



**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Licenciatura de Trabajo Social
Tesis de Grado**

**Ausencias visibles y presencias invisibilizadas
Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y
Adolescentes y sistema de protección**

Autora: Silvina Artazú Baraibar

Orientador: Mag. Gustavo Machado

**Noviembre 2013
Montevideo - Uruguay**

INDICE

Glosario.....	4
Presentación.....	5
Introducción.....	6
Capítulo I: <u>Conceptualización de la Explotación Sexual Comercial</u>	9
Capítulo II: <u>Políticas públicas y dispositivos de protección a la infancia y adolescencia</u>	15
a. Marco legislativo.....	15
b. Políticas y programas sociales vinculados a la ESC.....	18
c. CONAPEES y el Plan para la Erradicación de la ESCNNA.....	20
Capítulo III: <u>Análisis de las acciones</u> :.....	22
a. Alcances del Plan para la erradicación de la ESC.....	32
b. Procesos de construcción del modelo de atención.....	35
Capítulo IV: <u>Supuestos de una política pública, entre lo posible y lo necesario</u>	36
a. Lo posible: políticas públicas de atención/protección.....	36
b. Lo necesario: un abordaje desde la integralidad.....	43
Capítulo V: <u>Consideraciones finales</u>	51
Bibliografía.....	54
Anexos:	
Anexo I.....	57
Anexo II.....	66
Anexo III.....	70

“... hay quienes observan la realidad tal cual es y se preguntan por qué, y hay quienes imaginan la realidad como jamás ha sido y se preguntan por qué no.”

George Bernard Shaw

GLOSARIO:

CDN: Convención de los Derechos del Niño.

CONAPEES: Comité Nacional Para la Erradicación de la Explotación Sexual

CNA: Código de la Niñez y Adolescencia.

ENIA: Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia

ESC: Explotación Sexual Comercial.

ESCI: Explotación Sexual Comercial Infantil.

ESCNNA: Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

MI: Ministerio del Interior

MSP: Ministerio de Salud Pública

NNA: Niños, Niñas y Adolescentes

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

SIPIAV: Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia.

PRESENTACIÓN

Este trabajo constituye la monografía de grado de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República; siendo en el curso de esta carrera que se profundiza con insumos teórico-metodológicos el interés personal por cuestionar y complejizar la realidad social en la que soy parte.

Particularmente la inquietud por estudiar y analizar la problemática central de esta monografía, se inicia en el marco de la materia Metodología de Intervención Profesional III, construyendo el proceso de praxis como proyecto de superación ante las condiciones objetivas del campo de lo posible, en torno a la problemática de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante ESCNNA).

Al finalizar ese proceso de primera aproximación al fenómeno de la ESCNNA, se visualizó que lo aprehendido teóricamente no se pudo materializar en la realidad práctica, en lo que se refiere a la intervención y abordaje profesional, dado que la resolución lograda en dicho proceso estuvo sujeta a los límites institucionales (en sentido genérico) de la actualidad nacional. Lo que obliga a problematizar la emergente emergencia de transformar esta realidad y cuestionar desde y hacia la disciplina las posibilidades e intereses reales para abordar la problemática en cuestión.

Esta experiencia, determinó el interés de problematizar el campo de lo posible del accionar institucional/profesional ante el problema en cuestión, especialmente en lo que refiere a la asistencia/protección a víctimas de la Explotación Sexual Comercial (en adelante ESC). Entendiendo que la amplitud de dicho campo, es el escenario para un adecuado abordaje de la realidad a partir de la toma de conciencia, es que se “...integra la teoría (el análisis científico) en la praxis revolucionaria y basa esta praxis en el conocimiento de la praxis histórica y del movimiento real de la sociedad” (Kosik, K. 1963:14).

INTRODUCCIÓN

Con el presente trabajo, se pretende realizar un análisis sobre la lógica de intervención institucional, en el ámbito de políticas públicas, en el cual se plasman programas, proyectos y planes en busca de alternativas para la resolución y superación de las diferentes vulnerabilidades que enfrenta la sociedad en la actualidad.

La ESCNNA, al vulnerar derechos de la infancia y adolescencia, constituiría un tema de interés científico, político y social de la actualidad, dado que afecta directamente lineamientos de la política de Estado llevada adelante a través de la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia (2004), junto a diferentes leyes, la planificación de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2010-2030), entre otros. Así como también, es de suma implicancia en el área social, entendiéndose que su objeto de investigación/intervención es el escenario de lo social, donde interviene para potencializar capacidades pero también problematizando y desafiando fenómenos estructurales.

Esta monografía tiene como tema de estudio: la “Asistencia/protección a la niñez y adolescencia víctima de ESC actualmente en Montevideo.” Centrando en el núcleo del trabajo como objeto¹ de investigación: la caracterización y problematización de los alcances del Plan Nacional para la Erradicación de la ESC en la intervención de INAU ante víctimas NNA de ESC. A partir de diversas líneas indagatorias y de cuestionamiento, se va determinando las mediaciones de dicho estudio.

De este modo, surgen interrogantes como: ¿Cuáles son las estrategias planteadas desde el Estado a través de políticas públicas para intervenir ante la ESCNNA? ¿Cuál es el rol del INAU desde el surgimiento del Plan? A través de las cuales, se busca alcanzar el objetivo propuesto de: Problematizar propuestas de protección en la esfera pública institucional ante la infancia y adolescencia víctima de ESC.

¹ “El objeto (...) no es nunca la totalidad de todos los fenómenos observables en determinado instante y lugar, sino siempre y sólo determinados aspectos, abstraídos de ella. El espíritu humano no puede jamás abarcar el conjunto, en el sentido de totalidad de los diversos aspectos de la situación real.”(Ibídem: 62)

Cabe especificar que por motivos metodológicos y considerando la extensión precisa para este trabajo, el desarrollo de éste se centra en la prostitución infantil y adolescente, debido a que constituye la modalidad más perceptible con la que se produce la ESC en Uruguay, configurando una de las formas más graves de violencia sexual. Lo que no significa que los otros tipos de explotación sexual no merezcan igual atención.

La metodología de análisis del proceso de investigación se desarrollará mediante la revisión bibliográfica de diversos estudios de monografías finales de grado y maestrías, investigaciones de la UdelaR, así como también se recabará información de artículos de prensa, con gran apoyo de la herramienta exploratoria realizando entrevistas en profundidad a profesionales y/o técnicos especialistas abocados en la temática; porque de la revisión bibliográfica, se evidencia gran déficit en lo que se refiere al análisis crítico-reflexivo sobre la ESC y particularmente sobre la protección y asistencia a víctimas en nuestro país, así como cierta ausencia de información cuantitativa (en lo que se refiere a número de víctimas detectadas, cantidad de explotadores procesados y/o identificados). Lo que se constituye como antecedente significativo, que señala la importancia de investigar, profundizar y acumular conocimiento de la realidad.

Se propone trabajar para la investigación sobre aspectos relacionados a los recursos existentes a nivel estatal, bajo el supuesto de la precariedad de políticas públicas y asistencia integral específica de este problema, quedando la verificación de dicho supuesto sujeto al resultado del proceso de investigación.

Para ello el desarrollo de dicho proceso se presenta estructurado en capítulos, es así que en el primer capítulo se elabora la conceptualización de la ESC como problemática central del objeto de estudio. Por tanto, en esta instancia inicial se hace referencia a definiciones expresas en diferentes escenarios institucionales, así como a las causas y consecuencias del fenómeno, continuando con la presentación de los diferentes tipos y formas con que se produce el fenómeno además de la prostitución infantil, siendo el mecanismo de explotación en el cual se centra la atención en esta oportunidad.

En el segundo capítulo se realiza una aproximación a los dispositivos de protección vinculados a la ESCNNA, realizando una reseña superficial del marco legislativo en torno al tema y se continúa con la caracterización de programas vinculados al abordaje, considerando la creación de CONAPEES y su Plan de Acción como principal estrategia a nivel estatal para abordar la problemática, siendo el mismo un cimiento para la formación del actual Programa de Abordaje a Situaciones de ESC.

Se continúa el trabajo con el tercer capítulo, al efectuar el análisis de las acciones realizadas y el alcance de las mismas, particularmente a lo que se refiere a los alcances del Plan para la Erradicación así como los avances/dificultades en la construcción de la transformación en post de contar con nuevos dispositivos de atención, considerando que si bien el Programa aún no ha sido ejecutado en todo el territorio Nacional, éste permite en conjunción con lo efectivizado hasta el presente analizar las ausencias visibles y presencias invisibilizadas en torno al tema.

Finalizando dicho análisis en el cuarto capítulo en el cual se presentan los supuestos que se entienden necesarios para la elaboración de una política de atención/protección, problematizando en relación a los dispositivos con existencia posible, como ser políticas públicas con recursos e implementación acorde, así como lo que se entendería como lo necesario, señalando en este sentido la implicancia de realizar un abordaje desde la integralidad.

La monografía finaliza con el quinto capítulo, en el cual se presentan las consideraciones finales sin contar con conclusiones acabadas por tratarse de un proceso de investigación, el cual se realiza sobre un tema que somos parte así como de las características que lo generan; problematizando desde una práctica determinada que visualiza a la infancia como “...vida emergente que representa una ruptura y también la posibilidad de una discontinuidad radical con lo existente. (...) ello implica la (...) infancia en su dimensión emancipadora.” (Bustelo, E; 2011: 16) Lo que significa un desafío para el Trabajo Social que interviene donde se producen/destruyen las herramientas y posibilidades para dicho proyecto.

CAPÍTULO I:

Conceptualización de la Explotación Sexual Comercial Infantil

En la comprensión de la problemática a tratar, la asistencia/protección a víctimas de ESC, es fundamental conceptualizar qué se entiende por Explotación Sexual Comercial, así como analizar factores multilíneales que están determinados y son determinantes de la misma.

La ESC se trata de un fenómeno estructural, en el cual se expresan intensamente las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales, atentando a la integralidad de los Derechos Humanos y coloca a la infancia en gran desprotección, lo que conforma escenarios de extrema fragilidad y precarización.

Si bien este estudio hace referencia explícita a la ESCI, la misma, al igual que la explotación sexual no comercial o abuso sexual, es una forma grave de maltrato infantil, entendido como “...toda acción u omisión intencional que provoque daño físico o psicológico en niños, niñas y adolescentes, practicada por los adultos encargados de su cuidado y desarrollo.” (ANEP-CEP; 2007:15)

En torno a la ESC, se evidencia un proceso histórico evolutivo en definiciones planteadas a partir de 1996 en el Primer Congreso Mundial contra la ESC de Niños, en el cual se define que:

“...La explotación sexual comercial de los niños es una violación fundamental de los derechos del niño. Ésta 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. [...Lo que...] constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud.” (Martínez, R; 2008: 6)

En la definición anterior, la ESC es entendida como una de las materializaciones de la “cuestión social” y su manifestación mediante la desigualdad de poder y el abuso de éste frente a la sumisión, degradación y explotación de los más vulnerables. En esta situación, los NNA pierden su valor humano propio y no se visualiza lo que realmente implica esta problemática estructural, resultante de las relaciones sociales condensadas en un modelo

patriarcal con desigualdad de oportunidades, que trasciende la situación de pobreza. Son expresiones actuales de flagelos que han existido siempre, sin ser percibidos con la complejidad y cuestionamiento requerido.

Continuando con las definiciones planteadas en distintos escenarios y momentos, se considera que

“...esta práctica es determinada no sólo por la violencia estructural (telón de fondo) sino también por la violencia social e interpersonal. Es el resultado también de las transformaciones ocurridas en sistemas de valores arbitrados en las relaciones sociales, especialmente el patriarcado, el racismo y la exclusión social, antítesis de la idea de emancipación de las libertades económicas, culturales y de las sexualidades humanas.”
(Leal en: Martínez, R; 2008: 9)

Se entiende que los consumidores pueden no reconocerse como explotadores, dado que “...los sistemas de creencias que habilitan [la ESC] son aquellos que no cuestionan la demanda de relaciones sexuales pagas de adultos con personas menores de edad...”², constituyéndose en prácticas simplificadas en un sistema de valores que conforman la complejidad y multicausalidad de una realidad atravesada por aspectos histórico-sociales que hacen a la construcción de esta problemática. Donde se pierde la percepción de que una persona en estado de indefensión es el medio de satisfacción sexual para otra persona a través de la dominación y sometimiento, que (según varios estudios) es lo que gratifica al abusador.

Esta última apreciación se relaciona con la definición de ESC entendida como

“...toda actividad en que una persona usa el cuerpo de un niño, niña o adolescente para sacar provecho sexual y/o económico, basándose en una relación de poder. Se considera explotador tanto al que ofrece a otro la posibilidad de participar en la utilización del niño o niña (proxenetas y redes) como al que mantiene el contacto (clientes), sin importar si la relación es ocasional, frecuente o permanente (SENAME en Martínez, R; 2008: 10).”

Por otra parte, en el amplio y diverso escenario que se materializa la explotación sexual, se evidencia gran conmoción entre vínculos socio-afectivos y una pobreza simbólico-cultural,

²Documento interno de INAU, obtenida en la entrevista realizada el 17 de setiembre de 2013 al Dir. del Programa de Abordaje a Situaciones de ESC, Ps. Sergio Pereira. Material sin publicar

que no sólo y/o necesariamente se vincula con la pobreza económica. Lo que se contrapone a uno de los mitos más arraigados a lo largo de la historia acerca de este problema, el cual establece que: la ESC solo ocurre en sectores pobres. Tal vez por esta percepción, se manifiesta cierta sumisión de la sociedad, evidenciando la falta de compromiso en dismantelar fenómenos altamente complejos, transversalizado por subjetividades y estereotipos que superan la exclusividad de lo económico como dimensión determinante de sí.

En este contexto, no se visualiza al niño como persona sujeto de derechos, siendo

“...un problema antiguo, que se acepta socialmente, sobre todo cuando está asociado a la mendicidad y a la supervivencia. Sin embargo, se trata de una grave violación de los derechos de los niños y niñas en que, por medio de la violencia, se intenta doblegar sus voluntades, usando la degradación, la fuerza física o la agresión psicológica (Ibídem).”

Así, se presenta la naturalización como caracterización social, de aceptar fenómenos “antiguos” como costumbre, como si se tratara de factores impuestos por un orden ya establecido con el cual, sólo nos correspondería convivir o sobrellevar.

Por tanto, es un problema que se potencializa al ser entendido (tanto por los que conforman la red de explotación, como por parte de la sociedad) como un medio de subsistencia o una “ayuda” por parte de los que realizan el pago³; también al ser concebidas como “niñas prostitutas” se las estigmatiza desde una categorización que connota voluntad de quien se expone, seduce para lograr algo buscado, provocado, como elección personal, e impide el trato que merece un problema que “somete” a la que en realidad es una víctima de la explotación.

De esta manera, es un problema que no se visualiza desde la sociedad ni en la sociedad como flagelo, desconociéndose su amplitud tanto cualitativa como cuantitativamente, por ejemplo en relación al daño y consecuencias de haber sido tratado/a como mercancía, así como la ausencia de información acerca de la cantidad de NNA afectados por el fenómeno,

³ Se comparte la postura del estudio realizado por OIT-IPEC (2007:41) que al analizar la definición de ESC manifiesta en Estocolmo (1996), ‘...se acordó (...) sustituir la idea de remuneración por la de pago, que no implica que el dinero compense o <remuneré> el abuso cometido.’

conociéndose únicamente el número de denuncias a nivel judicial y penalmente realizadas, siendo 50 en el último año (Anexo II). Pero se identifica que una “...alta proporción de las situaciones ocurren en las zonas francas, portuarias, zonas fronterizas, zonas divertimento y turísticas.”⁴

Se entiende la ESC como expresión de una crisis estructural dado que es una interacción entre aspectos étnicos-raciales, políticos, culturales y económicos. Provocando el abuso de poder, coerción, violencia, comercialización (de una persona que es entendida por otra como de su propiedad), exclusión y sometimiento (basado en la dominación de género). Un poder que siempre es omnipresente cuando se trata de relaciones marcadas por diferencias generacionales, lo que conlleva un vínculo vertical, entre una persona que impone y otra que se encuentra en lugar de subordinación. (CONAPEES; 2007:7).

Llevando al extremo la vulnerabilidad de niños y adolescentes, se entiende que al ser víctimas de ESC

“...flotan en una especie de nadie social, no integrados [...ya que...] cuando uno ha edificado su identidad social sobre una base que se desmorona, es difícil hablar en nombre propio, aunque sea para decir no. La lucha supone la existencia de un colectivo y de un proyecto para el futuro.” (Castel, R; 1997:416)

A lo anterior se suma que la identidad social puede ser entendida como vínculo de integración social cuya construcción y reproducción se hace a partir entre otros elementos, de la protección y fomento de la autonomía del sujeto.

Las diferencias de género y/o desigualdades con un sentido adulto-céntrico, se producen y reproducen constantemente en la vida cotidiana, dado que a través de diferencias biológicas entre una persona y otra, se construye cierto determinismo social en la forma de relacionarse, así como en el modelo impuesto culturalmente del “deber ser” según determinada característica biológica, como el ser hombre o ser mujer, niño o adulto. Lo que contribuye a relaciones asimétricas con usos de poder desiguales, entendidas como algo natural y no como una construcción socio-cultural, transmitida y aprendida entre

⁴ Documento interno de INAU *Ibíd.*

generaciones, reproduciendo modelos de socialización dotando de jerarquía y poder a los varones. Lo que vulnera la dignidad humana esencial para el respeto y reconocimiento fundamentalmente de niños, niñas y mujeres.

Es “...en una sociedad que se vuelve cada vez más una sociedad de individuos [...provocando...] la promoción del individualismo, de las dificultades y los riesgos de existir como individuo” (Ibídem:466), que se establecen relaciones visualizando al otro como medio o instrumento para el provecho y capitalización propia. Esta individualización genera “...vulnerabilidad [...y...] alimenta las turbulencias que debilitan las situaciones logradas y deshacen las estabildades aseguradas. (...) La vulnerabilidad (...) ha marcado la condición popular con el sello de incertidumbre, y casi siempre de la desdicha” (Ibídem:17). Las personas víctimas de esta vulnerabilidad sometidas ante la red de explotación sexual, son desdibujadas como sujetos (por parte de consumidores y/o explotadores) y pasan a la desdicha de ser tratados como objetos sexuales y mercancía, provocando la pérdida de la inocencia en la infancia y el reconocimiento de sí mismo como tal.

Con esto, se materializa la “cosificación” de las relaciones sociales, así como con la consideración de la infancia (en este caso) como mercancía, en una actividad atravesada por el fetichismo. Entendiendo así la fetichización de la infancia, que se produce por la mercantilización del sexo y del cuerpo, olvidando que son personas-sujetos de derechos. Fenómeno que se produce actualmente, cuando

“...en la sociedad de mercado la sexualidad es otro bien de consumo que se puede adquirir. (...) convirtiéndose en simple valor de cambio. (...) el cuerpo adquiere ese estatus de mercancía y se crea una industria del cuerpo, en la que se ha convertido en fetiche, en objeto de consumo” (OIT-IPEC; 2007:37).

Por su parte, los valores transmitidos y evidenciados con la manipulación de los medios de comunicación (fundamentalmente a través de cierta programación de los canales de televisión, así como distintas formas de publicidad) al servicio del capital logran la pasividad social y contribuyen a legitimar y sostener

“...las redes de tolerancia e impunidad que existen en nuestra sociedad y que nos hacen desviar la mirada, a veces por indiferencia, a veces por miedo o por no saber qué hacer, pero que nos ubican muchas veces en cómplices de la violencia.” (BICE; 2002:21)

Junto a las conceptualizaciones planteadas, se definen las siguientes modalidades de explotación sexual: prostitución, pornografía, trata y turismo sexual infantil.

Prostitución infantil se entiende como

“...una forma de violencia, explotación y victimización de personas menores de edad en la que, a través de la cosificación de sus cuerpos y su sexualidad, se asumen éstos como mercancías para su comercialización organizada o no por redes de personas prostituyentes. Es la modalidad de explotación sexual más común en nuestro país.” (CONAPEES; 2007:15)

Es importante hacer referencia al término “explotación” y señalar la mención de “personas prostituyentes”, dado que la persona en etapa de crecimiento y desarrollo no toma la decisión, no elige prostituirse, sino que es prostituido por el adulto. (SENAME; 1996)

La *pornografía* es la producción, comercialización, divulgación por cualquier medio, de material en que se utilice la imagen de un niño o representación de sus partes genitales en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, con fines primordialmente sexuales. (CONAPEES; 2010:15)

Por *trata con fines sexuales* se entiende a la transacción en el cual un niño es transferido a cambio de remuneración con fines de prostitución. (Ibíd.)

Y finalmente *turismo sexual* corresponde a la

“...explotación sexual de personas menores de edad por parte de extranjeros que visitan el país en calidad de turistas. Incluye la promoción del país como un punto accesible para el ejercicio impune de esta actividad por parte de nacionales y extranjeros.” (Ibíd.:16)

Estas modalidades de explotación sexual presentan como común denominador las características planteadas por Rozanski, C (2005), que comprenden el escenario del fenómeno, víctima y explotador. Entre ellas está el “secreto” impuesto por el explotador a través de “amenazas” y a la vez, asumido por la víctima ya sea por sentir miedo a las

consecuencias y culpa por la situación. Asimismo el secreto hace al silencio que hay en torno al tema, dado que se habla poco y/o se oculta en el propio entorno lo sucedido.

Otras características son: la “confusión” más acentuada cuando el abuso se produce por personas que hacen parte de los afectos de la víctima, provocándole una mezcla de sentimientos entre el terror, la culpa y la aceptación derivada ésta de la manipulación del agresor, así como la “responsabilidad” transferida a la víctima con argumentos incoherentes como ser: “el acusado fue provocado”.

De este modo, el daño causado implica “trastornos psicológicos”, relacionados con la autoestima, vergüenza, miedo; lo que hace adquirir un “mecanismo de disociación” como forma de defensa, buscando separar el cuerpo y la mente, así como los sentimientos y los recuerdos, tratando de atenuar el trauma vivido. Estas características (solamente mencionadas) hacen a la emergencia de contar con instrumentos para la restitución del daño y sus secuelas, los que se presentarán en el próximo capítulo.

CAPÍTULO II: Políticas públicas y dispositivos de protección a la infancia y adolescencia

a.- Marco legislativo

En 1989 se aprueba la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) por las Naciones Unidas y es ratificada por Uruguay en 1990, con la cual se produce el cambio de paradigma que significó el pasaje de la doctrina de la situación irregular manifiesta en el Código del Niño de 1934, a la doctrina de protección integral. (García Méndez, E. 1994) Esta reforma implica el cambio de concepción del niño como objeto de tutela, a un paradigma que los reconoce como sujetos de derechos sociales e individuales específicos, estableciendo un equilibrio entre los derechos de autonomía y su necesidad de protección. Lo que marca un proceso histórico-evolutivo respecto a la percepción de la infancia.

En el marco de la reforma mencionada, se formuló el Código del Niño y Adolescente (en adelante CNA) sancionado en el año 2004 con Ley 17.823, incorporando el concepto de corresponsabilidad entre Estado, familia y sociedad, representando un gran avance en términos jurídicos. Manifestando en su artículo 20 (UNICEF; 2004) la necesidad de implementar políticas sociales básicas, complementarias de protección especial y de carácter integral, respondiendo al principio de universalidad de los derechos. Con ello se entiende, que para lograr que las políticas de infancia tengan el alcance universal, exigido en la CDN y ratificado por el CNA, recíprocamente se deben formular políticas específicas, que signifiquen integridad en la atención particularmente a víctimas como las que viven situaciones de ESC.

Con este Código se produce un nuevo cambio institucional, a través de la transformación del INAME a INAU, siendo éste

“...el órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país y, su vínculo familiar, al que deberá proteger, promover y atender con todos los medios a su alcance. Deberá determinar, por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos y privados” (Ley 17.823. 2004:18).

Para lo cual, esta institución integra programas de gestión directa y realiza convenios con organizaciones no gubernamentales para brindar atención a la infancia víctima de diversas situaciones de violencia, maltrato y abuso sexual.

Uruguay presenta avances sustantivos en relación a funciones competentes a los poderes del Estado, tanto a nivel del legislativo como al ejecutivo, respondiendo como Estado partícipe del escenario internacional, y asumiendo una serie de compromisos en torno a la protección de la infancia y la adolescencia.

Señalando entre estos avances, las ratificaciones de cuerpos legales relacionados a la ESC, como ser: la entrada en vigor en 2001 del Convenio 182 de la OIT asumiendo la responsabilidad de adoptar medidas que eviten las peores formas (intolerables) de trabajo infantil, incluyendo en esta categoría la explotación sexual. (CONAPEES; 2010)

También, en 2002 el decreto de Ley 17.559 que aprueba el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Así como en el año 2004 la Ley 17.815 sobre Violencia Sexual Comercial y No Comercial cometida contra Niños, Adolescentes o Incapaces, con la penalización del cliente y producción, distribución de material pornográfico.

En el marco de la CDN en el artículo 19 se expresa que

“...los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger el niño contra toda forma de prejuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual...” (CDN; 1989:11)

También en el cuerpo de la CDN el artículo 39 manifiesta la responsabilidad de los Estados partes de

“...promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, abuso y explotación. (...) Esta recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí y la dignidad del niño.”

Particularmente en Uruguay por la responsabilidad asumida como Estado integrante de la Convención, se especifica en el artículo 15 del CNA sobre protección especial, que “El Estado tiene la obligación de proteger especialmente a los niños y adolescentes respecto a toda forma de: abuso sexual o explotación de la prostitución (...) hostigamiento (...) tratos crueles, inhumanos o degradantes...” (Ley N° 17.823 en: www.parlamento.gub.uy)

A pesar de ser un tema que no se solucione exclusivamente a través de la judicialización, cabe señalar avances en la órbita judicial. En el año 2002 se crearon los Juzgados de Familia Especializados en Montevideo, con competencia para atender situaciones de urgencia de vulneración de derechos de NNA.

En el año 2008, se crearon los Juzgados Especializados en Crimen Organizado, dos fiscalías y dos defensorías de oficio especializadas en crimen organizado, estos tienen

competencia nacional respecto a las denuncias de casos de ESCNNA (entre otros delitos complejos). Para que se desarrollen investigaciones en este ámbito debe tratarse de una red delictiva, compuesta por más de tres personas con determinada jerarquía entre sí y que a su vez realicen esta actividad habitualmente. (Prego, C. y Tuana, A; 2013)

b.- Políticas y programas sociales vinculados a la ESC

Con el nuevo Gobierno de izquierda (marcando “supuesta” diferencia con los que fueron gobiernos “tradicionales”), se formula una reforma en la matriz de protección social

“... capaz de ofrecer las respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta. El conjunto de las políticas (...) concurren a consolidar una estrategia de desarrollo humano que conjuga crecimiento económico con justicia social. (...) Para que efectivamente se ejerzan plenamente los derechos sociales...” (MIDES-UdelaR; 2012: 249).

Esta matriz se compone en sí con un conjunto de políticas transversales con acciones que responden a la protección efectiva de derechos vulnerados y atención en situación de especial vulnerabilidad. En este sentido, la estrategia estatal más reciente en torno a la infancia es el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia(en adelante SIPIAV) acordado en el 2007, con el objetivo de realizar un abordaje interinstitucional contra la violencia a la infancia y adolescencia y líneas de acción orientadas a la formación⁵, sensibilización, atención y revisión legislativa, desde la prevención, supera el abordaje realizado a partir de las consecuencias de la violencia, operando más allá de las medidas represivas ante este delito. De esta forma se construye una alternativa integral desde la articulación de diferentes instituciones de diversos niveles. (SIPIAV; 2008)

Otra gestión entendida a su vez como avance en lo que refiere a la competencia del Estado es la planificación de la ENIA (2010-2030), que busca materializar acciones planteadas en

⁵ Entendida en la misma línea que la ‘capacitación real’. “Se trata de un trabajo interdisciplinario no declamado. Es muy importante el posicionamiento del propio capacitador. Si se pretende capacitar desde la reiteración de los estereotipos que durante siglos venimos reproduciendo, vamos a seguir haciendo la capacitación tradicional, que en fenómenos como el abuso infantil, significa más impunidad.” (Rozanski, C; 2005:95)

el CNA, siendo una iniciativa orientada a promover la creación de políticas que respondan a la responsabilidad vinculada con la protección de la infancia y la adolescencia, con una perspectiva de derechos universales, además de profundizar acciones hacia sectores más vulnerables.

En correlación a esto último, y particularmente a lo que se refiere al sector de la población menor de edad, cabe señalar que INAU brinda respuesta a través de convenios con diferentes organizaciones de la sociedad civil financiadas por organismos internacionales; así materializa la normativa vigente acorde a sus responsabilidades.

Entre los convenios mencionados con organizaciones civiles se destacan: ARCOIRIS, Gurises Unidos y fundamentalmente SOMOS y El Paso (ex integrantes de lo que era El Faro) por ser partícipes de la elaboración del Plan de erradicación realizado por CONAPEES.

Éstas centran su tarea en la atención a víctimas de maltrato infantil; por su parte, ARCOIRIS⁶ brinda atención a NNA que sufren distintas situaciones de violencia familiar, como ser, maltrato o abuso sexual. Paralelamente trabaja para erradicar el castigo físico y humillante hacia la niñez, impulsando la prohibición legal del mismo. A su vez, desarrolla actividades para la capacitación de técnicos del área social para que se puedan transferir a familias y centros educativos acciones dirigidas a la erradicación del maltrato infantil.

Gurises Unidos trabaja por la defensa de los derechos de los NNA en situación de vulnerabilidad social, fundamentalmente centra su atención sobre los que se encuentran en situación de calle, realizando acciones ante las diversas problemáticas que se ven expuestos al estar en dicha situación.

SOMOS es una organización social que funciona desde el año 1995, esta ONG trabaja el tema del maltrato infantil, el abuso sexual y la salud sexual y reproductiva, con un equipo

⁶Acerca del Programa Arcoiris. (On line). Montevideo, Uruguay. (citado 18 de Noviembre de 2012). Disponible en Internet: [http:// www.sai.org.uy/arcoiris](http://www.sai.org.uy/arcoiris)

multidisciplinario que apunta al abordaje psicológico, educacional, social, familiar y jurídico, en articulación con instituciones públicas y privadas. (Montero, V; 2008)

En lo que se refiere a El Paso⁷ brinda atención integral y personalizada a la adolescente que sufrió el abuso sexual o maltrato familiar, buscando en conjunto la recuperación del daño vivido, construyendo su proyecto de vida y orientando a la familia que pasó por estas situaciones.

Por otra parte, en el año 2008 se creó la Mesa Interinstitucional,

“...generando un espacio más, vinculado estrechamente al enfrentamiento de la explotación sexual. Su funcionamiento ha favorecido la elaboración de un Protocolo a efectos de intervenir y así lograr la protección de la víctima de trata desde el momento en que se recibe la denuncia y durante el proceso de restitución de derechos.”⁸

c.- CONAPEES y el Plan para la Erradicación de la ESCNNA

Conforme a la obligación asumida y a la línea de acción planteada en la reforma de la matriz de protección social, también se diseñan políticas transversales de lucha contra la ESCyNC infantil. Respondiendo a estos lineamientos y buscando consolidar mecanismos de protección específica para este abordaje en Uruguay se crea por decreto en año 2004 el CONAPEES. Con el cometido de la generación articulada de la política pública para el enfrentamiento de este problema, realizando diagnósticos de situación y la implementación de servicios de atención.

El mismo, surge de la coordinación de distintos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil con implicancia en los diversos escenarios de lo social, estos son: INAU, MEC, MSP, Ministerio del Interior (en adelante MI), Ministerio de Turismo y Deporte, OPP, ANEP, ANONG. Para incorporar en un mismo instrumento acciones que respondan a

⁷ Centro “El Faro”. Guía de recursos MIDES. Montevideo, Uruguay. (citado 18 de Noviembre de 2012). Disponible en Internet: <http://www.mides.gub.uy>

⁸ Documento interno de INAU Ibídem.

la normativa vigente y articular estrategias para potencializar servicios y recursos se elabora desde este Comité un Plan de acción.

Este Plan se asume como compromiso a nivel nacional para trabajar por la erradicación de la explotación sexual y

“...garantizar a los niños el derecho a estar protegidos contra toda forma de violencia sexual. En este sentido, no sólo debe contemplar la efectiva aplicación de la legislación vigente respecto al tema, sino además deberá asegurar medidas de prevención, protección, atención y rehabilitación psico-social de las víctimas de cualquiera de estas formas de violencia.” (CONAPEES; 2010:11)

Lo que corresponde a su vez, con lo propuesto y asumido por el Estado en la CDN y el CNA, como responsabilidad de acción para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en dichos instrumentos.

Para lograr esta garantía, el Plan contiene líneas de acción (sensibilización, formación, represión y restitución del daño) articuladas para detectar e intervenir debidamente desde una perspectiva de derechos. Sumando a los mecanismos de represión de adultos responsables, estrategias de atención y sistemas de protección para reducir la vulnerabilidad de las víctimas para que puedan ejercer sus derechos. (CONAPEES; 2010:5)

El objetivo propuesto implica cuatro dispositivos, entre los que se destaca los definidos como Subprograma de Protección y otro de Atención. Cada subprograma contiene objetivos y actividades con metas y responsables identificados para alcanzarlos. En lo que se refiere a la protección se propone adecuar la legislación y la normativa vigente a fin de que proteja a la infancia frente a todas las formas de ESC. A su vez se plantea la represión del delito, creando una unidad especializada entre el Comité y el M.I. (Ibídem:22)

Por otra parte, en términos de atención se formula la necesidad de articulación institucional a efectos de que sea funcional a este tipo de situaciones, creando un sistema de información con criterios de confidencialidad, con un protocolo para el diagnóstico interinstitucional e interdisciplinario entre el Comité, INAU, OSC y MSP. (Ibídem:22-23) en pos de “fortalecer el sistema público y privado para dar respuestas adecuadas a las situaciones que

se detectan de ESCNNA (...) a través de una Unidad Especializada para la atención y acompañamiento de las víctimas...” (Ibídem: 24)

CAPÍTULO III: Análisis de acciones

A partir del 2005 la reforma en la matriz de protección social significó un cambio en la relación Estado-Políticas de protección. En este sentido, se entiende que la creación de la ENIA es una de las respuestas a partir del compromiso asumido por el Estado, transformando en acción el discurso de la doctrina de la protección integral y fortaleciendo el rol de promotor además de protector de derechos.

Por tanto, es de consideración cuestionar la efectividad de la aplicación de las distintas leyes y la posibilidad de implementar dispositivos que las materialicen y efectivicen en la práctica la sanción de las mismas. Se tiene en cuenta al momento de problematizar en torno a dicha efectividad la postura de Martínez, R. (2008), quien “denuncia” determinada dificultad para articular y coordinar acciones de intervención entre diferentes organismos y la escasa existencia de alternativas de asistencia a víctimas cuando se logran consumir procesos de intervención judicial-policial.

A partir de este escenario planteado, es ineludible analizar la estrategia a nivel estatal en el marco de políticas públicas para abordar la ESC, considerando a INAU como institución por excelencia desde el Estado para materializar propuestas de protección, -desde la doctrina integral de derechos- comprendidas en el Plan propuesto por el CONAPEES. En suma, se problematiza el alcance del Plan creado en 2006 (reformulado en el 2007 con posterior actualización en el 2010), en la intervención de INAU, analizando el grado de avance, los cambios propuestos y mejoras alcanzadas.

En relación a las intervenciones de dicha institución existe interés en indagar qué factores inciden en la toma de decisiones; si se cosifica a la infancia como objeto de intervención policial-judicial (entendiendo que en este ámbito también se brinda protección pero desde otra incumbencia), o se la considera en toda su dimensión cómo sujeto de derechos,

concibiendo que el abordaje en este escenario se debería realizar contemplando la particularidad e integralidad de cada situación. Se entiende que se cosifica cuando no se considera el movimiento histórico y sus aspectos singulares como totalidad (en este caso) de la infancia, con una exterioridad que pasa a ser entendida como cosa independiente a quien la produce. (De Martino, M; 1999)

Entre los mecanismos de respuesta por parte de INAU se identifica positivamente los convenios con organizaciones civiles, sin embargo se hace oportuna la postura de Bustelo acerca de que

“...la defensa política de los derechos de los niños, niñas y adolescentes no puede recaer solamente en las organizaciones de la sociedad civil (...), principalmente porque la infancia como relación social requiere de una política (...) predominantemente aunque no exclusivamente estatal [...cuando...] la primera condición para la defensa de los derechos de la infancia es la presencia de una institucionalidad estatal fuerte...” (2011:175)

De este modo, el Estado debería tener la capacidad real para operar como actor esencial en la implementación y ejecución de acciones de promoción y protección con carácter universal, dado que “...no podemos diagnosticar a las familias, reivindicar sus derechos, integrarlas a las redes comunitarias, convertirlas en protagonistas, y luego no disponer desde el Estado y desde el Mercado de elementos para satisfacer necesidades...” (Fernández, J; 2011:46)

Por otra parte, la creación de Juzgados de Familia Especializados se valoriza como herramienta esencial ante esta problemática, sin embargo, según información recabada en investigaciones previas acerca de la materialidad de las acciones en este ámbito, las mismas se realizarían “...sin llevar a cabo un tratamiento para los que ingresan a la institución. (...) sólo existen dos niveles, la investigación y el diagnóstico, luego es el Juez quien decide qué hacer con respecto a la situación de ese niño o niña, pero la misma continúa fuera del Juzgado”(Montero, V; 2008:75).

Lo que significaría la revictimización de la persona afectada, dado que no se presenta o específica determinada continuidad ni tampoco integridad en el accionar profesional al

tomar conocimiento sobre situaciones de violación de derechos. Manifestando desde actores involucrados en la temática cierta descoordinación naturalizada y/o poca problematización frente a hechos producidos en ámbitos de gran implicancia. Cuando las acciones destinadas a brindar protección a la víctima deberían responder a la necesidad particular de la víctima independientemente del delito que se debe sancionar.

Es importante señalar que “...un mismo caso dependiendo de los operadores que toman contacto con el problema puede terminar en un juzgado de familia como un caso por atentado violento al pudor, puede terminar en un juzgado penal por un caso de explotación sexual comercial o puede terminar en un juzgado especializado de crimen organizado si se presume la existencia de una organización para delinquir detrás de la situación de explotación.” (Anexo III)

En relación a la nueva definición para la pertinencia de la actuación del juzgado especializado de crimen organizado, se la evalúa como retroceso porque en el año 2012 esta institución deja de tratar todas las situaciones de explotación sexual infantil y esto causa

“...una nueva exposición y estigmatización de la víctima que muchas veces tiene que ir a un juzgado donde van sus explotadores (...), además se perdió la posibilidad de realizar escuchas telefónicas, la utilización de policías encubiertos, protección especial a las víctimas, este cambio de ley (...) es un obstáculo, una marcha atrás en el avance sobre la creación de una política sobre el tema. Es (...) bastante paradójico porque en un momento en el discurso se dice que la explotación sexual existe pero no son tantos, entonces por no ser tantos no amerita generar recursos con otra potencia para combatir el fenómeno, y por otro lado los juzgados de crimen organizado dicen que son muchísimos los casos, que no dan abasto, que por favor le saquen la competencia; entonces es una cuestión paradójica, una decisión política, un cambio de ley que hay que cumplirlo y votarlo en las cámaras, y así se hizo. Llama la atención que existiendo organismos encargados de esta tarea específica nunca fueron consultados por este cambio...” (Anexo III)

Al considerar el rol que cumple el sistema judicial se hace pertinente valorar la necesidad de que se desarrolle la acción desde la interinstitucionalidad, dado que “...no hay ninguna institución que pueda dar respuesta a todas las áreas de las personas, por eso cuando una no trabaja determinada área busca en coordinación apoyo en otra institución, la articulación es fundamental.” (Anexo II)

En relación a esto y a la implicancia de trabajar desde la interinstitucionalidad, se contempla las declaraciones realizadas por Jorge Ferrando, director de INAU, en la presentación de la campaña publicitaria “No hay Excusas” donde expresó que

“...en los últimos años se registró un leve incremento de las denuncias respecto de situaciones de explotación. (...) son muchos los comentarios que se escuchan, pero a la hora de concretar la denuncia los testimonios se diluyen (...) En Montevideo es donde estamos encontrando más dificultades para que se hagan las denuncias o eventualmente para detectar estas situaciones de explotación. (...) Han aumentado los procesamientos de clientes de consumo sexual de menores, algo que estaba costando muchísimo” (La diaria; 10/04/2013:5).

En esta entrevista, ¿queda explícita la inter-institucionalidad y el conocimiento de la situación desde diversos escenarios o se manifiesta implícitamente la “imprecisa” función de INAU? En tanto se brinda explicaciones meramente relacionadas a las denuncias, mecanismos y características de las mismas, también se pone énfasis en el victimario, pero no se expresa nada en relación a respuestas sobre asistencia y protección a la víctima. De alguna manera queda expreso que INAU no estaría cumpliendo su cometido en cuanto al tema, sino que (al menos en la instancia de la entrevista) se basa en la del poder judicial, dado que brinda información relevante vinculada solamente desde procesos de intervención policial judicial para la persecución del delito, cuando la protección de la víctima debe ser prioritario para esta institución.

Por tanto, si dichas declaraciones no se realizan desde la interinstitucionalidad, se deja entrever cierta ambigüedad desde las intervenciones de INAU en situaciones especialmente complejas; lo que significaría que habría un vacío en torno a la asistencia. Dado que el problema no es un hecho particular y no se resuelve linealmente como en la relación: denuncia-represión, sino que se requiere un proyecto de transformación mediante políticas públicas de protección y atención integral. Entonces, ¿es posible que el INAU, con su actual lógica institucional, pueda articular su intervención con otras instituciones y ser efectivamente una institución protectora de derechos?

En esta línea de atención/protección de derechos, y continuando con la nota realizada por “La diaria”, se considera relevante también las declaraciones del representante de UNICEF en el país, Egidio Crotti,

“...los derechos humanos son para todas las personas, no puede ser una cuestión de números. La ponderación no puede ser en función de las denuncias, tiene que ser en relación al deber de la sociedad en su conjunto con estos jóvenes. (...) Llegar a este último punto es un recorrido de negación de los derechos de la que nosotros como sociedad tenemos que hacernos cargo.” (La diaria; 10/04/2013:5)

Por tanto, retomando las declaraciones de Ferrando se entiende que es importante no “subestimar” mediante determinado mensaje, sino que se debería especificar cuando se trata de un instrumento con diferencias implícitas y por tanto, con responsabilidades distintas de unos y otros. Dado que se ponen en juego derechos sociales que tienen como garantía el escenario político y por lo tanto, la sociedad tiene responsabilidad directa en su implementación. No se trata únicamente de abordar una “arista” del problema, sino que (por ejemplo) la denuncia es sólo una de las modalidades de intervención fundamental para el combate contra este delito, pero no suficiente como respuesta a la situación.

Se trata de un tema que debe hacerse público, dado que cuando se vulneran derechos a este nivel, hay que denunciar, responsabilizar y combatir la impunidad, pero no se solucionan o disminuyen exclusivamente a través de la judicialización; sino que con la consolidación (como se ha mencionado) de políticas con capacidad operativa y dispositivos que posibiliten un adecuado accionar desde la articulación interinstitucional.

Según Midaglia, C. (1995:80) las políticas públicas además de materializar intervenciones en el centro de la cuestión (protección a víctimas de explotación sexual), también pueden realizar un abordaje genérico de la problemática. Esto podría ser campañas de sensibilización-concientización, ofreciendo medios materiales y simbólicos de información para visualizar y reconocer el problema como tal en los diferentes escenarios de la sociedad. En esta línea el presidente del CONAPEES Luis Purtscher señala que una campaña de sensibilización aisladamente

“...no cambia la realidad, así como una ley tampoco. Lo que la cambia es la praxis social y para eso hacen falta decisiones políticas en torno al tema, recursos presupuestales que sustenten esa línea de trabajo, cambios en la cultura; sobre todo en la de los hombres, en cómo hemos naturalizado una masculinidad dominante que presupone o tiene dentro de sus ritos y prácticas pagar por sexo.” (La diaria 02/08/2013:5)

A su vez, se entiende que la presencia del tema en el ámbito público con la promoción de acciones comprometidas por los derechos de la infancia, constituye un eslabón para continuar y profundizar la labor de “hacer frente” al tema.

La difusión y conocimiento de las problemáticas que afectan a la infancia, podrían ser un mecanismo eficaz de prevención. Al entender que los valores de la cultura patriarcal y adulto céntrica (entre otros) están latentes en la cotidianeidad, demostrando su vigencia desde otro escenario pero con la misma incidencia desde y hacia la sociedad, el desinterés genérico por asumir responsabilidades, demostrando cierta pasividad cultural ante hechos concretos (como los ocurridos en la última dictadura) que violaron y violan derechos humanos. Manifestando determinada carencia para cuestionar y/o construir una actitud crítica, así como también, un proyecto alternativo frente a situaciones de riesgo que vive “el otro”.

En este sentido, con relación a la infancia, se entiende que la misma enfrenta riesgos (como la ESC) que

“...se presentan como imprevisibles, no pueden ser dimensionados según parámetros probabilísticas y ocasionan consecuencias irreversibles e incalculables. (...) dadas sus características no es posible actuar con la lógica de la protección clásica.” (Leopold, S. 2012: 142).

Por lo tanto en lo que respecta a la adecuación del CNA en la práctica, se debe contar con la correspondiente financiación de recursos acordes para brindar asistencia necesaria, tanto en lo que respecta a los recursos materiales como a recursos humanos debidamente capacitados para atender las situaciones planteadas y requeridas por la población afectada. Con un dispositivo que permita la atención/protección en profundidad, que contemple la mayor amplitud posible de sentidos lesionados y vulnerables a “recaer” en la situación, y que no se trate de una acción superficial, parcial, insuficiente, una respuesta inmediata sin la precisa problematización de la cuestión.

Como hecho particular de la totalidad social, las características que inciden y conforman el fenómeno y su resolución, se encuentran correlacionadas con las mismas que afectan y conforman la complejidad de dicha totalización, dado que

“...Muchos espacios han sido colonizados por la teoría de las respuestas articuladas, eso para mí parte de una concepción donde el Estado es homogéneo, donde al interior del Estado no hay conflicto, donde todas las instituciones hacen lo que tienen que hacer y funcionan como un sistema, y eso no es así, el Estado es un Estado capitalista y por definición no se puede trabajar articuladamente, el estado por definición es una síntesis de conflictos, la administración pública también lo es. (Anexo III)

En consecuencia, si uno de los mecanismos de acción es la articulación institucional pero ésta no se lleva a cabo, el debate a desarrollar permitirá afirmar o refutar el posicionamiento acerca de que

“...la nueva retórica de los derechos del niño no es acompañada con prácticas acordes: ‘las ideas fuerza de la Convención parecen haber impregnado los discursos, pero no transformaron realmente las prácticas de las instituciones relacionadas con la infancia.’ (...) una suerte de actualización semántica de las viejas estructuras, a los tiempos del discurso de los derechos y allí donde antes se decía menor ahora se coloca niño/adolescente. Pero lamentablemente el mero cambio de lenguaje no modifica mágicamente la vida social ni las prácticas institucionales inmersas en estructuras matizadas por esquemas tutelares, que avasallaron al niño, su familia y a sus derechos.” (Leopold y Pederna en Espasadín, C; 2009: 40).

Por tanto cabe cuestionar, si la instrumentación de políticas se complementa con la tarea de profundizar (con un sentido transformador) y dar contenido a formulaciones abstractas. Considerando que la evolución del discurso de la Convención da cuenta de un proceso que va: desde la dicotomía establecida entre el niño entendido como objeto de tutela⁹ y evoluciona hasta el reconocimiento de niños como sujetos de derechos, deberes y garantías. Esto implica problematizar la representación de la infancia en su totalidad histórica y su adecuada protección.

Así como se aprecia este cambio en torno a la percepción de la infancia, se entiende que

“...La herencia de la colonización basada en la dominación, el poder, y la globalización (...) las desigualdades sociales y los procesos de exclusión [...que...] son parte de nuestra historia pasada y actual. (...) El abandono, la mendicidad, los abusos y la explotación condicionan la situación de miles de niños, niñas y adolescentes;” (Bice; 2002:16)

Lo expresado provocaría serias consecuencias de larga duración, significando gran dificultad para lograr la transformación en dicho escenario, en tanto no se tome conciencia y no se construyan alternativas sostenibles.

⁹“...presentado como inocente, generalmente víctima de abuso sexual o de violencia doméstica, rotulado por la expresión histórica del <abandono> y por tanto generador de compasión y de benevolencia, [...y...] el <menor> adolescente infractor con una imagen diabólica, que opera como victimario de una sociedad que le teme y le rechaza” (Leopold, S; 2012: 106)

Lo anterior se contribuye con la postura de Baraibar (2011:40) cuando señala que es fundamental la forma en la que se defina cualitativa y cuantitativamente un fenómeno, y la manera en que éste es conceptualizado para que se concreten un conjunto de acciones coordinadas para solucionarlo, dichas líneas de acción se refieren a políticas públicas. Por tanto, ¿qué ocurre cuando un problema no es visualizado como ‘alarma social’; cuándo se trata de un tema silenciado?

“...para que se genere una política pública primero se tiene que definir como problema social. (...) implica que como colectivo social (...) entendamos que esto es un problema, y como gobierno se responda a eso; (...) actualmente (...) como colectivo lo entendemos como un problema de otros, es un problema de los pobres, es un problema de las gurias que se regalan, es un problema de adolescentes culpables de todo esto y no es un problema de un colectivo que paga por sexo. No está instalado, no está visualizado que (...) un sistema económico genera dinero y ganancias a partir de esto y de personas dispuestas a pagar por sexo con gurias menores de 18 años (...) y que todos estamos involucrados...” (Anexo I)

Entonces, cuando no es un tema silenciado pero es tergiversado cuando se hace referencia por ejemplo a que la red de explotación se conforma por “clientes”, igualando a los que “compran una mesa” a los que “...usan el cuerpo de niñas para su satisfacción sexual, naturaliza que NNA sea percibido como un objeto de comercialización, una mercancía más que compramos legalmente, pero no lo es, es un delito.” (Anexo III) Por lo tanto, la forma en que se refiere a este problema y sus diversas mediaciones hace posible su cuestionamiento, rechazo o naturalidad, como lo que ocurre al usar un término que implica el intercambio de bienes y servicios en el mercado pero transferido al trato de NNA.

Igualmente ante esta problemática se está en un proceso de construcción de su abordaje en términos de protección, dado que existe un avance significativo en post de garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia así como promocionar la restitución de derechos vulnerados, siendo que

“...desde INAU para la atención de NNA se define en 2013 la creación del Programa Nacional de Atención a Situaciones de ESC y de trata también. Por lo tanto, es un comienzo de intentar dar respuesta a una problemática que sí se ve que existe más allá de su registro que también hay sobre el tema. (...) además de la atención directa que el programa brinda, también brinda asesoramiento a distintos equipos que tiene la atención directa en el territorio.” (Anexo II)

Entonces, es pertinente señalar que el País actualmente no tiene efectivamente políticas públicas de atención especial, sino que (como se mencionó) se está en construcción y

“...tiene acciones que han sido en algunos momentos más aisladas pero ahora se está tratando de articular un poco. Pero como una política pública establecida, con decisiones claras, con presupuestos asignados, no tenemos. Quien ha hecho algunos avances más en relación al abordaje del tema y específicamente en atención a las víctimas (algunas) es INAU...” (Anexo I)

Este proceso en construcción que ha tenido “marchas y contramarchas” conlleva a comprenderlo en el contexto que hacen a las arenas de políticas públicas, donde se debe visualizar el antes, durante y después de su ejecución, dado que según Carmen Midaglia,

“...los impactos de las políticas públicas no se agotan en la esfera social sino que transforman simultáneamente la capacidad del Estado para cumplir con sus cometidos. (...) La sanción de políticas (...) tiende a afectar sustancialmente los intereses de las burocracias, sus habilidades técnicas y administrativas.” (1995:80)

Dichas habilidades se vinculan con la expresión “niño sujeto de derecho” y la dificultad para que ésta se transforme en hecho; en tanto la Convención y la normativa vigente constituyen una condición necesaria pero no suficiente para la transformación de la realidad. Debido a esta dificultad, se estaría tratando de un discurso sin lograr una real protección especial. (González, C. y Leopold, S.; 2012) Considerando que este problema en particular hace a la totalidad donde

“...el capitalismo es el universal concreto de nuestra época, entonces todas las relaciones están teñidas por ese universal concreto, que puede ser más grave porque además el propio sistema va generando estos núcleos de pobreza, y las políticas públicas bajaron la pobreza, bajaron la indignancia pero sigue habiendo núcleos donde la política pública no entra...” (Anexo III)

En el caso de existir obstáculos para concretar acciones en la práctica y/o ambigüedad para materializar discursos, se evidenciaría ciertas contradicciones frente a la evolución planteada a través de la Convención, debido posiblemente a la existencia de límites institucionales que dificulten el avance a la par entre discursos y acciones.

Indistintamente, como se mencionó el discurso de la Convención evidencia un cambio en la forma de interpretar a la infancia, lo que se entiende como atributo promotor para la transformación en la intervención social; pero con la eventualidad de implementar políticas públicas acordes, puede existir

“...la posibilidad que dichas medidas despierten fuertes resistencias en los cuadros funcionales, dando lugar a diversas formas de dualización y desarticulación de la estructura interna del Estado. (...) Para el suceso de los programas estatales (...) se debe disponer de una adecuada capacidad y apoyo de los cuerpos funcionales porque, en caso contrario, dichos programas se diluyen o se acoplan a otros, y en la situación más extrema, caen en un vacío.” (Midaglia, C. 1995:80-81)

A su vez, en relación a la política como categoría según Socorro García (1999) se considera que es igual de significativo tanto lo que se propone intencionalmente, el curso que efectivamente toman las acciones planificadas, como los resultados o hechos que realmente se logran con su ejecución. Fundamentalmente cuando se trata de una situación de explotación, de extrema violencia y degradación,

“...la lesión, el daño, el trauma es distinto al trauma del abandono, acá está en juego todo, el cuerpo, está en juego la construcción interna, pero el cuerpo como mercancía es ‘salado’, porque la explotación sexual te cosifica, te convierte en cosa, y la explotación sexual comercial además te convierte en mercancía, valor de uso y valor de cambio.” (Anexo III)

Se presenta la necesidad de complejizar la particularidad de las posibilidades reales de respuesta a una problemática para poder aproximarse al cuestionamiento de la totalidad de la realidad social y sus diversos conflictos, en tanto que el Programa de Atención elaborado en el presente año fundamenta que

“Las instituciones que están en contacto con estas situaciones (...) carecen de la infraestructura adecuada para abordarlas y su personal tampoco está capacitado para hacerlo. A ello se le suma que, por las particularidades de la problemática, es necesario que las instituciones cuenten con mecanismos y formación específica para la coordinación interinstitucional, y la efectiva y rápida acción, cuestión que en Uruguay sólo ha logrado esfuerzos incipientes en este sentido.”¹⁰

Por ende, ¿cuál sería la infraestructura adecuada? ¿Existe formación específica para capacitar a operadores? ¿Cómo construir estrategias atendiendo tanto las desigualdades

¹⁰ Documento interno de INAU, *Ibíd*em

como a las necesidades resultantes de dicha diferencia?¿Cuál es el derecho de cada uno? Dichas interrogantes no tienen como fin obtener respuestas acabadas, sino que nos permite problematizar determinadas cuestiones en torno a los supuestos de las políticas respecto a la temática analizada.

a. Alcances del Plan para la Erradicación de la ESC elaborado por CONAPEES

La relevancia del CONAPEES radica entre otros aspectos en relación a la eficacia de realizar pertinentes campañas de sensibilización y concientización de la comunidad, así como brindar capacitación a técnicos referentes de diversas instituciones a nivel territorial, dicha funcionalidad se corresponde con el compromiso asumido para efectuar dichas actividades con alcance Nacional. El mismo, “...en lo que refiere a mayor visibilidad del problema ha tenido un rol muy importante;” (Anexo I) lo que significa un aporte fundamental para la prevención/protección de la ESC.

Entonces el Comité tiene un lugar significativo en lo que se refiere a la prevención de la ESC, siendo quien elabora junto a otros organismos (como el Ministerio de Turismo y Deporte, ONG, UNICEF y esencialmente INAU) las campañas de sensibilización a nivel territorial, buscando también que se problematice la cuestión desde “...uno de los participantes de esto que son los explotadores, comúnmente llamados: consumidores, para que se difunda que es un delito, que es algo que cuesta tanto entender.” (Anexo II)

Desde el rol primordial para la prevención se valora positivamente la labor de CONAPEES, dado que en relación a la idea de la intervención horizontal vinculada a la transmisión e intercambio de capacidades y experiencias aprehendidas desde la territorialidad, así como desde los procesos de socialización en el ámbito de las instituciones educativas, es fundamental generar

“...jornadas de sensibilización y capacitaciones principalmente a operadores para que tengan conocimiento del tema y empiecen a generar un cambio cultural, que también hay que trabajar en conjunto con los programas de educación sexual en primaria y secundaria. Es fundamental dejar de ver desde el punto de vista del patriarcado y machismo para poder visualizar que NNA tienen derechos y como tal son personas que

deben ser respetadas, en algo que está tan arraigado generar cambios lleva tiempo y necesita no solo del Comité, sino también en otras áreas...” (Anexo II)

Para cumplir con estas instancias esenciales para la prevención (tal como se ha mencionado), el Comité requiere financiación, contar con recursos que le permita cumplir con sus objetivos, porque se traduce en gran dificultad si no se establece el respaldo necesario; el Comité “...está formado de manera interesante que es interinstitucional e intersectorial, pero no se promueve (...), no se apoya desde el gobierno y para la creación de una política pública es esencial (...) respaldar estos organismos con la asignación de recursos...” (Anexo I) Se expresa desde el organismo que en la práctica la financiación del Comité está a cargo de INAU.

Por otra parte, el organismo en cuestión presenta una característica que puede entenderse tanto como fortaleza como debilidad, siendo el hecho de que “...la gente que está participando activamente tiene un compromiso muy fuerte con la temática, que a su vez se han ido capacitando, (...) han investigado y están en la atención directa. Hay 4 o 5 personas en el comité que son referencia del tema en el país...” (Anexo III) se valora positivamente el compromiso y responsabilidad de profesionales involucrados en el tema, pero también se cuestiona que un organismo con estas dimensiones funcione con real capacidad de acción según la voluntad “personal” de algunas personas.

A su vez, se valora como fortaleza de CONAPEES el haber superado la instancia de sensibilización y capacitación a pesar de las dificultades, y pasó a brindar atención a partir de la creación (con la dirección de INAU) del Programa para la Atención de Situaciones de ESC.

“La presencia del comité ha sostenido el tema en la agenda, si bien en otros momentos se ha hecho cargo solamente de otras cosas como tramitar denuncias, ha sido el motor de la existencia de este Programa para atender estas situaciones. También ha traído especialistas del exterior que han aportado a lo que es el Programa y el trabajo de ONG, esto hace que las instituciones que lo componen pongan más recursos para que su accionar sea más contundente.” (Anexo II)

El cambio en la organización funcional también es positivo, dado que a 5 años de su creación elabora un nuevo Protocolo “...donde se define que la denuncia lo hacen los

directores departamentales en el interior y el comité en el caso de Montevideo.” (Anexo III) Lo que se entiende como componente básico para “agilizar” procesos de intervención.

En relación a la sensibilización se entiende que es un eslabón para la tarea de construir la transformación cultural, en torno a un tema que se caracteriza por presentar

“...un sustento cultural muy fuerte, del lugar de las mujeres, el machismo, el lugar de los gurises como objeto y propiedad de los adultos y con la otra pata del sistema capitalista y las formas de producción y acumulación que lo sostiene. En toda sus modalidades de explotación y esos tres pilares hacen que siga funcionando y se sostenga.” (Anexo I)

A pesar de estos avances, el Comité presenta dificultades que al ser el organismo con responsabilidad a nivel estatal incide negativamente en la posibilidad de erradicación y protección de la ESC.

Pero esto “...es responsabilidad de los gobiernos, por no habilitar el espacio con recursos, por no sostener un plan de acción, es parte de la falta de respuesta política al problema (...) es un organismo que está por ley, a nivel internacional decimos que: tenemos un espacio de articulación, un plan, entonces internacionalmente decimos que los compromisos están cubiertos pero nada de eso funciona.” (Anexo I)

En tanto que la dificultad que ha tenido CONAPEES para implementar su Plan de acción, se debe al escaso apoyo de presupuesto sostenido por parte de los organismos que lo integran, lo que se justificaría por la falta de datos cuantitativos, dado que no contar con un registro de situaciones conlleva a que diferentes instituciones

“...no sientan que haya que hacer un esfuerzo mayor para poder atenderlo ya que muchas de las instituciones atienden la diversidad de problemáticas, entonces muchas veces priorizan su atención según la cantidad de situaciones; como es el caso de INAU o los ministerios que integran el comité tienen diferentes prioridades y no le dediquen la atención que nosotros entendemos debería tener este tema, pero la evaluación de estos 8 años que hace que existe el comité es positivo.” (Anexo II)

Por otra parte, se señala que es un tema que se encuentra en proceso de visualización como tal, y poder otorgarle lugar de importancia en la agenda pública, pero es trabajo que se está desarrollando fundamentalmente desde la comunidad e instituciones a nivel territorial y “esto tiene que ver con la conciencia que las autoridades de las instituciones tengan del

tema...” (Anexo II) Entonces la labor en post de alcanzar mayor sensibilización y concientización se construye en una relación dialéctica desde y hacia el territorio.

De esta manera, para cuestionar los alcances de CONAPEES y su Plan de Acción se requiere considerar la diferencia entre servicios y este organismo, dado que CONAPEES

“...no tiene en sí mismo la responsabilidad de ejecutar políticas, entonces sería como articular definir competencias pero no tiene la función de esas acciones, si definir y promover que el plan se ejecute, evaluar quién tiene competencia pero cada ministerio tiene su función y en relación a víctimas es INAU en convenio que es la forma que INAU gestiona las políticas.” (Anexo I)

En este sentido, a continuación se precisa el cambio producido desde INAU para brindar atención ante situaciones de ESC. Al considerar que en el presente año se conformó un área específica para el abordaje de este tema con alcance Nacional.

b.- Procesos de construcción del modelo de atención

El INAU a fines del año pasado generó un Programa específico de Atención a la explotación sexual, con la conformación de un servicio oficial con actuación en Montevideo y Canelones y para la atención en todo el territorio Nacional se está en proceso de construcción de dos equipos itinerantes que se trasladarán al lugar que se conozca una situación para trabajar directamente con los gurises. A su vez, se brindará herramientas mediante capacitación especializada a los técnicos locales de instituciones de la sociedad civil y de organismos vinculados con la intervención en este tema. También se propone sistematizar el trabajo realizado con dichas capacitaciones. (Anexos I, II y III)

Estos dos equipos de trabajo que se trasladarán al interior del país respondiendo a demandas de atención primarias y de capacitación para así poder derivar en el territorio la continuidad de la intervención, “...le están dando otro carácter al trabajo, sobretodo en el interior, donde los equipos territoriales sienten que este dispositivo ayuda, se sienten más acompañados con estos equipos porque tienen otro nivel de capacitación.” (Anexo III)

Estos equipos nómades se articularían con un dispositivo especializado de atención, pero actualmente está en construcción, se están realizando orientaciones pero aún no hay un servicio armado particularmente para la atención/protección con las características que los organismos internacionales exigen, no hay una estructura que sostenga el abordaje. (Anexo I y III)

Igualmente previo a fin de año según los plazos acordados en el cronograma del Programa, se deberá presentar el diseño del dispositivo especializado, lo que actualmente tiene un avance incipiente dado que ya se cuenta con “...un equipo en Montevideo en formación con cuatro educadores, una trabajadora social y una psicóloga. Y los equipos itinerantes (...) todavía no está contratado, pero serán conformados por dos educadoras, una psicóloga y una abogada...” (Anexo II)

Ante esta estrategia aparece una tensión entre lo que es y lo que puede ser, o entre lo que se proyecta y lo que se necesita; en este sentido se cuestiona sí este dispositivo en construcción, si estos “equipos itinerantes” son la respuesta que se requiere para este problema. ¿Significa que este Programa y sus características, es el inicio de lo que puede ser? ¿Lo que está en construcción, es lo que se necesita? En tanto, cabe cuestionar si existen políticas públicas a nivel universal complementadas con dispositivos de atención a situaciones específicas, evitando que las respuestas públicas estén sujetas a la acción en la emergencia, que a su vez legitimen la incertidumbre social.

CAPÍTULO IV: Supuestos de una política pública de atención a la ESC: entre lo posible y lo necesario

a. Lo posible: políticas públicas

Las políticas públicas son instrumentos de apoyo transversal y de largo alcance a diversos escenarios del orden social, caracterizando como sub-categoría de éstas a las políticas sociales; “...al hablar de las mismas, se hace referencia a aquellas modernas funciones del

Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía.” (Pereira en: Baraibar, 2002:47)

Éstas se crean en torno a la infancia para “...promover el enfoque de derechos humanos, actuando en la restitución, defensa y promoción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad a través de sus familias y comunidades.” (Cafaro, L; 2012:16) Buscando revertir la situación vivida desde una nueva alternativa que logre para el adolescente su “...autovalorización (...) que le permita desarrollar sus capacidades personales; promover la elaboración de su historia personal (...) para propiciar la visualización de un futuro y brindar soporte material y emocional en función de un proyecto de vida...” (Scandizzo, G. 2001:157)

En este marco, Midaglia, C. (2008) realiza una distinción entre políticas sociales de bienestar y políticas sociales de protección. Esta última caracterización se refiere a prestaciones con orientación universal, complementadas con políticas específicas para atender situaciones de vulnerabilidad social, como ser: políticas de infancia y adolescencia.

El INAU es rector y ejecutor de dichas políticas, respondiendo a la integralidad como característica sustancial de la CDN, esto es abarcar todas las dimensiones del desarrollo de la infancia, sus derechos inseparables y completamente integrados. Esta interdependencia, exige una protección integral, que sea social y jurídica, igualitaria y efectiva; que garantice la autonomía del niño en el ejercicio de derechos, debiendo evaluarse cualquier situación de vulneración o amenaza para revertirla a partir de impactos efectivos. (Cillero. M; 1990) Para esto, es esencial la existencia de financiamiento, porque sin éste, no hay derecho que pueda hacerse plenamente efectivo a través de políticas públicas.

“...para definir políticas públicas se pregunta: cuántos son. ¿Van a definir una política pública que genere gastos para cuantos gurises? Capaz mirado desde la administración de recursos sin datos cuantitativos no, pero mirado desde derechos humanos debe abordarse con asignación de recursos, además porque si hay 50 denuncias a todas las demás situaciones no las hemos podido ver, por qué no hemos podido. Entonces entre lo que no sabemos ver, dispositivos que no se articulan (...), no se puede medir porque los operadores no contamos con los parámetros para medirlo, se esconde como delito, no aparece claramente, se produce en forma clandestina entonces requiere una

investigación especial y no vemos cuantitativamente el problema y afecta mucho a la definición de política y la asignación de recursos.” (Anexo I)

Además de contar con recursos acordes para ejecutar respuestas, también por causa de las particularidades que conforman el problema de ESC, se debe cuestionar la posibilidad existente para lograr un consenso a nivel institucional y profesional para responder a una situación tan peculiar, dado que por ejemplo desde el núcleo (Programa Nacional de Atención a Situaciones de ESC) donde se materializan las principales líneas de acción, se expresa que:

“...No existe lugar especializado para internación pero no está evaluado todavía, no hay una sola postura si es necesario, no hay una postura que diga afirmativamente que se requiera un lugar, una vez que se defina se pedirá a nivel institucional.” (Anexo II)

Por otra parte, acerca de la implicancia de la existencia de un lugar especializado se entiende que “...si, por eso hemos promovido (...) el diseño de un dispositivo, si no pensáramos que es una herramienta necesaria no lo hubiéramos incluido...” (Anexo III). A través de lo cual, se señala una vez más la complejidad de la problemática, al no tener una posición clara ante la pertinencia de contar (entre los recursos adecuados) con un centro especializado para la atención.

A su vez, estas posiciones contrapuestas tienen el potencial de estar en formación, incitando al debate, al pienso en torno al tema; lo que significaría interés real por trabajar, voluntad profesional/institucional de crear y exigir herramientas adecuadas para la intervención, de acuerdo con la postura que manifiesta el conocimiento de la divergencia se visualiza un camino posible, porque

“...hay más de una visión del tema, incluso dentro de la misma institución, pero (...) conformemos un ECRO (esquema conceptual referencial y operativo) que nos permita trabajar y veremos en el aprendizaje y tratamiento del tema qué es lo mejor. Pero obviamente una etapa de construcción de una política pública que luego termina siendo aterrizada a la atención directa de las víctimas puede tener más de una solución, (...) hoy en el lugar que está Uruguay necesita un dispositivo especializado.” (Anexo III)

Por tanto, si cuando haya ocurrido la ESC se requiere disminuir las consecuencias, trabajar para contrarrestar el daño y reducir el riesgo a que se vuelva a repetir la situación, tal vez la

política pública de protección deba incluir estrategias y dispositivos para contener desde un espacio especializado, además de acciones para la prevención ante situaciones de riesgo.

Entonces, "...se puede convivir aun partiendo de concepciones totalmente distintas, pero en la operativa no puedes ser tan amplio, en la construcción de políticas si, (...) si el objetivo es tener una política y generar dispositivos, hechos, normas y hacer concreto que mejore la calidad de vida de las niñas, fantástico, pero (...) en la atención, cuerpo a cuerpo ahí no puedes tener mucho desacuerdo, hay que tener tiempo de aprendizaje y después (...) empezar a inventar una metodología y no tener prejuicio de mirar buenas prácticas y tratar de sumar a la caja de herramientas." (Anexo III)

Tal como se ha expresado en capítulos anteriores, la ESC es un ataque directo a la identidad en un proceso en el que el niño "...deja de ser persona con necesidades y deseos propios, y pasa a ser un objeto al servicio de las necesidades y deseos de otra persona." (BICE, 2000: 75) Por tanto, se requiere construir un proceso para la atención, en el cual se pueda "...generar un dispositivo de compañía que esté cerca del niño en este proceso y trabajar con los técnicos locales para su reinserción, cómo dejar de ser un sujeto cosificado y pasar a ser un sujeto." (Anexo III)

Pensar en la elaboración de políticas públicas obliga a cuestionar y cuestionarnos "...por qué son esas personas, por qué son mujeres, por qué de determinado contexto..." (Anexo I) problematizar que las lógicas del capitalismo inducen a diversas formas de explotación según características demográficas propias de cada lugar complejizaría el abordaje; pero a su vez, si nos basamos en lo desarrollado se visualiza que en la instrumentalización se termina paliando el problema cuando surgen situaciones en crisis.

Por consiguiente una política pública debe cimentarse en el entramado social enmarcado en el sistema capitalista, donde también el poder de los medios de comunicación (como se mencionó en el primer apartado) influye en el comportamiento de todos, potencializando el consumismo exacerbado y buscando la mercantilización a través de la "erotización" - fundamentalmente- del cuerpo de la mujer; reproduciendo mensajes distorsionadores de la sexualidad, de la "fantasía" de igualdad en la lógica del consumo. (Bice; 2000) En este sentido para abordar la totalidad de las posibles situaciones a prevenir y proteger (cuando ya ocurrió el daño) se hace necesario vislumbrar que

“...La situación de explotación no se da solamente en sectores de pobreza (...) también aparecen situaciones más vinculadas al modelaje en sectores medios y altos que están empezando a dejarse ver, ahí son otros contextos de exclusión; no sólo lo vinculado a la pobreza sino a aquellos estándares vinculados al éxito, de prestigio social, que la sociedad instala y que las familias sin importar los medios buscan alcanzar para ser valorados.” (Anexo I)

Por ende para este abordaje se debe pensar en términos de políticas con principios generales fundados en el abordaje de lo social y particularmente en el trabajo con las familias, donde se hace fundamental

“hilar muy fino, porque muchas veces (...) los arreglos familiares (...), son vistos por el resto de los actores como los culpables de la situación de explotación, en algunos casos sin dudas son los responsables (...) pero (...) hay que ver qué le pasó a esos núcleos, qué situación de vida han tenido como para terminar generando la explotación de los más frágiles de su propio núcleo de convivencia. (Anexo III)

Si bien para el proceso de atención se debe contemplar y comprender la historia familiar, esto no implica la justificación de la situación o lo que provocó ésta, pero sí problematizar que

“Las historias de las gurisas son historias de violencia, muchas violencias acumuladas y como en grados de crecimiento: abandono y maltrato en los primeros años, después abuso y explotación sexual, ESC, trata, tráfico. Pensamos que si podemos empezar a trabajar por los temas de violencia inicial, tendremos mejores condiciones para que no avancen estos espirales. (...) también poder visualizar el problema en todo su ciclo...” (Anexo III)

Al desarrollar la problematización de la historicidad del proceso familiar desde un posicionamiento interinstitucional e interdisciplinariamente, se genera un mayor impacto y efectividad en la intervención que se realiza. Donde lo artístico (en términos de la creatividad de la acción conforme a cada situación) se encuentra en tensión por sostener la subjetividad/objetividad que implica la intervención de técnicos y/o actores sociales enmarcados en una política o programa, que a su vez se encuentra cimentada en la transitoriedad del gobierno de turno gestor de lineamientos a nivel de Estado; para resolver y transformar situaciones que hacen -o fueron parte- de la cotidianeidad de NNA.

“...Trabajar desde el fortalecimiento de los adultos como responsables y productores de los gurises, (...) desde el conocimiento de sus derechos y desde todos aquellos elementos que pueden ser exigidos (...) para la protección, para el cuidado y desarrollo

de capacidades de los gurises y no quedar, no centrar su vida con la identificación como víctimas de explotación, son las líneas a laburar y fortalecer (...) Es muy importante poder trabajar desde el potencial, desde lo creativo, desde lo artístico, de las cosas que los gurises sí pueden hacer más allá de lo vivido, de cómo van a estructurar sus vínculos en relación a lo sexualizado, en relación a todo lo que es ser víctima de una situación de explotación, de ser comercializado...” (Anexo I)

Por lo tanto, trabajar esto es muy importante, así como planificar la estrategia de acción desde el cuestionamiento acerca de cuál es el valor de la dignidad humana, entendida como la capacidad de definir y contar con la posibilidad real y positiva de ser parte en la construcción de un proyecto de vida con y desde la autonomía. A esta construcción es inherente la creación de un sistema eficiente y efectivo que valore principios de ciudadanía que garantice la Doctrina de Protección Integral como inicio de la emancipación necesaria y urgente para que todos los NNA sean protagonistas de su propia historia. (Bice; 2000)

Por ende, se requiere trabajar desde el contexto para transformar el texto impuesto por la sociedad, principalmente por el explotador y “asumido” por la persona que sufre esa situación. Esto significa romper con la mirada estigmatizante que cuestiona y enjuicia cuando

“...la respuesta social es muy complicada y refuerza la situación; y el propio estigma, la propia mirada del gurí es esa, yo soy esto, mis vínculos y mi forma de relacionarme es ésta con todo, (...) es desde ese lugar. Que se pueda transformar eso (...) es ir reconstruyendo una sociabilidad más allá de ser la puta que es la primer mirada y no como víctima.” (Anexo I)

Se hace fundamental un abordaje que incentive la problematización de esta situación buscando explicaciones a nivel social sin responsabilizar ni agotar el problema como cuestión individual y/o de determinado sector (mayoritariamente culpabilizando a sectores con bajos recursos). Así como el hecho de ser víctima de explotación sexual implica una historia de vida con multiplicidad de derechos vulnerados, la existencia del explotador es habilitada por costumbres, modelos y contextos socialmente producidos y reproducidos. Contextos aprehendidos que se traducen en tensiones y desafíos al momento de revertir y transformar ausencias para fortalecer capacidades ocultas e invisibilizadas cuando se pierde el sentido del ser sujeto a través de ser tratado/a como objeto.

Por lo tanto, pensar en términos de políticas públicas “adecuadas” y principios generales para el abordaje de lo social y particularmente de esta problemática, implica que el discurso de la voluntad política y los acuerdos alcanzados para ejecutar dispositivos de protección, se debe acompañar con recursos acordes para que el resultado de estos dispositivos sea eficaz. Al considerar los avances de la acción en la temática, se presentan en sí ciertas dificultades,

“...porque el decreto de creación [...del Plan de acción de CONAPEES...] no contempla una carga presupuestal que le permita manejarse con recursos genuinos, recursos propios. Si bien el decreto lo contempla no está bien especificado quién debe hacer los aportes; entonces los aportes generalmente corren por cuenta de INAU, en algunas cuestiones puntuales lo hace el Ministerio de Turismo y anda parando de contar los aportes económicos.” (Anexo III)

Sin justificar las tensiones para implementar políticas públicas, se entiende que la elaboración de éstas en sí misma, implica conflictos entre intereses así como entre diferencias al momento de entender el problema y perspectivas ante acuerdos de acción. Para poder materializar herramientas con resultados acordes se debería planificar estratégicamente y así lograr revertir situaciones que se presentan sea desde lo circunstancial como desde lo establecido. En este sentido correspondería (según la caracterización de lo ocurrido) plantear innovadoras líneas de trabajo

“...con las familias pero también muy centrado en cada uno de los integrantes. No con la familia entendida como una institución a preservar y a cuidar, sino trabajar por el derecho de las personas en la familia a ser cuidados (...) en un sistema de protección (...), a veces cuando hablamos de la familia queda muy focalizado en lo biológico y (...) cuando lo biológico no es lo protector y (...) no se cuenta con (...) formas comunitarias, con otras respuestas, al final las respuestas se terminan desarrollando con albergues del siglo pasado y revictimizamos fortaleciendo esa cuestión de la mirada social de señalar lo malo”. (Anexo I)

De esta manera, se visualiza igual postura entre informantes calificados con respecto a la emergencia del emerger de nuevos lineamientos para el abordaje, dado que desde otra institución también se expresa que

“...la solución del problema tiene que tener algunas características del problema, una de ellas tiene que ver con la alta movilidad, alta maleabilidad de las formas organizativas, entonces este problema estamos tratando de combatirlo hoy por hoy desde instituciones pensadas para el siglo XVIII y este es un problema de nuevo tipo,

no digo que la ESC no sea pre-capitalista, no digo que no existiera antes, digo que la forma que adopta hoy es tan distinta como los cambios (...) en la agricultura, o los cambios del mercado, (...) el fenómeno ya existía, lo llamábamos distinto...” (Anexo III)

Por ende, es oportuno pensar en los supuestos de una política pública de atención/protección para la ESC en un modelo que “apueste” a la integralidad real, al considerar que actualmente

“...la articulación se da a nivel de protocolos. Pero el protocolo termina siendo letra muerta si no existe además de un compromiso de las instituciones un conocimiento e información de herramientas que le permita al operador que está en el territorio conocer que ese protocolo existe y que él es parte de esos dispositivos y de alguna forma si no hace su trabajo la intervención no va a ser integral, la atención empieza a fragilizarse...” (Anexo III)

b. Lo necesario: un abordaje desde la Integralidad

Contemplando las características en sí que determinan la ESC, se entiende como una problemática que debe ser abordada desde una perspectiva integral, considerando que esta última se fundamenta y nutre de distintas disciplinas para desarrollar un abordaje donde el centro o participante del proceso es el niño, en quien se cree y confía. Intervención especializada para responder ante las diversas situaciones de violación a los derechos humanos fundamentales que han sufrido las víctimas y sus familias.

Esta respuesta del Estado debería ser “...a través de una acción amplia, coordinada y diversificada que contemple las múltiples necesidades (...) con mayor integralidad desde una perspectiva que enfatiza lo social como eje articulador de la propuesta” (García. S; 1999:18). Para el fortalecimiento de la familia con: apoyo económico, reinserción educativa, atención médica (sin considerar el cuerpo de la mujer como prueba, sino que dar respuesta al problema), atención psicosocial (contener y generar contactos para un acompañamiento necesario) y asistencia jurídica.

“...se debería (...) tener una respuesta clara (...) sostenida en la integralidad, que tenga a la persona como eje de intervención, que son los fundantes de los derechos humanos (...), que se priorice la persona y no las instituciones. En relación a la integralidad hablo de la familia como tal, del sistema educativo como tal, que se

respete sus procedimientos y formas, una mirada desde la perspectiva de derechos humanos...” (Anexo I)

A su vez, es de relevancia el abordaje desde este enfoque dado que

“...a partir del momento del develamiento, se genera una crisis. En la familia de la víctima, porque juegan factores como el temor a sanciones judiciales, a la vergüenza y a las separaciones. (...) También se genera en los operadores que están en contacto con el fenómeno. (...) aceptar la existencia de esta crisis es fundamental para actuar adecuadamente [...lo que...] significa proteger integralmente a las víctimas.” (Rozanski, C; 2005:86-87)

En tal sentido, se hace pertinente realizar un abordaje integral necesario para el proceso de reparación y protección de derechos. Esta estrategia debe plantear alternativas en pos de fortalecer el afecto y la confianza “perdida”, para que el niño construya su historia desde la superación con un proceso interno pero colectivo. “Proceso que parte de la propia experiencia, sin negarla, reconociendo y facilitando que sus capacidades y potencialidades despierten, emerjan y se desarrollen (...) otorgando perspectivas más reales de cambio.” (ONG RAÍCES, 2006: 22). Explorar cuidadosamente el fortalecimiento generado a pesar del daño vivido y construir a partir de las fortalezas del otro.

Para esto, se considera importante desarrollar acciones coordinadas a partir de la valoración de la autodeterminación de las víctimas, donde se le brinde a la familia las herramientas con las que puedan satisfacer las necesidades que entiendan prioritarias. Así se atiende la integralidad de la persona vulnerada y de su familia que se encuentra en situación de crisis por el problema enfrentado. La integralidad con la articulación de intervenciones en la práctica institucional, forma parte del abordaje especializado en lo que se refiere a la restitución de la multiplicidad de derechos vulnerados.

De esta manera, se valora apropiado unificar capacidades con interés por el otro y brindarle herramientas para su seguridad personal con el objetivo de ofrecer nuevas formas de relacionamiento en su etapa de desarrollo. Este abordaje hace referencia a la perspectiva de trabajo comunitario, lo cual comprende la articulación de redes, con valores de solidaridad y la apuesta de promover la conversación, la reflexión y el hacer conjunto para la transformación de la realidad asumiendo mayor protagonismo. (ONG RAICES, 2006).

“...lo fundamental es apuntar a una nueva alternativa en su medio, las posibilidades que le presenta su comunidad, tratando de reconstruir su vida, re pensar lo vivido y construir un proyecto nuevo de vida y dentro de las posibilidades por ejemplo en el área psicológica la reparación del daño durante todo ese tiempo que ha sido víctima.”
(Anexo II)

Para lo cual, se requiere una contención y seguimiento que respondan a la complejidad y gravedad de la situación vivida, para esto es esencial una estrategia estatal desde una adecuada intervención que apunte a la recuperación y fortalecimiento de quienes han vivido momentos traumáticos, con recursos humanos y materiales que brinden una protección desde la perspectiva de derechos, luego de ser tratado como objeto sexual intercambiado en las relaciones de producción y mercado. Por tanto, ¿es posible brindar respuesta integral con la actual lógica institucional? ¿Existe interés institucional para colocar a la temática en la agenda política nacional y visibilizarlo en el colectivo social?

En este sentido para quienes presentan carencias estructurales Javier Lasida plantea que “...la única forma de lograr resultados efectivos parece ser prestarle un servicio integral, que incluya de manera cohesionada diversos apoyos” (2006:39). Por ejemplo, la denuncia por sí sola no es suficiente para lograr la restitución de derechos vulnerados; “...necesitan de otros respaldos dirigidos a ellos y a sus familias, de lo contrario quedan de hecho...” (Ibídem) revictimizados, sino se refuerzan entre sí las distintas intervenciones en post de la cobertura de protección universal declarada en la CDN.

De igual forma, los mecanismos de prevención no solamente tienen como objetivo combatir los factores de riesgo, sino que también deben tener en cuenta acciones vinculadas a potencializar recursos personales y sociales que favorecen la protección; objetivos que a su vez, deberían ser acompañados por formación y educación como aporte para la transformación cultural, porque

“La industria del sexo, que se sostiene en lo cotidiano, en un programa de televisión, en un reclame que busca vender mostrando la cola de la mujer en primer plano (...) seguirá existiendo, es muy difícil que cambie y más en corto plazo. Hay muchas pujas de poderes, lo que ha pasado con la ley de medios y la discusión en torno a esto y en relación a la infancia también es un eje que muestra esta puja de poderes, por qué tiene que seguir mostrándose eso, muchas veces con el discurso de la libertad de expresión se legitima que se trate a la mujer como objeto (...), muchas veces se lucha contra

molinos de viento (...) es la lógica del sistema, ganancia extrema todo el tiempo y las guriasas se transforman en mercancía que valen algo (...) el sistema de acumulación (...) así como vende cosas, vende personas.” (Anexo I)

Por ende, para esto se requiere educación, capacitación y trabajar en el desmantelamiento de mitos (por ejemplo acerca de responsabilizar/culpabilizar a víctimas) y revertir modelos de aprendizajes, dado que así como el consumo es aprendido al igual que la explotación, también puede ser sustituido por un nuevo comportamiento. Lo que incluye reconocer el problema y así lograr la identificación del camino para cambiar.

Lo desarrollado referido a la integralidad, se corresponde con la conceptualización de la resiliencia, definida como “...la capacidad del ser humano para hacer frente a las diversidades de la vida, superarlas e inclusive ser transformado por ellas. (...) se sustenta en la interacción entre la persona y el entorno.” (Bice; 2000:130) Dicha interacción hace que la resiliencia no sea absoluta y tampoco estable, esto conlleva a reafirmar que la promoción de fortalezas se debe complementar con la posibilidad de reducir factores de riesgo.

Entendido como problema estructural la ESC requiere múltiples respuestas desde diferentes puntos de vista, donde la diversidad social exige que no se trabaje unilateralmente, sino que se hace fundamental la interacción y la articulación en un proceso dialéctico abordando el antes, durante y el después, a la vez que se construye desde la potencialidad, desconstruir el daño para reconstruir con lo positivo y descartar lo negativo como proceso de transformación hacia la superación. Se considera que los diferentes momentos implican en sí diversas acciones,

“...el antes: generando sensibilización en los territorios, mostrando que el problema existe, sus manifestaciones, qué se puede hacer; durante: trabajando desde la cercanía, estando cerca de todo lo que tiene que ver con el proceso judicial y policial, y en el después (...) que pasa el proceso judicial-policial es el momento que el adolescente tiene que construir su resiliencia, fortalezas y el Estado, instituciones y comunidad generar alternativas a la situación de explotación sexual. Pero también tratar de romper esa línea mecánica que parece haber de distintas formas de violencia hasta los 18 años y después de los 18 años ser una trabajadora sexual legal.” (Anexo III)

A su vez, el conocimiento de la situación implica problematizar las características a pesar de que muchas veces se interviene en momentos de crisis, provocando respuestas inmediatas, pero se requiere determinada intervención según el contexto en el cual se produce la explotación, por ejemplo, el abordaje varía si la situación involucra redes de explotación o los explotadores son los familiares directos. Entonces,

“Lo primero es visualizar la situación de riesgo de los involucrados, particularmente de los niños y también de distintos integrantes de las familias, (...) que también son parte de la necesidad de protección que corresponde, se trata de visualizar el riesgo en el que están, respecto a ser re-captada por las redes o sus familias si es la que explota (...) Luego su situación sanitaria desde el punto de vista de la salud física y psicológica (...) determinar qué procedimiento corresponde seguir; si necesita una atención directa según el diagnóstico desde el punto de vista de la salud en general. (...) Inmediatamente empezar a reconstruir un proyecto de vida que llevará según la situación que se presente, determinados pasos en determinado tiempo, según la situación, si es una chiquilina que hace años está en situación de explotación, evidentemente el proceso será un poco más lento y se tendrá que pensar estrategias diferentes al de una chiquilina que la situación sea reciente.” (Anexo II)

Esta combinación de factores es clave para superar el daño y construir nuevas alternativas para mejorar la calidad de vida de NNA, focalizando la intervención en las oportunidades propias así como las adquiridas por ellos en la interacción con su espacio. Para esto, trabajar desde el acompañamiento sostenido es central, tanto como contar con un dispositivo de proximidad.

Se valora positivamente estos lineamientos de intervención pero es necesario cuestionar la capacidad real que existe para implementarlos, al considerar expresiones que desestiman la eficacia de dicho proceso cuando deben ser puestos en marcha en territorio, ¿cuál es la posibilidad de materializar estas respuestas con nivel integral cuando se presentan situaciones de explotación? Dado que,

“...en salud no se evidencia el problema como tal (...), en general las niñas pasan por el sistema de salud y no se ven. Esos problemas específicamente los de violencia sexual en general no son mirados como problema, entonces a veces es tratado como síntoma o por las enfermedades de transmisión sexual que se le da la pastilla a las gurias, se hace el seguimiento para que se les dé pero no se ve el problema más global en el que puede estar metida la gurisa...” (Anexo I)

De esta manera vuelve a plantearse la necesidad de construir una política pública desde la integralidad, dado que para responder adecuadamente primero se tiene que visualizar como problema, para esto se hace urgente capacitar con formación específica en todas las áreas, pero en nuestro país no existe formación de grado, hay grupos de discusión y equipos que trabajan el tema vinculado a otros como el género; también se han realizado capacitaciones puntuales en las que la sociedad civil participa activamente en esas cuestiones porque (...) es una herramienta central para entender el problema...” (Anexo I)

Contar con capacitación es fundamental si se propone realizar intervenciones “culturalmente respetuosas”, esto significa conocer y aprehender las cuestiones que hacen al problema, tener conciencia tanto de lo que implica pasar por esta situación, lo que provoca movilizar con el recuerdo y relato de lo vivido (evaluar la pertinencia de hacerlo), como las posibles consecuencias de las acciones y condiciones en las que se puede brindar protección. La información en las diferentes etapas del proceso, el por qué y para qué de las acciones también debe ser oportuna y significativa para la víctima.

Por ejemplo, lo que ocurrió en Paysandú recientemente (que se dismanteló una red de prostitución infantil) demuestra lo significativo que resulta la carencia existente en términos de capacitación, dado que las gurisas explotadas

“...iban al liceo, los docentes sabían que ellas estaban pasando por esto y no pudieron encontrar las herramientas para articular. A diferencia de lo que pasa comúnmente (...) es otro tema para pensar además de la inclusión, porque frente a gurisas que todavía pueden estar ancladas en el sistema institucional no se les puede dar respuesta, no eran gurisas “problemáticas”, la institución sabía su situación pero no le pudo dar respuesta tanto desde la propia institución ni en articulación con otras instituciones (...) no siempre hay apoyo institucional para los docentes que lo quieren hacer, no todos los docentes sienten que tienen las herramientas para hacerlo y está bien, entonces falta mucho todavía para poder abordar este tema.” (Anexo I)

A su vez, acerca de esta situación particular ocurrida en Paysandú y difundida por los medios de comunicación, se entiende pertinente problematizar (en otra instancia de investigación/reflexión) el rol de los mismos en relación al tema, como dispositivo de sensibilización de masas. Así como promocionan y reproducen valores enmarcados en el sistema capitalista, también por ser actores empresariales tendrían que ser funcionales a un

abordaje integral ante problemáticas sociales, mediante el apoyo para una “correcta” visualización de las mismas. De esta manera, funcionarían como “...mecanismos de responsabilidad social [para] tratar de generar políticas de amortiguación de impacto”. (Anexo III) Y no como funciona actualmente buscando “la noticia que vende”, cuando lo que ocurre generalmente es la estigmatización y por tanto revictimización de las personas involucradas a través del tratamiento que se le da a esta problemática en los medios de comunicación.

En la misma línea, los gobiernos y actores sociales deberían cuestionar la relación costo beneficio de las ganancias económicas de empresas y/o industrias y sus repercusiones en todas las áreas, dado que “los daños que genera la instalación de un gran emprendimiento en una localidad es una ecuación muy poco conveniente para la gente de la comunidad, mientras los empresarios se apropian de grandes excedentes, las comunidades se apropian de grandes riesgos.” (Anexo III)

En relación a las dificultades que tuvo la institución educativa involucrada en la situación de Paysandú, se hace oportuno señalar que cuando el problema es tratado en organismos “competentes” para no revictimizar a la persona que busca apoyo y contención se deben evitar las entrevistas reiteradas, y una vez que se realicen, el lugar tiene que contar con condiciones adecuadas para la contención, mantener la confidencialidad y privacidad. Por tratarse de niños y adolescentes donde se brinde atención/protección, también se debe contar con un espacio para la recreación, mantener el vínculo con pares y respetar su opinión; es necesario un seguimiento sistemático y cercano. A su vez se requiere un referente del equipo que explique cada movimiento en el proceso, identificar roles, personas y lugares involucrados en la intervención (como puede ser el caso de los juzgados según la situación) para proteger a la víctima sin exponerla. (Bice; 2000) ¿Estos lineamientos de intervención se desarrollan actualmente en Uruguay? ¿Cómo fue el “después” (de la noticia reiterada por los canales de televisión) en la comunidad (amigos, familia, pares) de las jóvenes afectadas en Paysandú? ¿Qué ocurre generalmente ante estas situaciones? Las situaciones que no son conocidas/difundidas, ¿pasan por el mismo proceso de respuestas social/institucional?

Para esto, un camino posible sería elaborar un marco de acción desde la activación de redes, desde competencias en instituciones diversas, para lo cual habría que generar acuerdos básicos en coordinación para tal vez así lograr intervenciones adecuadamente integrales y horizontales. En este sentido considerar también la posibilidad de

“...trabajar desde el conocimiento de sus derechos (...) que pueden ser exigidos por ellos para el Estado y para la familia, para la protección, para el cuidado y desarrollo de capacidades de los gurises y no quedar, no centrar su vida con la identificación como víctimas de explotación (...) Obviamente hay secuelas y daños específicos de la situación de explotación para trabajar en sí y desde una perspectiva psicológica, social y a veces psiquiátricas...” (Anexo I)

De esta manera, en lo que respecta al equipo especializado y al momento en que éste decide las primeras medidas y la recepción de la persona afectada, es fundamental establecer un clima de confianza, con trato amable sin demasiadas formalidades para lograr empatía y tener sensibilidad con el tema, así como respetar los silencios tanto como la información que brinde la víctima. La aproximación con el niño o adolescente debe estar enmarcada en la estrategia elaborada en función de las características de cada situación con el objetivo de lograr la protección a partir de alcanzar su estabilidad física y emocional. (Bice; 2000)

Se requiere protección “...desde un sistema judicial que proteja directamente a las víctimas y desde el sistema social que brinde protección física con albergue especial y adecuado, con condiciones para que estén bien y una rehabilitación psico-social que les permita recuperar todas las cuestiones vinculadas al daño, poder salir del sistema de explotación. Todo lo que tiene que ver con la persecución del delito requiere personal especializado y de investigación proactiva y un sistema de justicia que enjuicie a los delincuentes y cuestione este sistema explotador (...).Se requiere (...) un sistema(...) de protección que debe estar dado por el Estado, y el Estado pensado desde una lógica social, moderno y participativo, (...)no como Gobierno, sino que el Estado desde el Gobierno, (...) toda la sociedad es responsable de la protección...” (Anexo I)

Se considera que las políticas de protección a NNA deben tener en cuenta la particularidad de cada situación así como pensar la intervención como proceso, en el cual cada una de sus etapas debe estar interrelacionada para responder a la singularidad que implica cada una de ellas, como ser: sensibilización (considerando la territorialidad), formación y capacitación (tanto en los primeros niveles de institucionalización como en niveles “técnicos”), represión (con la persecución de los delincuentes reales sin responsabilizar a las víctimas) y

restitución del daño (desde la atención con particular acompañamiento), conformando así un sistema de protección entendido entonces como proceso.

CAPÍTULO V: Consideraciones Finales

Con el desarrollo de este trabajo se trató de realizar una aproximación a las tensiones y desafíos que presentan las respuestas a nivel estatal a víctimas de la ESC, desde la caracterización y problematización de los alcances del Plan construido como dispositivo tanto de atención/protección para los NNA que han sido sometidos a estas situaciones de extrema vulnerabilidad, como de prevención, (entendida como complemento de la protección), con la promoción de la concientización acerca de la existencia del problema como tal y el daño que éste causa.

De esta manera, en primera instancia se conceptualizó el problema para poder así problematizar las posibles respuestas competentes a la complejidad que implica esta situación específica. Para esto fue necesario realizar entrevistas en profundidad a profesionales con implicancia fundamental en lo que se refiere a los avances respecto al tema. Con dichas entrevistas se pudo visualizar las controversias profesionales/institucionales determinantes del problema en cuestión, siendo que se denuncia desde el cuestionamiento la falta de información cuantitativa como requisito prioritario para definir políticas y a su vez esto reproduce la percepción de que todo se debe y puede cuantificar.

En este sentido, acorde a la producción y reproducción de mecanismos político-culturales en términos de intervención se exigen cuantificar el fenómeno, planificar según porcentajes conocidos y evaluar porcentajes revertidos según la estrategia. Pero ¿es realmente fundamental crear acciones según cantidades o conocer el problema es suficiente para construir mecanismos de prevención y por tanto de protección? Se entiende que tal vez por “esperar” información cuantitativa se descuida el valor humano de cada uno, siendo esto significativo para responder “adecuadamente” ante un problema que se traduce en una violación de derechos humanos sin importar la cantidad precisa de NNA que afecta.

Igualmente esto permite visualizar la posibilidad/dificultad para concretar acciones, siendo que del análisis realizado se desprende cierta dificultad para instrumentar acciones expresas en la doctrina integral, dado que aún ante situaciones concretas, (como lo ocurrido en Paysandú), la principal respuesta es la represión del delito e internación de la víctima en “algún” centro de INAU, tal como funcionaba la lógica anterior a la reforma de doctrina en términos de intervención. Definiendo así que los límites institucionales se traducirían en la dificultad para transformar la estructura histórica de dicha institución y sus líneas de acción, incitando a comprender y revertir la complejidad de intervenir desde la interinstitucionalidad, entre organismos que ponen el problema en niveles diferentes.

A su vez, como ya se especificó existen avances materializados recientemente dado que INAU trata de dar respuesta con el surgimiento del Programa de Atención a Situaciones de ESC, igualmente el abordaje se encuentra en construcción considerando que este programa no es exhaustivo pero es una base a continuar, pensar y discutir nuevos dispositivos para mejorar la capacidad de respuesta. Para esto es fundamental problematizar que estamos ante un problema real y existente que vulnera derechos, derecho a contar con mecanismos de “protección” cuando se producen fenómenos con estas características o derecho a no vivir en tal “indefensión” causante de dicha vulnerabilidad.

Por otra parte, más allá de la responsabilidad de INAU se entiende que en lo que refiere a la transformación de la acción, el país se encuentra en un momento de cambio a partir de los nuevos abordajes de lo social desde la territorialidad así como se especifica la propuesta en particular acerca de la explotación sexual con el programa mencionado. Para esto se necesita mejorar eficazmente la articulación entre todas las instituciones (públicas y privadas), que también son responsables en post de optimizar la protección, para que la persona afectada pueda construir “...una nueva alternativa en su medio, con las posibilidades que le presenta su comunidad, tratando de reconstruir su vida (...) y construir un proyecto nuevo de vida (...) con la reparación del daño durante todo ese tiempo que ha sido víctima.” (Anexo II)

En suma, se evidencia el compromiso asumido por parte del Estado desde el discurso, pero con gran dificultad para llevarlo a la práctica, afirmando la idea planteada en el primer capítulo referida a las debilidades que presenta la operatoria político-institucional para un adecuado abordaje de este flagelo, considerando que la legislación y protocolos no se producen con un grado de avance a la par de la dinámica social en la vida cotidiana. Por lo que hace imposible que la legislación sea totalmente acorde con los fenómenos que se manifiestan constantemente en la realidad. A su vez, también se evidencia cierta insuficiencia en términos de conciencia socio-cultural para visualizar los factores que inciden en la producción de este problema estructural.

En relación a esto último se manifiesta una “maduración” en relación a la forma de entender este problema, dado que hace algunos años desde las mismas instituciones intervinientes en la situación el mismo era definido como “forma de subsistencia” de niñas que se prostituían, lo que se transformó en la problematización de una situación de extrema vulnerabilidad de niñas que son prostitutas, por una persona que no es un “cliente” sino que es un explotador y por tanto delincuente.

En síntesis, el proceso de construcción que presenta Uruguay es un avance significativo en relación a dispositivos de protección, pero aún existen tensiones que se traducen en desafíos para materializar y efectivizar políticas de atención/protección desde la integralidad.

Referencias Bibliográficas

- Baraibar, X. (2002) “Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social”, en: *Acción ciudadana. Escenarios locales y regionales. Revista Trabajo Social*. FCS-UdelaR. N° 25. Vol.: XVI. Pp. 46-54. EPPAL. Uruguay.
- _____ (2011) “Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales”, en: *Revista Fronteras*. Número especial. Pp 39-46 DTS-FCS-UdelaR. Uruguay.
- Bustelo, E. (2011) *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. 2° Ed. Siglo XXI. Argentina.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós. Argentina
- De Martino, M (1999) “Una breve aproximación a la producción de conocimientos y procedimientos metodológicos,” en: *Revista de Trabajo Social* Vol. 13, no.17. pág.: 55-62. FCS-UdelaR. Montevideo.
- _____ (2000): *Políticas sociales y familia*. Cuadernos de Trabajo Social. DTS-FC.S-Udelar. Uruguay.
- Espasadín, C. (2009) “La familia: ¿sujeto ausente o actor convocado en la política de INAU? Modalidades de atención a la familia uruguaya. En De Martino (comp.): *Infancia Familia y Género. Múltiples problemáticas, múltiples abordajes*. Pp. 31-54. Cruz del Sur. Uruguay.
- González, C. y Leopold, S. (2012) “Más pensamiento y menos propaganda. La necesaria problematización de la construcción del niño sujeto de derecho,” en: *Reflexiones sobre la justicia y el Poder Judicial. Espacio Abierto*. Revista del CIEJ-AFJU. N° 17. Pp. 53-58. Uruguay.
- Kosik, K. (1963) *Dialéctica de lo concreto*. Editorial Grijalbo. México
- Leopold, S. (2012) *Los laberintos de la infancia*. Discursos, representaciones y crítica. FCS-UdelaR. Uruguay. Tesis de Doctorado en Trabajo Social. Sin editar
- Lasida, J. (2006) “Las políticas sociales de última generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad,” en: *Cuadernos del CLAEH*. Año 29, N° 92. PP 37-49. Uruguay.

- Midaglia, C. (1995) “Reforma del Estado: un análisis alternativo,” en: *Revista Fronteras*. N° 1. PP 52-85. DTS-FCS-UdelaR. Montevideo.
- _____ (2007) “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N° 17. Pp. 131-157. FCS-UdelaR. Uruguay.
- Martínez, R. (2008) Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. De la vulneración a la protección de derechos: un camino posible. CIEJ. Uruguay
- MIDES (2012) Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales. MIDES-UdelaR. Uruguay.
- Rozanski, C. (2005) “Obstáculos institucionales de la intervención en casos de abuso sexual infantil. Algunas respuestas”, en: Giberti, E. (comp): *Abuso sexual y malos tratos contra niños, niñas y adolescentes*. ESPACIO. Argentina.
- Scandizzo, G. (2001) Políticas públicas de infancia. Una mirada desde los derechos. ESPACIO. Argentina.

Otras fuentes documentales

- ANEP-CEP (2007) Mapa de Ruta situaciones de maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar. Uruguay
- Bice (2000) *Violencia sexual infantil. Prevención e intervención en crisis*. Uruguay.
- _____ (2002) *Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes*. Uruguay.
- Cafaro, L. (2012) “Pensando las políticas de infancia”. DTS-INAU. Uruguay. Sin editar
- Comité de los Derechos del niño (2006) Informe no gubernamental de la Convención de los Derechos del Niño. Uruguay.
- Diario “La diaria”. Montevideo, 10 de abril de 2013
- Fernández, J. (2001) “Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad”. CNPS-MIDES. Uruguay. Sin editar
- García, S. (1999) “Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia.” DTS-FCS-UdelaR. Uruguay. Sin Editar

- Montero, V. (2008) Infancia y adolescencia, testigos silenciosos de la violencia doméstica. ¿existen dispositivos de asistencia para ellos? FCS-UdelaR. Uruguay.
- OIT-IPEC (2007) *La demanda en la ESC de adolescentes: estudio cualitativo en Sudamérica*. Perú
- ONG Raíces (2006) “Ya no tengo nada que esconder” Experiencias de reparación con niños, niñas y adolescentes víctimas de ESC. CAFOD. Chile.
- Plan para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes. (2007) CONAPEES. Uruguay.
- _____ (2010) CONAPEES. Uruguay.
- Prego, C. y Tuana, A. (2013) Trata de mujeres, niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial. RUCVDS. Uruguay.

Fuentes obtenidas en Páginas de Internet

- Acerca del Programa Arcoiris. (On line). Montevideo, Uruguay. Disponible en <[http:// www.sai.org.uy/arcoiris/](http://www.sai.org.uy/arcoiris/)> [acceso/18/11/12](#)
- Centro “El Faro”. Guía de recursos MIDES. Montevideo, Uruguay. Disponible en Internet: <http://www.mides.gub.uy/acceso/18/11/12>
- Cillero, M. (1990) “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios”. Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc-sale.htm> [08/08/12](#)
- Informe de la ENIA 2010-2030 en: www.enia.org.uy
- Ley 17.815 www.parlamento.gub.uy/leyes/acceso/textoley
- SIPIAV en: www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2008/05