

LOS TIP REPORTS EN LA POLÍTICA ANTITRATA DE URUGUAY

THE TIP REPORTS IN URUGUAY'S ANTI-TRAFFICKING POLICY

OS TIP REPORTS NA POLÍTICA ANTITRÁFICO DO URUGUAI

Néstor Rodríguez Pereira de Souza

*Programa de Género, Sexualidad y Salud Reproductiva, Instituto de Psicología de la Salud,
Facultad de Psicología, Universidad de la República*

Recibido: 30/08/2024 | Aceptado: 20/10/2024

Resumen. Los informes anuales sobre trata de personas elaborados por el Departamento de Estado de Estados Unidos (TIP Reports) son uno de los tres instrumentos internacionales con mayor influencia en la medición de acciones de lucha contra la trata de personas, junto a los informes de la UNDOC y la Global Slavery Index. Sin embargo, sus efectos en los países de América Latina son disímiles. El presente artículo explora qué consecuencias han tenido los TIP Reports en Uruguay y en su diseño normativo e institucional en materia de trata, desde que el Estado uruguayo comenzó en 2005 a reportar las acciones desarrolladas. Partiendo de un enfoque metodológico cualitativo basado en un estudio de caso único de tipo intrínseco e instrumental, se realizaron entrevistas en profundidad a actores institucionales pertenecientes al Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas y se analizaron fuentes documentales secundarias. Los hallazgos muestran que en Uruguay dichos informes presentan un efecto discreto en las acciones en materia de trata de personas y las posturas de los actores institucionales oscilan entre la crítica y una aceptación incómoda, no surgiendo mayor evidencia de sus consecuencias para el diseño de la política pública antitrata.

Palabras claves: TIP, Reports, Uruguay, políticas antitrata.

Abstract. The annual reports on trafficking in persons prepared by the United States Department of State (TIP reports) are one of the three international instruments with the greatest influence in measuring actions to combat trafficking in persons, along with the UNDOC reports and the Global Slavery Index. However, its effects in Latin American countries are dissimilar. This article explores what consequences the TIP Reports have had in Uruguay and in its regulatory and institutional design regarding trafficking, since the Uruguayan state began to report the actions developed in 2005. Starting from a qualitative methodological approach based on a single case study of intrinsic and instrumental type, in-depth interviews were conducted with institutional actors belonging to the National Council for the Prevention and Combat of Human Trafficking and Exploitation and secondary documentary sources were analyzed. The findings presented show that in Uruguay these reports have a discrete effect on actions regarding human trafficking and the positions of institutional actors oscillate between criticism and uncomfortable acceptance, with no further evidence emerging of their consequences for the design of the anti-trafficking public policy.

Keywords: TIP, Reports, Uruguay, anti-trafficking policies.

Resumo. Os relatórios anuais sobre o tráfico de pessoas elaborados pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos (relatórios TIP) são um dos três instrumentos internacionais com maior influência na medição das ações de combate ao tráfico de pessoas, juntamente com os relatórios UNDOC e o Índice Global de Escravidão. Contudo, os seus efeitos nos países latino-americanos são diferentes. Este artigo explora quais consequências os Relatórios TIP tiveram no Uruguai e em seu desenho regulatório e institucional em relação ao tráfico, desde que o estado uruguaio começou a reportar as ações desenvolvidas em 2005. Partindo de uma abordagem metodológica qualitativa baseada num estudo de caso único de tipo intrínseco e instrumental, foram realizadas entrevistas em profundidade com atores institucionais pertencentes ao Conselho Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico e Exploração de Pessoas e analisadas fontes documentais secundárias. As conclusões apresentadas mostram que no Uruguai estes relatórios têm um efeito discreto nas ações relacionadas ao tráfico de pessoas e as posições dos atores institucionais oscilam entre a crítica e a aceitação desconfortável, sem que surjam mais evidências de suas consequências para o desenho da política pública antitráfico.

Palavras-chave: TIP, Relatórios, Uruguai, políticas antitráfico.

Introducción

El fenómeno de la trata de personas, especialmente la trata sexual, ha ganado visibilidad global en las últimas décadas, en gran parte debido a los esfuerzos internacionales para combatirlo. Entre estos esfuerzos, los informes de trata de personas (Trafficking in Persons Reports, por sus siglas en inglés) elaborados anualmente por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, han jugado un papel significativo. Estos informes no solo documentan y evalúan la situación de la trata de personas en diferentes países del mundo, sino que también influyen en las políticas antitrata a nivel global y son objeto de fuertes críticas y controversias.

El Estado uruguayo comienza a reportar al Departamento de Estado de Estados Unidos a partir del año 2005, un año después de ratificar la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, dentro de los cuales se encuentra el conocido Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, más conocido como el Protocolo de Palermo. Es a partir de 2006 que Uruguay empieza a implementar diferentes acciones para colocar el tema en agenda pública e institucional, delineando el problema de la trata de personas, en una alianza estratégica entre Estado y sociedad civil. Tomando como punto de partida este proceso, surgen las interrogantes acerca de qué rol ha tenido el Departamento de Estado de Estados Unidos en la construcción de la política pública, qué efectos han producido los informes de trata de personas elaborados anualmente y cómo fue el proceso de instalación e incorporación de dichos reportes en el accionar institucional uruguayo. Asimismo, interesa explorar cómo las controversias que dichos reportes presentan, son procesadas por los actores institucionales y qué efectos tienen.

Para responder a estas preguntas se siguió una metodología cualitativa, basada en un diseño de estudio de caso intrínseco e instrumental (Stake, 1998), incorporando el análisis de contenido de fuentes documentales (los propios reportes elaborados por el Departamento de Estado, actas de sesiones parlamentarias, leyes y planes de acción gubernamentales) y entrevistas en profundidad a actores institucionales y de organizaciones de la sociedad civil que integran el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas (CNTE).¹

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de mayo y julio del presente año, coincidiendo con la publicación del último informe de Estados Unidos, en el cual se degrada a Uruguay a la lista de vigilancia del nivel 2. Esto atravesó las diferentes instancias de entrevistas,

¹ El CNTE, creado por la ley 19.643, es el ente rector en las políticas públicas en materia de trata. Está integrado por el Ministerio de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de las Mujeres, el cual lo preside, el Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, la Fiscalía General de la Nación, el Poder Judicial y tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

a la vez que limitó el acceso a algunos actores institucionales que no accedieron a participar en la presente investigación. Este contexto definió que se decidiera anonimizar las referencias a los actores institucionales y de la sociedad civil entrevistados, aspecto que fue incluido en las consideraciones éticas planteadas previamente en cada instancia de entrevista. Se entrevistaron siete actores vinculados a la política pública antitrata con participación en el CNTE, a los que se identifica en forma numérica.

El artículo inicia planteando la trata con fines de explotación sexual como un campo de problemas en tensión más que como un fenómeno dado. En segundo lugar, historiza el surgimiento de los TIP Reports en el marco de la ley de protección de las víctimas de la trata y la violencia de 2000 (The Victims of Trafficking and Violence Protection Act, TVPA, por sus siglas en inglés) aprobada por el Congreso de Estados Unidos. En tercer lugar, releva cómo ha sido reportada y representada la trata de personas en Uruguay en dichos informes desde 2005 hasta 2024, identificando las principales controversias y críticas desde la perspectiva de los actores institucionales y organizaciones entrevistados. Por último, explora los efectos que ha tenido en el desempeño estatal a nivel de las acciones vinculadas a la trata de personas y en el diseño de las políticas públicas en la materia.

La trata sexual como un campo de problemas en tensión

El concepto de trata de personas se presenta la mayor de las veces como una noción autoevidente, asociada a la comisión de un delito y caracterizada por adjetivos tales como flagelo de la humanidad, esclavitud moderna, violación de los derechos humanos, entre otras categorías. Sin embargo, las definiciones y sus caracterizaciones no dan cuenta de las faltas de precisión del término y mucho menos de las controversias que encierra, en particular cuando se habla de trata con fines de explotación sexual.

Inicialmente, remitió a la «trata de blancas», buscando referirse a las mujeres blancas europeas que eran trasladadas a países de América del Sur, con el fin de ser obligadas a ejercer la prostitución en burdeles de la época, en particular, localizados en la ciudad de Buenos Aires, lo que hizo conocer a la ciudad como el emporio del proxenetismo y la trata (Schettini, 2014).

Con períodos de intermitencias a lo largo del siglo xx, el fenómeno fue abordado a nivel internacional con énfasis en las tres primeras décadas, dando como resultado importantes instrumentos normativos entre los años 1904, cuando se aprueba el Acuerdo Internacional para la Supresión de la Trata de Blancas, y 1933, con la aprobación del Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad. Este campo del derecho internacional constituyó un marco de referencia que junto a las formas melodramáticas de las

producciones narrativas de la época con respecto a la trata sexual de mujeres, le dieron forma al fenómeno en tanto problema social de alcance transatlántico (Schettini, 2024).

Dieciséis años más tarde en 1949, bajo la influencia de movimientos abolicionistas internacionales, se aprueba el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. Posteriormente, hay un período de silenciamiento, hasta entrado el siglo XXI, donde se lauda uno de los principales instrumentos internacionales que marca un cambio de paradigma en la comprensión del fenómeno, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, más conocido como Protocolo de Palermo. Este instrumento es de gran relevancia para el campo de problemas de la trata de personas, en tanto redefine el concepto desde un paradigma de crimen organizado, situando etapas (captación, traslado, acogida y explotación) y diferentes fines, dentro de los cuales entran la explotación sexual, inaugurando a nivel global un régimen antitrata (Piscitelli, 2015, 2022). Por otra parte, se instala la necesidad de medición de los esfuerzos de los Estados para combatir el problema, dando origen a diferentes mecanismos; los tres más influyentes son los TIP Reports elaborados por Estados Unidos, los informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y el Índice Global de Esclavitud de la fundación Walk Free (Vargas et al., 2019).

La aprobación del Protocolo de Palermo estuvo precedida de importantes discusiones y controversias que se centraron en dos puntos centrales: la trata con fines de explotación sexual y su vinculación con el ejercicio prostitucional; por otra parte, el alcance del consentimiento de las víctimas y los medios comisivos que lo lesionan (amenazas, coerción, violencia, engaño, etc.) en donde la introducción de las condiciones de vulnerabilidad fue una salida para dirimir tales confrontaciones (Doezema, 2002, 2005; Tinat, 2021; Varela, 2012).

Estas discusiones estuvieron protagonizadas por grupos abolicionistas y organizaciones en defensa de los derechos de las trabajadoras sexuales. Desde los primeros, se entiende el fenómeno de la trata de personas como un problema indisoluble del ejercicio prostitucional y consideran que toda mujer involucrada en el comercio sexual es víctima de dichas circunstancias de explotación. Esta perspectiva ha encontrado a movimientos feministas abolicionistas y sectores católicos, aunados en sus esfuerzos en establecer una agenda común bajo la noción de «tráfico sexual», apoyando políticas de rescate de víctimas (principalmente mujeres y niños) e impulsando medidas fundamentalmente carcelarias que incorporan la criminalización de la demanda del trabajo sexual (Kempadoo, 2016; Tarantino, 2021). En el otro extremo, se encontraban movimientos defensores de los derechos de las trabajadoras sexuales que abogan por la distinción entre un fenómeno y otro, alegando las posibilidades de

agencia de las mujeres a involucrarse voluntariamente en el comercio sexual y su regulación a partir del reconocimiento de sus derechos.

La trata de personas configura así un campo de problemas complejo, en el que se puede identificar un discurso hegemónico plasmado en instrumentos internacionales que la definen con cierto nivel de claridad y un conjunto de estudios y referentes teóricos que plantean que la categoría vehiculiza otras agendas de temas como ser la persecución al trabajo sexual y las migraciones (Kempadoo, 2016; Lamas, 2021, 2024; Weitzer, 2014) y su definición es imprecisa y de difícil delimitación, englobando distintos fenómenos (Fuentes et al., 2018).

En este marco de sentidos en disputa, los instrumentos de medición y monitoreo internacionales inaugurados a partir del siglo XXI, adquieren un sentido preponderante, contribuyendo a la construcción de significados del fenómeno de la trata bajo determinados parámetros e impulsando un paradigma que hegemoniza su comprensión.

Me detendré particularmente en los TIP report por tratarse de uno de los instrumentos más influyentes a nivel internacional (Vargas Parra et al. 2019; Zaloznaya y Hagan, 2012) a la vez que invocan diferentes cuestionamientos.

Los orígenes de los TIP Reports: ¿Una política intervencionista?

En octubre de 2000 el Congreso de Estados Unidos aprobó la TVPA estableciendo un marco normativo para la comprensión del fenómeno que buscó trascender las propias fronteras del país. Instaló e impulsó lo que se ha denominado como el paradigma de las 3 P, que se asocia a las acciones de prevención, protección de las víctimas y persecución del delito. La ley homologó la trata de personas a la esclavitud moderna, siendo las mujeres y niños y niñas, las principales víctimas. Bajo el supuesto que se trata de un fenómeno global que afecta a miles de personas, la prevalencia del fenómeno es uno de los puntos de controversia. Mientras que algunas posturas sostienen que dicha dificultad se sostiene en el carácter ilegal de la trata (Haney et al., 2020), otras cuestionan la veracidad de la magnitud de dichas cifras que forman parte de una «cruzada moral» (Weitzer, 2014).

Desde su aprobación en 2000, la TVPA ha sido reautorizada y modificada en varias ocasiones. Estas reautorizaciones han ampliado las definiciones de trata, con el fin de mejorar las protecciones para las víctimas, y aumentado las sanciones contra los traficantes. Además, se han establecido mecanismos adicionales de monitoreo y rendición de cuentas, así como programas especializados para la protección de niños y otras poblaciones vulnerables (Cecchet, 2019).

La TVPA creó el Trafficking in Persons Report (TIP report), un informe anual elaborado por el Departamento de Estado que evalúa los esfuerzos de los países alrededor del mundo para combatir la trata de personas. Establece que cada 1 de junio la Secretaría de Estado debe enviar al Congreso el reporte de los países con sus niveles de avance en el combate a la trata de personas, los cuales se clasifican en tres niveles (Tier 1, Tier 2 y Tier 3) según su cumplimiento con los estándares mínimos para la eliminación de la trata.² En 2004 se incorpora un subnivel en la categoría 2, denominado lista de vigilancia («watch list»). Los países que no hacen esfuerzos significativos pueden enfrentar sanciones, como la suspensión de asistencia no humanitaria y programas de comercio, lo que ha tenido efectos cruciales en la búsqueda de demostrar el compromiso en el combate a la trata por parte de los gobiernos (Clemente y Varela, 2023).

Los informes, en tanto mecanismo de monitoreo, se han ido sofisticando a lo largo de los años, incorporando requisitos nuevos que los países deben de cumplir. A modo de ejemplo, la Ley de Reautorización de 2003 agregó a la ley original un nuevo requerimiento que implica que los gobiernos extranjeros proporcionen al Departamento de Estado, datos sobre investigaciones, procesamientos, condenas y sentencias relacionadas con la trata de personas, a fin de que se considere en pleno cumplimiento de los estándares mínimos de la TVPA para la eliminación de la trata de personas. De esta forma, en el informe de 2004, se recopila por primera vez esta información. Es recién en 2007 que los informes comienzan a desglosar el número total de procesamientos y condenas relacionadas con la trata laboral. Este dato no es menor ya que da cuenta de la priorización que se ha realizado en la construcción del problema, vinculada a la trata sexual y su relación con la política en materia de prostitución que Estados Unidos ha impulsado desde las administraciones de Reagan y Bush.

La ley prevé que el no cumplimiento de los estándares mínimos para la eliminación de la trata por parte de los países, tenga consecuencias económicas para estos. Las sanciones implican no proporcionar asistencia extranjera ni humanitaria relacionada con el comercio, hasta que el gobierno en cuestión no cumpla con los estándares mínimos o haga esfuerzos significativos para el combate a la trata. Asimismo, impulsará a través de sus representantes el voto en contra de cualquier apoyo financiero solicitado por países evaluados negativamente, en bancos de desarrollo multilateral y en el Fondo Monetario Internacional. Con estas

2 En el nivel 1, se ubican los gobiernos que cumplen plenamente los estándares mínimos que se definen en la TVPA para la eliminación de la trata de personas. En el nivel 2, están los gobiernos de los países que no cumplen plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, pero se encuentran realizando esfuerzos significativos para ello. El nivel 2, lista de vigilancia, sigue el criterio presentado anteriormente, pero se detecta un aumento en los casos de trata de personas y no se evidencian esfuerzos ni avances en relación al año anterior. Y por último, el nivel 3 se destina para los gobiernos que no cumplen plenamente con los estándares mínimos para el combate a la trata de personas y no se encuentran realizando esfuerzos significativos para ello.

medidas sancionatorias, los reportes anuales se convierten en fuertes instrumentos de presión internacional.

La política de Estados Unidos en materia de combate a la trata de personas y los TIP Reports en tanto instrumentos privilegiados de dicha política, concitan varias críticas, que se pueden agrupar en políticas, ideológicas, y de evaluación de efectividad.

Los cuestionamientos políticos se vinculan con la tendencia a calificar en el nivel más bajo a aquellos países que se encuentran en conflictos diplomáticos o bélicos con Estados Unidos, lo que aleja su evaluación de cualquier estándar técnico-metodológico y los transforman en instrumentos de ejercicio de «poder blando» (Nye, 2004) y gobernanza informal (Kelley y Simmons, 2015). Estos cuestionamientos ponen el foco en los valores e intereses sobre los que se formulan los informes año a año, relativizando su presunta neutralidad valorativa. Recientes estudios han puesto el acento en evidenciar los sesgos políticos de las narrativas construidas sobre la trata de personas y su traducción a un ranking de clasificaciones que presentan importantes fallas, poca claridad y estandarización (Harmon et al., 2020).

En este sentido, resulta particularmente llamativa la afirmación que se hace en el segmento de Uruguay del informe 2021, donde por primera vez se menciona que «los ciudadanos cubanos que trabajan en Uruguay pueden haber sido obligados a trabajar por el gobierno cubano.» Esto hace referencia a profesionales de Cuba que brindan servicios en salud en el marco de un conjunto de convenios firmados entre los gobiernos de dichos países, en las administraciones de la coalición de izquierda (Frente Amplio) en los períodos 2005-2019.

Dentro de los cuestionamientos vinculados a los aspectos ideológicos, la TPVA produce una confusión discursiva entre trata con fines de explotación sexual y trabajo sexual, que se explica por la cruzada moral en contra de la prostitución iniciada en los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush y la influencia de los movimientos religiosos de derecha en alianza con grupos feministas abolicionistas (Lamas, 2024; Weitzer, 2014).

Una evidencia de este marco ideológico neoconservador son las palabras del expresidente George W. Bush en 2002 en ocasión de la firma de una Directiva Presidencial de Seguridad Nacional, la que sienta la política de la Administración sobre la prostitución, a la que ve como «inherentemente dañina y deshumanizante y [que] contribuye al fenómeno de la trata de personas» (Oyarzábal, 2005, p. 123).

De hecho uno de los criterios de evaluación y ponderación de los países se vincula con «esfuerzos gubernamentales para reducir la demanda de actos sexuales comerciales y el turismo sexual internacional» (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2018). O por

ejemplo cuando dentro de las recomendaciones en dicho informe se plantea «ayudar a las víctimas de la trata sexual y laboral, como las que se prostituyen».

Weitzer (2014) denomina este proceso como «la cruzada moral», la cual si bien en un principio tenía como objetivo el combate a la trata de personas con fines sexuales, lo amplió hacia una campaña de satanización, marginalización y penalización de la prostitución y cualquier otra forma de comercio sexual. La administración Bush abrió un marco de oportunidades para que las organizaciones que sostenían la cruzada moral pudieran re impulsar sus agendas en la materia. El autor plantea que estas cruzadas se proponen metas simbólicas, buscando impulsar estándares morales y normativos; e instrumentales, a través del rescate de víctimas y el castigo severo de quienes cometen el delito. Estas cruzadas adoptan discursos que se sustentan en la inflación de la magnitud del problema a través del número de víctimas y su falta de transparencia metodológica, la descripción de detalles de los padecimientos de las víctimas, configurando verdaderas «historias de horror» que se muestran como «típicas y prevalecientes»; y una «convicción categórica» que desconoce cualquier situación intermedia, volviendo sus discursos fundamentalistas. Para el autor estas características del discurso buscan generar una alarma en la opinión pública, alentando así las soluciones de corte abolicionista que sustentan.

Para los autores y militantes que sostienen esta perspectiva, la dimensión moral queda en evidencia, no solo en la asociación entre trata sexual y prostitución como fenómenos imbricados que deben de ser combatidos, sino en que se privilegia predominantemente la trata con fines sexuales en detrimento de otras formas de explotación como la laboral.

Otro orden de críticas está vinculadas a la evaluación de efectividad que proponen, donde fundamentalmente se privilegia un indicador cuantitativo vinculado a la cantidad de condenas y enjuiciamientos, resultando engañoso en tanto dicho indicador no implica necesariamente eficacia en cuanto a la persecución si solo se persigue al eslabón más bajo de la cadena delictiva (Gallagher y Surtees, 2015). Por otra parte, las investigaciones y persecución de traficantes suelen ser más factibles en los países de destino donde se produce las situaciones de explotación, por lo cual este indicador debe de ser tomado con mayor cautela (Gallagher, 2007).

A pesar de estas críticas, los TIP Reports se han impuesto como instrumentos válidos en la lucha global contra la trata de personas, dictando los términos del discurso global sobre el fenómeno, junto a otro gran abanico de asuntos de interés fundamentalmente para los Estados Unidos (Chomsky, 2020).

A continuación, expondré cómo ha sido descrita la trata de personas en Uruguay, a lo largo de los diferentes informes de Estados Unidos.

El caso de Uruguay en los TIP Reports

El análisis de contenido de los TIP Reports desde que el Estado uruguayo comenzó a reportar a Estados Unidos en 2005, permite trazar una trayectoria acerca de cómo ha sido descrito el fenómeno de la trata de personas y las acciones en materia de prevención, protección y persecución. Este análisis pone en evidencia algunos de los problemas que se formulan a modo de críticas a dichos instrumentos, a la vez que contextualiza los cuestionamientos que algunos de los actores institucionales y organizacionales entrevistados plantean.

A lo largo de los años, las representaciones de la trata de personas en Uruguay se han descrito en los TIP Reports con un mayor grado de sofisticación, pero no con menos niveles de problemas. La cantidad de información que se vuelca año a año, ha ido en evidente aumento, en consonancia con avances en la construcción de la arquitectura institucional y mayores definiciones de políticas públicas anti trata. Sin embargo, estos esfuerzos parecen no verse reflejados en los niveles de clasificación que Estados Unidos hace sobre Uruguay, lo que termina produciendo un gran desconcierto en los actores institucionales entrevistados.

Uruguay fue descrito como un país de origen de mujeres y niños/as para la trata sexual y un país de destino para la explotación laboral especialmente en sectores como la agricultura, la construcción, y el trabajo doméstico desde 2005 hasta 2013, donde comienza a ser caracterizado como un país de origen para mujeres y niños sometidos a trata sexual y, en menor medida, un país de destino para hombres, mujeres y niños explotados en trabajos forzados. A partir de 2015 pasa a ser un país de origen, tránsito y destino de hombres, mujeres y niños que son explotados en el trabajo forzoso y la trata sexual, manteniéndose esta descripción hasta el último informe de 2024.

El análisis de los reportes anuales evidencia una narrativa que transita de una omisión de referencias en los informes iniciales en cuanto a las características del fenómeno, a una redacción con mayor detalle de algunos aspectos del problema, con énfasis en particularidades tales como lugares donde se produce la explotación, ciudadanía de las víctimas y los tratantes, identidad de género y orientación sexual de las víctimas.

Es en el informe de 2008 donde aparecen por primera vez recomendaciones para el Estado uruguayo, que coinciden con la tipificación del delito de trata de personas a través de la Ley 18.250 de migraciones. Entre ellas, destaca la identificación de lugares «donde se sospecha que se lleva a cabo el delito y realizar redadas u otras operaciones para rescatar a las víctimas» (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2008). Esta recomendación se relaciona directamente con la característica instrumental de las cruzadas morales descritas por Weitzer, mencionada en el apartado anterior y que se han replicado en la región a través de la

implementación de programas de rescate bajo la égida estatal. En Uruguay en los últimos años, se han dado algunas expresiones a través de casos aislados de allanamientos a whiskerías y «rescate» de víctimas en el marco de investigaciones penales.

Es en el informe de 2010 donde aparece una referencia a la «prostitución forzada». Este aspecto es particularmente llamativo atendiendo al marco político ideológico que Estados Unidos mantiene con respecto al ejercicio prostitucional y que es objeto de críticas como se describió previamente. La referencia a una prostitución forzada obliga necesariamente a identificar una forma de ejercicio de la prostitución libre y consentida, que resulta consonante con un sistema reglamentarista como el que el Estado uruguayo ha mantenido históricamente. En Uruguay el trabajo sexual se considera como una actividad lícita en las condiciones que fija la ley 17.515 y su decreto reglamentario 480/003, estableciéndose los lugares privados (prostíbulos, whiskerías, bares de camareras o similares) y públicos en los cuales se puede llevar adelante y las pautas de comportamiento de las personas trabajadoras sexuales. Como todo modelo reglamentarista se le da una participación preponderante en el control del ejercicio prostitucional a los ministerios del interior y de salud.

Con relación al reglamentarismo uruguayo, algunos actores institucionales entrevistados, observan cierto nivel de crítica implícito en los TIP Reports:

Uno, a veces, lee las preguntas en español y parecen tener como cierto tono, y ahí lo engancho más con esto de la particularidad de Uruguay, que tiene el trabajo sexual reglamentado. Y es como que todas las preguntas asociadas a eso, uno observa como cierto tono de penitencia (entrevista a representante institucional 2).

El Estado uruguayo ha sido catalogado en el nivel 2 la mayor parte de los años desde 2005. Esto implica que si bien no cumple plenamente las normas mínimas que establece Estados Unidos para la eliminación de la trata de personas, está realizando importantes esfuerzos para lograrlo. Existen dos momentos en los que Uruguay es degradado a la lista de vigilancia. La primera es en el 2013, hasta 2014 inclusive y la segunda es en 2024.

En 2013 los principales motivos que llevan a dicho descenso se vinculan con la falta de condenas durante el año precedente, la falta de datos sobre la aplicación de la ley de migraciones, la carencia de procedimientos formales para identificar a las víctimas de trata y que los servicios especializados eran inadecuados y casi exclusivamente dirigidos a víctimas de trata sexual. Dentro de las recomendaciones aparece por primera vez el aprobar una ley integral de combate a la trata en todas sus formas.

Es en 2015 que Uruguay abandona la lista de vigilancia, a pesar de que «la falta de datos precisos sobre investigaciones de tráfico, enjuiciamientos y condenas dificultó la evaluación

de los esfuerzos generales del gobierno para hacer cumplir la ley» (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2015). Aun existiendo «falta de datos precisos sobre investigaciones», no queda claro sobre qué fundamentos Uruguay deja de integrar la lista de vigilancia y pasa al nivel 2 a secas, teniendo en cuenta que no existen grandes modificaciones en relación con el informe de 2014. En este informe de 2015, se hace una precisión que retoma la tensión entre prostitución forzada y prostitución libre, cuando se afirma que

el gobierno no distinguió entre las mujeres que se dedican a la prostitución por consenso y las posibles víctimas del tráfico sexual, por lo que no estaba claro cuántas de las mujeres asistidas por MIDES fueron explotadas en el tráfico sexual.

Sin embargo, esta tensión en el abordaje del tema queda invisibilizada en la construcción de la política pública anti trata del país, no pudiéndose poner en agenda las contradicciones que el propio sistema reglamentarista del trabajo sexual tiene y de cómo dialogan en términos de obstáculos con la política anti trata definidas (Rodríguez, 2022).

En el informe de 2024, Uruguay es nuevamente ubicado en la lista de vigilancia. Si bien se registra una duplicación de condenas a tratantes en comparación con el 2022, se disminuye las acciones de la protección y atención a víctimas, destacándose particularmente la rescisión del convenio con la ONG El Paso, que históricamente gestionó el servicio de atención en acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres. Estas razones que no ponderan lo suficiente la persecución del delito, contradicen algunos de los cuestionamientos formulados por los detractores de los TIP Reports reseñados en el apartado anterior, a la vez que ofrecen argumentos concordantes con la falta de rigurosidad metodológica y de criterios transparentes para la clasificación de los países (Harmon et al., 2020).

Como se analizará en el apartado siguiente, esta calificación, tuvo un impacto relativo en los actores institucionales, donde se resalta cierto nivel de contradicción en las valoraciones del informe y una falta de claridad en cuanto a los criterios que se sustenta.

Por último, un aspecto que insiste en los sucesivos informes se vincula a cómo Uruguay ha tipificado la trata de personas y desde qué marco conceptual la ha definido. Desde la ley 18.250 de migraciones aprobada en 2008, el delito de trata de personas plantea los medios comisivos (engaño, intimidación, violencia, amenazas, etc.) como agravantes del delito. En la ley 19.643 de prevención y combate de la trata de personas aprobada en 2018, directamente se integra la irrelevancia del consentimiento de la víctima, en consonancia con la tendencia a nivel regional (Rodríguez, 2022). En el informe de 2016 se plantea como recomendación «promulgar leyes para prohibir todas las formas de trata de conformidad con el Protocolo de las Naciones Unidas contra la trata de personas de 2000» (Departamento de Estado de Estados Unidos,

2016). A partir de los informes de 2018, una de las recomendaciones en relación con este punto es que Uruguay revise la definición de trata de personas en la legislación y la ajuste a la ofrecida por el Protocolo de Palermo. Este es un punto relevante, atendiendo a las discusiones previas a su aprobación y que tensionaron la definición del problema a nivel internacional, centradas en el lugar del consentimiento y la disputa entre movimientos abolicionistas y proderechos del trabajo sexual (Rodríguez, 2022). No obstante, la interpretación que se hace por parte de actores institucionales uruguayos entrevistados, no remite directamente a estas controversias y tampoco formulan una argumentación basada en el abolicionismo de forma explícita, considerando que la comprensión de los medios comisivos como agravantes del delito ofrece un mayor nivel de garantías para las víctimas y sus derechos.

En ese sentido, una representante institucional plantea que

se señala como que nos apartamos de la definición del protocolo de Palermo y lo que se tiene aquí en el país, es que en realidad vamos más allá, que es algo que va más hacia la protección de las personas y no en detrimento; y sin embargo, esto se sigue señalando y lo hemos explicado en español en el informe que va, y la valoración sigue siendo la misma (entrevista a representante institucional 2).

El análisis transversal de los TIP Reports da cuenta de algunas de las principales críticas que se le formulan, en particular lo que refiere a dificultades metodológicas y falta de claridad en criterios de ponderación de la información para la clasificación del país. Al mismo tiempo, mantiene ciertas ambigüedades con respecto a otras posturas de tipo político e ideológico con relación a la tensión entre trata sexual y ejercicio prostitucional consentido, donde Uruguay es un caso privilegiado para su análisis, atendiendo al sistema reglamentarista particular que presenta (trabajo sexual permitido, whiskerías y prostíbulos habilitados para su ejercicio, delito de proxenetismo y trata de personas definida en los términos mencionados).

Atendiendo a esto, cabe preguntarse qué efectos han tenido los TIP Reports en el diseño de la política antitrata del país.

Efectos de los TIP Reports en las políticas antitrata de Uruguay

Las críticas a nivel global a los informes y que fueron descritas en apartado anterior se presentan en Uruguay a través de diferentes actores institucionales y de organizaciones entrevistados.

Se pueden identificar distintas dimensiones analíticas que se despliegan tanto en las entrevistas como en el análisis documental llevado a cabo. Estas dimensiones coinciden con

las críticas planteadas en parte de la literatura especializada y pueden agruparse en políticos, metodológicos y conceptuales.

En lo que respecta a los cuestionamientos de tipo políticos, estos abarcan el posicionamiento internacional de Estados Unidos, en tanto potencia mundial, que busca hegemonizar posturas que tienden a ser beneficiosas para sus propios intereses y como parte de una estrategia de su política exterior (Kempadoo, 2005).

En este sentido, una persona representante de la sociedad civil entrevistado plantea que

Estados Unidos es uno de los países que viola muchísimos derechos humanos y sin embargo, en esto, se pone como a la cabecera de estar atento a ser el que mira por la trata de personas y la no violación de los derechos humanos en este problema. [Es] raro (entrevista a representante de la sociedad civil).

Esto ha llevado a que se identifiquen dos puntos de tensión interinstitucional en el proceso uruguayo de reportar a Estados Unidos desde 2005. El primero se ubica en el período 2010-2015 en el seno de la Mesa interinstitucional de trata que funcionó hasta el 2019. El segundo ocurre en la administración iniciada en 2020, en el CNTE.

En el período 2020-2025, el portavoz de las críticas queda centrado en los representantes de la Fiscalía General de la Nación. Las principales líneas argumentales que se sostuvieron, apuntaban a que se trata de una iniciativa unilateral que no responde a un mecanismo supranacional, los aspectos metodológicos y los criterios de evaluación para clasificar a los países. El Ministerio de Relaciones Exteriores, aparece como el actor preponderante en la posición favorable a informar a Estados Unidos.³

En general, de parte de las otras instituciones, no hay mucho acuerdo en informar [...] hay un poco de desconocimiento y de falta de entendimiento cabal de por qué estamos contestando a esto. Y la respuesta de Cancillería es bastante tajante en ese sentido; de que no podemos evitarlo, de que esto está dado así y hay que facilitar la información (entrevista a representante institucional 2).

En contraposición a este mandato diplomático, se contraponen cierto espíritu nacionalista y de soberanía republicana, que se exacerbó a partir de la degradación reciente de Uruguay a la lista de vigilancia.

En ese sentido una representante institucional refiere:

Nosotros tampoco vamos a hacer política pública para gustarle al Departamento de Estado ni al Informe TIP. Nosotros vamos a hacer política pública en función de lo que nosotros consideramos que está bien hacer.

3 No se pudo explorar esta postura directamente con actores institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores ya que no accedieron a ser entrevistados para la presente investigación y remitieron a realizar las consultas a Inmujeres.

Y somos responsables por la protección de las mujeres en situación de trata porque nosotros creemos que eso es lo que hay que hacer. No porque tengamos que informar al Informe TIP ni al Departamento de Estado, con quien tenemos excelente vínculo. Pero nosotros no hacemos las cosas mirando el Informe TIP y a ver qué nos dicen y qué no nos dicen (entrevista a representante institucional 1).

Otra representante entrevistada plantea que

se opina a veces con una ligereza y con una falta de conocimiento de ver lo que hacemos. Que a mí no me gusta y me revela un poco. En su momento, me acuerdo el primero que leí, que me enojé, hablé con la Embajada, llamé y quise por lo menos dar mi versión (representante institucional 7).

Al mismo tiempo, la degradación de nivel de Uruguay, promovió respuestas institucionales y reuniones diplomáticas bilaterales con el fin de transmitir malestares y discrepancias con respecto a lo evaluado en el último informe. En ese sentido, la lista de vigilancia cumplió su sentido de ser una «línea brillante» que distingue a los actores que se desempeñan según las expectativas sociales de aquellos que no lo hacen, promoviendo una categoría explícita de la vergüenza (Kelley y Simmons, 2015).

Me ha sucedido, participando en instancias internacionales del mecanismo de la mujer, donde todas me dicen, no importa de qué país, «la palabra de Uruguay es importante. Cuando Uruguay habla, todas escuchamos», y yo eso lo he comprobado. Entonces, cuando sucede una cosa de estas (la degradación de Uruguay a la lista de vigilancia), realmente nos deja como preocupados (entrevista a representante institucional 1).

Otro de los nudos críticos relevados se vincula a las fuentes de información, donde los actores institucionales destacan que hay una preocupación importante sobre la falta de transparencia en las fuentes utilizadas para elaborar los TIP Reports. Las fuentes incluyen datos oficiales, informes de prensa y entrevistas con actores involucrados, pero la falta de claridad sobre su origen y veracidad genera desconfianza. En ese sentido, los informes incluyen una suerte de «informe sombra» por parte de las organizaciones de la sociedad civil, que al mismo tiempo son consultadas acerca del estado de situación de la trata de personas en el país y la respuesta del Estado.

Otra de las cosas que se han señalado y bueno, está claro que no lo van a modificar, es que el informe retoma muy diversas fuentes. Si bien hay como una respuesta más oficial tiene como mixeado una suerte de informe sombra que se recoge de la sociedad civil organizada con experticia y conocimiento de la temática y otros actores. Nos han llegado a decir que parte de la información surge de recortes de prensa [...] Y si una fuente de prensa es igual de válida que los datos que puede dar la Fiscalía a partir de estadísticas, yo qué sé, (es) complejo (entrevista a representante institucional 2).

La identificación de las fuentes de información se asocia a aspectos metodológicos y de resultados, que son fuertemente cuestionados por parte de algunos actores institucionales, los cuales no aparecen claros y tampoco se relevan de la documentación analizada. Si bien surgen criterios generales de evaluación, los motivos por los cuales se califica a un país en cada nivel provocan cierto desconcierto.

Dentro de los aspectos metodológicos, se encuentran los plazos que se deben de cumplir para reunir la información y elaborar el reporte a ser enviado a través de Cancillería al Departamento de Estado. Los plazos para responder a los TIP Reports están alineados con el calendario de Estados Unidos, lo que genera conflictos en Uruguay, especialmente durante los períodos de feria judicial (enero y febrero). Con relación a esto, se marca explícitamente que los tiempos institucionales de Uruguay no coinciden con los del país del norte ya que el plazo límite para brindar la información es cuando en Uruguay el sistema judicial se encuentra en receso, atendiendo situaciones de flagrancia y el personal del resto de las instituciones involucradas se encuentran mayoritariamente de licencia. Esto complica la recopilación y entrega de información en tiempos adecuados.

Por otra parte, la percepción de que estos informes reflejan una perspectiva extranjera que no siempre se adapta a la realidad uruguaya obstaculiza la posibilidad en que los TIP Reports sean considerados un insumo relevante que aporte a la política antitrata, más allá de un instrumento de presión diplomático.

Me parece que la dificultad en la rigurosidad tiene que ver con que quien arma el marco metodológico de ese informe es un país en el que la normativa y la estructura institucional para dar respuesta a la trata es absolutamente diferente a la nuestra. Incluso la nuestra es más comparable a otros países de América Latina que a Estados Unidos (entrevista a representante institucional 5).

Este aspecto es particularmente relevante en lo que refiere al lugar de la sociedad civil en Estados Unidos y en Uruguay. Estados Unidos monta un modelo de atención a las víctimas que se sostiene fundamentalmente en organizaciones no gubernamentales, lo que constituye un aspecto diferencial en el modelo y diseño del abordaje al tema. Esto es algo que atraviesa la valoración que se realiza de los TIP Reports y sus efectos, ya que estos integran la visión de las organizaciones de la sociedad civil, que en Uruguay han sido históricamente la contraparte en la gestión de la política. En el contexto actual, donde recientemente las autoridades estatales tomaron la decisión de rescindir el convenio con la organización que gestionaba el servicio de atención a víctimas de trata, esto se evidencia con contundencia.

Hay un dato fundamental que es que en Estados Unidos la relación con lo privado, con las fundaciones y la sociedad civil es una relación absolutamente

diferente a lo que se le llama acá sociedad civil para abordar este tipo de asistencia [...] Entonces, la voz de la sociedad civil era juez y parte. ¿Por qué? Porque la voz de la sociedad civil es justamente a la que le dijimos «tu servicio lo vamos a suspender, no vamos a seguir el convenio». Entonces, la visión que vas a dar no va a ser maravillosa de lo que está pasando, porque vos sos perjudicado directo (entrevista a representante institucional 1).

La participación de la sociedad civil es señalada como una debilidad y una fortaleza en lo que respecta al modelo de abordaje al problema, donde no aparecen visiones comunes entre los actores entrevistados. Los principales motivos de estas discrepancias se vinculan con el lugar preponderante que han tenido en la construcción de la política en el país, lo que ha llevado a un «sentimiento de propiedad» del servicio que desde el 2011 se ofrece a víctimas de trata; por otro lado, existen discrepancias entre actores del sistema de justicia y representantes de la sociedad civil basadas en las diferentes perspectivas en cuanto al abordaje del problema en lo que refiere a protección a las víctimas y persecución del delito.

En lo que respecta a nudos conceptuales, tanto el análisis documental de los reportes, como de las entrevistas en profundidad a actores institucionales, se desprende una dificultad en cuanto a lo que implica el concepto de trata de personas. Esto, como se mencionó previamente, es señalado por diferentes autores que han contribuido al estudio del campo de problemas, al considerarlo como un concepto abarcativo de difícil elucidación y delimitación.

En la lectura transversal de los diferentes reportes se encuentran referencias a casos que por la magnitud de los hechos, cobraron notoriedad pública y son fácilmente identificables, y otro que son mencionados directamente, como el caso de Operación Océano⁴ y situaciones tipificadas como de proxenetismo. A raíz de esto, se han generado estrategias para que las instituciones estatales (Ministerio del Interior, Poder Judicial y Fiscalía) coordinen mejor la información que se brinda.

Estas dificultades semánticas en torno al concepto de trata de personas y en particular al concepto de trata sexual se evidencian en lo que expresa un actor institucional entrevistado, con un claro valor heurístico:

La cuestión es que había un cambio de dinero y se aprovechaban de esa menor de edad a cambio de dinero, a cambio de regalos, para tener relaciones sexuales. Entonces entendimos que eso era trata en el sentido más amplio de la palabra, o sea, una explotación de una persona, ¿no? Esa fue la idea, porque explotación existe, sabemos, pero si la vamos a buscar por el nombre no la vamos a encontrar, no la tenemos incorporada en Uruguay (entrevista a representante institucional 4).

4 Operación Océano es una investigación judicial de gran magnitud, conocida como el mayor caso de explotación sexual comercial de adolescentes, con múltiples víctimas menores de edad y varios hombres acusados y condenados por dicho delito, cuyo proceso penal continúa en algunos casos, hasta el día de hoy.

Por último, en cuanto a los aportes y efectos que los TIP Reports han tenido en el diseño de la política antitrata de Uruguay, los actores institucionales entrevistados no identifican aportes relevantes ni a la política en términos generales, ni a las acciones institucionales particulares que se realizan según sus competencias.

Existe una percepción de que se responde más por «cortesía diplomática» que por convicción en la utilidad del informe. De hecho, el análisis documental no da cuenta de que los TIP Reports sean usados como referencia alguna, salvo un par de excepciones.⁵

El aporte que se identifica queda reducido a la oportunidad que anualmente ofrece el informe para organizar y sistematizar información; aspecto que es marcado como una gran debilidad por otros actores institucionales al no existir una visión común sobre el problema y la precariedad de registros en los sistemas institucionales.

Creo que pese a todo y todas las críticas que se le puedan hacer al informe en sí, prefiero seguirlo teniendo que no, porque creo que nos obliga a las instituciones a caminar en algunos sentidos, sobre todo en lo que tiene que ver con la sistematización de la información y ser más rigurosos en el registro de lo que se hace (entrevista a representante institucional 2).

Conclusiones

De la misma forma que los fenómenos sociales, económicos y políticos se globalizan, las teorías que buscan entenderlos y las que se forjan a partir de ellos tienden a globalizarse. El proceso de conceptualización de la trata de personas ha ido en este sentido. Desde esta perspectiva los TIP Reports inaugurados por la TVPA en Estados Unidos en el año 2000 se han consolidado a nivel global, con base en una estrategia de dominación política y económica internacional, más que por su aporte a la comprensión, atención y combate a la trata de personas.

El caso de Uruguay da cuenta de esto al sostenerse anualmente la elaboración de dichos reportes, por razones diplomáticas y no tanto por una verdadera convicción de utilidad y contribución de estos a la política antitrata del país.

Si bien dentro de los cuestionamientos de tipo ideológicos que se realizan a la TVPA y los TIP Reports se identifica la tensión existente entre trata sexual y trabajo sexual y cómo estos

5 En la sesión de la Comisión Especial de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes del 10 de mayo de 2018, la fiscal Dra. Alicia Ghione hace mención a los TIP reports para argumentar su postura a favor de una ley integral de trata (versión taquigráfica N.º 1584). Por otra parte, la publicación elaborada por la ONG El Paso en 2022 «Mas invisibles. La trata y la pandemia» referencia los informes del Departamento de Estado para dar cuenta del diagnóstico de situación de la trata en Uruguay en cuanto a la inexistencia de servicios para víctimas varones de trata laboral, ni soluciones habitacionales para las víctimas en general.

últimos buscan imponer agendas encubiertas de temas que vehiculizan la postura de Estados Unidos, en Uruguay, esta estrategia no parece evidenciarse en forma explícita.

La exclusión de la discusión sobre el ejercicio prostitucional de la agenda institucional y del movimiento feminista uruguayo (Rodríguez, 2022), ha llevado a que las políticas antitrata desarrolladas no hayan presentado, hasta ahora, acciones que vehiculizan otras agendas de temas como la persecución del trabajo sexual o el control migratorio, como sí ha ocurrido en otros países de América Latina y Europa (Clemente, 2022; Clemente y Varela, 2023; Lamas, 2024).

Sin embargo, la centralidad que tiene el ejercicio prostitucional en el campo de la trata de personas, incorporándose muchas veces como trata sexual, no es azarosa. Indicadores de esta centralidad se vinculan con la alta prevalencia del fenómeno en la literatura especializada y la mayor visibilidad en la detección de víctimas de trata con fines de explotación sexual. De ahí que en algún momento será necesario poner dicha tensión en agenda para que no se termine operando por ósmosis.

Las políticas de lucha antitrata impulsadas por Estados Unidos han priorizado a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, derivando en lo que se denomina como las «categorías de las no víctimas», dentro de las cuales quedan incluidos los hombres víctimas de trata con fines laborales (Fuentes et al., 2018). Esto se ve particularmente en las políticas de Uruguay, la que se han caracterizado por privilegiar la trata sexual y la atención a víctimas mujeres (Rodríguez, 2022).

En este contexto, la trata con fines de explotación laboral, adquiere un lugar subsidiario, que comparte argumentativamente las atribuciones discursivas de un delito o fenómeno complejo de difícil detección, la no asunción de las víctimas en tanto tales y las «poderosas» redes criminales que llevan a cabo el delito. La explotación en el marco de un proceso de trata laboral parece complejizarse aún más, cuando se atiende a su definición y alcance en un sistema de producción capitalista, cuyo principal sustento implica en sí mismo cierto nivel de explotación. En este sentido, Kempadoo (2016) plantea que,

además, la línea divisoria entre «esclavitud» y «libertad» no está clara; de hecho, es difícil establecer esa línea en el siglo XXI, dado que muchas personas experimentan fuerza y coerción en situaciones laborales legales, y donde la diferencia entre trabajo forzoso y las malas condiciones de trabajo son difíciles de determinar (p. 4).

De ahí que el concepto se torne vidrioso y dificulte las respuestas que se puedan dar desde el Estado y la sociedad.

Esto es particularmente evidente en las denominadas estrategias de rescate de víctimas de trata sexual, que se han instalado en diferentes países de la región y que en Uruguay se han dado algunas contadas experiencias. Estas intervenciones conllevan identificar a víctimas de trata sexual, «rescatarlas» a través de operativos policiales y trabajar con ellas para que abandonen las condiciones de explotación sexual, insertándose en propuestas laborales consideradas más dignas, pero cuyas nuevas condiciones de explotación laboral en áreas aceptadas socialmente no son ni problematizadas ni cuestionadas.

Los TIP Reports instalan una política basada en la teoría de la presión social que se rige por el monitoreo, la señalización y la clasificación. La instalación de esta política se aprecia en las entrevistas realizadas, en cómo los organismos del Estado uruguayo terminan ajustando sus agendas para reportar anualmente al Departamento de Estado de Estados Unidos. Si bien los efectos sobre el desarrollo de la política y la toma de decisiones parecen discretos, su clasificación no pasa desapercibida y produce movimientos diplomáticos que trasladan discrepancias con las evaluaciones formuladas, promueven reuniones, ingresa en agendas institucionales y causan malestares subjetivos.

El imperativo de continuar informando resulta axiomático; no se desprenden motivos evidentes que sostengan al acto burocrático de informar a un país lo que otro realiza y que este a su vez sea calificado por el primero. Si bien en dos oportunidades en la historia de la política antitrata, la discusión fue planteada, la respuesta axiomática inhabilita cualquier alternativa vinculada a la posibilidad de no reportar. Esto lleva que el tema trata de personas sea definido por el juego de las relaciones internacionales, marcadas por la influencia que busca generar un Estado sobre otro.

Los TIP Reports marcan la tensión entre la soberanía nacional y la presión internacional, tornándose controversial la adhesión acrítica del mero hecho de informar, ajustando tiempos y recursos para ello, sin poderse identificar una contrapartida útil para el Estado uruguayo, la que queda reducida a un intento de organización de la información disgregada institucionalmente y de ofertas formativas puntuales ofrecidas por Estados Unidos.

Este escenario obliga a profundizar tanto en las discusiones políticas como conceptuales acerca del fenómeno de la trata de personas, asumiendo que lejos de ser un concepto autoevidente y cerrado, debe de ser sometido a una profunda elucidación crítica.

Referencias

- CECCHET, S. (2019). Victims of Trafficking and Violence Prevention Act (TVPA) and Reauthorization. En F. P. Bernat y K. Frailing (Eds.), *The Encyclopedia of Women and Crime*. John Wiley & Sons, Inc.
- CHOMSKY, N. (2020). *¿Quién domina el mundo?* Penguin Random House.
- CLEMENTE, M. (2022). A construção do campo de combate ao tráfico de pessoas em Portugal: O papel das organizações não-governamentais. *Sociologia On Line*, (28), 11-34. <https://doi.org/10.30553/sociologiaonline.2022.28.1>
- CLEMENTE, M. y VARELA, C. (2023). Tráfico de personas, antitráfico e perspectivas críticas: nota introductoria. *Configuraciones. Revista de Ciencias Sociales* (32), 7-16. <https://doi.org/10.4000/configuraciones.19561>
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2008). *Informe sobre la trata de personas 2008*. <https://2001-2009.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/>
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2015). *Informe sobre la trata de personas 2015*. <https://2009-2017.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2015/>
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2016). *Informe sobre la trata de personas 2016*. <https://2009-2017.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2016/>
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2018). *Informe sobre la trata de personas 2018*. <https://www.state.gov/reports/2018-trafficking-in-persons-report/>
- DOEZEMA, J. (2002). Who gets to choose? Coercion, consent and the UN Trafficking Protocol. *Gender and Development*, 10(1), 20-27.
- DOEZEMA, J. (2005). Now You See Her, Now You Don't: Sex Workers at the UN Trafficking Protocol Negotiation. *Social & Legal Studies*, 14, 61-87.
- FUENTES, M., HERNÁNDEZ, C. y ALCAY, S. (2018). *Cuadernos de Investigación en Desarrollo: n.º 20. Aproximaciones teóricas a la trata de personas..*
- GALLAGHER, A. T. (2007). A Shadow Report on Human Trafficking in Lao PDR: The US Approach vs. International Law. *Asian and Pacific Migration Journal*, 16(1). <https://ssrn.com/abstract=954428>
- GALLAGHER, A. T. y SURTEES, R. (2015). Medición del éxito de las acciones de lucha contra la trata en el ámbito de la justicia penal. ¿Quién decide y cómo? En M. Hurtado y A. Iranzo (Comps.), *Miradas críticas sobre la trata de seres humanos. Diálogos académicos en construcción* (pp. 147-165). Kimpres.
- HANEY, K., LEBEAU, K., BODNER, S., CZIZIK, A., YOUNG, M. y HART, M. (2020). Sex Trafficking in the United States: A Scoping Review. *Journal of Evidence-Based Social Work*, 17, 714-748.
- HARMON, R., ARNON, D. y BAEKKWAN, P. (2020). TIP for Tat: Political Bias in Human Trafficking Reporting. *British Journal of Political Science*, 52, 445-455. DOI: 10.1017/S0007123420000344
- KELLEY, J. y SIMMONS, B. (2015). Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations. *American Journal of Political Science*, 59(1), 55-70. DOI: 10.1111/ajps.12119
- KEMPADOO, K. (2005). Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. *Cadernos Pagu*, (25), 55-78.
- KEMPADOO, K. (2016). Revitalizing Imperialism: Contemporary Campaigns against Sex Trafficking and Modern Slavery. *Cadernos Pagu*, 47, e16478.
- LAMAS, M. (2021). Investigar el comercio sexual. En K. Tinat y C. Laverde (Coords.), *Más allá del rescate de víctimas: trabajo sexual y dispositivos antitrata* (pp. 44-85). El Colegio de México.
- LAMAS, M. (2024). El dispositivo antitrata y el prejuicio sobre el trabajo sexual. En D. Daich y C. Varela (Coords.), *Feminismos y políticas antitrata. Perspectivas comparadas* (pp. 20-31). Biblos.
- NYE, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs.

- OYARZÁBAL, M. (2005). Trata de personas: un tema emergente en la relación bilateral con los Estados Unidos. En Asociación Argentina de Derecho Internacional, *Anuario Argentino de Derecho Internacional* (pp. 95-152). Asociación Argentina de Derecho Internacional.
- PISCITELLI, A. (2015, 14-16 de octubre). *Riesgos: la capilarización del enfrentamiento a la trata de personas en las tensiones entre planos supranacionales, nacionales y locales*. IV Congreso Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.
- PISCITELLI, A. (2022). Miedo y trata de personas. *Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista Latinoamericana*, (38), e22312.
- RODRÍGUEZ, N. (2022). *La trata sexual en el Río de la Plata. La construcción de la política pública y su investigación y persecución penal en contextos situados*. Fundación de Cultura Universitaria.
- SCHETTINI, C. (2014). Conexiones transnacionales: agentes encubiertos y tráfico de mujeres en los años 1920. *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. <https://journals.openedition.org/nuevomundo/67440>
- SCHETTINI, C. (2024). Los efectos de las leyes inocuas: el caso de la ley Palacios en el Atlántico sudamericano. En D. Daich y C. Varela, *Feminismos y políticas antitrata. Perspectivas comparadas* (pp. 33-54). Biblos.
- STAKE, R., (1998). *Investigación con estudios de casos*. Morata.
- TARANTINO, M. (2021). Trabajo sexual y políticas antitrata: una justicia con qué perspectiva y de qué género. *Mora*, (27), 169-176.
- TINAT, K. (2021). Introducción. En K. Tinat y C. Laverde (Coords.), *Más allá del rescate de víctimas: trabajo sexual y dispositivos antitrata* (pp. 14-44). El Colegio de México.
- VARELA, C. (2012). Del tráfico de las mujeres al tráfico de las políticas. Apuntes para una historia del movimiento anti-trata en la Argentina (1998-2008). *Publicar*, X(xii), 35-64.
- VARGAS PARRA, J., REYES, J. y CHIA CIFUENTES, M. (2019). Indicadores para la medición de la respuesta de los Estados en el abordaje de la trata de personas. *Reflexión Política*, 21(42), 44-78. <https://doi.org/10.29375/01240781.3596>
- WEITZER, R. (2014). El movimiento para criminalizar el trabajo sexual en Estados Unidos. *Debates Feministas*, 50, 189-205.
- ZALOZNAYA, M. y HAGAN, J. (2012). Fighting Human Trafficking or Instituting Authoritarian Control. En K. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury y S. Engle Merry (Eds.), *Governance by Indicators: Global Power through Classification and Rankings* (pp. 344-364). Oxford University Press.