiento de avances	Nº de reuniones que la mesa y/o las instituciones asisten /Nº de citaciones para la reuniones de debate con la Comisión Especializada del Parlamento para el abordaje de la temática	Actas públicas de la Comisión Especializada del Parlamento, acerca de las reuniones mantenidas, subidas a la web.	2018	
	1.3. Fortalecimiento de la red de atención y protección a víctimas y testigos de trata en los distintos territorios.	FGN	INAU/Inmujeres/OSC	Participación de la FGN en 100% de los espacios interinstitucionales del cual fue invitada para la instalación de mecanismos de atención y protección de víctimas a nivel nacional.					2018
	1.4. Elaboración del Protocolo para Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata y Explotación de Personas	Inmujeres	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas	Protocolo para Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata y Explotación de Personas elaborado	Instalación de grupo de trabajo interinstitucional en el marco de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas	Nº de reuniones del grupo de trabajo interinstitucional para elaborar Protocolo	Actas de reuniones	2020	

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas fortalecida.	1.5. Ejecución de las actividades de la Secretaría Ejecutiva de la Mesa Interinstitucional de Trata.	Inmujeres	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas	24 instancias de trabajo de la Mesa Interinstitucional. 24 Actas elaboradas por la Secretaría ejecutiva de la Mesa Interinstitucional.	8 instancias de trabajo de la Mesa Interinstitucional por año. 8 Actas elaboradas por la Secretaría ejecutiva de la Mesa Interinstitucional por año.	N° de instancias realizadas N° de actas elaboradas	Memoria Anual de la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas.	2018-2020
	1.6 Elaboración del Plan de Trabajo Anual de la Mesa Interinstitucional de Trata.	Inmujeres	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas	Plan de Trabajo Anual elaborado e implementado	N° de reuniones realizadas para elaboración del Plan.	Plan de Trabajo Anual elaborado	Plan de Trabajo Anual de la Mesa Interinstitucional de Trata.	2018-2020
	1.7 Elaboración de la Memoria Anual de la Mesa Interinstitucional de Trata.	Inmujeres	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas	Memoria Anual de la Mesa Interinstitucional de Trata elaborada	Borrador de la Memoria Anual de la Mesa Interinstitucional de Trata elaborada.	Memorias Anuales de la Mesa Interinstitucional de Trata elaboradas.	Memoria Anual de la Mesa Interinstitucional de Trata.	2018-2020
	1.8. Respuesta a las recomendaciones de Estados parte de SIMORE	Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas / Inmujeres	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas/MRREE	Elevar información anualmente	número de respuestas / número de recomendaciones	número de respuestas / número de recomendaciones	Informes producidos y enviados	2018-2020
	1.9. Producción de Informes Nacionales e Internacionales	Inmujeres	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas /MRREE	100% de los informes solicitados producidos	N° informes nacionales realizados al año. N° informes internacionales realizados al año.	N° informes nacionales e internacionales realizados al final del periodo. / N° de informes solicitados	Informes producidos	2018-2020

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
2. Visibilización de la temática de trata de personas profundizada con énfasis en el interior.	2.1 Profundizar coordinación con Pasos de Frontera a través de asistencia asidua a reuniones de Pasos de Frontera y transversalización de la información pertinente	MI	MDN/MI/MEF/MGAP/MS	100% de asistencia a las reuniones – 100% de la información que llega al Mintur sobre la temática se envía a los Pasos de frontera	% de asistencia a reuniones - % de información remitida	% de asistencia a reuniones - % de información remitida	Actas de las reuniones - Medios de prensa, folletería	2018-2020
	2.2. Conmemoración del Día Mundial contra la Trata de Personas, cada 30 de Julio.	Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas		Una actividad anual de conmemoración realizada.  Xxx de instituciones implicadas en la planificación y ejecución de la actividad.	Reuniones de coordinación para la preparación de la actividad. Actividad anual de conmemoración realizada.	Actividad anual de conmemoración realizada.	Cobertura de prensa. Informes sobre las actividades realizadas.	2018-2020
	2.3. Conmemoración del Día Internacional contra la Explotación Sexual y la Trata de Mujeres, Niñas y Niños, cada 23 de Setiembre.	Inmujeres	Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas	Una actividad anual de conmemoración realizada.	Reuniones de coordinación para la preparación de la actividad. Actividad anual de conmemoración realizada.	Actividad anual de conmemoración realizada.	Cobertura de prensa. Informes sobre las actividades realizadas.	2018-2020
	2.4. Conmemoración del Día Nacional de Lucha Contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes, cada 7 de Diciembre.	INAU	Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia - Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas	Una actividad anual de conmemoración realizada.	Reuniones de coordinación para la preparación de la actividad. Actividad anual de conmemoración realizada.	Actividad anual de conmemoración realizada.	Cobertura de prensa. Informes sobre las actividades realizadas.	2018-2020

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos	
1. Cooperación internacional promovida para el enfrentamiento a la trata de personas por medio del fortalecimiento de capacidades y dispositivos.	1.1. Generación de instancias de intercambio con organismos análogos a nivel regional e internacional.	INAU		Por lo menos tres instancias de intercambio de prácticas y experiencias generadas.	Por lo menos una instancia anual de intercambio de prácticas y experiencias generada.	N° de instancias de intercambio de prácticas y experiencias	Informes anuales	2020	
	1.2. Fomento a la cooperación Internacional en asuntos penales sobre trata de personas.	FGN	MRREE/Inmujeres/MI/Interpol/MTSS/INAU/MEC/PJ	Estudio realizado sobre la situación normativa a la luz de los estándares internacionales de Derechos Humanos.  Protocolo de actuación en asuntos de asistencia internacional publicado y difundido.  50% de fiscales y 25% de jueces con competencia penal capacitado/as.	Llamado a consultora/ realizado y creación de un grupo de trabajo interno  Informe con propuestas a nivel legislativo producido.  Protocolo de actuación en asuntos de asistencia internacional elaborado.  Fiscales y personal de otras instituciones con competencia en la materia capacitados/as en relación a normativa internacional.	Estudio realizado.  Protocolo elaborado.  N° de fiscales y jueces capacitados/as.	Informes anuales  Protocolo	2018-2020	
	1.3. Apoyo y participación en actividades a llevarse a cabo en zonas fronterizas organizados por el Congreso de Intendentes y las Intendencias.	MRREE	Congreso de Intendentes Departamentales Consulados Fronterizos		Dos actividades a llevarse a cabo en zonas fronterizas.	Una actividad por año apoyada.	N° de actividades realizadas.	Lista de asistencia de las actividades.	2019-2020
	1.4. Difusión de la Campaña "Mercosur libre de Trata de Mujeres".	MRREE/Inmujeres		Todos los Consulados en región de frontera involucrados en la difusión de la campaña.  5 departamentos en los que se difunde la Campaña.		Reunión preparatoria de actividades de difusión	N° de Consulados en región de frontera involucrados en la difusión de la campaña.  N° de departamentos en los que se difunde la Campaña.	Informes de las actividades. Fotografías.	2018-2020

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
1. Cooperación internacional promovida para el enfrentamiento a la trata de personas por medio del fortalecimiento de capacidades y dispositivos.	1.5. Participación en actividades binacionales con Argentina y Brasil, donde se incluye la temática de la Trata de Personas, con lógica fronteriza.	Inmujeres	MRREE	3 actividades en las que se participa.	Nº actividades en las que se participa al año.	Nº de actividades en las que se participa.	Informes de las actividades. Fotografías.	2018-2020
	1.6 Cumplimiento de los lineamientos de la OMT en el tema a través de participación en reuniones y campañas específicas	MinTur	OMT	100% de asistencia a las reuniones	Número de reuniones y campañas donde se participa	Número de reuniones y campañas donde se participa	Actas de las reuniones y materiales de campañas	2018-2020
	1.7 Participación en el GARA a través de instancias presenciales o videoconferencias	MinTur	Ministerios de Turismo de la Región	6 videoconferencias y 1 instancia presencial anual	Nº de instancias de videoconferencia y convocatoria a la reunión	Nº de instancias de videoconferencia y asistencia a la reunión del GARA	Registro de las videoconferencias y actas de las reuniones	2018-2020
	1.8. Establecimiento de acuerdos con policías de otros países.	MI		Al menos 1 acuerdo y procedimientos establecidos	Nº de acuerdos y procedimientos establecidos, mencionando países	Nº de acuerdos y procedimientos establecidos, mencionando países	Informes anuales.	2018-2020
2. La respuesta regional de la RMAAM fortalecida, así como las respuestas nacionales de sus Estados Miembros, para la Atención de mujeres en situación de Trata con fines de Explotación Sexual.	2.1. Apoyo a la implementación efectiva del Mecanismo de articulación para la atención a Mujeres en situación de Trata internacional en el MERCOSUR.	Inmujeres	MRREE	2 reuniones regionales mantenidas para la implementación del Mecanismo.	Nº de casos atendidos en el marco del Mecanismo RMAAM/Mercosur.	Nº de reuniones regionales mantenidas para la implementación del Mecanismo.	Actas de las reuniones del Mecanismo.	2018-2020
	2.2 Apoyo en la implementación del Punto Focal del Mecanismo de articulación para la atención a Mujeres en situación de Trata internacional en el MERCOSUR.	Inmujeres	Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Trata con fines de Explotación Sexual, en convenio con OSC		xxx casos detectados en Uruguay, atendidos en el marco del Mecanismo RMAAM/Mercosur. xxx casos de mujeres uruguayas, atendidos en el marco del Mecanismo RMAAM/Mercosur.	Nº de casos asistidos y coordinados por Uruguay/Nº casos que son referidos por el Mecanismo RMAAM/Mercosur a Uruguay.	Fichas de derivación de casos e Informes de Seguimiento.	2018-2020
	2.3 Incremento de los esfuerzos para combatir la Trata de internacional de personas.	MRREE	Coordinación con Servicios de Atención correspondiente	Plan de Contención para víctimas de Trata Interinstitucional elaborado	Investigación realizada por el punto focal sobre los casos detectados. Reuniones con los servicios responsables para la elaboración de Plan de Contención con Servicios responsables.	Plan de Contención para víctimas de Trata Interinstitucional elaborado	Documento con aprobación por parte de la RMAAM	2019

Resultados	Acciones comprometidas	Instituciones responsables	Instituciones Corresponsables	Metas	Indicadores de avance	Indicadores de resultado	Medios de verificación	Plazos
3. Capacidad de detección y la respuesta a la trata de mujeres en las fronteras uruguayas fortalecidas.	3.1 Gestión del Proyecto Trata de mujeres: Recursos y Respuestas para su Combate en Frontera.	Inmujeres /MRREE	BID	100% de los objetivos propuestos por el Proyecto cumplidos	Instancias de gestión y monitoreo con coordinador/a de implementación del proyecto. Reuniones de coordinación con las 3 Asistencias Técnicas contratadas para: trabajo con periodistas y comunicadores; trabajo con consulados de frontera Uruguay-Brasil; trabajo con actores del Sistema de Justicia	Nº de instancias de gestión y monitoreo con coordinador/a de implementación del proyecto. Nº de reuniones de coordinación Nº de instancias en frontera en las que se participa	Informes de seguimiento del Proyecto presentado al BID.	2018-2020
4. Estrategias para la sensibilización ciudadana sobre la problemática de trata de mujeres en zonas de frontera generadas, de manera de incorporar el problema en la agenda pública en las zonas de frontera y a nivel nacional.	4.1 Elaboración y difusión de materiales sobre la trata de mujeres, con énfasis en zonas de frontera, principalmente en los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha y sus respectivas contrapartes de las localidades fronterizas.	Inmujeres	BID	2 recursos comunicacionales específicos para frontera	1000 ejemplares de cada material impreso para cada departamento de frontera	Nº de materiales impresos	Informes de seguimiento del Proyecto presentados al BID.	2019-2020
5. Estrategia de sensibilización y capacitación profundizada al funcionario de las instituciones competentes en torno a los diferentes abordajes y tratamiento de la problemática de la trata de mujeres en zonas de frontera Uruguay-Brasil.	5.1 Ampliación de las capacidades del funcionario público de los consulados de frontera, aduanas, servicios sociales y de salud y redes locales de la sociedad civil organizada de los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha y sus respectivas localidades fronterizas en la detección e identificación de posibles víctimas de trata y desarrollo de primeras respuestas.	Inmujeres	BID	4 instancias de Foro Binacionales de sensibilización y capacitación al final del Proyecto. 1 Seminario Nacional al final del Proyecto	Nº de Foros Binacionales realizados	Nº de Foros Binacionales realizados al final del Proyecto; Seminario Nacional realizado	Informes de seguimiento del Proyecto presentados al BID.	2018-2020
	5.2 Sensibilización del funcionario público del Poder judicial, Ministerio del Interior y Fiscalías de los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha y sus respectivas contrapartes de las localidades fronterizas sobre mecanismos y herramientas para la mejora en la persecución del delito de trata de personas y mayor participación de las víctimas en el acceso a la justicia.	Inmujeres	BID	4 jornadas de intercambio y discusión realizadas al final del Proyecto.	Nº de jornadas realizadas	Nº de jornadas realizadas al final del Proyecto.	Informes de seguimiento del Proyecto presentado al BID.	2018-2020

# Bibliografía

- ▶ Butler, J. (1999) *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Editora Paidós: Barcelona.
- ▶ Faleiros, V.P (2000) *A política social do Estado Capitalista*. Editora Cortez: Sao Paulo.
- ▶ Gonzalez, D. P y Tuana, A.N (2011) *Diagnóstico Regional. La trata de mujeres con fines de explotación sexual en el MERCOSUR*. RMAAM.
- ▶ Gonzalez, D. P y Tuana, A.N (2012) *Guía MERCOSUR. Atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. RMAAM.
- ▶ Gonzalez, D. P (2016) *Insumos para un Anteproyecto de Ley Integral de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas*. Producto elaborado en el marco del Memorando entre Ministerio de Relaciones Exteriores y la Organización Internacional para Migraciones.
- ▶ Hespanha, P. (1996) *Globalização, crise social e conflitualidade*. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais, nº 79.
- ▶ Hirata, H. y Kergoat, D. (2007) *Novas configurações da divisão sexual do trabalho*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609.  
Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010015742007000300005&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742007000300005&lang=pt)
- ▶ Inmujeres. ONG El Paso (2012) *Guía de actuación interinstitucional para la respuesta inmediata frente a casos de trata con fines de explotación Sexual*. Montevideo.
- ▶ Inmujeres (2012) *Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. Montevideo.
- ▶ Inmujeres (2014) *Lineamientos hacia la construcción de un Sistema de Protección y Asistencia a*

*personas en situación de trata*. Montevideo.

- ▶ Naciones Unidas (1989) *Convención sobre los Derechos de los Niños*. Nueva York.
- ▶ Naciones Unidas (2000) *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas* complementario de la Convención sobre Delincuencia Organizada Transnacional.
- ▶ Naciones Unidas (2003) *Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Nueva York.
- ▶ Naciones Unidas/Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2010) *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*. Nueva York.
- ▶ Organización de los Estados Americanos (1994) *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*- Convención de Belém do Pará.
- ▶ Organización Internacional del Trabajo (1930) *Convenio n°29. Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio*. Ginebra.
- ▶ SEN, A. (2010) *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- ▶ UNODC (2009) *Model Law Against Trafficking Persons*. New York.  
Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC\\_Model\\_Law\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Persons.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Model_Law_on_Trafficking_in_Persons.pdf)
- ▶ UNODC (2012) *Global Report in Trafficking Persons*.  
Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking\\_in\\_Persons\\_2012\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf)
- ▶ UNODC (2013) *Documento Temático. Abuso de una situación de vulnerabilidad y otros "medios" en el contexto de la definición de trata de personas*. Nueva York.  
Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2016/Abuse\\_of\\_a\\_position\\_of\\_vulnerability\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2016/Abuse_of_a_position_of_vulnerability_Spanish.pdf)

- ▶ UNODC (2015) *The concept of “exploitation” in the Trafficking in Persons Protocol*. Vienna.
- ▶ UNODC (2016) *Global Report in Trafficking Persons*.  
Disponibile en: [http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_TIP/Publicacoes/2016\\_Global\\_Report\\_on\\_Trafficking\\_in\\_Persons.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_TIP/Publicacoes/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf)