

**Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación
de la Explotación Sexual, Trata y Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes**

**Políticas públicas para el abordaje de la trata
de niñas, niños y adolescentes con fines de
explotación sexual en los países de la región**

Nota Temática N° 1/22

Políticas públicas para el abordaje de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual en los países de la región¹

Introducción

La explotación sexual y la trata de personas son fenómenos diferentes. En ocasiones, se presentan como conexos: trata con fines de explotación sexual. Sin embargo, existen situaciones de explotación sexual que no se producen en el marco de procesos de trata de personas y situaciones de trata de personas que tienen otros fines de explotación diferentes al sexual.

Cuando hablamos de niñas, niños y adolescentes, concretamente, la trata con fines de explotación sexual es considerada una modalidad de explotación sexual (ESNNA), pero no otras formas de trata. De igual manera, existen otras modalidades de ESNNA (explotación a través de la prostitución, explotación a través de la pornografía, matrimonios o relaciones de hecho forzosas) que pueden darse o no en el marco de la trata de personas.

Esto exige de parte de los Estados la creación de legislación, políticas públicas e institucionalidad para ambos fenómenos, de modo que ninguna situación quede por fuera del sistema de protección.

En la región, existen dificultades para visualizar el fenómeno de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual, particularmente la trata interna. Entre otros factores, se estima que esta “invisibilidad” puede estar dada por el propio abordaje que sea realiza del tema en las políticas públicas.

En este sentido, cabe preguntarse: ¿cómo es el abordaje del fenómeno de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual desde el punto de vista de las políticas públicas en los países de la región? ¿Los planes o políticas contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes incluyen la trata como una de sus modalidades? ¿Los planes o políticas contra la trata de personas incluyen las especificidades del grupo etario de la niñez?

¹ Artículo elaborado por María Alejandra Di Pierro, coordinadora del *Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes* del IIN-OEA, como ponencia para el VII Congreso Latinoamericano y Caribeño sobre Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, México, Junio 2022. Mesa virtual: Trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual comercial y no comercial: visibilizando el fenómeno en la región, propuesta por el ObservaLaTrata Capítulo chileno.

El objetivo de este artículo es analizar cómo se aborda el fenómeno de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual desde el marco de política pública en los países de la región, a partir de la revisión del contenido de las **políticas/planes contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes** y las **políticas/planes contra la trata de personas**, así como de la integración y liderazgo de los **espacios de coordinación interinstitucional encargados de su diseño e implementación**.

Metodología

Para el análisis se consideran 5 países: Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Uruguay². Para cada país, se analiza:

- La existencia de políticas/planes específicos sobre explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y si incluyen la trata con fines de explotación sexual como una de las modalidades contempladas.
- La existencia de políticas/planes contra la trata de personas y si incorporan y cómo a la infancia y adolescencia.
- La existencia de espacios de coordinación interinstitucional específicos en materia de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, su integración y liderazgo.
- La existencia de espacios de coordinación interinstitucional específicos en materia de trata de personas, su integración y liderazgo.

Principales hallazgos

Todos los países estudiados cuentan (o contaron) con políticas públicas específicas sobre explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (a excepción de El Salvador) y políticas públicas contra la trata de personas.

² Países que fueron parte de la edición 2021 del Curso semi-presencial sobre Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes del IIN-OEA, mediante el cual se accede y sistematiza información, a partir de insumos aportados por las/os participantes. Además, se garantiza una representación de las subregiones Sur y Centroamérica.

POLÍTICAS PÚBLICAS		
País	Política/Plan específico contra la ESNA	Política/Plan contra la trata de personas
Chile	Tercer Marco para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (2017-2019)	Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2015-2018. Niños: 9. Niñas: 2. Adolescentes: 2. Menores de edad: 0. Infancia: 0. Adolescencia: 0.
Costa Rica	Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial 2017-2018	Política Nacional contra la Trata de Personas 2020 – 2030
	Hoja de ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas (2015 – 2020).	
El Salvador		Política Nacional contra la Trata de Personas (2012, plazo indefinido). Niños: 6. Niñas: 2. Adolescentes: 2. Menores de edad: 0. Infancia: 0. Adolescencia: 1
Paraguay	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de NNA en Paraguay (2012-2017).	Plan Nacional para la Prevención y el Combate de la Trata de Personas en la República del Paraguay 2020-2024 Niño: 75. Niña: 57. Adolescentes: 71. Menores de edad: 0. Infancia: 0. Adolescencia: 8.
Uruguay	II Plan Nacional para la Erradicación de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (2016- 2021).	Plan Nacional de Acción para la - Prevención y Combate a la Trata de Personas 2018-2020. Niño: 58. Niña: 32. Adolescente: 41. Menores de edad: 1. Infancia:1. Adolescencia: 4.

Una primera constatación es que muchas de estas políticas/planes finalizaron su período de vigencia en los años 2018/2019 o durante los años de pandemia y no fueron todavía renovados, lo que puede explicarse por el contexto especial vivido y su incidencia en amplio sentido en el sistema de protección. Sin embargo, esto implica, estrictamente, que hay países que no cuentan actualmente con políticas públicas vigentes en uno o ambos temas³.

³ A los efectos de este análisis, se consideran igualmente las últimas políticas/planes del país.

En cuanto a las políticas/planes sobre explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, en concordancia con las clasificaciones acordadas a nivel internacional, todas incluyen la trata con fines de explotación sexual como una de las modalidades abarcadas. Destaca especialmente el Plan de Paraguay, cuyo contenido tiene un énfasis importante en la trata interna.

En cuanto a las políticas/planes contra la trata de personas, como se indica desde su nombre, no son específicos sobre niñas, niños y adolescentes, sino que incluyen a personas de todas las edades. En este marco, se evidencia una omisión de este grupo etario y sus especificidades.

En general, la perspectiva de generaciones y distintos componentes del Paradigma de la Protección Integral (como interés superior del niño o protección especial) aparecen incluidos entre los principios orientadores de las políticas/planes, pero esto no se traduce luego en los objetivos, líneas de acción, indicadores y metas concretas.

Un conteo simple de la cantidad de veces que aparecen las palabras “niños”, “niñas”, “adolescentes”, “menores de edad”, “infancia” y “adolescencia” demuestra esta falta de presencia. En algunos casos, es realmente mínima. Además, muchas veces están asociadas a los nombres de los instrumentos normativos internacionales (como Convención sobre los Derechos del *Niño* o Protocolo para Prevenir la Trata de personas, especialmente Mujeres y *Niños*), por lo que la intención explícita de incluirlos es aún inferior. Cabe señalar que los Planes que mayormente los nombran son los de elaboración más reciente (Paraguay y Uruguay), por lo que podría pensarse en un leve proceso de avance en este sentido, al menos a nivel discursivo.

Por otro lado, todos los países cuentan con espacios interinstitucionales encargados del diseño e implementación de las políticas públicas, tanto para el abordaje de la ESNNA (a excepción de El Salvador) como para la trata de personas, aunque se conoce que algunos no están actualmente activos.

ESPACIOS DE COORDINACIÓN		
País	Sobre la ESNN	Sobre la trata de personas
Chile	Observatorio Nacional contra la Explotación Sexual (inactivo)- liderado por el anterior SENAME .	Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas - MITP – liderada por Ministerio del Interior y Seguridad Pública .
Costa Rica	Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial (CONACOES)- liderada por el Patronato Nacional de la Infancia .	Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT)- Liderada por el Ministerio de Gobernación y Policía .
El Salvador	-	Consejo Nacional contra la Trata de Personas- liderado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública .
Paraguay	Mesa Intersectorial para la lucha contra el abuso y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes– liderada por la entonces Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia .	Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay- liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores .
Uruguay	Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No comercial de la Niñez y la Adolescencia- liderado por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay .	Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas, liderado por el Instituto Nacional de las Mujeres- Ministerio de Desarrollo Social .

La integración de los espacios de coordinación sobre ambos fenómenos es muy similar. Sin embargo, hay una característica que los diferencia: la institución que los lidera. Los espacios sobre ESNN son liderados por el órgano rector en materia de infancia, mientras que los espacios sobre trata de personas son liderados principalmente por la administración vinculada a seguridad pública. Esto refleja el enfoque diferencial con el que se han abordado ambas temáticas, una más vinculada a la protección y otra vinculada a la persecución de delito.

En materia de trata, los dos casos que se diferencian, Paraguay y Uruguay, también tienen especificidades que pueden ser interpretadas como reflejo de una concepción y abordaje particular de la temática, en un determinado momento histórico. El liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores en el caso de Paraguay puede dar cuenta del énfasis originalmente dado en toda la región al fenómeno de la trata internacional, en desmedro de la trata interna. De igual manera, el liderazgo del Instituto de las Mujeres en el caso de Uruguay puede evidenciar el énfasis dado a la trata con fines de explotación sexual, que tiene como principales víctimas a las mujeres, en desmedro de otros tipos de trata y víctimas.

Conclusiones y recomendaciones

¿Cómo es, entonces, el abordaje del fenómeno de la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual en las políticas públicas de los países de la región? ¿La invisibilización del fenómeno de la trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de ES parte, ente otros factores, de la no inclusión del tema en el propio contenido de las políticas públicas? ¿O es que el tema no se incluye en las políticas públicas porque no se logra visualizar?

Como se pudo observar, la trata con fines de explotación sexual es incluida en las Políticas/Planes contra la ESNNA, como una de las modalidades de explotación sexual. Sin embargo, no se incluye específicamente en las Políticas/Programas contra la trata de personas.

En el abordaje actual del fenómeno de la trata de personas, tanto desde el punto de vista de política pública como institucional, se pierde la especificidad de la infancia y la adolescencia. Al estar orientadas a toda la población y no ser específicas para niñas, niños y adolescentes, este grupo etario queda invisibilizado en los contenidos de las políticas públicas. Asimismo, los órganos rectores en materia de infancia, que lideran los espacios relativos a la ESNNA, pierden “protagonismo” y fuerza en los espacios de coordinación interinstitucional contra la trata de personas.

Por lo tanto, para garantizar que exista un marco de política pública en el tema concreto de trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual es necesario que se mantenga la vigencia de las Políticas/Planes contra la ESNNA y/o reforzar la perspectiva de niñez y adolescencia, en acciones concretas, dentro de los Planes contra la Trata de Personas.

En el entendido de que la explotación sexual y la trata de personas son fenómenos diferentes, se reitera la importancia de que los Estados cuenten con legislación, políticas públicas e institucionalidad para ambos fenómenos.

Sin embargo, en elementos relativos a la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual, el contenido de las políticas contra la ESNNA y contra la TP debería coincidir. Para ello, es necesario también fortalecer el diálogo entre los espacios de coordinación interinstitucional y sus respectivos trabajos, más allá de las representaciones institucionales particulares.

El preocupante hecho de que los países no cuenten con políticas vigentes, se presenta como una oportunidad para tener en cuenta estos elementos en el diseño e implementación de los nuevos planes.