

Nota N° 1/14

Las políticas públicas para la erradicación de la ESNNA vistas a través de los Planes Nacionales

Introducción

En diciembre del 2014 se celebrará en la ciudad de Brasilia, el **XXI Congreso Panamericano del Niño, la Niña y el Adolescente**.

El Congreso Panamericano es un órgano del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN-OEA) cuyo objetivo es promover el intercambio de experiencias y conocimientos entre los Estados Miembros de la OEA sobre las políticas dirigidas hacia la niñez y la adolescencia. Reúne a Ministros, Secretarios de Estado y otras autoridades gubernamentales de alto nivel con competencia en la materia. Además, desde el año 2010, el Congreso tiene como parte componente el Foro de Niños, Niñas y Adolescentes.

En esta oportunidad, coincidiendo con la celebración de los 25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989), se trabajará sobre 3 líneas temáticas: Violencia contra niños, niñas y adolescentes; Responsabilidad Penal Adolescente; y Explotación Sexual de niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, el II Foro -que contará con la participación de delegaciones de niños, niñas y adolescentes de los diferentes Estados del Sistema Interamericano- tendrá entre sus objetivos el fomento de liderazgos de adolescentes en la promoción de sus derechos y el fomento de iniciativas concernientes a la erradicación de todas las formas de violencia contra la niñez y la adolescencia, entre las que se incluyen las diferentes manifestaciones de la violencia sexual.

Particularmente, el tratamiento del tema ESNNA se centrará en el seguimiento al Compromiso de Río (2008) y su reflejo en los **Planes Nacionales implementados por los Estados** de la región, haciendo hincapié en tres elementos: coordinación intersectorial y cooperación entre Estados para el combate de la ESNNA, marcos jurídicos y estrategias de prevención y restitución de derechos.

El objetivo de esta Nota es avanzar sobre la identificación de algunos puntos críticos relacionados a la elaboración e implementación de los Planes Nacionales, sobre los cuales esperamos tener mayor conocimiento en el transcurso del estudio que realizaremos para la elaboración del XIV Informe al Secretario General de la OEA.

Los Planes Nacionales. Un instrumento articulador de las acciones

La idea de que las estrategias de enfrentamiento a la ESNNA deben estar articuladas en Planes Nacionales se ha venido gestando a través de los tres Congresos Mundiales contra la ESNNA realizados: Estocolmo (1996), Yokohama (2001) y Rio de Janeiro (2008).

Entre las recomendaciones realizadas en Estocolmo, donde se sientan las bases de los primeros Planes de Acción, se encuentra el: *“fomento de una estrecha interacción y cooperación entre los sectores gubernamental y no gubernamental para la planificación, aplicación y evaluación de medidas contra la explotación sexual comercial de los niños, complementado con campañas de movilización de las familias y las comunidades para la protección de los niños frente a la explotación sexual comercial, y una asignación adecuada de los recursos”*.

A su vez, el Compromiso Global de Yokohama señalaba: *“Re-comprometernos con la Declaración y Plan de Acción del Primer Congreso Mundial de Estocolmo, desarrollando, en particular, agendas nacionales, estrategias o planes de acción, puntos de enfoque y recolección de datos comprehensivos clasificados por género así como implementando medidas efectivas que incluyan leyes basadas en los derechos del niño y medidas para aplicarlas”*.

Finalmente, entre las recomendaciones realizadas a los Estados en Rio de Janeiro, donde se retoman los compromisos asumidos en ocasión del Primer Congreso Mundial, se destaca la de desarrollar e implementar *“Planes de Acción Nacionales amplios sobre la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes [...] que estén basados en un enfoque intersectorial que reúna a todos los interesados en un marco para la acción que sea coherente y amplio. Dichos Planes deben incorporar estrategias según el género, medidas de protección social y planes operativos, con recursos de monitoreo y evaluación adecuados y actores responsables designados, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, para la implementación de iniciativas para prevenir y detener la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Además, deben brindar apoyo a las víctimas infantiles de la explotación sexual”*.

El hecho de que el Tercer Congreso se haya realizado en Brasil generó un importante movimiento a nivel regional. A la fecha, la mayoría de los Estados Miembros de la OEA han diseñado e implementado Planes de Acción con diferente grado de efectividad en la implementación y, por lo general, con poca evaluación respecto al impacto real de las acciones realizadas. Incluso algunos Estados han hecho el esfuerzo de diseñar Planes Locales en coordinación con el Plan Nacional, o van en el segundo o tercer Plan de Acción consecutivo.

Cada Plan de Acción se adecúa a las necesidades o a la visión del Estado sobre cómo organizar su política pública contra la ESCNNA. No obstante, más allá de sus particularidades, la mayoría de ellos se organizan en función de las líneas específicas de acción acordadas en el Primer Congreso Mundial, que siguen vigentes: 1. Coordinación y Cooperación; 2. Prevención; 3. Protección; 4. Recuperación y Reintegración; 5. Participación de los Niños.

Los Planes Nacionales en la experiencia del IIN- Fortalezas y debilidades

Desde el *Programa Interamericano* ofrecemos Asistencia Técnica a aquellos Estados que lo solicitan. En este marco, durante el año 2011 hemos participado de la elaboración del *Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes de Paraguay* y en el 2012 aportamos al *Segundo Marco para la Acción* de Chile. A esto se suma el acompañamiento a procesos de todos aquellos Estados que han solicitado aportes puntuales, intercambio de información u opiniones técnicas durante los respectivos procesos de elaboración e implementación.

En estas tareas de asesoramiento tomamos como referencia central las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño ante la presentación de informes por parte de los respectivos Estados (CDN, Art. 44). Asimismo, hemos integrado los lineamientos emanados de los tres Congresos Mundiales realizados hasta el momento.

A partir de esta experiencia, hemos podido identificar un conjunto de fortalezas, debilidades y desafíos comunes en los procesos de los Estados.

Fortalezas:

- ✓ Inclusión del tema en la agenda de los Estados e involucramiento de diferentes actores, sobreponiéndose así a las clásicas intervenciones de “control social” desde la perspectiva de seguridad y amparo. Las Comisiones Nacionales incluyen organismos de educación, trabajo, salud, turismo y otros componentes que se relacionan de diferente forma con la problemática.

Debilidades:

- ✓ El diseño de los Planes no siempre parte de diagnósticos claros sobre el problema: características; zonas en que es prioritario intervenir; grupos más vulnerables; modalidades predominantes. La ESCNNA es por definición un tema de “baja visibilidad” a los ojos de las instituciones y eso lleva a que se trabaje

sobre supuestos, con pocos datos fuertes. En muchos casos, a lo anterior se suma la ausencia de evaluaciones sistemáticas de lo realizado hasta el momento; o cuando existen, no se extraen aprendizajes claros a ser tomados en cuenta para el nuevo Plan.

No obstante, en ocasiones, a medida que se avanza en la reelaboración de planes consecutivos, este déficit se va subsanando.

- ✓ Si bien un hecho altamente positivo es la ampliación de los sectores del Estado y de la sociedad convocados para la elaboración de los Planes, esto no siempre se traduce en un involucramiento al momento de la implementación. Esas coordinaciones no tienen correlato a nivel operativo.
- ✓ No todos los actores comparten una concepción de la ESNNA basada en la perspectiva de derechos (NNA víctima). Este aspecto, ya consolidado en los marcos jurídicos de los Estados, no siempre está integrado por igual en los protocolos de intervención de diferentes organismos y, lo que es aún más complejo, en las actitudes con que los operadores entablan los vínculos con las víctimas.
- ✓ Una debilidad en la estructura de los Planes es la mera enunciación de líneas de acción sin establecer puntos de partida ni metas. No obstante, cabe señalar que las versiones más recientes han avanzado en forma significativa incorporando información diagnóstica que opera como “línea de base”, y metas, definiendo plazos para que sean alcanzadas. En general, estos planes que guardan una mayor consistencia interna no han sido aún evaluados.
- ✓ Ausencia de presupuesto asignado específicamente al Plan. Esto lleva a que la implementación deba realizarse en base a la reorientación de presupuesto ya asignado a otras actividades, lo que en la lógica de los Estados genera obstáculos a veces insalvables. Obliga a que cada organismo involucrado defina el grado de prioridad del tema en su propia agenda, lo que suele ser muy heterogéneo.

Algunos desafíos:

- ✓ Al momento de establecer el “mapa institucional” en que se apoya la implementación del Plan, es relevante definir con claridad las competencias e identificar las responsabilidades de los diferentes actores en las distintas etapas de la implementación. Dentro de estas definiciones debe incluirse una Oficina Ejecutora que tenga capacidad real contando con los recursos necesarios.

- ✓ Lo anterior incluye la necesidad de que todos los actores compartan una concepción de la ESNNA con fuerte perspectiva de derechos. Esto es: los niños, niñas y adolescentes afectados son víctimas y la intervención del Estado es en todos los casos reparatoria y de restitución de derechos. La sanción está reservada exclusivamente para los explotadores, sean éstos “clientes” o intermediarios.
- ✓ En los Estado existen diferentes espacios institucionales que trabajan temas conexos a la ESNNA como ser: violencia, trabajo infantil, género, trata, lo que obliga a establecer con claridad las articulaciones entre estos espacios, sumando esfuerzos y evitando generar conflictos y superposiciones. Si bien la ESNNA no está aislada de éstos y otros temas, es importante no perder la especificidad que tiene la mercantilización de cuerpos infantiles como agravio a los Derechos.
- ✓ Los Planes deben ser flexibles a incorporar acciones relacionadas con nuevas modalidades de explotación, como ser la utilización de las nuevas tecnologías y la ESNNA en viajes y turismo. Las expresiones de la ESNNA cambian muchas veces con más velocidad que las respuestas. Este es uno de los grandes desafíos que hoy enfrentamos en la región.
- ✓ Para que los Planes tengan efectos reales en la vida de las personas y las comunidades deben hacerse presente en los espacios cotidianos a través de expresiones locales, a nivel del territorio.
- ✓ Resulta fundamental la realización de evaluaciones periódicas de las acciones con participación de todos los involucrados, incluidos los propios niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Es sumamente importante que los Planes Nacionales contra la ESNNA estén debidamente incorporados a sistemas de protección más amplios, con acciones focalizadas y otras de carácter universal que permitan la inclusión plena de los niños y niñas afectados.

Desde el *Programa Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes* concebimos el Congreso Panamericano del Niño, la Niña y el Adolescente como un hito en el proceso de fortalecimiento de los Estados y sus respectivas sociedades en el enfrentamiento a la ESNNA, la trata y otras modalidades de violación de los derechos de la niñez y la adolescencia. La expectativa es que tanto el proceso preparatorio como el posterior al

Congreso contribuyan a avanzar y aporten a la consolidación de políticas para una más amplia y efectiva protección de los derechos de la niñez del continente.

