

**MINISTERIO DEL INTERIOR**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA**

**MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS**

**MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA**

**MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

**MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**

**MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA**

**MINISTERIO DE TURISMO**

**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO  
AMBIENTE**

**MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Montevideo, 01 FEB 2017

**VISTO:** El Decreto N° 385/004 de fecha 27 de octubre de 2004 por el cual se crea en la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES);-----

**RESULTANDO:** I) Que por la disposición antes citada se establece la integración del referido Comité y dentro de sus funciones se encarga al mismo, construir una política pública de carácter intersectorial y elaborar y proponer el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia;-----

II) Que en cumplimiento de dicha competencia, oportunamente el Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, aprobó el Primer Plan

Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes;-----

III) Que el CONAPEES ha elaborado un Segundo Proyecto de Plan de Acción: "II PLAN NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2016-2021) - 100 Acciones acordadas";-----

**CONSIDERANDO:** I) Que en el marco de dichas funciones, resulta oportuna la aprobación del mencionado Plan de Acción;-----

II) Que asimismo, del resultado de los casi 12 años de experiencia en la implementación del Primer Plan y su reformulación, se considera necesario adecuar la actual integración del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia en función de la nueva institucionalidad y las competencias temáticas en la materia;-----

**ATENTO:** a lo expuesto precedentemente y a la normativa antes señalada;-----

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,**

**Actuando en Consejo de Ministros**

**DECRETA:**

**Artículo 1º:** Apruébase el "II PLAN NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2016-2021) - 100 Acciones acordadas", elaborado por el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES), cuyo texto forma parte integrante del presente Decreto.


**Artículo 2º:** Amplíase la integración actual del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES), incluyendo como miembros plenos al Inciso 15, "Ministerio de Desarrollo Social", al Inciso 6, "Ministerio de Relaciones Exteriores" y al Consejo Asesor y Consultivo del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

**Artículo 3º:** El Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES) podrá invitar a la Suprema

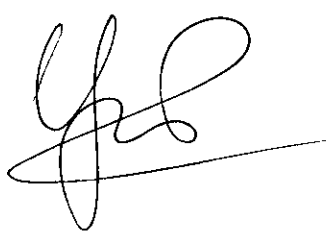
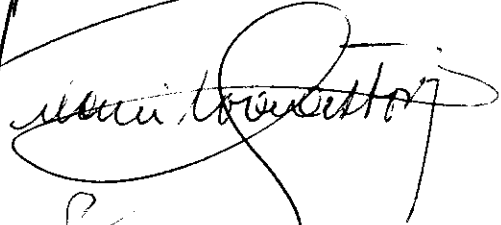
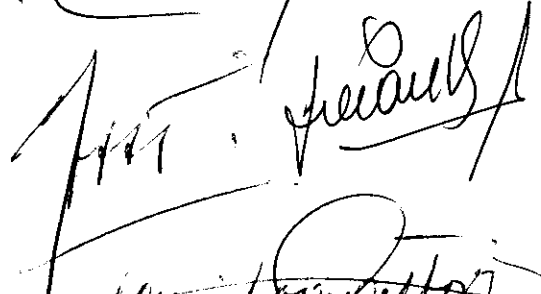
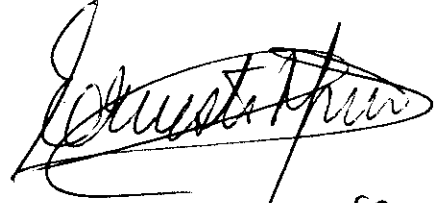
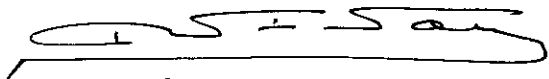
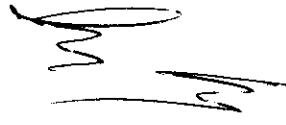
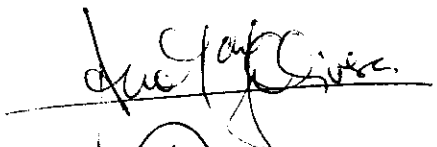
Corte de Justicia, a la Universidad de la República y a la Fiscalía General de la Nación a efectos de que estos designen representantes ante el mencionado Comité.

Asimismo podrá invitar a sesiones extraordinarias consultivas a otros organismos gubernamentales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil que entienda pertinente, para el análisis de aspectos específicos vinculados a la concreción del Plan.

**Artículo 4º:** Comuníquese, publíquese.



**Dr. TABARÉ VÁZQUEZ**  
Presidente de la República  
Período 2015 - 2020







## **II PLAN NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2016-2021)**

*100 Acciones acordadas.*

**Organismos integrantes:**

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay – INAU: Presidenta, T.S. Marisa Lindner, Directores, T.S. Dardo Rodríguez, Mag. Fernando Rodríguez.

Ministerio de Educación y Cultura - MEC: Ministra, Dra. María Julia Muñoz

Ministerio de Salud Pública - MSP: Ministro, Dr. Jorge Basso

Ministerio del Interior - MI: Ministro, Sr. Eduardo Bonomi

Ministerio de Turismo - MT: Ministra, Sra. Liliam Kechichián

Administración Nacional de Educación Pública - ANEP: Presidente, Prof. Wilson Netto

Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales - ANONG: Presidente, Psic. Soc. Pedro Delprato.

**Asesoran:**

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes - IIN: Presidente, Psi. Víctor Gorgi

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF: UNICEF. Representante en el Uruguay, Paolo Mefalopulos

**Organismos invitados:**

Ministerio de Desarrollo Social - MIDES: Ministra, Mtra. Marina Arismendi

Ministerio de Relaciones Exteriores - MRREE: Ministro, Dr. Rodolfo Nin Novoa

Fiscalía General de la Nación: Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, Dr. Jorge Díaz

Organización Internacional para las Migraciones – OIM: Encargada de Misión en Uruguay, Mag. Alba Goycochea

## **Representantes del CONAPEES de manera permanente<sup>1</sup>:**

Presidencia de CONAPEES: Soc. Luis Purtscher, alterno Psic. Sergio Pereira

Ministerio de Turismo: Dra. Teresita Llavata, alterno Sr. Jorge Morandeira

Ministerio del Interior: Esc. Cecilia Erhardt, alterna Lic. Andrea Díaz

Ministerio de Salud Pública: Dra. Yeni Hortonedra, alterna T.S. Ingrid Gabrelzyk

Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de la Juventud: Lic. Damián Rodríguez, alterna Lic. Verónica Galizia.

Ministerio de Relaciones Exteriores: Comisión de Género, Lic. Alicia Isern

Administración Nacional de Educación Pública: Consejo de Educación Secundaria, Prof. Yannine Benítez.

Fiscalía General de la Nación: Dra. Alicia Ghione, alterna Dra. Silvana Irureta

ANONG: El Paso, Lic. Soc. y T.S. Cristina Prego, alterna Psic. Fabiana Condon;  
Juventud para Cristo, Programa Claves: Psic. Soc. Luis Cesari, SAI: Ed.Sex. Clyde La Casa.

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes -IIN: T.S. Alejandra Di Pierro.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF: T.S. Alejandra Saravia.

Oficina Internacional para las migraciones.OIM: Mag. Alba Goycoechea, alterna Sra. Laura Mujica.

## **Soporte del CONAPEES**

Secretaría: Sra. Fernanda Casalla

Enlaces: Sra. Cecilia Farías

## **Elaboración del diagnóstico y entrevistas:**

Soc. Natalia Bouvier, Ed. Soc. Gustavo Fernández, Soc. Natalia Guidobono,  
Soc. Rossana Palo, Psi. Sergio Pereira, Soc. Luis Purtscher.

## **Asistencia Técnica para la elaboración del documento:**

Soc. Natalia Bouvier, Ed. Soc. Gustavo Fernández, Soc. Natalia Guidobono.

---

<sup>1</sup> Las personas que integran el CONAPEES, han realizado aportes de manera permanente y comprometida para la elaboración de este Plan. Se agradece especialmente, a quienes representan a las Organizaciones de la Sociedad Civil, por su participación y dedicación responsable.

## **CONTENIDOS**

### **Prólogo**

#### **I. Presentación**

- a. El CONAPEES
- b. Antecedentes

#### **1. Principales bases conceptuales**

- a. Principios rectores y enfoques
- b. Conceptos
- c. Compromisos internacionales, nacionales y marco legal

#### **2. Estado de situación de la ESCNNA en Uruguay**

- a. Aspectos culturales: invisibilización del problema
- b. La protección normativa
- c. La atención y restitución del ejercicio de derechos
- d. Datos e información
- e. Interinstitucionalidad para abordar el problema

#### **II. “II Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes (2016-2021) - 100 Acciones Acordadas”**

- a. Posicionamientos estratégicos para la acción
- b. Aspectos metodológicos para la elaboración del II Plan
- c. Componente estratégicos
- d. Estructura del Plan
  - o Objetivo general
  - o Componentes, objetivos específicos y resultados
  - o Compromisos asumidos: acciones

### **Siglas y acrónimos**

### **Referencias bibliográficas**

### **ANEXOS**

- I. Decreto 385/004
- II. Ley 17.815
- III. Recomendaciones del Comité de derechos del niño de Uruguay, al Informe País, 2015.
- IV. Organismos entrevistados
- V. Participantes Taller I
- VI. Participantes Taller II



## PROLOGO

### I. PRESENTACIÓN

#### a. CONAPEES

El Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES) es el órgano interinstitucional que elabora, propone y articula políticas públicas en relación a la problemática social que configura la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

Fue creado en el año 2004 por el Decreto del Poder Ejecutivo 385/004<sup>2</sup>, y está integrado por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (quien lo preside), el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Turismo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, la Administración Nacional de Educación Pública y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG); lo asesoran el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente (IIN-OEA) el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Adicionalmente se han invitado: la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE).

#### b. ANTECEDENTES

En la última década se han llevado a cabo acciones en torno a la problemática de la ESCNNA. Algunas de ellas se desarrollan enmarcadas en las políticas públicas puestas en marcha bajo la órbita del CONAPEES, mientras que otras, también de relevancia, se han puesto en práctica en base a las definiciones sectoriales de los organismos estatales y las organizaciones de la sociedad civil.

El CONAPEES ha trabajado enmarcando sus acciones en un Plan de Acción, organizado en componentes. El Primer Plan fue elaborado en 2007 y re-planificado en 2011, el cual ha tenido vigencia hasta 2015.

Previo al 1er. Plan, uno de los principales antecedentes que se destacan es el Grupo Niño Sur que en 2006 define la necesidad de enfrentar las situaciones de trata con fines de explotación sexual comercial de niños, niñas, y adolescentes consiguiendo el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. A partir del Proyecto con fondos BID "Estrategia Regional para la Erradicación de la Explotación Sexual en

---

<sup>2</sup> Ver Anexo I: Decreto 385/004

ciudades de frontera, Pair- Mercosul” (Proyecto Niño Sur), presentado por los cuatro países del Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), se inicia una labor conjunta en la búsqueda de lograr una estrategia regional de lucha contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes<sup>3</sup>.

Al elaborarse el 1er. Plan del CONAPEES para la erradicación de la explotación sexual, se desarrollaron diversas acciones enmarcadas en los componentes definidos en éste. Se detallan, las principales acciones al respecto.

En lo referente a **prevención** por Resolución del Poder Ejecutivo N° 1544/010, de 11 de noviembre de 2010, se ha declarado el día 7 de diciembre, como el “Día Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes”.

A su vez en estos 10 años se han ejecutado varios proyectos de cooperación internacional en la temática con países de la región como el surgido del Proyecto Niño Sur ya mencionado que generó conocimiento en la temática produciendo, apoyando y publicando investigaciones y artículos.

En 2012 se identificaron brechas en la legislación nacional, las que hoy sirven como base de inspiración para impulsar una Ley Integral de violencia basada en género. <sup>4</sup>

Mediante el apoyo de cooperación internacional, se realizaron intercambios que permitieron participar a operadores nacionales en encuentros en Argentina, Costa Rica, Brasil, Colombia y Bolivia; y a expertos extranjeros aportando su conocimiento en seminarios y talleres en Uruguay.

En 2013 se impulsó la primera campaña de difusión masiva, apoyada por UNICEF con el objetivo de visibilizar, desnaturalizar, sensibilizar y prevenir la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes “No hay Excusas”.

Esta campaña buscó colocar el tema públicamente como un problema social, económico y cultural, puesto que la tolerancia hacia la problemática ha sido y sigue siendo generalizada.

En el Ministerio de Turismo se ha desarrollado, desde el año 2007, una campaña hacia los operadores turísticos para que asuman el compromiso, como empresas responsables, de no promover la ESCNNA en sus establecimientos. Asimismo, en el marco de la relacionamiento internacional y la articulación regional desde el año 2006 se participa en el Grupo de Acción Regional de las Américas (GARA) integrado por Ministerios de Turismo para la prevención de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en viajes y turismo, mediante video conferencias mensuales.

---

<sup>3</sup> En Uruguay se seleccionaron cuatro ciudades fronterizas con Brasil: Bella Unión, Rivera, Río Branco y Chuy. En éstas se llevaron adelante las acciones previstas de diagnóstico, elaboración de planes nacionales, binacionales y la conformación de comités locales y binacionales en dichas ciudades gemelas. El Proyecto favoreció la sensibilización en los Departamentos donde se instrumentó y colaboró en la visibilización de la problemática en algunos actores fundamentales en las políticas públicas.

<sup>4</sup> Esta acción se efectiviza en el marco Proyecto O: “Apoyo a la protección social en Uruguay, política de infancia y políticas de cuidados” financiado por organismos de cooperación Internacional -ONU mujeres, Banco de Previsión Social, PNUD, UNFPA, UNICEF, OIM, OPS, ejecutado por OIM - INAU.

El 13 de diciembre de 2013, se promulga Decreto del Poder Ejecutivo No. 398/013 por el cual se establecen las acciones que deben desarrollar los prestadores de servicios turísticos a los efectos de sensibilizar y prevenir el flagelo de la ESCNNA en el país. Se destaca que el Uruguay es uno de los primeros países que posee una norma jurídica relacionada con la temática, la cual es tomada en cuenta por otros países. Esta Secretaría de Estado, realiza también talleres de sensibilización en todo el país a estudiantes de turismo en todas las carreras relacionadas con el mismo, llevadas a cabo por el Consejo de Educación Técnico Profesional, ex UTU. Así mismo, el Ministerio participó y apoyó en los años 2013, 2014 y 2015 la Campaña "Uruguay país del buen trato", del Programa Claves de la ONG JPC.

En 2014 se lleva adelante la campaña "Luz Roja, deje de colaborar", puesta en marcha por la Fundación Visionair, ONG El Paso y el CONAPEES, con la financiación de la Unión Europea. Esta campaña se difunde en forma gráfica y fotográfica en distintos espacios de la ciudad y a través de talleres de capacitación y sensibilización en todo el territorio nacional. Sus ideas fuerza son: desnaturalizar los prejuicios en relación a la explotación sexual de la niñez y la adolescencia; apelar a la responsabilidad y compromiso del Estado y el conjunto de la sociedad para realizar acciones que "dejen de colaborar" con la producción del problema y visualizar la explotación sexual comercial como una violación a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

También desde el CONAPEES se han auspiciado y apoyado eventos culturales, artísticos, deportivos y sociales que de una forma u otra promovieron la prevención y la sensibilización de la sociedad. Entre 2012 y 2014 se realizaron diversos eventos, entre los que destacan: una carrera organizada por la empresa Sabre para visualizar la trata de personas, especialmente con fines de explotación sexual; como estrategia de información las camisetas entregadas mostraban el número para realizar denuncias y se distribuyó material sobre la problemática. Una muestra fotográfica enmarcada en el proyecto Luz Roja y el auspicio al lanzamiento de "Tan frágil como un segundo" largometraje de ficción que aborda la explotación sexual comercial de niñas y jóvenes y la trata de mujeres en el Uruguay.<sup>5</sup>

En materia de **atención** se creó por Resolución n°3820/012 de Directorio de INAU un Programa de Atención a Situaciones de Trata y/o Explotación Sexual Comercial compuesto por un equipo de trabajo interdisciplinario para la atención de NNA (Travesías) y dos equipos para el interior. Por Resolución de Directorio N° 2625/013, se realizó un convenio con dos ONGs (El Paso y Gurises Unidos), para contar con equipos itinerantes que generen y promueven recursos, asesoren a operadores territoriales y sistematicen y procesen la información. Por Resolución de Directorio N° 4167/014 del 22 de octubre de 2014 se creó un equipo de 4 personas con carácter multidisciplinario en Paysandú para la atención directa de situaciones detectadas en el departamento.

---

<sup>5</sup> Este proyecto de Dodecá Producciones cuenta con el Patrocinio de la Comisión Nacional del Uruguay para la UNESCO y con el apoyo del Ministerio de Turismo y Deporte, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, INAU - CONAPEES, UTE, ANCAP – Gas Sayago y de la Fundación Banco República. Fue Declarado de Interés Ministerial por el M. del Interior, según resolución del 16/10/2015( Res A-0154).

En el 2012 se realizó un trabajo de sistematización de aprendizajes y consulta que tuvo como producto la publicación del Modelo de atención de INAU, para situaciones de explotación sexual comercial infantil y trata de niñas niños y adolescentes con fines de explotación sexual comercial, que incluye el diseño de un dispositivo de atención, para ser llevado adelante por INAU. Este modelo se concibió luego de realizar más de 450 consultas en todo el territorio nacional, el cual se financió con aporte de cooperación internacional a través del Proyecto Unidos en la Acción (OIM-AUCI-INAU-UNICEF), ejecutado por INAU. El Programa de Atención ha trabajado durante el 2014 y 2015 sobre la implementación del mismo.

Bajo el componente de **participación**, se auspicia la campaña organizada por la ONG Juventud para Cristo a través del proyecto Claves, donde a lo largo de diferentes talleres, se capacitaron a jóvenes voluntarios en varias temáticas, brindadas por expertos en turismo responsable, promoción de buen trato, prevención de explotación sexual comercial hacia niños y adolescentes, trata y tráfico de personas.

A través de intervenciones artísticas y difusión de materiales, jóvenes voluntarios de todo el país y jóvenes de Porto Alegre-Brasil, trabajaron durante la temporada turística en eventos y espacios relacionados al turismo con el objetivo de difundir al Uruguay como país con políticas públicas activas contra la explotación sexual comercial<sup>6</sup>.

Las actividades que se desarrollaron respecto a la **capacitación y producción de conocimiento** han sido numerosas y variadas.

Se han realizado seminarios de carácter nacional e internacional, talleres y cursos de capacitación y sensibilización desarrollados en todos los departamentos del país llevados adelante por INAU, Ministerio de Turismo, Ministerio de Salud / ASSE, Ministerio del Interior, ANEP, IIN, OIM, UNICEF y Sociedad Civil. En total se han capacitado en estos años más de 2500 operadores turísticos, sociales, de seguridad, de salud pública y privada, de justicia, jóvenes y adolescentes y público en general, que se han interesado en esta temática.

Especialmente se han formado funcionarios/as vinculados/as a las Unidades Especializadas de Violencia Doméstica y Género del Ministerio del Interior, del Ministerio de Turismo y del INAU.

Anualmente se realiza un encuentro entre técnicos, nacionales y extranjeros, operadores sociales, jurídicos, de seguridad, de salud, educativos y actores de la sociedad civil, denominado 'Construyendo Puentes'. Este encuentro se ha efectuado en distintos puntos del país como estrategia de descentralización de las actividades.

En 2014, se llevaron adelante jornadas de sensibilización al personal de la salud, (de ASSE y del Ministerio de Salud Pública) mediante su representante en CONAPEES quien organizó junto a los municipios A y B de Montevideo estas jornadas con grupos interinstitucionales dirigidas a equipos de salud públicos y privados; el CONAPEES colaboró con la logística y los técnicos que participaron.

Desde el CONAPEES se realizaron 3 investigaciones sobre ESCNNA, una en el marco del "Proyecto Frontera" (2011-2012), "Un Secreto a Voces", investigación sobre

---

<sup>6</sup> Para esta actividad, se contó con el apoyo y declaración de interés de los Ministerios de Turismo e Interior.

las percepciones de la explotación sexual comercial en Montevideo (2013-2014), y “Donde Impactan las Palabras. La explotación sexual en artículos de prensa escrita nacional” (2015), la cual se llevó a cabo en articulación con la agencia Voz y Vos. Las últimas dos investigaciones han sido desarrolladas por un equipo de trabajo del CONAPEES contratado para tales fines por el INAU, y publicadas para su difusión.

En los 10 años de funcionamiento del CONAPEES se desarrollaron acciones tendientes a consolidar la inter-institucionalidad para el abordaje, la prevención y el combate a la ESC, lo que permite proyectar para el próximo quinquenio un abanico de resultados que fortalezcan aún más su integración y así abarcar esta compleja problemática desde la mayor cantidad de aristas posible.

## 1. BASES CONCEPTUALES

### a. PRINCIPIOS RECTORES Y ENFOQUES

En el presente apartado se hará referencia a los principios y enfoques que rigen el II Plan Nacional y las principales bases conceptuales que fundamentan las acciones en enmarcadas en el presente Plan.

Las tres perspectivas centrales que transversalizan todo el Plan son: derechos humanos, género y generaciones; así como el concepto central de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, sus modalidades, los factores de producción y reproducción que implican.

Desde la perspectiva de **Derechos Humanos**, el reconocimiento de la existencia de una violación de éstos impone que el Estado garantice las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales, entre los que se encuentran: de vida saludable, educación, seguridad, dignidad, protección, justicia. Este enfoque coloca a la persona, sus necesidades y derechos como el eje de cualquier acción reconociendo estos derechos como imprescriptibles, inalienables, intransferibles, irrenunciables, integrales, interdependientes y complementarios; además de exigibles jurídicamente a los Estados.<sup>7</sup>

La perspectiva de derechos impone concebir todas las acciones desde el **principio de sujeto de derecho e interés superior del niño, niña o adolescente**, superando el enfoque tutelar característico de la doctrina de la situación irregular.

Dos tipos de enfoque son estratégicos para este Plan: por una parte el **enfoque de género**, entendiendo por éste la existencia de relaciones desiguales de poder entre los sexos sostenidas en una cultura machista y heterocentrada que privilegia al varón sobre la mujer.

El enfoque de género permite entonces, buscar que los resultados obtenidos apunten hacia una mayor equidad entre mujeres y varones.

---

<sup>7</sup> Extraído de ‘Un secreto a voces’, Purtscher y otros, 2014. INAU-Uruguay.

Por otro lado, el **enfoque generacional**<sup>8</sup>, el cual interpela desde la consideración de que niñas, niños y adolescentes son sujetos de derechos y no objetos de protección y tutela. Desde este enfoque se requiere considerar las responsabilidades del mundo adulto para con los niños/as y adolescentes, anteponiendo el interés superior de los/as mismos/as..

Tanto las perspectivas de género como la generacional, tienen una construcción relacional, pues implican un contexto de relaciones interpersonales que pueden garantizar derechos o vulnerarlos.

El desbalance de poder entre las generaciones adultas y NNA, la mercantilización de la vida y los cuerpos y las valoraciones y construcciones sociales acerca de la infancia y la adolescencia se configuran como factores de riesgo.

## b. CONCEPTOS

La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes es una violación a los derechos humanos.

En la Declaración de Estocolmo<sup>9</sup>, en su literal 5 se define a la explotación sexual comercial como *“el abuso sexual y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños (niñas y adolescentes) constituye una forma de coerción y violencia contra los niños (niñas y adolescentes) que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud”*

Ahora bien, la ESCNNA como expresión de violencias sintetiza prácticas sociales que producen y reproducen el **sistema patriarcal – capitalista**, transformando en mercancías, en objetos de cambio, el cuerpo de niñas, niños y adolescentes.

El **patriarcado**, concepto ampliamente relacionado con el enfoque de género, como estructura y estrategia de poder, permite analizar el fenómeno desde la preeminencia de autoridad de varones y de adultos por sobre las mujeres y las niñas, niños y adolescentes. En este sentido, el patriarcado sustenta el imperativo de control masculino y subordinación de aquellas/os que se encuentran en una escala jerárquica menor para este sistema de ideas. Esta ratificación de status masculino requiere cumplir con pruebas y ritos donde demuestren su poder y supremacía. Esta máxima lleva a los varones heterosexuales hegemónicos a desarrollar pautas sexuales que promueven la negación de los sentimientos, la utilización de la violencia y la fuerza

---

<sup>8</sup> “En nuestra sociedad existen diversas formas de violencia. Una de ellas se manifiesta a través de las relaciones de poder interpersonales, en donde se naturalizan relaciones de dominación basadas en las inequidades de género, generación, clase social y etnia, entre otras. Debido a este ordenamiento de lo social, quienes tienen afectado el pleno ejercicio de sus derechos son las niñas, los niños, adolescentes y mujeres quienes han sido históricamente vulnerados/as. Por ello se plantea que nuestra sociedad es patriarcal y adultocéntrica.” Primera encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones/ CNCLVG-MIDES-INAU-SIPIAV-ONU MUJERES-UNFPA-AUCI-INE.2013

<sup>9</sup> Declaración de Estocolmo, es la declaración de la reunión realizada en Estocolmo con motivo del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, llevada a cabo en 1996.

para lograr sus intereses. Esta paradigmática forma de llevar adelante las acciones, reduce a las mujeres (niñas, niños y adolescentes) a espacios de silencio, subordinación, extrema violencia y negación como sujeto de goce y ejercicio de derechos.

En la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes como práctica social confluyen estos elementos de subordinación de género y generacionales, subordinando a las víctimas y colocándolas en el lugar de 'objetos de consumo', donde la violencia se naturaliza y legitima socialmente. Es allí donde el patriarcado se manifiesta en una de sus expresiones más violentas.

Los principales factores que provocan la producción y reproducción del problema, tienen que ver con: **elementos estructurales** como la pobreza, la exclusión social, la discriminación por raza, etnia, diversidad sexual u orientación sexual e identidad de género. Elementos centrados en el mercado, eje central de la organización mundial actual, donde la industria del sexo es uno de los negocios lucrativos más redituables.

En otro sentido, la globalización y los avances tecnológicos, así como la debilidad de los sistemas de protección y persecución del delito son factores estructurales que favorecen la producción y reproducción del problema.

Las experiencias y vivencias sostenidas de violencia intrafamiliar y abuso sexual, así como antecedentes familiares de explotación sexual, abandono, expulsión del hogar, falta de cuidados parentales son factores de vulnerabilidad para niñas, niños y adolescentes ante la problemática. También los son factores de carácter **cultural** como el machismo, la construcción de la sexualidad masculina hegemónica, la legitimidad de la prostitución, la no valoración de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos.

En la literatura de varios países se identifica (conceptualmente y en la práctica), a través de diferentes investigaciones que la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes se expresa en diversas modalidades, las que pueden presentarse de forma relacionada y simultánea, o de manera aislada. Las principales **modalidades** relatadas en investigaciones nacionales e internacionales, y consideradas en este Plan, son:

➤ **Actos sexuales remunerados o con promesa de remuneración:** esta modalidad implica la utilización de niñas, niños o adolescentes en actividades sexuales a cambio de una remuneración o cualquier otra forma de retribución. Dentro de estas encontramos formas más visibles como la explotación callejera, en rutas, plazas, parques, puertos, pasos de fronteras, explanadas de camiones y formas encubiertas como en bares, clubes nocturnos, whiskerías, prostíbulos, casas de masajes y domicilios particulares tanto de la persona explotada como del explotador. En Uruguay es la Ley N° 17.815, tífica alguna de las modalidades de ESC como delito, uno de sus artículos (el 4to.), la define como "el que pagare o prometiére pagar o dar a cambio una ventaja económica o de otra naturaleza a persona menor de edad o incapaz de cualquier sexo, para que ejecute actos sexuales o eróticos de cualquier tipo..."

➤ Utilización de imágenes o representaciones de niñas, niños y/o adolescentes en **pornografía**: implica toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales (Protocolo de Palermo). Esto puede incluir fotografías, videos, revistas, dibujos, películas, archivos informáticos, grabaciones de audio, negativos fotográficos, diapositivas.

➤ Utilización de personas menores de edad en **espectáculos sexuales**, las que no implica necesariamente el contacto sexual, sino la realización de un espectáculo con estas connotaciones. En ocasiones son espectáculos grabados los que serían incluidos en la modalidad de pornografía

➤ **Explotación sexual comercial en viajes y turismo** de niñas, niños o adolescentes por parte de personas que viajan de su país de origen a otro que generalmente es menos desarrollado y visto con mayor permisividad. Esta modalidad puede darse también a la interna de un país, lo que implica que lo realizan nacionales desplazándose a lugares turísticos o de trabajo donde llevan adelante la explotación. Estas prácticas pueden realizarse con una planificación anticipada, a modo de «tours sexuales», o sin previa planificación haciendo uso de los ofrecimientos realizados por actores que se vinculan a la industria turística (hoteles, bares, clubes nocturnos entre otros), aunque de manera subterránea o subalterna a la formalidad de los negocios.

➤ **Matrimonio forzado, parejas fictas o forzadas**: son relaciones de apariencia afectiva que encubren acuerdos de carácter económico entre una persona adulta y una adolescente; un adulto y al menos un adulto de referencia del adolescente o una unión forzada promoviendo una ficción que encubre, produce y reproduce la situación de explotación. En Uruguay suele aceptarse socialmente como noviazgo o concubinato y es tipificado internacionalmente como matrimonio forzado<sup>10</sup>.

➤ **Trata de niñas, niños y adolescentes con propósitos sexuales**: comprende la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de niñas, niños y/o adolescentes para su explotación sexual. Esta puede darse de un país a otro, con traspaso de fronteras nacionales (trata internacional) o de una región/ departamento a otra de un mismo país (trata interna). Todo medio utilizado como el engaño, la coerción, la amenaza o cualquier otra forma de violencia es en nuestra legislación un agravante cuando la víctima es una niña, niño o adolescente<sup>11</sup>.

En todas las modalidades, se encuentra además de niñas, niños y adolescentes (de diversas edades y condiciones socio-económicas y culturales, de etnia, raza y

---

<sup>10</sup> Si bien se mantiene la referencia a la conceptualización internacional como “matrimonio forzado” las situaciones que se han detectado en la realidad no se limitan a la formalidad del matrimonio. En algunos casos no es claramente señalable la relación forzosa o servil, en otras ocasiones se ha identificado un acuerdo entre adultos para provocar la situación y en otros, la víctima coadyuva a su situación de explotación por diversas motivaciones ajenas a su libertad de opción. La conceptualización mencionada más arriba descomplejiza la realidad.

<sup>11</sup> Entre los agravantes estipulados en el Artículo 81 de la Ley 18.250 de ‘Migración’, se encuentran el literal B) “Cuando la víctima se trate de un niño o un adolescente o el agente se haya prevaletido de la incapacidad física o intelectual de una persona mayor de dieciocho años”. Y el Literal D) “Cuando el tráfico o la trata de personas se efectuara con violencia, intimidación o engaño o abusando de la inexperiencia de la víctima”.



discapacidad), el principal actor: el **explotador**. Este último tiene una amplia gama de roles y funciones dentro de las situaciones de explotación. Al explotador se lo define en el Segundo Congreso de Yokohama como: “los individuos que se aprovechan de algún desequilibrio de poder entre ellos y una persona menor de 18 años con el fin de usarlos sexualmente ya sea para obtener beneficios materiales o por placer personal” (INAU, 2014:28)<sup>12</sup>.

Es posible identificar al explotador propiamente dicho o perpetrador, en ocasiones denominado cliente<sup>13</sup>, que es aquel que ejecuta el acto de explotación; pero también una serie de actores que permiten, promueven o facilitan (por acción u omisión), dichos actos de explotación. Entre los más frecuentes se encuentran: el *proxeneta*, los *facilitadores*, en general asociados al servicio prestado como dueños de casas de masajes, hoteles, boliches, prostíbulos, agencias de turismo, transportistas (taxis, ómnibus, camiones); así como funcionarios del gobierno corruptos que omiten controles y reciben sobornos; también se encuentran los *tratantes*. (INAU, 2014: 28)

Es fundamental destacar que el Comité no acuerda el mantenimiento del término ‘*prostitución infantil*’ por considerar errónea la base sobre la cual se funda tal conceptualización y asimilarla a la situación de prostitución adulta.

Existen por lo menos dos formas de entender el fenómeno de la prostitución adulta, muchos autores e incluso la OIT y la normativa nacional lo consideran como un trabajo válido y otras corrientes de pensamiento lo entienden como una violencia de género, pasible de ser cuestionada, tematizada y eventualmente abolida.

Para aquellos que lo consideran un trabajo existiría en principio la igualdad de condiciones entre adultos para generar un intercambio sexual. Sin embargo, para los casos donde hay menores de edad, ésta sería una falaz equiparación: las partes no están en situación simétrica, por lo tanto no tienen iguales condiciones para decidir autónomamente. A pesar de ello, podrá encontrarse en algunos apartados el término ‘*prostitución infantil*’ en función de que hay Convenios internacionales ratificados y leyes nacionales que así lo nominan.

### **c. COMPROMISOS INTERNACIONALES, NACIONALES Y MARCO LEGAL**

#### **Normativa internacional**

Bajo la consideración de que las normas que rigen y regulan las sociedades son elementos esenciales para la protección de los derechos de las personas, y en este caso, de las niñas, niños y adolescentes, es que se describen a continuación algunos de los principales acuerdos internacionales y leyes nacionales en las cuales se fundan

---

<sup>12</sup> Extraído de INAU: 2014. Modelo de atención de INAU.

<sup>13</sup> Esta idea es de común utilización, aunque también apela a una relación capitalista de intercambio naturalizada por el mercado de consumo.

las acciones que integran el II Plan de acción para la erradicación de la explotación sexual comercial.

En este sentido, hay un reconocimiento de la existencia de brechas entre la normativa vigente y las desigualdades actuales, sin desmedro de lo cual se describen todas aquellas normativas relevantes para la lucha contra la explotación sexual.<sup>14</sup>

En el Primer **Congreso Mundial de Estocolmo** en 1996, los Estados asumieron el compromiso de desarrollar planes de acción nacionales para la eliminación de la ESCNNA en cinco áreas estratégicas: coordinación y cooperación local, nacional, regional e internacional, prevención, protección, recuperación y reinserción y participación de niños y adolescentes.

En el **Congreso de Yokohama** realizado en 2001 se emitió una declaración que reitera la importancia de una aplicación más efectiva de la Convención de los Derechos del Niño por parte de los Estados Miembros. Otro elemento importante es la ratificación del compromiso de la Declaración y Plan de Acción de Estocolmo.

En el **Pacto de Rio**, emergido del Tercer Congreso Mundial llevado a cabo en 2008, se expresa la preocupación de la comunidad internacional por las dificultades de los países para establecer una política pública efectiva, accesible y con una cobertura suficiente, dirigida a la reintegración social de las víctimas y a la restitución del ejercicio de sus derechos vulnerados.

**La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)** fue ratificada en 1990 por la ley 16.137, ésta cambia el paradigma que ordena leyes y acciones en las que se deja de considerar al NNA como *objeto de protección* para pasar a ser *sujeto de derechos*. Se estipula en su artículo 34 como una obligación de los Estados la de "proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales."

El **Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños**, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), Ratificado en 2005 por la Ley 17.861.

**Protocolo Facultativo de la CDN** relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, ratificado por la Ley 17.559.

**Convención internacional para la erradicación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW**, ratificada por la Ley 15.164 de 1981 y su Protocolo Facultativo en 2001, ratificado por la Ley 17,338 de 2001.

**Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.** (Convención de "Belem do Pará") ratificada por Ley 16.735 de 1995.

---

<sup>14</sup> Entre la normativa internacional se encuentra el Convenio N° 182 Ratificado en 2001 por la Ley 17.298 sobre las peores formas de trabajo infantil, en su artículo 3 incluye "la utilización, el reclutamiento, o la oferta de niños para la prostitución, la producción de la pornografía o actuaciones pornográficas". Debe considerarse parte de la normativa nacional por los actores judiciales pero, en tanto el Comité no considera la explotación como un trabajo no lo integra entre los principios normativos del presente Plan.

**Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** Ratificada por Ley N° 18.418 del 4 de diciembre de 2008. En agosto de 2011, por Ley N° 18.776 se aprobó la adhesión al Protocolo Facultativo de esta Convención.

### **Normativa Nacional**

La **Ley N° 17.823** promulgada en 2004 establece el Código de la niñez y la adolescencia, derogando la Ley N° 9.342 de 1934 del Código del Niño; la nueva norma funda sus principios en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Aquí se establece la obligación del Estado de proteger a los niños y adolescentes respecto de toda forma de “abandono, abuso sexual, de la prostitución” (Artículo 15 inciso A).

En 2004 se promulga la **Ley N° 17.815**<sup>15</sup> ‘Violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o personas incapaces’. En ella se tipifican los delitos de pornografía, explotación, facilitación y tráfico:

- Art. 1: “fabricación o producción de material pornográfico con utilización de personas menores de edad o incapaces...”
- Art. 2: “comercio y difusión de material pornográfico, en que aparezca la imagen u otra forma de representación de personas menores de edad o personas incapaces...”
- Art. 3.: “facilitamiento de la comercialización y difusión de material pornográfico con la imagen u otra representación de una o más personas menores edad o incapaces...”
- Art. 4: “retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces para que ejecuten actos sexuales o eróticos de cualquier tipo...”
- Art. 5: “contribución a la explotación sexual de menores de edad o incapaces...”
- Art. 6: “tráfico de personas menores de edad o incapaces..”

La **Ley 18.250**, Ley de migración, del año 2008, que establece los delitos de tráfico y trata de personas, define las penas y agravantes.

La **Ley 18.914**, Lavado de activos, del año 2012, establece que los delitos vinculados a la explotación sexual comercial son competencia de la justicia penal ordinaria, salvo que sean cometidos por un grupo criminal organizado de tres o más personas y tal cual se define en la ley N° 18.362, en cuyo caso pasan a la órbita de los Juzgados de Crimen Organizado.

Obligación de los prestadores de servicios turísticos a colaborar con la prevención de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, en la actividad turística, **Decreto 398** del año 2013.

---

<sup>15</sup> Ver Anexo 2: Ley 17.815.

## **2. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA ESCNNA EN URUGUAY**

El estado de situación de la ESCNNA en Uruguay muestra algunos incipientes avances y otros elementos centrales necesarios para afrontar la explotación de niñas, niños y adolescentes. El Comité de los Derechos del Niño<sup>16</sup> de Naciones Unidas en su informe 2015 advierte y recomienda en esta materia.

A continuación se agrupan elementos de la situación actual, en cinco grandes ítems.

### **a. ASPECTOS CULTURALES: INVISIBILIZACIÓN DEL PROBLEMA**

La sociedad en su conjunto, ubica el problema como externo, de otros, no como un problema que se encuentra cercano física, social e incluso familiarmente. Se considera como ajeno, como un problema que le ocurre a sectores de población determinados, especialmente vinculados a la pobreza y la exclusión, así como no se considera que constituya un problema de grandes magnitudes.

Colocar a la ESCNNA "... marginalmente invisibiliza y silencia el fenómeno, no obstante toda la sociedad sabe de su existencia. El efecto de su invisibilización es peor que la propia negación del fenómeno porque lo banaliza. Todo el mundo sabe, pero no merece ser considerado, no merece formar parte de la agenda pública. El cuerpo humano no es más que mercancía, especialmente cuando se trata de los cuerpos de los más subordinados" (Rostagnol, 2011: 74).

Investigaciones cualitativas recientes<sup>17</sup> indican la existencia de una fuerte tendencia a naturalizar el problema, minimizar sus consecuencias, des-responsabilizar a los explotadores y culpabilizar a las víctimas. De esta forma las víctimas aparecen como únicas responsables de su propia victimización ocultando la relación social que sostiene la práctica disciplinadora que invisibiliza el acto delictivo y protege a los delincuentes. No es visualizado como un problema social que vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes y genera consecuencias psicológicas, sociales y físicas, promoviendo mayores niveles de vulnerabilidad.

"Según UNICEF, la ESC en Uruguay es 'bastante cotidiana (...) forma parte de la vida de muchos niños, niñas y jóvenes (...) existe a lo largo y ancho de Uruguay' Así lo manifiestan informantes calificados, estudios e investigaciones a nivel nacional e internacional."<sup>18</sup>

Esta invisibilización no sólo naturaliza las situaciones de ESCNNA a nivel cotidiano, sino que también las hace invisibles para gran parte de las instituciones, decisores, políticos, así como para las y los operadores sociales en todos los ámbitos.

<sup>16</sup> Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas es el órgano encargado de monitorear el avance de los compromisos asumidos por los Estados parte en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

<sup>17</sup> Como lo indican las publicaciones de Purstcher, L; Prego, C. (2010) y Purstcher, L; Beramendi (M); Farías C; Fernández G; Guidobono, N; Palo, R; Prego, C; Rodríguez, D. (2014).

<sup>18</sup> Boletín Red Andi América Latina. Huellas, Niñez explotada sexualmente: Realidad Uruguaya - Año 4, n°7 - 07/05/2010.

La educación formal y no formal, el sistema de protección a la niñez y la adolescencia, así como el sistema de salud, son sectores estratégicos a la hora de acercarse al problema y contar con una primer mirada que permita detectarlo y reconocerlo, sin embargo aún son incipientes las estrategias al respecto. En términos generales, las primeras acciones de sensibilización a operadores se han efectuado en los últimos años, lo que permite mayor número de personas capaces de visualizar el problema como tal.

Los productos de los medios de comunicación suelen (aunque hay una mejora en el análisis del problema), estigmatizar los casos, banalizar los factores de producción del problema y naturalizar las situaciones de ESC sin dimensionar el daño generado o problematizar los casos informados.

#### **b. LA PROTECCIÓN DE CARÁCTER NORMATIVO<sup>19</sup>**

Uruguay ha ratificado convenciones, convenios y protocolos a nivel internacional para proteger a NNA de la ESC, sin embargo aún hay importantes debilidades al respecto. Si bien la Ley 17.815 se enmarca en la perspectiva de derechos, se trata de una ley penal especial cuyo impacto frente a un Código Penal obsoleto como el actual o insuficiente como el propuesto, es muy limitado. Por ello el avance en materia legislativa es aún incipiente y se requiere de una reforma integral del Código Penal.

En 2012 se hizo un cambio en la normativa que quitó la competencia de esta Ley específica a los Juzgados de Crimen Organizado pasándola a Juzgados Penales, esto ha constituido un retroceso en la judicialización de las situaciones, en tanto se disminuyen la garantía de los procesos, se genera mayor desprotección de las personas explotadas y de operadores que intervienen, así como menores posibilidades de perseguir con éxito el delito cuando no se conforma una red de explotación (más de 3 personas explotadoras involucradas).

No obstante, es necesario reconocer que la modificación ha permitido mayor número de procesamientos en los últimos años. Entre los años 2010 y 2014 se procesaron 79 casos que involucraron a 127 acusados, solo 43 de ellos recibieron condena<sup>20</sup>. En el Ministerio del Interior se registraron en los últimos 2 años (2012-2014) 67 denuncias por la Ley 17.815.

Existen dificultades en cuanto a la respuesta del sistema de justicia, en tanto la aplicación de la Ley 17.815 suele ser parcial, los operadores judiciales no están sensibilizados en el problema, por lo que no suelen apelar a esta Ley en múltiples situaciones. En otro sentido, se ha identificado que el sistema revictimiza a las y los NNA que se enfrentan a la justicia en casos concretos, ya sea por inadecuados

---

<sup>19</sup> En este apartado se encontrarán elementos diagnósticos que refieren a lo normativo, especialmente, en función que en otras partes del documento se encuentran especificadas problemáticas en otras áreas que también apelan a las dificultades y carencias a nivel de la protección, en particular a las de carácter repositivos.

<sup>20</sup> Poder Judicial, Relevamiento de información sobre casis tramitados por la Ley 17.815, noviembre 2014.  
<http://www.poderjudicial.gub.uy>

interrogatorios, espacios físicos comunes donde se encuentran víctima y victimario, entre otras dificultades.

En general, las actuaciones de operadores/as judiciales son débiles al momento de colocar al explotador en el lugar de delincuente, eximiéndolo de la responsabilidad del delito<sup>21</sup>, la cultura patriarcal y la invisibilización del problema abonan en este sentido.

De hecho el código penal al introducir la descripción del delito de “violación” discrimina el tratamiento según la edad de la víctimas (12 o 15 años)<sup>22</sup>

Estas ambigüedades en la norma dan lugar a interpretaciones múltiples de los juristas, muchas de ellas basadas en prejuicios sexistas que no generan las garantías adecuadas para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de ESC, sin duda, la normativa no favorece la incorporación de la mirada que ya encuentra en las pautas culturales hegemónicas una barrera.

Además, existen dificultades en diferentes organismos para implementar protocolos u hojas de ruta para la detección de situaciones de ESCNNA, así como hay vacíos reales donde aún no existen mecanismos para la protección de NNA.

Aunque los ámbitos vinculados a la seguridad pública, han avanzado en la protección de NNA y en sus mecanismos de detección, sin embargo aún son incipientes los avances al respecto.

### **c. LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS**

En el año 2013 se comenzaron las primeras acciones públicas de atención especializada en ESC en Uruguay. Recientemente se están diseñando dispositivos de atención, entre los cuales hay 1 equipo técnico que cubre las necesidades en Montevideo, un equipo en sensibilización en el departamento de Paysandú y 2 equipos itinerantes<sup>23</sup> que tienen referencia a nivel nacional y articulan con operadores en el interior del país para apoyar las intervenciones en explotación. Entre los años 2013 y 2014 se atendieron 185 casos en el sistema INAU.

Existen dificultades para dar respuesta a las situaciones a nivel país, y sin posibilidades de responder adecuadamente a la problemática de cada caso para hacer una efectiva restitución del ejercicio de sus derechos.

A su vez los equipos técnicos territoriales se encuentran muy expuestos frente a las redes de explotación con escaso o nulo respaldo institucional de la autoridad del gobierno nacional o departamental.

---

<sup>21</sup> Ha habido casos paradigmáticos, entre ellos el caso ‘Moya’ que requirió varias instancias e incluso la llegada a la Suprema Corte de Justicia para que se procesara finalmente al explotador.

<sup>22</sup> Ver Capítulo IV De la violencia carnal, corrupción de menores, ultraje público al pudor” artículo 272

<sup>23</sup> Estos equipos se encuentran en funcionamiento a noviembre de 2015.

No existen respuestas de alojamiento adecuado para las víctimas de ESCNNA. Los hogares de amparo existentes no cumplen con las condiciones necesarias para albergar estas situaciones.

Se han identificado dificultades en la articulación inter-institucional y un escaso trabajo en red para la prevención y atención de las situaciones de explotación.

#### **d. DATOS E INFORMACIÓN**

Uruguay presenta una multitud de factores causales de ESCNNA: condiciones de pobreza, permisividad social, violencia intrafamiliar, violencia sexual, expulsión del sistema educativo, maltrato y trabajo infantil. Uruguay no escapa a las tendencias mundiales respecto a este tipo de fenómeno, comportándose de acuerdo a las pautas culturales o sistemas de creencias propio de una sociedad latinoamericana.

Ninguna institución cuenta con datos precisos sobre las denuncia de ESCNNA, en todas se considera que hay un subregistro. Por ejemplo, aunque existe una tipificación legal del delito, en la práctica en el sistema policial no se discrimina adecuadamente; en el sistema de protección en la Línea Azul (teléfono de denuncias y orientación de INAU), existen superposiciones de denuncias y carencia de sistematización entre la información surgida de las Direcciones Departamentales y a nivel nacional.

Esta falta de información no permite dimensionar correctamente el problema ni sus particularidades lo que genera dificultades en la implementación de acciones concretas para cada modalidad del fenómeno. Adicionalmente, no hay criterios homogéneos para el registro de la información.

Enmarcado en que Uruguay es cada vez más país de origen, tránsito y destino de trata de mujeres y niñas, niños y adolescentes con fines sexuales, especialmente a través de las fronteras insuficientemente controladas es que se considera muy relevante ahondar en información estadística y cualitativa que permita dimensionar el problema en todas sus modalidades y en sus reales dimensiones.

Por otra parte, de los seis artículos que componen la Ley 17.815, tres de ellos se refieren a la utilización de niñas, niños y adolescentes en pornografía, lo cual puede deberse a que la motivación principal de la impulsora de la mencionada ley fue su preocupación sobre la pornografía infantil, se identifica al país como uno de los mayores consumidores de ésta en la región y se han identificado y procesado redes de producción de pornografía infantil. Sin embargo es escasa la información sobre las nuevas modalidades y medios por los que los explotadores llegan a contactar a sus víctimas.

Las instituciones que están en contacto con situaciones de ESCNNA (policía, hospitales, juzgados, etc.) carecen de la infraestructura adecuada para abordarlas y su personal no siempre está capacitado para hacerlo. A ello se 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.

**e. INTERINSTITUCIONALIDAD PARA ABORDAR EL PROBLEMA**

La interinstitucionalidad e intrainstitucionalidad que debe focalizarse en el problema de ESCNNA, a pesar de los avances referidos, aun es débil e insuficiente para abordarlo de manera integral.

La potencialidad de que exista el Comité por decreto ha permitido y abonado la implementación de una incipiente política pública al respecto. Tiene importantes desafíos que necesitará superar para avanzar en los compromisos de los organismos pertinentes materializado en recursos humanos y materiales.



## **II PLAN NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (2016-2021). 100 Acciones acordadas.**

El "II Plan nacional para la erradicación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (2016-2021). 100 acciones acordadas" se conforma de dos áreas de trabajo, por una parte aquellos elementos estratégicos concebidos en objetivo general, específicos y resultados esperados, y por otra parte el listado de acciones concretas, las metas esperadas y los organismos responsables. Esta forma de crearlo, fue una opción fundada en que este Plan debe ser ampliamente operativo, alcanzable, a la vez, que debe contar con elementos desafiantes que permitan promover las mejores condiciones para una *vida libre de violencia sexual para niñas, niños y adolescentes* en todo el territorio nacional.

Es por ello entonces, que el Plan cuenta con una plataforma de 16 objetivos específicos y 22 resultados que permitirán ser monitoreados a través de indicadores consensuados en la órbita del Comité.

La segunda parte del Plan, se compone de los principales elementos de acción, los que permiten visualizar el compromiso de cada uno de los organismos, así como el origen de los recursos.

Estos últimos dos elementos configuran claves al implementar un Plan que es mandato interinstitucional; por tanto, ante el riesgo de que se diluyan responsabilidades a la hora de ejecutar las acciones, se prefirió por un formato concreto que promueve la instalación específica de tareas a cumplir e indicadores a reportar.

### **a) Posicionamientos estratégicos para la acción**

Los 'posicionamientos estratégicos' identifican los principios rectores incluidos antes, así como las líneas operativas estratégicas para la acción. Estas son de carácter transversal, en la medida que impregnan todo el Plan, proponiendo acciones concretas en cada uno de los objetivos previstos o promoviendo miradas integrales que, junto a los elementos conceptuales identificados antes, permiten dar el marco general desde donde el Comité elaboró el presente Plan.

#### **I. Implementar todas las acciones desde una perspectiva de derechos humanos que integre las especificidades territoriales, la perspectiva generacional, de género, diversidad, discapacidad y la étnico-racional.**

El CONAPEES entiende que la Convención sobre los Derechos del Niño como instrumento internacional brinda un marco referencial de derechos humanos al que adhiere y defiende y en el que se enmarcan todas las acciones del siguiente Plan.

Si bien los principios de integralidad e indivisibilidad de los derechos son imprescindibles para su comprensión y defensa, se pondrá especial énfasis en poder integrar los distintos enfoques con el fin de garantizar procesos de reflexión-acción que brinden respuestas integrales y marcos de protección a niñas/os y adolescentes.

La problemática de la ESC se ve profundizada por múltiples factores y categorías socialmente construidas de discriminación que muchas veces coexisten y se configuran como agravantes o coadyuvantes de la problemática.

Las discriminaciones múltiples situadas en los NNA que viven ESC, requieren de una mirada integral, la que se incluirá en todo el proceso de forma transversal, mediante la integración de las siguientes perspectivas:

- **Las especificidades territoriales.** La zona de residencia y las características de su población permanente y flotante, así como los servicios que allí se desarrollan inciden en el problema. Los contextos: territorios de fronteras, cercanías a emprendimientos productivo-logísticos, características de urbanidad/ruralidad del área, son elementos a considerar en el análisis de la problemática y sus posibles soluciones.
- **La perspectiva generacional** permite comprender las implicancias de las distintas etapas vitales y su interrelación, son elementos sustantivos las valoraciones y ejercicio de la sexualidad, el ejercicio del poder y las concepciones de género.  
Dicha perspectiva tiene un impacto en la producción y reproducción de la problemática así como en la búsqueda de alternativas para su solución. Este análisis nos refuerza la idea de participación e inclusión, potenciando acciones en distintos niveles, edades y realidades sociales para fortalecer marcos de garantía de derechos para niñas/os y adolescentes.
- **La perspectiva de género** permite analizar las relaciones entre mujeres y varones, así como sus manifestaciones e impacto en la explotación sexual. En este sentido, las asimetrías de poder existentes entre mujeres y varones así como los mandatos de masculinidad y su correlato con la sexualidad tienen un impacto primordial en la problemática de la ESCNNA.
- **La perspectiva de diversidad sexual:** Los modelos hegemónicos de ser varón y mujer en nuestras sociedades se configuran como únicos y excluyentes. Las personas con identidades de género no hegemónicas sufren procesos de discriminación importantes que configuran factores que agravan la vulnerabilidad ante situaciones de ESC.
- **Perspectiva sobre discapacidad:** Incluir la mirada a NNA que viven con alguna discapacidad es poder considerar sus potencialidades como ser

humano y también sus vulnerabilidades desde la diferencia, pero no desde la discriminación<sup>24</sup>.

- **Perspectiva Étnico-racial:** la perspectiva étnico racial permite comprender el proceso de discriminación histórico que han sufrido las minorías étnico-raciales en nuestra sociedad y la falta de oportunidades a nivel de educación, acceso al trabajo, vivienda, etc. Esta discriminación se ve agravada por una cultura que legitima un modelo patriarcal y misógino donde la cultura blanca, heterosexual y con poder económico es la que prevalece a nivel social.

## **II. Incluir a las y los adolescentes como sujetos activos/protagónicos en las acciones que se realicen en el marco del presente Plan.**

Todas las acciones enmarcadas en el siguiente plan tomarán como referencia el principio de la CDN sobre el interés superior de NNAA, la necesidad de incluirlos en los asuntos que los afectan y el derecho de las/os mismas/os a que su opinión sea escuchada y respetada.

Es de primordial importancia la participación de NNAA como sujetos activos propiciando roles de empoderamiento y protagonismo especialmente en lo que hace a planificar acciones de prevención, como en la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las mismas. El hecho de dar espacios de participación no desconoce en ninguna medida la responsabilidad primordial del Estado y del mundo adulto

Las organizaciones que integran el CONAPEES se comprometen a brindar espacios y facilitar la participación de NNA en todas las etapas del Plan.

## **III. Garantizar la articulación conceptual y operativa de acciones desarrolladas por cada organismo enmarcadas en el II Plan.**

El CONAPEES es el espacio interinstitucional que elabora, propone y articula políticas públicas sobre la temática de ESCNNA y está entre sus cometidos el acordar la línea conceptual y operativa con los mayores grados de consenso posibles, con el compromiso de los distintos actores e instituciones participantes.

Su cometido y el de sus integrantes es el de favorecer grados de articulación que potencien respuestas integrales y aporten a generar condiciones favorables para la garantía de derechos de NNA, incidiendo positivamente sobre la problemática.

---

<sup>24</sup> Cuando se hace referencia a personas con discapacidad, se destaca a "aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás" Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006).

**IV. Generar acuerdos, articulaciones y acciones a nivel local, nacional y regional con redes de trabajo interinstitucionales vinculadas a la problemática de violencia y violencia sexual.**

Las instituciones y organismos integrantes del CONAPPES tienen el compromiso de promover debates, reflexiones y acciones tanto a nivel interno como con otras organizaciones e instituciones.

La ejecución de la política pública en forma coherente y organizada, requiere que la ESCNNA sea trabajada en concordancia con los temas de violencia de género y de violencia sexual, de manera de no promover el establecimiento de 'espacios estancos independientes', sino unir esfuerzos en contra de una problemática.

Generar lazos y sinergias necesarias con otros actores que participen de redes y/o espacios sectoriales como la 'Comisión Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas' coordinada por INMUJERES-MIDES y el SIPIAV coordinado por INAU.

**V. Favorecer la sustentabilidad económica para la implementación y seguimiento del Plan.**

Los Compromisos País en los distintos encuentros internacionales y su adhesión a plataformas internacionales comprometen al Estado en la adecuación de su normativa para prevenir y sancionar el delito de ESCNNA.

En el presente Plan se materializa la planificación integral de acciones para combatir esta problemática. Para que esto ocurra es necesaria la asignación presupuestal de recursos tanto estatales como internacionales para sostener las acciones de CONAPEES.

**VI. Promover la cooperación internacional para favorecer mejores y más efectivas prácticas de erradicación de la ESCNNA (cooperación internacional, cooperación sur-sur o triangular)**

La cooperación internacional es de sustantiva importancia para el Comité, no solo en lo que se refiere a la posibilidad de financiamiento para campañas o eventos sino por el potencial de aprendizajes que reviste.

Se entiende de central relevancia continuar fortaleciendo nexos y acuerdos que permitan miradas más amplias para enriquecer las acciones y mejorar el desarrollo y promoción de buenas prácticas.

Estas alianzas han permitido y permiten generar sinergias entre países tanto a nivel global como dentro de la región. El intercambio horizontal habilita encuentros internacionales y regionales, los diálogos con técnicos especializados de la región y el compartir experiencias exitosas de trabajo sobre la problemática.

A este respecto también es importante desde CONAPEES fortalecer los mecanismos de comunicación con los distintos grupos de trabajo sectoriales de la región que tengan competencia en la temática.