



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Monografía Licenciatura en Trabajo Social

Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes: una aproximación a las intervenciones del Estado uruguayo entre los años 2004 y 2022

Natalia Porcelli Llano

Tutora: Mag. Ana Laura Cafaro Mango

Montevideo, Uruguay
2023

Resumen

La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes es una forma específica de violencia contra esta población que ha sido objeto de diferentes acciones por parte del Estado uruguayo, especialmente, desde el año 2004 en adelante. La presente monografía aborda esta problemática y se propone describir y analizar críticamente la intervención del Estado uruguayo con relación a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el período comprendido entre los años 2004 y 2022. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica, se desarrolló la normativa y la política pública implementada, se realizaron pedidos de acceso a la información pública a diferentes organismos del Estado, y se llevaron a cabo entrevistas a diferentes personas calificadas en la temática. Como resultado de esta indagación se presentan un conjunto de tensiones vinculadas con las dificultades existentes en el proceso de intervención entre la prevención y el combate al delito, los procesos de acumulación institucional a lo largo de los años, el lugar que la problemática adquiere en la agenda prioritaria del Estado uruguayo, y el rol que cumplen los diversos actores que llevan adelante las intervenciones.

Palabras claves: Niñas y niños, Explotación sexual, Intervención

Tabla de Contenido

1. Introducción.....	4
2. Presentación del objeto de análisis. Fundamentación y antecedentes.....	6
3. Objetivos.....	10
3.1. Objetivo general.....	10
3.2. Objetivos específicos	10
4. Categorías de referencia para comprender la problemática	11
4.1. Niñas, niños y adolescentes en Uruguay	11
4.2. Violencias	13
4.3. Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes	14
4.4. Intervención	16
5. Aspectos metodológicos y su fundamentación.....	18
6. Las intervenciones del Estado uruguayo con relación a la ESCNNA.....	23
6.1. Transformaciones en la normativa	23
6.2. Implementación de políticas públicas	25
6.3. Evolución de los datos solicitados mediante acceso a la información pública	28
6.4. La valoración de diversos referentes en la temática sobre las intervenciones del Estado	32
6.4.1. De la prevención al combate: un camino inconcluso.....	32
6.4.2. El largo proceso de acumulación institucional	38
6.4.3. La (no)construcción de la prioridad en la política pública.....	42
6.4.4. Los sujetos que llevan adelante la intervención: ¿quién, cómo y por qué?	44
7. Consideraciones finales	48
8. Referencias	50
9. Anexo	57

La violencia contra los niños y niñas es una violación de sus derechos humanos, una realidad preocupante de nuestras sociedades. Jamás se puede justificar, sea por razones disciplinarias o por tradiciones culturales. No hay niveles “razonables” de violencia que sean aceptables. La violencia legalizada contra los niños en un ámbito determinado corre el riesgo de generar tolerancia respecto de la violencia contra los niños y niñas en general.

(Luise Arbour, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos)

1. Introducción

El presente trabajo constituye la monografía final de grado para obtener el título de Licenciada en Trabajo Social. Dicha monografía propone abordar una problemática comprendida en el marco del Proyecto Integral Nivel I y II: “Cuidado Humano, Derechos e Inclusión Social” del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Dicha problemática se encuentra vinculada a las situaciones de Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA).

La intervención realizada en torno a dicho Proyecto Integral implicó un conjunto de acciones territoriales realizadas desde el Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) “Los Bulevares”, cogestionado por el Instituto del Hombre en diversos territorios del Municipio A y G de Montevideo. Esa propuesta se desarrolló entre los años 2013 y 2014, en el trabajo que se realizaba en los territorios de esa zona de Montevideo como parte de una sensibilización territorial frente a lo que eran, en ese momento, dos futuros grandes emprendimientos que se implantarían allí: la Unidad Agroalimentaria Metropolitana, y la Planta Regasificadora.

Los estudios previos indagados, daban cuenta del impacto que los grandes emprendimientos tienen en términos de violencias contra niñas, niños y adolescentes en contextos de vulnerabilidad social, especialmente en lo que respecta al trabajo infantil y la ESCNNA. De allí la necesidad de generar procesos territoriales que logran sensibilizar a la comunidad para la prevención de estas problemáticas.

Tiempo después, trabajando en la zona Este de Montevideo, surgió la posibilidad de realizar una intervención territorial en el marco de lo que fue la construcción del Estadio “Campeón del Siglo” del Club Atlético Peñarol.

Finalmente, como integrante del equipo de un Centro de Educación No Formal debimos intervenir en una situación de explotación sexual comercial de una niña. Fue allí el primer contacto con el Proyecto Travesía del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) y con integrantes de su equipo como parte de una política pública del Estado uruguayo que buscaba intervenir en la problemática.

Partiendo de este interés personal en la temática, y habiendo relevado la investigación existente en Uruguay con relación a la misma, surge la presente monografía que busca sintetizar un conjunto de elementos vinculados a las intervenciones llevadas a cabo por el Estado uruguayo con relación a la ESCNNA durante el período 2004-2022, a través de un análisis crítico de las mismas. Cabe aclarar que este período fue seleccionado debido a las transformaciones normativas vinculadas a la temática que acontecieron durante el año 2004, y la disponibilidad de datos con los que se contaba por parte de los diferentes organismos y agencias del Estado uruguayo hasta el presente.

El apartado que se presenta a continuación, buscará presentar el objeto de estudio, recorrer algunos antecedentes de investigación y sistematización en la temática, y ofrecer una fundamentación respecto de la relevancia que puede adquirir la presente monografía en el contexto actual.

En un apartado posterior, se presentará el objetivo general y los objetivos específicos de la presente monografía, seguidos de algunas categorías que son relevantes como marco teórico que permiten comprender las definiciones posteriores.

Seguidamente, se explicitarán las opciones metodológicas tomadas en cuenta para la realización de la presente monografía, y que involucran diferentes modalidades de recolección de la información.

Se expondrán, posteriormente, un conjunto de dimensiones a las que se arribó; organizadas en función de las modificaciones existentes en la normativa, la sucesiva incorporación de políticas públicas en la temática, los indicadores de resultado relevados y las percepciones de las diferentes personas especializadas a las que se le realizó entrevistas con relación a sus valoraciones.

Finalmente, se ofrecen unas conclusiones que sugieren desafíos en términos de política pública, como posibles líneas de investigación para continuar profundizando en la problemática.

2. Presentación del objeto de análisis. Fundamentación y antecedentes

La ESCNNA es una temática escasamente explorada en la investigación social uruguaya; y solo en el marco de los últimos años ha ocupado un lugar más relevante en algunas tesis de grado y posgrado.

Los trabajos académicos sobre la problemática que se han realizado en los últimos años en Uruguay abordan la ESCNNA como un campo que es necesario profundizar en el abordaje de las violencias contra niñas, niños y adolescentes. Un antecedente fundamental para el abordaje de la problemática consiste en el trabajo de Rostagnol (2011), en su investigación “Consumidores de sexo. Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana”

A su vez existe un conjunto variado de tesis de grado que se desarrollaron a partir del análisis de esta problemática. Dentro de estos trabajos es posible destacar a López (2013), cuya tesis se tituló “Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: ¿desde dónde abordar la problemática?”; Sosa (2013) con su tesis titulada “Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes: la construcción social del problema. Cambios y continuidades en Uruguay”; y la tesis de García (2015), titulada “Explotación sexual a adolescentes en Uruguay: Problemática de extenso alcance social”.

Uno de los trabajos realizados guarda relación con el análisis de las situaciones de ESCNNA en un contexto particular. Se trata de la tesis “La explotación sexual comercial contra niños, niñas y adolescentes (ESCNNA): el trabajo infantil callejero como una "puerta" de entrada a la explotación sexual comercial niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Río Branco”, de Morales Saravia (2008).

A su vez, existen antecedentes vinculados a respuestas llevadas a cabo por diversos colectivos, entre ellos se puede destacar “La Educación Popular como herramienta de intervención frente a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes” (Cafaro et al., 2018).

Algunos antecedentes académicos resultan más cercanos al objeto de estudio ya que se centran en las respuestas que el Estado uruguayo ha desplegado para afrontar esta problemática. Entre estos antecedentes se encuentra “Ausencias visibles y presencias invisibilizadas. Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y sistema de protección” (Artazú,

2013); y Pérez Cabrera (2015), con su tesis “Cuentos que no son cuentos: respuestas estatales a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Uruguay”. Asimismo, cabe añadir a este conjunto de trabajos, la ponencia de Cafaro (2018) “Oídos sordos: La Explotación Sexual y Comercial en Niñas, Niños y Adolescentes (ESCENNA) en Uruguay”.

Una investigación relevante en relación a la problemática da cuenta del tratamiento que se realiza frente a la misma en la prensa escrita. Fue llevada adelante por un conjunto de profesionales bajo la coordinación del INAU (2014) titulada “Donde impactan las palabras”.

En el marco de los trabajos que buscan abordar las representaciones que tienen quienes se aproximan al fenómeno se pueden mencionar, fundamentalmente, dos antecedentes. Uno de ellos, se trata de la tesis de Bengochea (2015), “Las percepciones de los operadores que trabajan con niños, niñas y adolescentes en situación de calle respecto a los procesos de detección e identificación de situaciones de explotación sexual comercial”.

El otro antecedente relevante es un artículo científico publicado por Dilacio et al. (2012), titulado “Las representaciones sociales acerca de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y su relación con los paradigmas vigentes en el campo de la infancia y la adolescencia”. Dicho artículo busca dar cuenta respecto de cómo estas representaciones sociales, basadas en paradigmas en el campo de las infancias y adolescencias habilitan diferentes prácticas de intervención.

Finalmente cabe mencionar dentro de este conjunto de antecedentes, la investigación realizada por Purtscher et al. (2014) “Un secreto a voces. Percepciones sobre la explotación sexual comercial en Montevideo oeste” en el marco del INAU.

Existen documentos de trabajo que han sido elaborados y que abordan la problemática aportando insumos para la conceptualización y la intervención frente a la ESCENNA. Se destacan, dentro de estos trabajos, el aporte de Martínez (2010) “Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes. De la vulneración a la protección de derechos: un camino posible”; y un manual elaborado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en el 2014 llamado “Modelo de atención de INAU para situaciones de explotación sexual comercial infantil y trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual comercial” (OIM, 2014).

A su vez, la Asociación Civil Servicios y Acciones por la Infancia¹, a través de su

¹ Servicios y Acciones por la Infancia (S.A.I.) es una Asociación Civil sin Fines de Lucro, fundada en el año 1996, con la intención de contribuir a la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes del Uruguay. Cuenta con el Programa

Programa ARCOIRIS, y la Fundación Justicia y Derecho², editaron en los años 2012 y 2013 dos informes relevantes como antecedentes en la temática: el informe “Explotación y desamparo. Informe sobre la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes mujeres en Uruguay” (González et al., 2012); y el informe “Explotación e indiferencia. La explotación sexual comercial de niñas y adolescentes mujeres en Uruguay” (Macagno et al., 2013).

Condon et al. (2019), han trabajado desde la organización El Paso³ en la elaboración de un material titulado “Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes. Manual sobre conceptos básicos y herramientas de intervención”. Dicho documento es un insumo valioso en términos conceptuales y aporta valiosas herramientas para la comprensión global del fenómeno y su evolución a lo largo del tiempo.

A su vez existen publicaciones que, dentro del conjunto de intervenciones, presentan análisis de programas específicos. Tal es el caso del Proyecto Travesía, el cual ha sido relevado en diferentes ocasiones. Una de estas sistematizaciones corresponde a Zina (2018), quien realizó una sistematización titulada “Proyecto Travesía. Servicio de atención a niñas/os y adolescentes en situación de explotación sexual comercial y trata”. Dicha sistematización da cuenta del proceso de construcción de dicho proyecto, sus objetivos y líneas de acción.

También, dando cuenta de las intervenciones realizadas en el marco del Proyecto Travesía, se encuentra una sistematización realizada por Pardo (2018), “Travesía: servicio de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual comercial y/o trata”. Dicha sistematización da cuenta del proceso de creación y consolidación de este dispositivo, acentuando sus fortalezas y debilidades en tanto mecanismo de intervención frente a situaciones de ESCNNA.

Existe, además, una evaluación del Proyecto Travesía en el marco del Informe de transición de gobierno período 2015-2020 del INAU (2019) donde se explicitan aspectos en los que dicho dispositivo ha resultado efectivo como forma de intervención frente a situaciones de ESCNNA.

Por último, un antecedente sumamente relevante y reciente con relación a la temática está

ARCOIRIS, que busca intervenir en la promoción y protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes que viven situaciones de Violencia Familiar, Maltrato y Abuso Sexual.

² La Fundación Justicia y Derecho fue creada en el año 2007 para la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, buscando incidir en la creación de políticas públicas y en la reforma legal a través de la investigación y la denuncia.

³ El Paso es una Asociación Civil sin Fines de Lucro fundada en el año 2019. Trabaja por la defensa de los derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres, especialmente con quienes viven situaciones de violencia, abuso sexual, discriminación y/o exclusión social.

marcado por el informe “Diagnóstico del abordaje de las situaciones de explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes en Uruguay” (Fernández et al., 2022), realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Del conjunto de antecedentes señalados es posible concluir que existe un vacío con respecto al análisis crítico de las relaciones existentes entre la normativa, la política pública y los resultados obtenidos en materia de ESCNNA. La investigación social en Uruguay, hasta el momento se ha dedicado a profundizar en programas o mecanismos de intervención específicos; o a analizar de manera global las transformaciones normativas o políticas. Sin embargo, emerge una necesidad de realizar una mirada transversal que permita analizar todos estos elementos de manera conjunta, valorando el impacto que los mismos han tenido en la realidad concreta.

A su vez, la temática posee una gran relevancia social dado el creciente número de situaciones de ESCNNA registradas y denunciadas por los diferentes organismos competentes en la materia (a modo de ejemplo, el INAU en el año 2013 había intervenido en 24 situaciones; para el año 2022 ese registró se había incrementado más de 20 veces totalizando 529 situaciones). Sin embargo, sigue siendo aún una temática escasamente analizada dentro del campo de las violencias contra niñas, niños y adolescentes. Y al mismo tiempo, es inevitable hacer referencia al creciente interés en la temática en términos sociales como resultado de casos específicos que adquieren una gran repercusión como consecuencia de su impacto en los medios de comunicación.

Por lo expresado, se considera que realizar una monografía sobre esta temática es relevante en términos académicos y en términos sociales, así como también en términos personales, dimensión que quedó expresada en la introducción de la presente monografía.

3. Objetivos

La presente monografía se desarrolla previendo la realización de los siguientes objetivos:

3.1. Objetivo general

Describir y analizar críticamente la intervención del Estado uruguayo con relación a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el período 2004-2022.

3.2. Objetivos específicos

Identificar las transformaciones normativas ocurridas en el Uruguay y las políticas públicas implementadas con relación a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el período 2004-2022.

Relevar indicadores de resultado con relación a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el período 2004-2022 asociados a la intervención de diferentes organismos del Estado uruguayo en la temática.

Relevar la percepción de diferentes actores especializados respecto de la intervención del Estado uruguayo con relación a la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el período 2004-2022.

4. Categorías de referencia para comprender la problemática

La comprensión de la ESCNNA, y la intervención que el Estado uruguayo realizó durante el período comprendido entre los años 2004 y 2022 con relación a ella, implica un conjunto de definiciones que sirven de marco de referencia. Para ello se seleccionó cuatro categorías centrales que deben ser comprendidas de manera conjunta: la categoría de niñas, niños y adolescentes; la categoría de violencias, la ESCNNA, y la categoría de intervención.

A continuación se desarrollará un apartado por cada una de estas categorías que permite abarcar los elementos centrales desde dónde se la comprende.

4.1. Niñas, niños y adolescentes en Uruguay

Las infancias, del modo en el que se las concibe en el marco de la sociedad actual, son una construcción relativamente reciente. Es posible afirmar que la figura de “el niño” (independientemente de que se lo refiera como mujer o como varón), es una institución cercana en el tiempo, cuya aparición se vincula fundamentalmente a prácticas familiares de clase alta surgidas poco después de la Edad Media.

Aries (1987), fue uno de los principales teóricos que analizó este proceso de construcción, llegando a la demostración de que la infancia comienza a configurarse fundamentalmente a partir del siglo XVI. Previo a esta etapa no se logró encontrar registros que dieran cuenta de los sentimientos y prácticas que rodean a las niñas y niños y que se evidencian por primera vez a partir de ese entonces. Dicho historiador logró analizar un vasto conjunto de material histórico de diversas fuentes, dando cuenta de que por un amplio período histórico no existían mayores diferenciaciones entre las etapas vitales. Desde que una persona era relativamente autónoma en sus movimientos, se integraba a la sociedad y participaba de todas las actividades cotidianas de la vida adulta en la medida que sus fuerzas le permitían.

Existe un conjunto de operaciones prácticas que fueron desarrollándose durante el siglo XVII y parte del siglo XVIII que llevaron a consolidar, finalmente en toda la sociedad, los lugares diferenciados que ocuparían niñas y niños, por un lado, y referentes adultos, por otro lado, en el marco de la construcción de las familias. De este modo se genera una “sutil trama de dispositivos discursivos e institucionales” (Baquero y Narodowski, 1994, p. 65), que construyen a la infancia como una etapa específica y diferenciada en el marco de un contexto sociohistórico

particular que posibilita dicho surgimiento.

Bustelo (2012) da cuenta de este proceso de construcción de la infancia como una “categoría histórica” (p. 296), que se configura en el marco de un complejo conjunto de procesos de separación de los niños con relación a los adultos. Dentro de este proceso, señala este autor, “la escolarización marca, junto con los cambios en la familia, el surgimiento de la categoría infancia en el capitalismo industrial” (p. 289).

Sin embargo, como menciona Bustelo (2007), estos procesos institucionales no contaron con un volumen significativo de desarrollo teórico que permitiera concebir a la infancia como tal, hasta la declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Convención sobre los Derechos del Niño (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1989) surge como resultado de un largo proceso que implicó un cambio en la mirada que las sociedades tenían sobre niñas, niños y adolescentes. Este proceso implicó diversos documentos y elaboraciones previas, sin embargo, el salto cualitativo fundamental que se produce en la Convención guarda relación con el cambio de paradigma que se produce en ella, y que implicó pasar de una visión de la comprensión de las infancias y adolescencias en el marco de una situación irregular, a un paradigma que comprende a infancias y adolescencias desde un enfoque de protección integral de derechos (Beloff, 1999).

La corriente jurídica previa a la Convención concordaba con un conjunto de tradiciones culturales y con una doctrina de pensamiento legal en las que se colocaba a las niñas, niños y adolescentes como dependientes del buen criterio de sus referentes familiares. Para aquellos casos en que estas referencias adultas fallaran, estaban la justicia y las instituciones de menores como instancias que permitían afrontar la irregularidad. Esta perspectiva normativa reflejaba la insuficiencia de un debido tratamiento de los derechos, al mismo tiempo que evidenciaban una concepción en la que el niño era considerado como un “incapaz”.

Sin embargo, a partir de la declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño se produce un cambio de paradigma en términos normativos. Cabe aclarar que el hecho de que se cambie la mirada e incluso la normativa con relación a un determinado fenómeno no necesariamente implica que las prácticas y acciones que se desarrollan cambien de manera automática. Beloff (1999), señala que a partir de la Convención

en prácticamente todos los países se han producido cambios importantes en la manera de concebir los derechos de las personas menores de edad (...) Sin embargo, en términos

concretos de reconocimiento y goce de esos derechos es posible relativizar el impacto real de la ratificación de la Convención en el contexto latinoamericano. (p.9)

En la actualidad siguen existiendo prácticas que pueden entenderse solamente como consecuencia de una mirada de situación irregular. Para el contexto uruguayo, Pedernera y Leopold (2009), asumen que esta situación se manifiesta mediante un avance normativo que proclama a niñas y niños como sujetos de derecho; pero que esta concepción no logra atravesar las prácticas institucionales que continúan ejerciendo su rol desde una matriz tutelar vinculada al paradigma precedente.

El enfoque de la protección integral de derechos asume que todas las niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos, y que la familia, la sociedad y el Estado son responsables por la promoción de los mismos. Ello implica, por lo tanto, que se deben generar desde todos los niveles las condiciones necesarias para que estos derechos puedan ser ejercidos en los diferentes ámbitos en los que se encuentran.

4.2. Violencias

El concepto de violencia es recuperado por la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 19, en el que se expresa que se entiende como violencia a “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” (ONU, 1989, p.16). Esta definición es recuperada por Pinheiro (2010) en su Informe mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas. A su vez esta definición de la Convención es complementada, para este especialista, por la definición presente en el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, que expresa que la violencia puede ser comprendida como

el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

(Krug et. al, 2003, p. 5)

Más allá de estas definiciones, este concepto debe ser comprendido en el marco de un conjunto de relaciones sociales más amplias. Como menciona Zizek (2010), existe una violencia que puede ser definida como subjetiva, y que comprende aquella manifestación de la violencia

que es “directamente visible, practicada por un agente que podemos identificar al instante” (p. 9). Sin embargo,

la violencia subjetiva es simplemente la parte más visible de un triunvirato que incluye también dos tipos objetivos de violencia. En primer lugar, hay una violencia simbólica encarnada en el lenguaje y sus formas (...). En segundo lugar, existe otra a la que llamo sistémica, que son las consecuencias a menudo catastróficas del funcionamiento homogéneo de nuestros sistemas económico y político. (Zizek, 2010, p.10)

Pensar la ESCNNA como una forma de violencia implica reconocer, siguiendo las definiciones expresadas por los organismos internacionales, que existe una fuerza o poder que se impone sobre una niña, niño o adolescente, y que genera una serie de consecuencias, tanto en lo inmediato como en su proceso de crecimiento y desarrollo. Sin embargo, resulta relevante comprender esta problemática desde la concepción de violencia planteada por Zizek, dado que no es posible comprender a la ESCNNA si no se la concibe en un marco de relaciones atravesadas por el capitalismo de mercado en una sociedad patriarcal y adultocéntrica.

4.3. Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes

Siguiendo el concepto de violencia expresado anteriormente, la ESCNNA puede ser comprendida como

una violencia sexual que se realiza dentro de las relaciones de producción y mercado (consumo, oferta, excedente) a través de la venta de servicios sexuales de niños, niñas y adolescentes por las redes de comercialización de sexo, por los padres o similares, o por la vía del trabajo autónomo. Esta práctica no está determinada solo por la violencia estructural sino por la violencia social e interpersonal. Es resultado también de las transformaciones ocurridas en los sistemas de valores regulados por las relaciones sociales, especialmente el patriarcado, el racismo y la exclusión social, antítesis de la idea de emancipación de las libertades económico/culturales y las sexualidades humanas.

(Leal, 2001, p. 4)

En este sentido, la ESCNNA es concebida como una forma de violencia específica, pero que debe ser comprendida en un marco de relaciones sociales, económicas, de género y generaciones, articulando la violencia subjetiva, simbólica y sistémica ya mencionadas. De este modo, más allá de su definición, se comprenderá a la ESCNNA dentro de un análisis que incluye un conjunto de dimensiones que componen la cuestión social (Castel, 2003).

Un hito fundamental en el reconocimiento de la ESCNNA como una forma específica de violencia se sucede en el año 1996, en el marco del Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, llevado a cabo en Estocolmo, Suecia. En dicho Congreso, la ESCNNA es definida como

una violación fundamental de los derechos del niño. Esta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud. (Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, 1996, p. 5)

Dentro de esta misma forma de violencia que es la ESCNNA, existen diferentes modalidades. Martínez (2010), las clasifica en cuatro formas diferentes:

- La utilización de personas menores de edad en actividades sexuales remuneradas en dinero o especie (comúnmente denominada prostitución infantil), en calles o locales cerrados como burdeles, discotecas, casas de masaje, bares, hoteles, etc.;
- La trata de niñas, niños y adolescentes para el comercio sexual;
- El comercio sexual de menores de edad en viajes y turismo;
- La producción, promoción y divulgación de pornografía involucrando a personas meones de edad; así como su utilización en espectáculos sexuales (públicos o privados).

(p. 9)

A su vez, el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y Adolescencia (CONAPEES, 2016), recupera algunas de estas modalidades pero diferenciándolas, y añadiendo simultáneamente algunas otras. Dentro de sus respectivos Planes se hace referencia a que la ESCNNA puede adoptar las siguientes modalidades:

- Actos sexuales remunerados o con promesa de remuneración
- Pornografía
- Espectáculos sexuales
- Explotación sexual comercial en viajes y turismo
- Matrimonio forzado, parejas fictas o forzadas
- Trata de niñas, niños y adolescentes con propósitos sexuales

Para el presente trabajo, por lo tanto, se partirá de concebir a la ESCNNA como forma de violencia desde este conjunto complejo de relaciones sociales, culturales y económicas, y que puede abarcar a las mencionadas modalidades, así como otras que pudieran presentarse.

4.4. Intervención

La categoría de intervención en el marco de las ciencias sociales ha sido abordada por una diversidad de autores y autoras, y adquiere una relevancia particular en lo que respecta al campo del trabajo social.

Carballeda (2012) recupera el origen etimológico de la palabra intervención, asociándolo con una interposición, una mediación, una injerencia en un proceso que sigue un determinado curso. Es, según él, una construcción artificial que busca generar efectos en la visión de lo que una sociedad puede considerar como un problema vinculado con la cuestión social. Este autor señala que toda intervención tiene origen en una demanda, y que dicha demanda es “el acto fundador de la intervención” (p. 99). La demanda puede provenir de diversos sujetos; entre ellos, considera, “desde las instituciones, la agenda de políticas públicas” (p. 99).

En este sentido, es posible afirmar que dentro de las múltiples formas de intervención que existen en lo social, está la posibilidad de considerar a la acción del Estado como una intervención; y que la misma se expresa, fundamentalmente, en la normativa y la política pública (Saavedra, 2015). De esta manera, es posible asumir que el Estado puede intervenir a través de la construcción normativa y de acciones concretas en términos de política pública frente a una

problemática social determinada.

Esta concepción implica, por lo tanto, que la definición de intervención mirada desde la perspectiva de la acción del Estado, se asocie a qué se comprende por una política pública, categoría que tampoco es homogénea en cuanto a su forma de ser delimitada.

Una primera aproximación al concepto de qué es y qué representa una política pública es aquella que la concibe definiéndola como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992, p. 89). A su vez, es posible identificar una definición alternativa que brinda Dye (1995), quien expresa que “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (p. 2). Una tercera definición que abarca pero trasciende las anteriores mencionadas, comprende a la política pública como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982, p. 112).

A partir de estas concepciones, para el presente trabajo monográfico, se utilizará la categoría de intervención (que, si bien se reconoce que puede ser desplegada por diferentes actores, se considerará desde el punto de vista de la acción del Estado), pensándola desde esta perspectiva: un conjunto de acciones que comprenden tanto a la normativa como a la política pública como estrategias que el Estado uruguayo despliega para entrometerse en una problemática tal como la ESCNNA.

5. Aspectos metodológicos y su fundamentación

Antes de desarrollar los aspectos metodológicos que fueron tenidos en cuenta para el abordaje del fenómeno propuesto, es necesario realizar algunas consideraciones de carácter epistemológico.

En primer lugar, consideraciones que tienen que ver con la intencionalidad del conocimiento. En este sentido, es posible decir que

la tarea de investigar en ciencias humanas y sociales (...), tiene como punto de partida la formulación de un problema o interrogante que requiere de una respuesta que implique, por una parte, la producción de nuevos conocimientos, y por la otra, la generación de acciones que contribuyan de manera efectiva al desarrollo social. (Alvarado y Patiño, 2013, p. 25)

El presente trabajo no puede ser comprendido desde una lógica neutral ni meramente analítica, sino como un intento efectivo por transformar la realidad dando cuenta del impacto que han tenido un conjunto de intervenciones en una problemática que impacta fuertemente en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En el marco del trabajo social, como menciona De Paula Faleiros (2000) se busca ofrecer “alternativas concretas, específicas y eficaces para que la dinámica del conflicto y la búsqueda de soluciones sean favorables a los intereses de los dominados” (p. 117), y eso implica que la investigación sirva como herramienta que contribuya a la transformación de las situaciones de desigualdad e injusticia que atraviesan nuestra sociedad.

Por otro lado, se ve necesario aproximarse a este fenómeno de la realidad desde una mirada de la complejidad (Morin, 1990). La intención no es considerar a las normativas y políticas públicas de manera fragmentadas, sino comprenderlas en el marco de un conjunto de acciones que el Estado realiza en la realidad social, acciones que impactan en diferentes actores sociales que intervienen a partir de ese marco más general. En este sentido, se asume que los indicadores de resultado no son una consecuencia directa de las normativas y políticas implementadas, sino que son la conclusión de un complejo entramado de situaciones que incluye diversos aspectos, y en los que se involucran cuestiones vinculadas al género, la economía, los derechos humanos y otros ámbitos de intervención.

A su vez, la mirada de la complejidad también se incluye en lo que respecta al modo de comprender la realidad que instala dicho paradigma concibiéndola desde el principio hologramático. Según Morin (1990), “en un holograma físico, el menor punto de la imagen del holograma contiene casi la totalidad de la información del objeto representado. No solamente la parte está en el todo, sino que el todo está en la parte” (p. 107). En este sentido, la mirada respecto del impacto que han tenido las intervenciones del Estado uruguayo con relación a la ESCNNA puede contribuir a la problematización de cómo Uruguay garantiza los derechos de niñas, niños y adolescentes, especialmente en lo que respecta a la protección frente a situaciones de violencia; o cuál es el impacto que tienen las normativas y políticas sociales que procuran garantizar la promoción y protección de estos derechos.

En relación a la dimensión metodológica, la presente monografía plantea la posibilidad de realizar una investigación de tipo cualitativo, aunque tomando elementos de análisis cuantitativo a partir de fuentes secundarias.

Como menciona Sampieri (2014), “los estudios cuantitativos plantean relaciones entre variables con la finalidad de arribar a proposiciones precisas y hacer recomendaciones específicas” (p. 18). A su vez, dicho autor señala que “el alcance final de los estudios cualitativos muchas veces consiste en comprender un fenómeno complejo. El acento no está en medir las variables del fenómeno sino en entenderlo” (p. 18). Por ello, se considera que el problema sobre el que versa la presente monografía implica un abordaje que, partiendo de esta última perspectiva, se apoye en la primera mencionada.

Por otro lado, al momento de diseñar los aspectos referidos al proceso, Marradi et al. (2018), plantean que

existe un conjunto de decisiones presentes en cualquier tipo de investigación. Este ‘mínimo’ de diseño implica decisiones que se pueden agrupar en cuatro grandes conjuntos: 1) decisiones relativas a la construcción del objeto/delimitación del problema a investigar; 2) decisiones relativas a la selección; 3) decisiones relativas a la recolección; y 4) decisiones relativas al análisis. (p. 85)

El problema investigado ya ha sido formulado en los apartados anteriores. Sin embargo, como menciona Valles (2007), “no acaban ahí las tareas de selección. Cabe distinguir un

segundo paquete de elementos de diseño, las decisiones de muestreo que abordan los pormenores de la selección de contextos, casos y fechas” (p. 89). En este caso, se tomó la decisión de iniciar el estudio en el año 2004 (tomando como referencia para justificar dicha decisión la sanción de la Ley n° 17.815 y la Ley n° 17.823); y finalizarlo en el año 2022 con la posibilidad de tomar el fenómeno hasta el plazo más reciente en el que hay datos disponibles. A su vez, dentro del conjunto de intervenciones del Estado, se jerarquizaron las normativas y las políticas públicas a nivel nacional.

En lo que respecta a las decisiones relativas a la recolección, cabe destacar que dichas decisiones guardan relación con los medios a través de los cuales se obtendrá la información necesaria para llevar a cabo la monografía. Se priorizó, como principal fuente de información la revisión bibliográfica, tomando como material empírico fundamental la normativa nacional y las políticas públicas diseñadas sobre la temática en cuestión. Como menciona Corbetta (2007), “no hay acto institucional o actividad organizada que no deje huellas documentales, lo que quiere decir que no hay fenómeno en nuestra vida social que no pueda estudiarse mediante el análisis de documentos” (p. 402).

A partir de diversos documentos ya citados en los antecedentes se estableció una cronología de las principales normativas vinculadas de manera directa o indirecta a la temática, así como de las diferentes políticas públicas implementadas por diversos organismos competentes.

Este análisis documental fue complementado con entrevistas en profundidad a diferentes referentes en la temática. Como mencionan Marradi et al. (2018), “la entrevista se utiliza en general cuando se busca acceder a la perspectiva de los actores, para conocer cómo ellos interpretan sus experiencias en sus propios términos” (p. 271).

La selección de las y los actores relevantes entrevistados se realizó mediante una técnica de “bola de nieve” (Valles, 2007). Inicialmente se optó por entrevistar a dos personas, vinculadas tanto al CONAPEES como a la sociedad civil. Estas personas, en el marco de las entrevistas realizadas, fueron sugiriendo otros posibles actores a entrevistar, ampliando el alcance de la información recolectada y permitiendo la recolección de información de diferentes actores relevantes en la temática tanto desde el CONAPEES, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior (MI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). De

ello se desprende que todas las personas entrevistadas fueron seleccionadas en base a un criterio de accesibilidad (todas estaban disponibles para ser entrevistadas), heterogeneidad (referenciaban a diferentes organismos del Estado y sociedad civil) e idoneidad (en todos los casos se trataban de personas especializadas en la temática). Se realizó un total de 8 entrevistas y se obtuvo más de 6 horas de grabación de testimonios de las personas entrevistadas. A cada una de estas personas se le solicitó un consentimiento de participación que se encuentra disponible. Se anexan los guiones utilizados para cada una de estas instancias.

Las entrevistas permitieron que las y los actores entrevistados desarrollaran sus perspectivas, profundizaran y se expresaran en diversos elementos que contribuyeron a dar marco a los elementos que consideraban más relevantes de la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA. En todos los casos se trató de entrevistas semiestructuradas, partiendo de un conjunto de dimensiones a abordar, y permitiendo la construcción de la información a partir del diálogo.

Cabe mencionar que al momento de transcribir los fragmentos de las entrevistas realizadas como parte del análisis se optó por mantener el anonimato de las personas resguardando la confidencialidad de la información brindada, que, en muchos casos, era sumamente sensible.

Por último, se realizó un conjunto de solicitudes de Acceso a la Información Pública (AIP) a diferentes organismos y agencias del Estado uruguayo que permitieron obtener datos oficiales respecto de dimensiones relevantes para el análisis, a modo de indicadores de resultado que permiten valorar, aunque sea de forma parcial, el impacto de la normativa y las políticas públicas en la acción de diferentes agencias del Estado. Un indicador de resultado puede ser definido, siguiendo a Mondragón Pérez (2002), como una herramienta que permite delimitar, sea de manera cualitativa o cuantitativa, un conjunto de medidas verificables de cambio o resultado que contribuyen a estimar el progreso de una determinada acción en función de sus objetivos.

En concreto, se realizaron solicitudes de AIP al Ministerio del Interior, a la Fiscalía General de la Nación y al INAU, las cuales se anexan a la presente monografía, y que procuraron abordar los siguientes aspectos:

- Cantidad de denuncias de ESCNNA recibidas entre los años 2004 y 2022.
- Cantidad de denuncias de ESCNNA con, al menos, una persona imputada entre los años 2004 y 2022.

- Presupuesto destinado a intervenir en la ESCNNA entre los años 2004 y 2022.
- Cantidad de situaciones de ESCNNA abordadas por el CONAPEES entre los años 2004 y 2022.

Con relación al análisis de la información, se llevó a cabo un proceso de tres etapas: por un lado, una sistematización y fichaje de las diferentes normativas y políticas públicas referidas a la ESCNNA o vinculadas con ella. De este modo, se logró desarrollar una mirada a las transformaciones de dichas intervenciones a lo largo del período señalado. En segunda instancia, a partir del análisis de los datos presentados en los AIP solicitados, se realizaron análisis comparativos que permitieron establecer algunos supuestos con relación al impacto de las intervenciones señaladas. Esta información fue complementada con el informe de Observaciones preliminares de la Relatora Especial sobre la venta, la explotación sexual y el abuso sexual de niños, Mama Fatima Singhateh, tras su visita a Uruguay durante el mes de mayo de 2023. Toda esta información permitió la construcción de supuestos a partir de los cuales se realizaron entrevistas con los diferentes actores señalados indagando en sus percepciones y formas de comprender el fenómeno.

6. Las intervenciones del Estado uruguayo con relación a la ESCNNA

El conjunto de resultados obtenidos a lo largo del proceso de recolección de la información responde, en buena medida, a cuatro dimensiones complementarias: por un lado, un análisis de la evolución de la normativa nacional, tanto en lo que refiere a aspectos específicos vinculados con la ESCNNA, como con normativas que son complementarias y que contribuyen a profundizar en las acciones de intervención del Estado frente a la problemática. Por otro lado, también es necesario detenerse a visualizar la evolución que han tenido las políticas públicas implementadas por el Estado uruguayo para intervenir en la ESCNNA como problemática. También, en tercer lugar, es necesario considerar la evolución de ciertos indicadores de resultado en el transcurso del período analizado a partir de las solicitudes de AIP realizadas. Finalmente, los resultados que se presentan a continuación incluyen la valoración que diferentes actores calificados en la temática realizan sobre este proceso de intervención del Estado y el impacto que el mismo significó en la realidad.

6.1. Transformaciones en la normativa

Como se señalaba anteriormente, el año 2004 marca un hito fundamental en la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA, a partir de la sanción de la Ley n° 17.815 “Violencia sexual contra niños, adolescentes o incapaces”, y del Decreto 358/004 “Creación del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia”.

Sin lugar a dudas, estas transformaciones significaron una modificación sustantiva en la medida en que establecieron diferentes modalidades de ESCNNA y penas para cada una de ellas; y permitieron la creación y desarrollo de una herramienta institucional específica para abordar la problemática de manera coordinada: el CONAPEES.

Pero para comprender el surgimiento de esta normativa específica es necesario trazar un recorrido previo que implica el reconocimiento de mecanismos y tratados internacionales, con sus correspondientes ratificaciones en el ámbito nacional.

Es ineludible hacer referencia, como antecedentes relevantes en la materia, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el año 1981 (ratificada por Uruguay a través del Decreto Ley n° 15.164, en 1981); y la Convención

sobre los Derechos del Niño, del año 1989 (ratificada por Uruguay en el año 1990 a través de la Ley n° 16.137).

A su vez, otro hito significativo que es importante reconocer como antecedente es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como la Convención de Belem do Pará, del año 1994, ratificada por Uruguay en el año 1996 a través de la Ley n° 16.735 (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1994b). En ese mismo año, también se sancionó la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (OEA, 1994a), ratificada tres años más tarde por medio de la Ley n° 16.860.

Por otro lado, cabe destacar que entre los años 1996 y 2001 aparecen varios mecanismos internacionales sumamente relevantes y específicos en términos de ESCNNA. En primer lugar, en el año 1996 se desarrolla el Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los niños, que dio lugar a la denominada “Declaración de Estocolmo”, que instala la problemática en el centro de la discusión política de alto nivel, y a su vez realiza un llamamiento a la acción por parte de los Estados para actuar a nivel nacional y local. La definición de ESCNNA que se presentó en el marco teórico de la presente monografía toma la referencia de dicha Declaración.

Del mismo modo, en el año 2001, se desarrolla el Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, que da lugar al “Compromiso Global de Yokohama”, instrumento que refuerza los compromisos asumidos previamente por los Estados presentes en dichas instancias.

Y otro hito relevante data del año 1999, en el que se declara el Convenio n° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Este Convenio fue ratificado por el Estado uruguayo en el año 2001 a través de la Ley n° 17.298.

En el año 2002 surge el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. Dicho Protocolo fue ratificado por el Estado uruguayo a través de la Ley n° 17.559 al año siguiente.

Por otra parte, en el ámbito nacional, cabe destacar la sanción, pocos meses después de la Ley n° 17.815; de la Ley n° 17.823, el Código de la Niñez y la Adolescencia. Dicho Código,

además de adecuar la normativa nacional al enfoque de la Convención sobre los Derechos del Niño, estableció un conjunto de aspectos vinculados a la intervención sobre las violencias contra niñas, niños y adolescentes en términos generales. A su vez, cabe mencionar las modificaciones a dicho Código establecidas por la Ley n° 19.747 del año 2019 que crea una nueva institucionalidad para la intervención de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia (el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia -SIPIAV-).

En términos normativos, cabe mencionar que después del año 2004 existieron otras leyes que complementaron y ampliaron el marco de comprensión del conjunto de situaciones involucradas en la ESCNNA. Entre ellas, cabe destacar la Ley n° 19.580 “Ley de violencia hacia las mujeres basada en género”, del año 2017; y la Ley n° 19.643 “Prevención y Combate de la Trata de personas”, del año 2018. A su vez, en el año 2017 entró en vigor el nuevo Código del Proceso Penal en virtud de la Ley n° 19.293; a partir del cual los fiscales desempeñan un papel relevante en la investigación de los casos. Al mismo tiempo, dicho Código prevé que las víctimas puedan presentar las denuncias ante la fiscalía directamente.

Todas estas leyes se ven complementadas por resoluciones y decretos específicos, tales como la Resolución 1544/010, que establece el Día Nacional contra la Erradicación de la ESCNNA; o el Decreto 398/013 que obliga a los prestadores de servicios turísticos a colaborar en la prevención de la ESCNNA en la actividad turística, aplicando medidas que prohíban a sus empleados e intermediarios ofrecer servicios sexuales a los menores y a no ofrecer, ya sea de manera expresa o tácita, la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en sus programas turísticos.

Finalmente, cabe mencionar que en el marco de la Ley n° 19.889 “Ley de Urgente Consideración”; se crea un “Registro Nacional de Violadores y Abusadores sexuales”. Dicho registro, se prevé, debe incluir a los condenados por delitos previstos en la Ley n° 17.815.

6.2. Implementación de políticas públicas

Dado que la ESCNNA se trata de una problemática compleja en la que intervienen múltiples dimensiones, no resulta sencillo realizar una focalización que permita discriminar entre las políticas que se encuentran específicamente dirigidas a intervenir en ella, con relación a otras políticas cuya finalidad busca atender otras problemáticas vinculadas a la promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en general. Por este motivo, se realizará

una descripción de algunas políticas públicas que se consideran relevantes, sin desconocer por ello que pueden existir otras políticas asociadas cuya descripción excedería los límites del presente trabajo.

Uno de los hitos fundamentales en la construcción e implementación de políticas públicas relativas a la ESCNNA es la creación del CONAPEES. Como se mencionaba anteriormente, el CONAPEES es creado en el año 2004 por el Decreto 385/004 del Poder Ejecutivo. Es el órgano interinstitucional que elabora, propone y articula políticas públicas en relación a la problemática social que configura la ESCNNA. De acuerdo con el mencionado Decreto, el mismo funciona en la órbita del INAU, que lo preside y lo integra junto con el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Turismo, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A su vez, puede solicitar la participación de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, y de la Administración Nacional de Educación Pública. Tiene como asesoría permanente a un representante del Instituto Interamericano del Niño y de UNICEF.

Más allá de que la conformación de dicho Comité es, en sí mismo, una política pública, se considera como políticas relevantes aquellas que se desprenden de los Planes de Acción del CONAPEES.

El Primer Plan del CONAPEES fue elaborado en el año 2007 y replanificado en el año 2011 manteniéndose vigente hasta el año 2015 (CONAPEES, 2011). El mismo constaba de 8 subprogramas que jerarquizaban diferentes dimensiones de la intervención en la problemática, proponiendo para cada subprograma acciones y metas completas. Los subprogramas diseñados eran los siguientes:

1. Prevención (que comprendía, entre otras acciones, la realización de campañas de sensibilización comunitaria y la generación de una movilización social en torno al Día Nacional contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes).
2. Protección (que promovía la difusión de la normativa vigente y la adecuación de algunos aspectos específicos, y la creación de dispositivos específicos para la persecución efectiva del delito).
3. Atención (que buscaba favorecer la articulación de distintos espacios institucionales vinculados a la problemática promoviendo su involucramiento en la misma, tales como el sector turístico o educativo; y el fortalecimiento del sistema de respuesta para las situaciones

de vulneración de derechos identificadas).

4. Restitución (que promovía la creación de servicios especializados para el acompañamiento y la restitución de derechos de las víctimas).
5. Participación infantil y adolescente (que buscaba promover la participación protagónica de niñas, niños y adolescentes en acciones que sensibilizaran a esta población a través de concursos y encuentros).
6. Capacitación y producción de conocimiento (que intentaba crear herramientas para la producción académica sobre ESCNNA, y la formación de actores en diferentes áreas).
7. Funcionamiento y difusión (que procuraba garantizar una secretaría permanente para el CONAPEES, y generar acciones que permitieran dar a conocer la creación de dicho Comité entre las agencias del Estado y la sociedad en su conjunto).
8. Monitoreo y evaluación (generando mecanismos para evaluar la implementación del Plan).

Cabe destacar que desde un comienzo, el CONAPEES manifestó, en el marco de su Plan, las dificultades que acarrea la carencia de recursos con los que contaba, así como la complejidad que emanaba de su interinstitucionalidad.

El Segundo Plan del CONAPEES se implementó entre los años 2016 y 2021, y se estructuró en torno a seis componentes estratégicos (CONAPEES, 2016):

1. Promoción de derechos y prevención (procurando incorporar en este componente aspectos vinculados a la capacitación y sensibilización, tanto de la población en general como de actores específicos).
2. Protección (promoviendo la protección de niñas, niños y adolescentes)
3. Atención (centrando la mirada en la primera respuesta frente a una situación detectada, así como en la necesidad de fortalecer los dispositivos de atención especializada).
4. Creación y sistematización de conocimiento (procurando generar conocimiento que permita abordar el problema a nivel nacional y con sus diferentes características particulares en los distintos territorios)
5. Fortalecimiento institucional y comunicación (identificando que el CONAPEES requería de un proceso de fortalecimiento institucional para cumplir con su cometido de forma efectiva).
6. Monitoreo y evaluación (como herramienta indispensable para valorar y ajustar el rumbo de las acciones).

Los componentes estratégicos de este Segundo Plan se materializaban en torno a 100

acciones organizadas, cada una con sus metas e indicadores de cumplimiento, y detallando los organismos responsables de llevarlas a cabo.

En el marco de las acciones impulsadas por el CONAPEES, en el año 2013 el INAU crea el Programa Nacional de Atención Integral a Situaciones de Explotación Sexual Comercial y/o Trata de Niñas, Niños y Adolescentes. La creación de dicho Programa significó la primer experiencia a nivel nacional de un dispositivo dedicado específicamente a la atención de situaciones de ESCNNA. A este Programa responden los equipos del proyecto Travesía (que funcionan en Montevideo y Paysandú), y dos equipos itinerantes que son gestionados por organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática.

La concreción de las medidas previstas en los Planes mencionados, así como la implementación de estos equipos del Programa Nacional de Atención Integral fueron hitos sumamente significativos.

A su vez, estas líneas de acción se vieron complementadas por la concreción de guías y protocolos de actuación por parte de diferentes organismos del Estado. Entre ellos se puede destacar la Circular 172/2019 del Poder Judicial; el Protocolo de actuación en materia de trata de personas con fines de explotación sexual de la Fiscalía General de la Nación; el Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes del Ministerio del Interior; el Protocolo para el abordaje de situaciones de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud; o el Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social/INMUJERES.

6.3. Evolución de los datos solicitados mediante acceso a la información pública

Un primer elemento a considerar, con relación a la evolución de los indicadores de resultado en el transcurso del período analizado, es que ninguno de los organismos consultados posee información sistematizada desde el año 2004 hasta el año 2022; sino que los registros comienzan en el año 2013 para el INAU, en el año 2018 para la Fiscalía (coincidiendo con el primer año de implementación del Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay -SIPPAU-); y en el año 2012 para el Ministerio del Interior.

Además de estas dificultades en la posibilidad de analizar el período completo, también surge de las solicitudes de AIP realizadas los vacíos existentes en materia de registro y

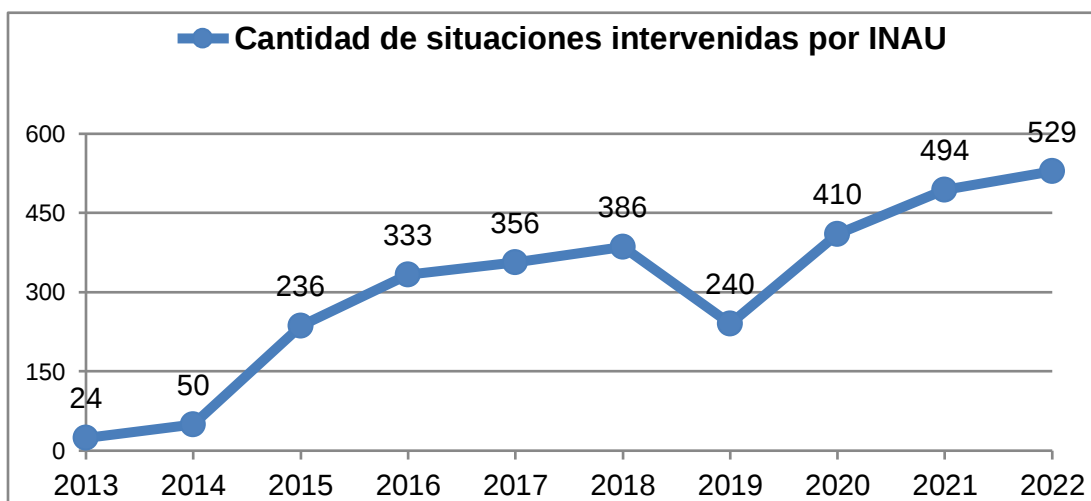
sistematización de datos en los diferentes organismos. En todos los casos la solicitud de AIP se realizó diferenciando la cantidad de personas con relación a la cantidad de situaciones (asumiendo que en el marco de una misma situación o caso podían estar involucradas diferentes personas particulares, tanto en calidad de víctimas como de victimarios); sin embargo la información recibida no permitió diferenciar estos dos aspectos, al mismo tiempo que algunas de las dimensiones solicitadas no fueron respondidas en los informes recibidos.

A continuación, se expresan algunos datos relevantes con relación a la cantidad de casos identificados y/o intervenidos en cada uno de estos organismos a lo largo del período analizado.

Más allá del pronunciado descenso en la cantidad de situaciones intervenidas por el INAU en el año 2019, la tendencia general del período registrado muestra una clara evolución (Figura 1).

Figura 1

Cantidad de situaciones de ESCNNA intervenidas por el INAU por año -2004/2022-

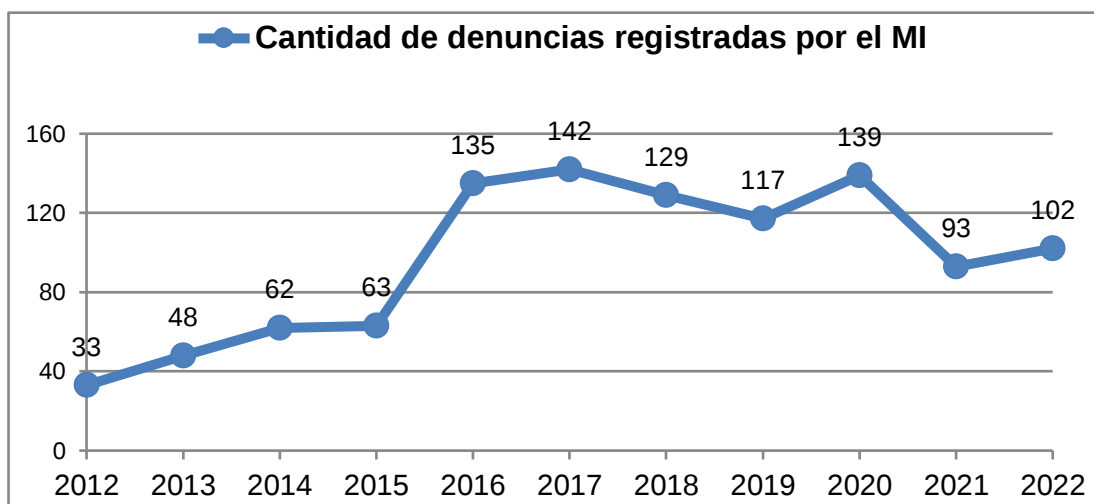


Esta tendencia muestra también un incremento en los registros del Ministerio del Interior (Figura 2).

Figura 2

Cantidad de denuncias de ESCNNA registradas por el Ministerio del Interior por año -

2004/2022-



En este caso, si bien existe una tendencia creciente en la cantidad de denuncias registradas, se evidencia una mayor irregularidad que lo que ocurría con relación a la cantidad de situaciones intervenidas por el INAU.

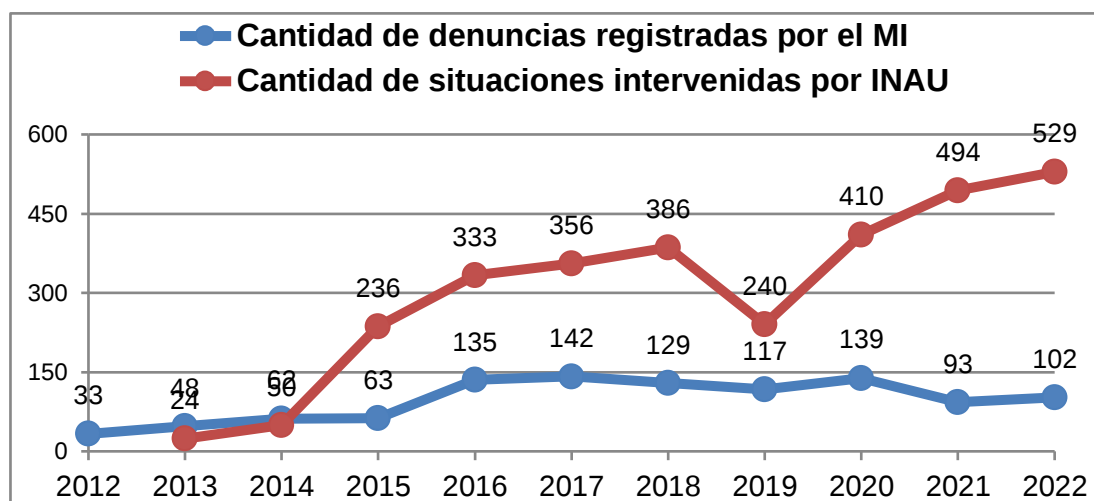
De hecho, resulta llamativa la comparación entre la cantidad de denuncias registradas por el Ministerio del Interior y la cantidad de situaciones de ESCNNA intervenidas por el INAU para el período señalado (Figura 3).

Si bien, como se señalaba anteriormente, no es posible establecer una relación lineal entre la cantidad de denuncias y la cantidad de situaciones intervenidas (dado que una misma denuncia puede involucrar a varias personas, tanto víctimas como victimarios; o no todas las situaciones intervenidas desembocan efectivamente en una denuncia), resulta llamativo que esta brecha entre ambos indicadores se amplíe con el paso del tiempo, dando lugar a la pregunta respecto de si existen situaciones intervenidas por el INAU que no necesariamente implican o desembocan en una denuncia policial.

Figura 3

Evolución comparativa de las situaciones de ESCNNA intervenidas por INAU y las denuncias

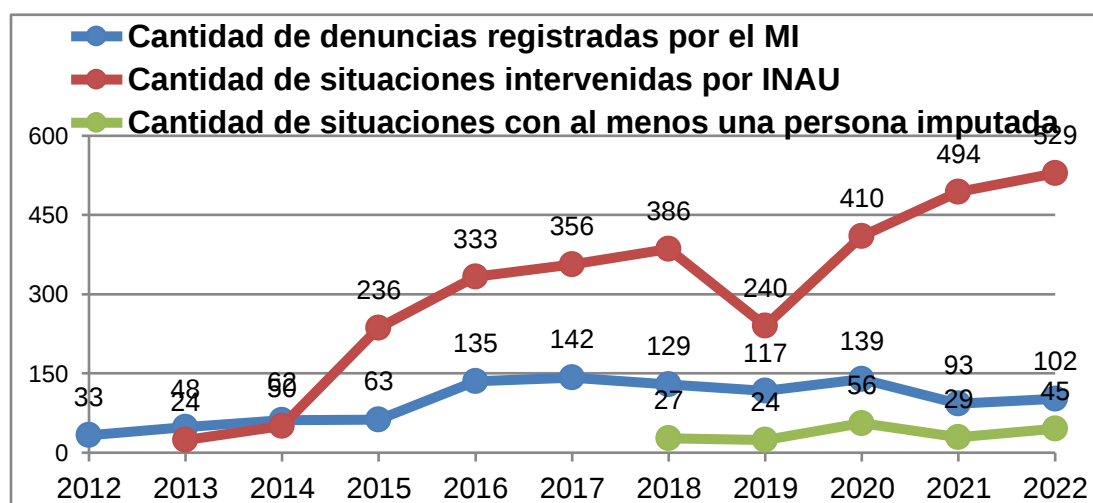
recibidas por el Ministerio del Interior



También cabe destacar que a partir del año 2019 las denuncias pueden ser realizadas de manera directa en la Fiscalía. Sin embargo, los datos aportados por dicho organismo muestran que de todos modos existe una brecha importante entre ambos indicadores.

Figura 4

Evolución comparativa de las situaciones de ESCNNA intervenidas por INAU, las denuncias recibidas por el Ministerio del Interior, y las imputaciones realizadas por la Fiscalía



En este sentido, los resultados de la solicitud de AIP realizada en Fiscalía (Figura 4) arrojan ciertos interrogantes. Cabe destacar que la solicitud de AIP realizada a la Fiscalía

indagaba respecto de las denuncias realizadas por las que hubiera, al menos, una persona imputada. Al respecto, cabe considerar que los tiempos que permiten la imputación de un delito pueden ser extensos. Sin embargo, también resulta llamativa la diferencia entre la cantidad de situaciones denunciadas con al menos una persona imputada y la cantidad de situaciones registradas por el Ministerio del Interior.

En todos los años del período analizado, la cantidad de situaciones de ESCNNA denunciadas sobrepasa ampliamente la cantidad de situaciones con, al menos, una persona imputada por la Fiscalía.

En este sentido, los datos recibidos parecieran evidenciar una realidad: podría afirmarse que si bien la problemática es cada vez más visible en el marco de las violencias contra niñas, niños y adolescentes, las instituciones aún no cuentan con los recursos necesarios para intervenir globalmente en la misma, siendo el acceso a la justicia y la posibilidad de que la justicia opere identificando a los responsables aspectos frágiles del sistema de intervención.

6.4. La valoración de diversos referentes en la temática sobre las intervenciones del Estado

El proceso realizado permitió relevar la mirada de diferentes actores que, desde diferentes institucionalidades y pertenencias, tienen vinculación con la temática de la ESCNNA. Las percepciones recuperadas a partir de estas entrevistas fueron organizadas en torno a cuatro dimensiones de análisis, vinculadas con el proceso de prevención y combate de la ESCNNA, la construcción de la temática como una prioridad en la política pública, el proceso histórico de la intervención del Estado uruguayo, y algunas tensiones asociadas a las y los sujetos que llevan adelante la intervención.

Estas dimensiones permiten complementar los aspectos identificados en los apartados precedentes de resultados, dando cuenta de qué impacto ha tenido el proceso de construcción de normativa y política pública, y aportando posibilidades de interpretación a las distancias existentes entre los indicadores registrados por las diferentes institucionalidades.

6.4.1. De la prevención al combate: un camino inconcluso

Uno de los elementos dialogados con las personas entrevistadas tuvo que ver con los

datos recibidos como indicadores de resultado de las diferentes agencias del Estado a las que se solicitó un AIP. Haciendo las advertencias necesarias respecto de las diferencias en las unidades de análisis solicitadas a INAU, Ministerio del Interior y Fiscalía, se dialogó con las personas entrevistadas respecto de sus perspectivas con relación a las diferencias entre la cantidad de situaciones intervenidas, las denuncias recibidas y las imputaciones realizadas.

El camino de acciones a realizar con la problemática implica un proceso que, según Fernández et al. (2022), inicia en la prevención (que incorpora la sensibilización, la capacitación y la investigación en la temática, entre otras dimensiones), la protección (que comprende la detección, la interrupción, el registro de situaciones, la atención a las víctimas, el acceso a la justicia y la persecución del delito); y la reparación integral del daño de las víctimas.

En el marco de este conjunto de acciones, la mirada de las personas entrevistadas reforzaba la hipótesis de que el acceso a la justicia y el accionar del poder judicial siguen siendo un elemento debilitado de la intervención del Estado uruguayo. Una de las personas entrevistadas, incluso, reforzaba que estos indicadores podrían ser aún más graves si se considerara las condenas efectivas que surgen de estos delitos.

“Y además, de esas pocas imputaciones, condenas debes tener muchísimas menos”

(Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

Todas las personas entrevistadas coinciden en que el Estado uruguayo ha realizado grandes avances en la temática en lo que respecta a la normativa.

“Estamos fortalecidos en lo que es legislación... pero creo que todavía estamos lentos en hacer efectivos los derechos; en que esa legislación sea efectiva” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

“En lo que es normativo, como país, no estamos mal... mejorable, por principio, siempre... claro que se puede mejorar. Pero creo que tenemos una normativa que se ha ido aggiornando y acompasando (...). El gran problema que seguimos teniendo son las prácticas (...). Seguimos adoleciendo de prácticas añejas. Nos cuesta en lo práctico y en la intervención cuestiones que en lo normativo ya están saldadas” (Entrevista a varón integrante del Ministerio del Interior, 30 de agosto de 2023).

A su vez, se reconoce que esta normativa se encuentra actualizada, y que está en consonancia con los estándares internacionales y con las exigencias referidas a los derechos humanos en general, y los derechos de niñas, niños y adolescentes en particular.

“El Estado uruguayo tiene un esquema normativo fuerte. Se le pone nombre, se tipifica los delitos en las distintas formas que tiene la ESCNNA que es un delito bien complejo (...). Es un Estado que ratifica los protocolos internacionales (...), que está al día”

(Entrevista a mujer integrante de Fiscalía, 22 de junio de 2023).

Sin embargo se reconocen las carencias existentes a nivel de la justicia.

“No podes proteger si no sancionas al culpable. El explotador no explota a un gurí... explotan de todos los gurises que tienen alrededor. Protección, sin persecución del delito, no anda” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

“Evidentemente hay una dificultad con el sistema de justicia. Porque más allá de que se puede entender que hay dificultades en penar a la persona que explota por la complejidad propia del delito, hay dificultades en la ruta que permiten que haya tan pocas condenas”

(Entrevista a mujer técnica de UNICEF, 25 de julio de 2023).

Existe una valoración por parte de las y los actores entrevistados con relación a la existencia del nuevo Código del Proceso Penal. Dicho Código, como se mencionaba anteriormente, permite que las personas puedan realizar una denuncia directamente en la instancia de la Fiscalía, hecho que permite un mejor acceso a la justicia.

“La posibilidad de que las víctimas puedan declarar en una sede administrativa que no es la policía, acompañadas por un técnico, que esto se haya promocionado (...). Todo esto permitió que haya un mayor número de denuncias” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía, 22 de junio de 2023).

Sin embargo, se reconoce que este sistema aún tiene diversas dificultades vinculadas a su implementación, que pueden desembocar en que las técnicas y técnicos que detectan situaciones en territorio, manifiesten ciertas resistencias a realizar las denuncias.

“Sigue pasando que hay técnicos que le tienen desconfianza a lo que hace la fiscalía...

Muchas veces la justicia revictimizó y revictimiza” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía, 22 de junio de 2023).

“A nivel de los técnicos y la denuncia hay un tema ahí... hay un temor enorme, que uno lo entiende, pero que visto desde una función pública no lo podés aceptar” (Entrevista a varón integrante del Ministerio del Interior, 30 de agosto de 2023).

“El poder judicial es una máquina de picadillo... la víctima tiene que decir algo acá, repetirlo allá, con el perito, en el juzgado...” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

Por otro lado, porque se asume que la fiscalía aún no cuenta con un nivel de recursos que le permita asumir esta problemática en toda su amplitud, tanto en términos de cantidad como en términos de cualificación de los recursos humanos.

“¿Cuán especializados somos? ¿Qué tan especializada es la justicia? Porque a la larga, al final del proceso llevamos estos temas a juicio con jueces penales” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

“La Fiscalía tiene una fiscalía especializada que es un recurso super valioso para la investigación del delito, y eso es una mejora en la política pública, pero eso no está en el interior del país. Entonces en la lógica montevideana logramos recursos para investigar, pero no hay en el interior. Además no hay policías especializados. Es muy difícil, y esto se sabe hace mucho y es un problema grave” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

“En Ministerio del Interior y en Fiscalía se ha crecido muchísimo en lo que son las puertas de denuncia, pero no hay un mirada de niñez y adolescencia” (Entrevista a varón integrante del Ministerio del Interior, 30 de agosto de 2023).

“Uruguay no tiene números de condenas porque Uruguay no tiene una fiscalía especializada en trata de personas” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

“Si tenés equipo especializado, pero con pocos recursos, tampoco podes hacer buenas investigaciones” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

“Los recursos que existen en la fiscalía son muy pocos (...). La fiscalía va seleccionando los casos más graves que son con los que va trabajando. Cada una de las fiscalías de delitos sexuales tiene un estante lleno de casos de trata y explotación, pero va trabajando con los que puede” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

Sin embargo, pensando en otras etapas del proceso de intervención del Estado, las valoraciones son diferentes, reconociendo que existe una mayor sensibilización con relación a la temática, y resaltando la importancia de los equipos territoriales para el abordaje de las situaciones de ESCNNA existentes.

“En la prevención y en la detección se ha avanzado. Que empiece a circular la información y que se hable del problema... yo ahí sí noto una mejora; se nota claramente el compromiso. Hoy no pasa que una escuela te diga que no tiene nada que ver con una situación” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

“En el área de la sensibilización es en donde ha habido más avances” (Entrevista a mujer representante de OSC, 16 de mayo de 2023).

“Se hicieron cosas para sensibilizar. La campaña “No hay excusas” sirvió. Porque si yo estoy sensibilizada y tengo la mirada atenta, más allá de que exista o no un protocolo, tengo claro que hay cosas que puedo hacer. Si trabajo en un hotel y veo un pibe que va con un señor, me llama la atención. Si soy un profe y veo que en un grupo hay una

estudiante que llega con cosas que no se podría comprar, empiezo a prestar atención, acercarme a los chiquilines” (Entrevista a mujer técnica de UNICEF, 25 de julio de 2023).

Como resultado de esto, se identifica un proceso de intervención del Estado que deja un camino inconcluso. Que inicia con valoraciones muy positivas respecto de la normativa diseñada, que continúa con una aprobación de la sensibilización del Estado y el reconocimiento de algunas estrategias a nivel general, pero que aún reconoce las debilidades existentes en términos de restitución de derechos y combate al delito.

“Se ha avanzado, se han creado comisiones, cosas que antes no existían. Pero aún falta mucho... falta crear los recursos para que desde todos los ámbitos podamos hacer efectivos los derechos, porque la prevención y el combate tienen que ir juntos. Si la red no cae, se puede rescatar a una chiquilina, pero mañana agarran a otra” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

“Si miro las políticas públicas, especialmente en la persecución del delito y la reparación del daño, no hay grandes avances” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

“Te falta el soporte para continentalizar la intervención (...). Por ahí tenés prevención, cuando hay un caso tenés apoyo psicológico, pero no tenés para la alimentación, no tenés para la vivienda, no tenés para otras cosas... entonces no estás entendiendo el problema ni puedes afrontarlo seriamente” (Entrevista a mujer representante de OSC, 16 de mayo de 2023).

“Para la protección de los gurises siguen habiendo problemas muy graves. Ahora se detecta más, sí, pero no hay recursos para proteger efectivamente. Tenés que entender el problema, entender el daño con los gurises, tener lugares de acogimiento cuando los gurises no pueden vivir con la familia porque ahí hay parte de la red de explotación... si

no tenés lugares adecuados para proteger, terminan los gurises internados... empieza una respuesta que es de violencia institucional” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

“Hay que fortalecer mucho más las rutas de atención, detección y de abordaje. Tenemos una normativa, una comprensión y una preocupación, pero todavía estamos frágiles en los mecanismos de detección y de respuesta” (Entrevista a mujer técnica de UNICEF, 25 de julio de 2023).

6.4.2. El largo proceso de acumulación institucional

La percepción en la que coinciden las personas entrevistadas, da cuenta de que el proceso de acumulación institucional es un proceso lento, en el que se manifiestan avances, pero no al ritmo o la velocidad que la problemática lo requeriría. Como señala Moreira (2019), las grandes transformaciones normativas acontecidas en Uruguay, especialmente durante el período de los gobiernos del Frente Amplio, no necesariamente pudieron ser acompañadas de transformaciones estructurales que dotaran de mayores recursos a todo el conjunto de instituciones dedicadas a la cuestión social.

En esto resulta evidente que existe un proceso de trabajo asumido por el Estado uruguayo con relación a la ESCNNA. Sin embargo, dado el carácter estructural y multidimensional de la problemática, las acciones parecieran resultar insuficientes.

“Podemos prevenir, podemos investigar, podemos trabajar con la sensibilización... pero lo que tenemos enfrente son cuestiones estructurales de un peso absoluto” (Entrevista a varón integrante del CONAPEES, 8 de mayo de 2023).

Como se señalaba anteriormente, el CONAPEES es creado en el año 2004, pero no fue hasta el año 2007 que inició su funcionamiento institucional. Este organismo es reconocido y valorado en cuanto a su composición, por el hecho de que permitió generar política pública en torno a la ESCNNA e involucró a diferentes agencias del Estado promoviendo la generación de políticas públicas a la interna de cada una de ellas.

“El CONAPEES permitió contribuir en la construcción de la ESCNNA como problema social. Todavía falta, sí. Pero como todos los temas de derechos humanos, es el resultado de una lucha y de un acumulado” (Entrevista a mujer representante de OSC, 16 de mayo de 2023).

“El CONAPEES o el SIPIAV son grandes cajas de resonancia... porque permiten ver el problema desde diferentes miradas... ver cómo lo piensan otros actores” (Entrevista a varón integrante del Ministerio del Interior, 30 de agosto de 2023).

“El CONAPEES pone el problema en la agenda política. Hubo un momento fundacional que viene de la mano con la necesidad de cumplir con los organismos internacionales... pero son avances, y a partir de ahí se generan acciones” (Entrevista a varón integrante del CONAPEES, 8 de mayo de 2023).

“La existencia de una intersectorialidad, y que esté la sociedad civil, el gobierno nacional, las agencias internacionales... eso le da legitimidad a un espacio que busca conceptualizar y trabajar en la temática” (Entrevista a varón integrante del CONAPEES, 8 de mayo de 2023).

Más allá de esta valoración, también se reconocen ciertas debilidades en su estructura, tanto con relación a su disponibilidad presupuestal para efectivizar por sí mismo algunas de las políticas que propone, así como por la capacidad de decisión y definición que mantiene con otras agencias del Estado, especialmente por quiénes son las personas de dichas agencias que participan y la capacidad de definición que tienen.

“Está toda la institucionalidad presente al momento de coordinar acciones, pero a esa institucionalidad hay que fortalecerla (...). Es un plan que, por ejemplo, no tiene un presupuesto asignado, sino que parte de las acciones que hacen las diferentes instituciones” (Entrevista a mujer técnica de UNICEF, 25 de julio de 2023).

“Aunque haya 50 instituciones del Estado integrando el CONAPEES, si no hay

presupuesto, queda en buenas intenciones y en la transpiración de los actores individuales que están comprometidos con el tema” (Entrevista a varón integrante del CONAPEES, 8 de mayo de 2023).

“Creo que hubo una intención de generar una coordinación amplia para la generación de políticas... el Ministerio de Turismo, INAU, la sociedad civil, el MEC, algunas áreas del Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, la ANEP... pero quienes iban tenían muy poco poder político. Entonces quienes iban, tenían que preguntar a otro. Y la capacidad de decisión del CONAPEES como ámbito de articulación, fue y es muy limitada” (Entrevista a mujer representante de OSC, 16 de mayo de 2023).

“Generar un plan intersectorial lleva plata, tiempo y gente; pero la realidad es que a veces no hay ni plata, ni tiempo ni gente” (Entrevista a varón integrante del CONAPEES, 8 de mayo de 2023).

Otro de los elementos mencionados a lo largo de las entrevistas guarda relación con el hecho de que, con el correr de los años, se realizó un proceso de acumulación institucional que no se encuentra libre de complejidad. Existen elementos que las personas entrevistadas identifican como superposiciones y contradicciones que, si bien debieran ser resueltas en la práctica concreta, aún establecen dificultades en el abordaje de la problemática. Estas situaciones se evidencian, al menos, en dos niveles: en el rol que adopta la Fiscalía con relación a las demás instituciones en el marco de la sanción del nuevo Código del Proceso Penal; y el lugar que ocupa el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas como ámbito interinstitucional creado por la Ley de Trata en su relación con el CONAPEES. Cabe mencionar, en este último caso, que si bien se reconoce la especificidad de la etapa vital como un elemento diferencial del CONAPEES, al mismo tiempo que se asume que el CONAPEES aborda diferentes modalidades de ESCNNA que no necesariamente se relacionan con la trata de personas, lo que algunas de las personas entrevistadas cuestionan guarda relación con la posibilidad material e institucional de participar de dos ámbitos de coordinación interinstitucional que, según su valoración, apuntan a fenómenos muy similares.

“A partir de la sanción del código procesal penal, aparece fiscalía a trabajar en ESCNNA. Al aparecer un nuevo actor trae ruidos con las otras instituciones que estaban y que eran los “dueños del tema”. Estaba INAU con un modelo de atención en articulación con la sociedad civil; la policía, que iba a buscar a la víctima y la traía... aún hay resquemores del viejo sistema con el nuevo sistema” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía, 22 de junio de 2023).

“Vos hoy tenés un Consejo Nacional de Trata de Personas, que está dirigido para pensar la trata con fines de explotación sexual y laboral. Que abarca a todas las etapas vitales, pero vos tenés un Consejo de Trata al que van exactamente las mismas instituciones que participan del CONAPEES. Creo que en la ingeniería institucional derrochamos energía” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía, 22 de junio de 2023).

“Capaz que las diferentes instituciones en los diferentes ámbitos, no nos solapamos tanto, o no sé si nos contradecemos. Pero lo que es seguro es que no trabajamos juntos...” (Entrevista a mujer técnica de INMUJERES, 7 de julio de 2023).

Otro de los elementos que aún se reconoce como debilidad para la intervención global del Estado en la problemática guarda relación con el hecho, constatado en apartados anteriores, de que los sistemas de información con los que cuenta Uruguay se encuentran fragmentados y con grandes dificultades de ser comparables entre sí.

“No tenemos sistemas de información que sean comparables y robustos... que permitan que lo que estamos mirando sea efectivamente así” (Entrevista a mujer técnica de UNICEF, 25 de julio de 2023).

“Es necesario que haya un sistema, no único, pero si articulado. Fiscalía registra unos casos, Ministerio del Interior los que son denunciados, pero hay que ver qué carátula se le pone y quién es el policía que lee una declaración y piensa que es un delito u otro... y el

INAU registra los casos que reciben los servicios con algún tipo de especialización en el tema” (Entrevista a varón integrante del CONAPEES, 8 de mayo de 2023).

“Una de las primeras cosas que aparece como necesidad tiene que ver con la generación de un sistema nacional de información con respecto a este tema (...). Necesitamos poder ‘matchear’ las bases de datos y ver un poco más globalmente el problema” (Entrevista a mujer técnica de INMUJERES, 7 de julio de 2023).

Esta situación fue señalada por la Relatora Especial sobre la venta, la explotación sexual y el abuso sexual de niños, cuando luego de su visita realizada en mayo de 2023 señaló que Durante mi visita, solicité datos concretos sobre todas las formas de venta, explotación y abuso sexual de menores. Se desconoce el alcance y la prevalencia reales de las diversas manifestaciones del abuso y la explotación sexual, ya que muchos de estos casos no se denuncian. Cabe señalar que, en los casos que sí se denuncien, se debería poner en marcha un sistema de recopilación de datos eficaz, exhaustivo y fiable para registrar esta información desglosada por edad, sexo, discapacidad, ubicación, raza, origen étnico y entorno socioeconómico. Estos datos se deberían recopilar de manera sistemática para registrar la magnitud del problema, la cantidad de casos denunciados, las investigaciones, los procesamientos y las condenas confirmadas para facilitar el análisis de la situación de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes, en particular de los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. (Singhateh, 2023, p. 7)

6.4.3. La (no)construcción de la prioridad en la política pública

De lo expresado anteriormente se desprende la necesidad de que la ESCNNA sea considerada como una problemática cuyo abordaje es prioritario para la política pública. La falta de presupuesto específico para el CONAPEES o la poca capacidad de definición de quienes representan en dicho Comité a las diferentes agencias del Estado, da cuenta de que, si bien los

avances registrados son significativos, aún la temática sigue disputando un lugar de visibilidad en la agenda pública.

“La política pública sobre ESCNNA era una política de no hacer. Capaz que hoy hay que reconocer algo de los avances... el problema se habla, se sensibiliza... hay una mejora en la detección de las situaciones, el tema está en la agenda pública, se habla en los medios” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

Respecto de esta situación, Meny y Thoenig (1992) expresan que una política pública, recordémoslo, es un conjunto de actos y de no actos. No intervenir, cuando un actor percibe que la situación es significativa representa para él una respuesta posible entre otras actitudes (...). Por otra parte, la actividad de un actor no se traduce únicamente en gestos concretos, materialmente identificables. Las respuestas pueden ser, al contrario, abstractas, simbólicas; pueden pertenecer al universo de los signos o del discurso. (p. 104)

Con relación a esta dimensión, cabe mencionar que muchos de los avances, aún en términos simbólicos o discursivos, provienen desde diferentes actores, tanto del sistema político como de la sociedad civil.

“Y ahora, por ejemplo, estamos ante un hecho inédito. Por primera vez en la historia de Uruguay se desafuera a un Senador de la República, y es nada menos que por este tema” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

En este sentido, resulta relevante caer en la cuenta de que las personas entrevistadas otorgan un papel relevante a las diferentes situaciones que por su repercusión en los medios de comunicación han instalado a la ESCNNA como una problemática visible a nivel público.

“Operación Océano metió el tema en la agenda pública, y hoy del tema se habla”

(Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

La valoración que las personas entrevistadas realizan con relación al papel de los medios de comunicación en su difusión de la problemática, no se encuentra libre de tensiones. Si bien

reconocen la importancia de que el tema esté instalado en la agenda pública, en ocasiones se reconoce que la forma de instalar y trabajar la temática entra en conflicto con los marcos éticos o normativos con los que debiera realizarse.

“El impacto mediático en parte sirve. Pero lo mediático hace que la víctima se asuste mucho, tiemblan (...). Pero por otro lado lo mediático ha fortalecido. Si bien al comienzo hubo algunos enojos, los medios han trabajado el tema con cuidado, han investigado, y han traído el tema a la agenda pública” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

“A nivel mediático aparece una cuestión más reactiva que proactiva... que igual no lo quiero desmerecer, porque también contribuye a instalar el tema” (Entrevista a mujer representante de OSC, 16 de mayo de 2023).

Sin embargo, todas las personas entrevistadas coinciden en que los avances necesarios en la temática han surgido y surgirán en la medida que la problemática se instale en la discusión pública, y que para ello es necesario instalar permanentemente el tema en la agenda tanto del sistema político como de la ciudadanía en su conjunto.

“Hay que volver a poner el tema en agenda. Eso nos ayuda a ir entrenando a una sociedad para que pueda identificar que esas cosas suceden. Eso es un rol que tiene que asumir el Estado” (Entrevista a mujer técnica de UNICEF, 25 de julio de 2023).

“Los tiempos de avance son tan lentos... sigue siendo invisibilizado... sigue siendo un tema que no lo vemos, que al Estado le cuesta ver y le cuesta dar pasos. Y hay que instalarlo... todo el tiempo, ver cómo se puede hacer para que se siga hablando del tema” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

6.4.4. Los sujetos que llevan adelante la intervención: ¿quién, cómo y por qué?

Un último elemento que se incorpora como transversal a las narraciones expresadas por las diferentes personas entrevistadas, guarda relación con la problematización respecto de

quiénes son las y los actores que llevan adelante las intervenciones realizadas en ESCNNA, sea por parte de diferentes agencias del Estado o de la sociedad civil.

Una primera dimensión con respecto a este tema, guarda relación con la falta de capacitación que se constata en los diferentes ámbitos en los que la problemática puede manifestarse. Si bien se reconoce que han existido avances en este ámbito, se menciona que aún son insuficientes.

“Hubo algunos avances mínimos en lo que es la capacitación.” (Entrevista a mujer representante de OSC, 16 de mayo de 2023).

“Todavía falta mucho más en la formación de lo que tiene que ver con los derechos” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

“Pasa que los defensores no tenían ni tiempo ni formación. Entonces, si no sabés nada del problema, si no sabés nada de infancia y además no tenés tiempo, tu defensa es pésima.

Los gurises, al final, tienen una mala defensa, y que no es por las personas sino por responsabilidad institucional... y los defensores también comparten esa preocupación” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

“Hay un tema de formación y de capacitación, incluso en las carreras donde estamos, que no colabora... hay muchas carencias en la formación específica en la mirada hacia niñez y adolescencia” (Entrevista a varón integrante del Ministerio del Interior, 30 de agosto de 2023).

Esta dimensión de la capacitación aparece como una dimensión sumamente problemática en el informe elaborado por la Relatora Especial sobre la venta, la explotación sexual y el abuso sexual de niños.

Es fundamental fortalecer las capacidades de todos los actores de los sectores públicos y privados en materia de supervisión, información y gestión de los problemas. Esto garantizaría un proceso más sostenido y coordinado para abordar los fenómenos de la venta, la explotación y el abuso sexual de menores (...). Es necesario que los

profesionales y funcionarios que trabajan con niños, niñas y adolescentes, o que están en contacto con ellos, tengan una comprensión más cabal de las diferentes manifestaciones de la venta, el abuso y la explotación sexual, de las medidas de justicia y de rendición de cuentas y de la dimensión de género. Nos referimos a la policía, al personal de seguridad, incluidos los desplegados en misiones en el extranjero, los trabajadores sociales, los docentes, los orientadores, los profesionales médicos y los jueces. (Singhateh, 2023, p. 8)

A su vez, otra dimensión presente en los relatos referidos a esta situación, expresa que las voluntades para instalar y abordar la problemática desde el ámbito de la política pública no quedan plasmadas en compromisos institucionales de largo plazo, sino que muchas veces se encuentran sujetas a las sensibilidades individuales de quienes coyunturalmente ocupan cargos de gobierno en las diferentes agencias del Estado.

“El Ministerio de Turismo siempre estuvo muy comprometido con el tema, pero ahí había un técnico que estaba muy metido en el tema, y una autoridad que en su momento se lo permitía” (Entrevista a varón integrante del CONAPEES, 8 de mayo de 2023).

“Hay un poco más de acciones, pero creo que tiene más que ver con la intención personal de algunas personas que están en lugares relevantes, que con una política que esté instalada” (Entrevista a mujer representante de OSC, 16 de mayo de 2023).

“Siempre somos las mismas caras que estamos atrás de esto... a veces, por suerte, hay caras nuevas, pero los avances siempre son por personas puntuales que aparecen” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

“Las instituciones tenemos protocolos para seguir. Pero muchas veces, más allá de la práctica o de la normativa va mucho en la persona, en la comunicación que se da y en cómo te entendés para articular con el que representa a la otra institución” (Entrevista a varón integrante del Ministerio del Interior, 30 de agosto de 2023).

Finalmente, una dimensión vinculada a los sujetos que llevan adelante las intervenciones

gira en torno a la interdisciplinariedad. Si bien este aspecto solamente fue mencionado de esta forma por una de las personas entrevistadas surge la necesidad de dar cuenta de la importancia que adquiere esta dimensión, más allá de la acción interinstitucional, en el abordaje de situaciones concretas en las que técnicos de diferentes áreas y disciplinas deben vincularse y trabajar conjuntamente en busca de la interrupción de una situación de vulneración de derechos, la reparación del daño y la sanción a los responsables.

“A los abogados les falta el trabajo en equipo con otras disciplinas... a veces se piensan que es una pérdida de tiempo” (Entrevista a mujer integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales, 28 de julio de 2023).

“Acordemos lo que tenemos que hacer juntos sí o sí... que los equipos de acceso a la justicia interlocuten de otra manera con los equipos psicosociales, porque hay articulaciones existentes desde hace un montón de años, pero hay cosas para profundizar” (Entrevista a mujer técnica de INMUJERES, 7 de julio de 2023).

“Hay que aprender a trabajar con la policía, con el psicólogo, con el trabajador social... necesitamos de eso” (Entrevista a mujer técnica de OSC, 6 de julio de 2023).

7. Consideraciones finales

Como conclusiones del presente trabajo surgen cuatro elementos fundamentales que resulta valioso señalar.

En primer lugar, la confirmación de que la temática ha registrado avances sumamente significativos en Uruguay durante el período señalado, pero que los mismos resultan insuficientes frente a la complejidad del fenómeno. Los datos señalados y la percepción de las y los actores coinciden en que la problemática es cada vez más visible en Uruguay; cada vez existen mayores mecanismos que permiten su detección y abordaje, pero aún se está lejos de encontrar soluciones relativamente firmes. En este sentido, podría considerarse que hasta el momento el Estado uruguayo ha logrado administrar esta problemática, pero aún se encuentra lejos de resolverla.

Frente a este escenario, del presente trabajo surge un elemento visible que evidencia la importancia de contar con mayores recursos presupuestales para el desarrollo de acciones por parte de los organismos competentes en la materia, especialmente el CONAPEES, permitiéndole el desarrollo de acciones específicas independientemente de las tareas de coordinación o articulación con otras agencias del Estado.

Por otro lado, se ha identificado la importancia de fortalecer la acción de las y los actores vinculados al sistema de justicia, tanto la Fiscalía como el Poder Judicial. Si bien en la actualidad existe una fiscalía especializada en Delitos Sexuales, Violencia Doméstica y Violencia basada en Género con turnos del 1° al 8°, y de los cuales los turnos 4°, 5°, 6° y 8° se especializan en delitos sexuales, de la información recolectada se desprende que estos recursos resultan insuficientes para dar cauce a todas las demandas que recaen sobre el sistema. Surge, por lo tanto, la necesidad de crear una fiscalía especializada en Trata de Personas y ESCNNA, que pueda encabezar la investigación y seguir los procesos vinculados a estos delitos, necesidad expresada por algunas de las personas entrevistadas.

A su vez, en este ámbito, se considera indispensable profundizar en la formación a los diferentes actores del Poder Judicial, abogados defensores, y funcionarios policiales; de forma tal que todo el proceso de investigación y sanción del delito se realice en un marco de acuerdos conceptuales y unidad de procedimientos.

Otra dimensión recogida durante el trabajo, se vincula con la necesidad de generar

sistemas de información confiables y articulados que permitan tomar una dimensión real de la problemática de aquellos ámbitos en los que su abordaje no pareciera ser efectivo. Además de las dificultades evidenciadas en términos de registro y seguimiento de los casos, surgen otros vacíos del sistema de información, como, por ejemplo, la posibilidad de realizar estudios de victimización u otros instrumentos que permitan dimensionar la problemática más allá de los casos identificados.

Finalmente, el último aspecto relevante identificado a lo largo del presente trabajo, tiene que ver con la importancia de conocer más en profundidad la problemática a través de la investigación científica. Surge la necesidad de profundizar en las modalidades actuales del delito para configurar una valoración de la adecuación de la normativa vigente a la realidad.

A su vez, se considera que es necesario seguir profundizando en la investigación con relación a la figura del explotador, estableciendo nuevas modalidades que permitan su identificación y comprender las dinámicas criminales que operan. En este sentido, también se considera relevante que la investigación en la temática pueda transversalizarse, e incorporar un enfoque de promoción y protección de derechos en vinculación con la investigación de género, la investigación criminológica, el lavado de activos y otros fenómenos que pueden estar asociados a este tipo de problemática.

El trabajo realizado ha permitido profundizar en diferentes aspectos y valorar la necesidad de involucrarse en la temática de manera profunda. Confío en que pueda ser un aporte para quienes utilicen este insumo para dar nuevos pasos y profundizar en el conocimiento y la intervención en una problemática que requiere del compromiso de la sociedad en su conjunto.

8. Referencias

- Alvarado, S., y Patiño, J. (2013). Reflexiones iniciales sobre la investigación en ciencias sociales en América Latina. En S. Alvarado, y J. Patiño (Eds.), *Jóvenes investigadores en infancia y juventud, desde una perspectiva crítica latinoamericana: aprendizajes y resultados*. Centro Editorial CINDE.
- Aries, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Taurus.
- Artazú, S. (2013). *Ausencias visibles y presencias invisibilizadas. Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y sistema de protección*. (Monografía de grado inédita). Universidad de la República, Montevideo.
- Baquero, R., y Narodowski, M. (1994). ¿Existe la infancia? *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, (6), 61-67.
- Bellof, M. (1999). Protección integral y situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. *Revista Justicia y Derechos del Niño*, (1), 9-21.
- Bengochea, E. (2015). *Las percepciones de los operadores que trabajan con niños, niñas y adolescentes en situación de calle respecto a los procesos de detección e identificación de situaciones de explotación sexual comercial*. (Monografía de grado inédita). Universidad de la República, Montevideo.
- Bustelo, E. (2007). *El recreo de la infancia*. Siglo XXI.
- Bustelo, E. (2012). Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano. *Salud Colectiva*, 8 (3). 287-298.
- Cafaro, A.L. (23 al 24 de julio de 2018). *Oídos sordos: La Explotación Sexual y Comercial en Niñas, Niños y Adolescentes (ESCENNA) en Uruguay*. [Ponencia] Primer Congreso Internacional en Defensa de la Inclusión, la Diversidad y el Género. Universidad de Salamanca, España.
- Cafaro, A.L., Porcelli, N., y Fuentes, M. (2018). “La Educación Popular como herramienta de intervención frente a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes” *Revista Regional de Trabajo Social*, 32 (73), 36-49.
- Carballeda, A. (2012). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Ed. Paidós.

- Castel, R. (2003). Empleo, exclusión y las nuevas cuestiones sociales. En R. Castel, A. Touraine, M. Bunge, O. Ianni, y A. Giddens, *Desigualdad y globalización. Cinco conferencias*. Buenos Aires.
- Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y Adolescencia. (2011). *Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes*.
- Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y Adolescencia. (2016). *II Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2021. 100 acciones acordadas*.
- Condon, F., da Cunha, M., y Tuana, A. (2019). *Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. Manual sobre conceptos básicos y herramientas de intervención*. El Paso, Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay
- Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños. (1996). *Declaración de la reunión realizada en Estocolmo con motivo del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños*.
https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/cedaw/mecanismos/iu_declaracion_explotacion_sexual.pdf
- Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños. (2001). *Compromiso Global de Yokohama*.
https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/1_d_h/1a.pdf
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw-Hill.
- De Paula Faleiros, V. (2000). La cuestión de la metodología en Servicio Social: reproducirse y representarse. En E. Borgianni, y C. Montañó (Org.), *Metodología y Servicio Social, hoy en debate*. Cortéz.
- Dilacio, G., Giorgi, V., y Varela, C. (2012). Las representaciones sociales acerca de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y su relación con los paradigmas vigentes en el campo de la infancia y la adolescencia. *Revista Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 2 (1), 170-200.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.

- Fernández, A., Fontela, L., Pérez, I., Caccia, M., Oria, E., y Camilo, C. (2022). *Diagnóstico del abordaje de las situaciones de explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes en Uruguay*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- García, J. (2015). *Explotación sexual a adolescentes en Uruguay: Problemática de extenso alcance social*. (Monografía de grado inédita). Universidad de la República, Montevideo.
- González, D., Bohm, S., Palomeque, N., Macagno, M., Veiga, M., y Palummo, J. (2012). *Explotación y desamparo. Informe sobre la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes mujeres en Uruguay*. Asociación Civil Servicios y acciones por la infancia, Fundación Justicia y Derecho.
- Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay. (2014). *Donde impactan las palabras. La explotación sexual en artículos de prensa escrita nacional*.
- Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay. (2019). *Informe de transición de gobierno período 2015-2020*. <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/2868-informe-de-transicion-balance-de-gestion-2015-2020-logros-y-desafios>
- Krug, E., Dahlberg, L., Mercy, J., Zwi, A., y Lozano, R. (2003). *Informe Mundial sobre la violencia y la salud*. Organización Panamericana de la Salud.
- Leal, M. (2001). *Construindo os fundamentos teóricos e metodológicos sobre o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual: um estudo preliminar*. Mimeo.
- López, R. (2013). *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: ¿desde dónde abordar la problemática?* (Monografía de grado inédita). Universidad de la República, Montevideo.
- Macagno, M., Bohm, S., López, A., Palomeque, N., Veiga, M., y Palummo, J. (2013). *Explotación e indiferencia. La explotación sexual comercial de niñas y adolescentes mujeres en Uruguay*. Asociación Civil Servicios y acciones por la infancia, Fundación Justicia y Derecho.
- Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J. I. (2018). *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI editores.
- Martínez, R. (2010). *Explotación sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes. De la vulneración a la protección de derechos: un camino posible*”. Centro de Investigación y Estudios Judiciales.

- Meny, Y., y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política.
- Mondragón Pérez, A. (2002). ¿Qué son los indicadores? *Revista de Información y Análisis*, (19), 52-58.
- Morales Saravia, V. (2008). *La explotación sexual comercial contra niños, niñas y adolescentes (ESCNNA): el trabajo infantil callejero como una "puerta" de entrada a la explotación sexual comercial niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Río Branco*. (Monografía de grado inédita). Universidad de la República, Montevideo.
- Moreira, C. (2019). *Tiempos de democracia plebeya. Presente y futuro del progresismo en Uruguay y América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa.
- Organización de las Naciones Unidas. (1981). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-sale-children-child>
- Organización de los Estados Americanos. (1994a). *Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores*. http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_interame_tr%C3%A1fi_interna_menor_18.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (1994b). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. "Convención de Belem do Pará"*. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Organización Internacional de las Migraciones. (2014). *Modelo de atención de INAU para situaciones de explotación sexual comercial infantil y trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual comercial*.

- Organización Internacional del Trabajo. (1999). *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil*.
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudio de Estado y Sociedad.
- Pardo, M. (2018). *Travesía: servicio de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual comercial y/o trata*. Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay.
- Pedernera, L. y Leopold, S. (2009). Llover sobre mojado. Consideraciones sobre infancia y adolescencia en el Uruguay de hoy. En M. De Martino (Comp.), *Infancia, familia y género. Múltiples problemas, múltiples abordajes*. Cruz del Sur.
- Pérez Cabrera, A. (2015). *Cuentos que no son cuentos: respuestas estatales a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Uruguay*. (Monografía de grado inédita). Universidad de la República, Montevideo.
- Pinheiro, P. (2010). *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Purtscher, L., Beramendi, M., Farías, C., Fernández, G., Guidobono, N., Palo, R., Prego, C., y Rodríguez, D. (2014). *Un secreto a voces. Percepciones sobre la explotación sexual comercial en Montevideo oeste*. Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay.
- Rostagnol, S. (2011). *Consumidores de sexo. Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Red Uruguaya de Autonomías.
- Saavedra, J. (2015). Cuatro argumentos sobre el concepto de intervención social. *Cinta Moebio*, (53), 135-146.
- Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill Education.
- Singhateh, M. (2023). *Observaciones preliminares de la Relatora Especial sobre la venta, la explotación sexual y el abuso sexual de niños*. Organización de las Naciones Unidas.
- Sosa, P. (2013). *Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes: la construcción social del problema. Cambios y continuidades en Uruguay*. (Monografía de grado inédita). Universidad de la República, Montevideo.

- Uruguay. (1981, agosto 4). Ley n°15.164. Aprobación de acuerdos internacionales. Derechos de género. <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15164-1981/2>
- Uruguay. (1990, setiembre 28). Ley n° 16.137. Aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/16137-1990/1>
- Uruguay. (1996, enero 5). Ley n° 16.735. Aprobación de acuerdo internacional - Derechos Humanos. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16735-1996/1>
- Uruguay. (1997, setiembre 9). Ley n° 16.860. Aprobación de acuerdo internacional - Tráfico de menores. <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/16860-1997/1>
- Uruguay. (2001, marzo 15). Ley n° 17.298. Aprobación de acuerdo internacional sobre trabajo infantil y menores. <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/17298-2001/1>
- Uruguay. (2002, setiembre 27). Ley n° 17.559. Aprobación de acuerdo internacional - Menores. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17559-2002/1>
- Uruguay. (2004, setiembre 6). Ley n° 17.815. Ley de violencia sexual contra niños, adolescentes o incapaces. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17815-2004>
- Uruguay. (2004, setiembre 7). Ley n° 17.823. Código de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>
- Uruguay. (2004, octubre 27). Decreto n° 385/004: Creación del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y la Adolescencia. <https://www.impo.com.uy/violenciasexual/#:~:text=Decreto%20N%C2%BA%20385%2F004%20de,Adolescentes%20en%20la%20actividad%20tur%C3%ADstica>
- Uruguay. (2010, noviembre 11). Resolución n° 1544/010: Declaración del Día Nacional contra la Explotación Sexual de niños, niñas y adolescentes. <http://impo.com.uy/bases/resoluciones/1544-2010>
- Uruguay. (2013, diciembre 13). Decreto n° 398/013: Obligación de los prestadores de servicios turísticos a colaborar con la prevención de la Explotación Sexual de niñas, niños y adolescentes en la actividad turística. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/398-2013>
- Uruguay. (2014, diciembre 19). Ley n° 19.293. Aprobación del Código del Proceso Penal. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19293-2014>
- Uruguay. (2017, diciembre 22). Ley n° 19.580. Ley de violencia hacia las mujeres basada en género. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

- Uruguay. (2018, julio 20). Ley n° 19.643. Ley de prevención y combate de la Trata de personas. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>
- Uruguay. (2019, abril 19). Ley n° 19.747. Modificación del capítulo XI de la Ley n° 17.823, Código de la Niñez y la Adolescencia. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19747-2019>
- Uruguay. (2020, julio 9). Ley n° 19.889. Aprobación de la Ley de urgente consideración. LUC. Ley de urgencia. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>
- Valles, M. (2007). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis sociología.
- Zina, T. (2018). *Proyecto Travesía. Servicio de atención a niñas/os y adolescentes en situación de explotación sexual comercial y trata*. Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay.
- Zizek, S. (2010). *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*. Paidós.

9. Anexo

Guiones de entrevista

Entrevista a integrante del CONAPEES

- ¿Cómo comenzó a trabajar en el campo de la ESCNNA?
- ¿Hace cuántos años que trabaja en la temática?
- Desde su recorrido y su conocimiento de otras experiencias, ¿cuál es la percepción que tiene respecto de cómo Uruguay interviene en la problemática?
- ¿Qué experiencias de otros países pueden ser significativas como modelo para tomar respecto de la intervención del Estado en la ESCNNA?
- ¿Cree que la creación del CONAPEES ha sido un cambio significativo en la intervención del Estado en la problemática? ¿Por qué?
- La conformación del CONAPEES prevé diversos integrantes de distintos órganos del gobierno nacional. ¿Cómo ha sido esta composición con el correr del tiempo? ¿Los diversos organismos han participado efectivamente de la acción del CONAPEES?, ¿ha servido para la intervención concreta en la temática esta composición heterogénea?
- En el año 2004 se sanciona la Ley N°17.815 que, de alguna manera, es la que da inicio a este camino de intervención del Estado en la problemática, ¿cuál cree que fueron las acciones más significativas que se realizaron desde ese momento hasta ahora? ¿Qué impacto cree que han tenido estas acciones en la realidad?
- ¿Cuáles siente, hoy en día, que son las principales fortalezas y los principales vacíos de Uruguay en términos de política pública contra la ESCNNA?

Entrevista a representante de OSC

- ¿Hace cuánto está vinculada a la temática de violencias contra NNA? ¿Cómo fue que empezó a intervenir en estas problemáticas?
- El CONAPEES prevé que ANONG forme parte de su composición a través de tres integrantes. ¿Qué mirada tiene respecto del CONAPEES?
- ¿Siente que la conformación del CONAPEES fue efectiva? ¿Cómo valora la participación de las diferentes agencias y organismos del Estado?

- ¿Cuál es su mirada respecto de la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA? ¿Qué valoración hace de las acciones que se han llevado adelante?
- Como sociedad civil, ¿qué aspectos de la política pública siente que debieran reforzarse para intervenir en esta problemática?
- ¿Cuáles son los principales vacíos que identifica en la intervención del Estado frente a la ESCNNA?, ¿y las principales fortalezas?

Entrevista a integrante de Fiscalía

- ¿Cuál es su vinculación con la problemática de la ESCNNA?
- ¿Qué acciones intenta adoptar la Unidad de víctimas en el momento en que recibe una situación de estas características?
- Las acciones que emprende la Unidad, ¿responden a convicciones personales o se encuentran estructuradas/protocolizadas orgánicamente?
- ¿Siente que el número de situaciones de ESCNNA que han sido intervenidas desde la fiscalía ha ido en aumento en los últimos años? En todo caso, ¿a qué atribuiría esa variación?
- ¿Cuál es su mirada respecto de la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA? ¿Qué valoración hace de las acciones que se han llevado adelante?
- ¿Qué aspectos de la política pública siente que debieran reforzarse para intervenir en esta problemática?
- ¿Cuáles son los principales vacíos que identifica en la intervención del Estado frente a la ESCNNA?, ¿y las principales fortalezas?
- ¿Conoce alguna experiencia internacional que sería bueno recuperar desde el Estado uruguayo para hacer frente a esta problemática?

Entrevista a integrante de OSC

- ¿Cuál es su vinculación con la problemática de la ESCNNA? ¿En qué momento de su recorrido se acercó a trabajar en ella?
- ¿Cuál es su mirada respecto de la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA? ¿Qué valoración hace de las acciones que se han llevado adelante?

- ¿Qué aspectos de la política pública siente que debieran reforzarse para intervenir en esta problemática?
- ¿Cuáles son los principales vacíos que identifica en la intervención del Estado frente a la ESCNNA?, ¿y las principales fortalezas?
- ¿Conocé alguna experiencia internacional que sería bueno recuperar desde el Estado uruguayo para hacer frente a esta problemática?
- Los datos del INAU con relación a la cantidad de situaciones de ESCNNA intervenidas han aumentado de manera sostenida durante los últimos 10 años. Sin embargo, las denuncias realizadas al Ministerio del Interior han sido mucho más irregulares, al igual que la cantidad de personas imputadas en Fiscalía. A su vez, existe una gran diferencia entre la cantidad de situaciones intervenidas por el INAU (529, para el año 2022), las denuncias recibidas por el Ministerio del Interior (102, en 2022), y la cantidad de denuncias con imputaciones de Fiscalía (45 en 2022). ¿A qué atribuiría esta gran diferencia en los indicadores de estos tres organismos?
- ¿Cuál es su mirada respecto de la relación entre la Ley de Trata y la Ley de Violencia Sexual contra NNA? ¿En qué se diferencian y en qué se complementan?

Entrevista a integrante de INMUJERES

- ¿Cuál es su vinculación con la problemática de la ESCNNA? ¿En qué medida el trabajo que realiza desde INMUJERES se vincula con esta problemática?
- ¿Cuál es su mirada respecto de la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA? ¿Qué valoración hace de las acciones que se han llevado adelante?
- ¿Qué aspectos de la política pública siente que debieran reforzarse para intervenir en esta problemática?
- ¿Cuáles son los principales vacíos que identifica en la intervención del Estado frente a la ESCNNA?, ¿y las principales fortalezas?
- ¿Conoce alguna experiencia internacional que sería bueno recuperar desde el Estado uruguayo para hacer frente a esta problemática?
- Los datos del INAU con relación a la cantidad de situaciones de ESCNNA intervenidas han aumentado de manera sostenida durante los últimos 10 años. Sin embargo, las

denuncias realizadas al Ministerio del Interior han sido mucho más irregulares, al igual que la cantidad de personas imputadas en Fiscalía. A su vez, existe una gran diferencia entre la cantidad de situaciones intervenidas por el INAU (529, para el año 2022), las denuncias recibidas por el Ministerio del Interior (102, en 2022), y la cantidad de denuncias con imputaciones de Fiscalía (45 en 2022). ¿A qué atribuiría esta gran diferencia en los indicadores de estos tres organismos?

- ¿Cuál es su mirada respecto de la relación entre la Ley de Trata y la Ley de Violencia Sexual contra NNA? ¿En qué se diferencian y en qué se complementan?
- En Uruguay existe el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas; y simultáneamente existe el CONAPEES... ¿cuál es la comunicación, relación o tensiones que existen entre ambos organismos?

Entrevista a integrante de UNICEF

- ¿Cuál es su vinculación con la problemática de la ESCNNA? ¿En qué momento de su recorrido se acercó a trabajar en ella?
- ¿Cuál es su mirada respecto de la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA? ¿Qué valoración hace de las acciones que se han llevado adelante?
- ¿Qué aspectos de la política pública siente que debieran reforzarse para intervenir en esta problemática?
- ¿Cuáles son los principales vacíos que identifica en la intervención del Estado frente a la ESCNNA?, ¿y las principales fortalezas?
- ¿Conoce alguna experiencia internacional que sería bueno recuperar desde el Estado uruguayo para hacer frente a esta problemática?
- El Estado uruguayo, ¿ha emprendido acciones en base a recomendaciones o proyectos de UNICEF con relación a la ESCNNA?
- Desde UNICEF, ¿se han hecho recomendaciones que no hayan sido tenidas en cuenta por los organismos del Estado?
- Los datos del INAU con relación a la cantidad de situaciones de ESCNNA intervenidas han aumentado de manera sostenida durante los últimos 10 años. Sin embargo, las denuncias realizadas al Ministerio del Interior han sido mucho más irregulares, al igual que la cantidad de personas imputadas en Fiscalía. A su vez, existe una gran diferencia entre la

cantidad de situaciones intervenidas por el INAU (529, para el año 2022), las denuncias recibidas por el Ministerio del Interior (102, en 2022), y la cantidad de denuncias con imputaciones de Fiscalía (45 en 2022). Más allá de que sabemos que no remiten a un mismo aspecto sino que miden tres partes diferentes del proceso de intervención, ¿a qué atribuiría esta gran diferencia en los indicadores de estos tres organismos?

Entrevista a integrante de Fiscalía de Delitos Sexuales

- ¿Cuál es su vinculación con la problemática de la ESCNNA? ¿En qué momento de su recorrido se acercó a trabajar en ella?
- ¿Cuál es su mirada respecto de la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA? ¿Qué valoración hace de las acciones que se han llevado adelante?
- En su caso, su vinculación formal con la problemática aparece una vez que se ha consumado un presunto delito. Pero ¿qué mirada tiene respecto de las acciones de prevención y detección de las situaciones de ESCNNA? ¿Siente que hay aspectos de la política pública que debieran reforzarse para intervenir en esta problemática?
- Desde su punto de vista, ¿qué fortalezas y qué debilidades tiene la normativa uruguaya para hacer frente a la ESCNNA?
- ¿Conoce alguna experiencia internacional que sería bueno recuperar desde el Estado uruguayo para hacer frente a esta problemática, tanto en término de normativa como de política pública?
- Desde su rol en la Fiscalía, ¿ha podido participar o su opinión ha sido tenido en cuenta para el diseño o implementación de alguna normativa o política pública en la temática? ¿Algún otro actor de la fiscalía ha podido hacerlo?
- Los datos del INAU con relación a la cantidad de situaciones de ESCNNA intervenidas han aumentado de manera sostenida durante los últimos 10 años. Sin embargo, las denuncias realizadas al Ministerio del Interior han sido mucho más irregulares, al igual que la cantidad de personas imputadas en Fiscalía. A su vez, existe una gran diferencia entre la cantidad de situaciones intervenidas por el INAU (529, para el año 2022), las denuncias recibidas por el Ministerio del Interior (102, en 2022), y la cantidad de denuncias con imputaciones de Fiscalía (45 en 2022). Más allá de que sabemos que no remiten a un mismo

aspecto sino que miden tres partes diferentes del proceso de intervención, ¿a qué atribuiría esta gran diferencia en los indicadores de estos tres organismos?

Entrevista a integrante del Ministerio del Interior

- ¿Cuál es su vinculación con la problemática de la ESCNNA? ¿En qué momento de su recorrido se acercó a trabajar en ella?
- ¿Cuál es su mirada respecto de la intervención del Estado uruguayo en la ESCNNA? ¿Qué valoración hace de las acciones que se han llevado adelante?
- En su caso, su vinculación formal con la problemática aparece una vez que se ha consumado un presunto delito. Pero ¿qué mirada tiene respecto de las acciones de prevención y detección de las situaciones de ESCNNA? ¿Siente que hay aspectos de la política pública que debieran reforzarse para intervenir en esta problemática?
- Desde su punto de vista, ¿qué fortalezas y qué debilidades tiene la normativa uruguaya para hacer frente a la ESCNNA?
- Desde su rol en el Ministerio del Interior, ¿qué fortalezas y qué debilidades tiene esta institución (Ministerio del Interior) para afrontar la problemática? ¿Qué pasos se han dado y en qué cosas aún es necesario seguir profundizando?
- ¿Siente que existe un trabajo articulado entre las diferentes agencias del Estado que intervienen en la problemática?