

El combate al tráfico internacional de niñas para fines de explotación sexual en América Latina

Combating International Traffic of Girls for Purpose of Sexual Exploitation in Latin America

O Combate ao Tráfico Internacional de Meninas para fins de Exploração Sexual na América Latina

Rodrigo Cristiano Diehl*
Marli Marlene Moraes da Costa**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Construcción, reconstrucción y perspectivas de la integración latinoamericana: diálogos entre ciudadanía, frontera y Celac*. III. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

* Doctorando y master en derecho (beca Prosuc/Capes). estudiante de master en política social y servicio social. Especialista en gestión pública municipal y en derecho constitucional. graduado en derecho. graduando en administración pública. Abogado (e-mail: rodrigocristiano.diehl@live.com).

** Doctora en derecho, con pos-doctorado en derecho. Profesora del Programa de Pos-Graduación en Derecho – Master y Doctorado de la Universidad de Santa Cruz del Sur (e-mail: marlim@unisc.br).

Artículo recibido el 8 de marzo de 2018
Aprobado para publicación el 20 de octubre de 2018

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XIX, 2019, pp. 235-262
Ciudad de México, ISSN 1870-4654

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

RESUMEN: Con el presente estudio se tiene por objetivo analizar los desafíos y las perspectivas del combate al tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en América Latina a través de la cooperación internacional con la proposición de normativas comunes a los Estados latinoamericanos de la tríplice frontera (Argentina, Brasil y Paraguay). En este contexto, se cuestiona: ¿cuáles son los desafíos y las perspectivas de la lucha contra el tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en América Latina a través de la cooperación internacional en la tríplice frontera al redefinir la ciudadanía y el concepto de zona de frontera en la construcción de políticas públicas comunes en esos países? En su construcción, se dividió el estudio en dos momentos, donde en el primero se analiza el proceso de (re)construcción de la integración latinoamericana. En el segundo, buscarse comprender el combate al tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en la tríplice frontera a partir de la creación de políticas públicas comunes entre las naciones. Como camino metodológico utilizado se tiene como método de abordaje el deductivo, como métodos de procedimientos el histórico y el funcionalista y como técnicas de investigación la bibliográfica y la documental. **Palabras clave:** América Latina, cooperación internacional, explotación sexual, tráfico internacional, tríplice frontera.

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze the challenges and perspectives of the fight against international trafficking of girls for purpose of sexual exploitation in Latin America through international cooperation in the introduction of norms common to the Latin American states of the Triple Frontier (Argentina, Brazil and Paraguay). In this context, it is questioned: what are the challenges and prospects of combating international trafficking of girls for the purpose of sexual exploitation in Latin America through international cooperation in the Triple Frontier by redefining citizenship and the concept frontier areas in the construction of common public policies in those countries? In its construction, the study was divided in two moments, where the first one analyzes the process of (re)construction of Latin American integration. In the second topic, the aim is to understand the fight against international trafficking of girls for the purpose of sexual exploitation in the triple border, based on the creation of common public policies among nations. As a methodological approach, the deductive method is used as methods of historical and functionalist procedures and as bibliographic and documentary research techniques.

Keywords: international cooperation, international traffic, Latin America, sexual exploitation, triple frontier.

RESUMO: Com o presente estudo tem-se por objetivo analisar os desafios e as perspectivas do combate ao tráfico internacional de meninas para fins de exploração sexual na América Latina por meio da cooperação internacional na propositura de normativas comuns aos Estados latino-americanos da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai). Neste contexto, questiona-se: quais os desafios e as perspectivas do combate ao tráfico internacional de meninas para fins de exploração sexual na América Latina por meio da cooperação internacional na Tríplice Fronteira ao redefinir a cidadania e o conceito de zona de fronteira na construção de políticas públicas comuns nesses países? Em sua construção, dividiu-se o estudo em dois momentos, onde no primeiro analisa-se o processo de (re)construção da integração latino-americana. Já no segundo tópico, busca-se compreender o combate ao tráfico internacional de meninas para fins de exploração sexual na tríplice fronteira a partir de criação de políticas públicas comuns

entre as nações. Como caminho metodológico utilizado tem-se como método de abordagem o dedutivo, como métodos de procedimentos o histórico e o funcionalista e como técnicas de pesquisa a bibliográfica e a documental.

Palavras chave: América Latina, cooperação internacional, exploração sexual, tráfico internacional, tríplice fronteira.

I. INTRODUCCIÓN

Según informes de las Naciones Unidas, el tráfico humano generó, aproximadamente, 150 mil millones en el *ranking* mundial de estos 85% son resultado de la explotación sexual. Las estimativas dan cuenta de que cien mil personas son víctimas en América Latina y el Caribe y que en el mundo hay 241 rutas de tráfico, de las cuales 60% pasan por América Latina y el 40% por Brasil. De acuerdo con el *Global Report on Trafficking in Persons* del Escritorio de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen¹ casi un tercio del total de las víctimas de tráfico de personas en el mundo son niños y niñas, siendo que las mujeres y las niñas corresponden al 71% de las víctimas del tráfico.

En este contexto instigador, desafiante y complejo de combate al tráfico de niñas, las áreas de fronteras, como gran local de circulación de personas, suelen tener escenarios de vulnerabilidad para niños y adolescentes, en la cual en la tríplice frontera la situación es semejante. A pesar de todo el esfuerzo de los gobiernos y de la sociedad civil, muchas son las situaciones de violación de derechos de niños y adolescentes en Argentina, Brasil y Paraguay.

Con base en esa coyuntura, el presente estudio pretende analizar los desafíos y las perspectivas del combate al tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en América Latina a través de la cooperación internacional en la propuesta de normativas comunes a los Estados latinoamericanos, especialmente a aquellos de la tríplice frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), con vistas a posibilitar su enfrentamiento, teniendo como base la redefinición de la ciudadanía y del concepto de zona de frontera.

De este modo, se cuestiona: ¿cuáles son los desafíos y las perspectivas de la lucha contra el tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en América Latina a través de la cooperación internacional en la

¹ UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, “*Global Report on Trafficking in Persons*”, Nova Iorque, UNODC, 2016.

“triple frontera” (Argentina, Brasil y Paraguay) al redefinir la ciudadanía y el concepto de zona de frontera en la construcción de políticas públicas comunes en esos países?

Para responder a tal problematización, se dividió el estudio en dos momentos; en el primero, se busca comprender el proceso de construcción, reconstrucción y perspectivas de la integración latinoamericana, básicamente la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – Celac, en la redefinición de la ciudadanía, en la ampliación de los espacios públicos y en la reestructuración de las zonas fronterizas. Y el segundo, por la proposición de políticas públicas comunes (coordinadas e interconectadas) con el auxilio de la Celac en el combate al tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en la “triple frontera”.

Con relación a la metodología utilizada para alcanzar los objetivos aquí trazados así como para responder de forma satisfactoria al problema de investigación, en la cual consiste en un conjunto de actividades sistemáticas y racionales que proporcionan al investigador descubrir los conocimientos científicos. La metodología puede ser dividida en tres etapas: el método de abordaje, los métodos de procedimientos y las técnicas de investigación.

En lo que se refiere al método de abordaje, se utiliza el método deductivo, lo cual parte de la comprensión de la regla general para entonces comprender los casos específicos, que en ese estudio parte de las análisis de la coyuntura internacional y contemporánea del tráfico internacional de niñas para fines de explotación sexual, para después comprender los desafíos y las perspectivas de su combate a nivel latinoamericano a partir de la cooperación internacional con la redefinición del concepto de ciudadanía y de zonas fronterizas para la creación de directrices y principios comunes que orienten políticas públicas interconectados entre las naciones.

En referencia a los métodos de procedimiento, como etapas más sólidas de la investigación y que poseen una objetivación restringida en términos de explicación general de los fenómenos, se utiliza el histórico y el funcionalista, siendo el primero por la necesidad de estudiar el proceso de construcción y de reconstrucción de las naciones latinoamericanas, para después comprender los problemas sociales, sobre todo el tráfico internacional de niñas. El segundo, en la necesidad de estructurar los desafíos y las perspectivas de los aspectos que rodean el combate a ese problema.

Como última etapa de análisis de la metodología se tienen las técnicas de investigación, de las cuales fueron utilizadas la bibliográfica y la documen-

tal, con la finalidad de sistematizar el referencial teórico para encontrar posibles respuestas al problema propuesto, por medio de los objetivos generales y específicos, con base tanto en la identificación cuanto en la consulta de la producción bibliográfica relevante acerca del tema.

II. CONSTRUCCIÓN, RECONSTRUCCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DIÁLOGOS ENTRE CIUDADANÍA, FRONTERA Y CELAC

La posibilidad de crear una organización internacional en el ámbito americano no se presenta como un proceso reciente, pero sí fue iniciada por Simón Bolívar, en conjunto con José de San Martín, en la cual fueron dos piezas clave en las guerras/revoluciones en búsqueda de la independencia de la América española del Imperio Español. Bolívar, durante su corto tiempo, lideró naciones como Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, a la independencia, y ayudó a lanzar bases ideológicas democráticas en la mayoría de América Latina.

El pleno desarrollo del proceso de consolidación de la democracia y de los propios ideales democráticos en los países latinoamericanos recibe actualmente el apoyo de organizaciones internacionales y regionales en la ejecución de sus funciones: promoción y garantía en cierta medida de la gobernanza global a través de normas (reglas y principios) y procedimientos establecidos para la resolución de disputas entre Estados, ayuda humanitaria a las localidades que necesitan, programas destinados al desarrollo y la asistencia, mecanismos de colecta de informaciones sobre el avance de las sociedades, e incluso la utilización de fuerzas militares cuando son extremadamente necesarias pueden ser concebidas como algunas de las prácticas que producen la gobernanza global.²

En el marco de estrategias de cooperación entre Estados independientes y el desarrollo de cada política externa, se encuentra la integración regional o regionalismo,³ de la que no puede comprenderse como un fin en sí mis-

² Herz, M. y Hoffman, A. R., “*Organizações internacionais: história e práticas*”, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

³ El término *integración* forma parte del lenguaje corriente de las ciencias sociales. Este vocablo, empleado indistintamente en el ámbito de diferentes disciplinas para expresar el común ideal para unir las partes separadas de un universo, debe ser esclarecido con atención,

mo, sino que debe encuadrarse como un instrumento de integración y de desarrollo de las naciones, proporcionado por un escenario continuo de negociaciones y de acuerdos mutuos para la promoción del desarrollo social.

Esta voluntad política de integrar a los Estados no viene, por regla general, de una decisión basada en la racionalidad económica, dada su fuerte vinculación con la protección de los agentes nacionales. Por eso, la decisión de integración se rige por la racionalidad política, que, de acuerdo con Gonçalves,⁴ se considera como fruto del cálculo político de los dirigentes estatales, en el cual la abdicación, o incluso eventuales sacrificios de algunos sectores de la sociedad a corto plazo, pueden ser minimizados ante los objetivos a ser trazados a largo plazo. Y, en este caso, la racionalidad económica acaba por estar sometida a la racionalidad política.

Durante las últimas décadas, proporcionado por el proceso de globalización de las sociedades y la creciente conciencia de los problemas sociales, ambientales, de salud pública y la preocupación por el desarrollo tecnológico desenfrenado, hicieron que las organizaciones internacionales se proliferaran. Debido a estas preocupaciones, las organizaciones internacionales representan un tema en constante transformación, con debates cada vez más intensos entre los expertos del área.

Al analizar la historia reciente de la humanidad es posible constatar que en los últimos tiempos, por un lado, ocurrieron grandes avances y transformaciones resultantes de la revolución de la información y de la comunicación. Por otro lado, el agravamiento de la exclusión social de sectores enteros de la sociedad fue ocasionado especialmente por el desempleo y por la mala distribución de la renta en la mayoría de los países latinoamericanos. Este lado perverso de la globalización hace con que los ciudadanos reflexionen sobre el papel del Estado y la necesidad de establecer políticas públicas para cambiar esa realidad.⁵

frente a la ambigüedad de su contenido. La integración que se considera aquí es internacional, porque se realiza entre Estados soberanos, y es regional, porque no abarca el mundo en su conjunto, sino una parte limitada del mismo (Granato, L., *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*, Curitiba, Appris, 2015, p. 29).

⁴ Gonçalves, W. S., "O Mercosul e questão do desenvolvimento regional", en Resende, E. S. A.; Mallman, M. I. (orgs.), *Mercosul - 21 anos: maioridade ou imaturidade?*, Curitiba, Appris, 2013, pp. 33-60.

⁵ Costa, M. M. M. y Martín, N. B., *Diálogos jurídicos entre Brasil e Espanha: da exclusão social aos direitos sociais*, Porto Alegre, Imprensa Livre, 2008.

El aumento de la importancia de las organizaciones internacionales se refleja de modo directo en la construcción de la democracia y en la ampliación del concepto de ciudadanía, al crear una disyunción entre los derechos de ciudadanía el local en el que emergen muchas de las normas que acaban por regir la vida de los individuos, individual o socialmente. Para Herz y Hoffman,⁶ una gran variedad de problemas no puede ser administrada en el contexto doméstico, o incluso a partir de la lógica de una separación rígida entre las esferas doméstica e internacional.

En nombre de promesas de un futuro brillante para todos los individuos, en que, según Vergopoulos,⁷ el único problema del que los ciudadanos deberían preocuparse sería la propia ausencia de problemas; las sociedades mundiales están descompuestas, desglosadas y desagradables; los sectores enteros son marginados. El fenómeno de la globalización como hoy está instituido sirve como apoyo teórico, especialmente a la práctica de la desgregación de las sociedades, retrocesos en las economías locales y mundiales, desestabilización del sistema mundial, ampliación de las desigualdades sociales y la perpetuación de problemas sociales.

Como un intento de enfrentamiento a este escenario, las naciones latinoamericanas reunidas durante la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en febrero de 2010 en la Riviera Maya (México), crearon la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). La Celac, al ser creada, posibilitó el (re)nacimiento de los ideales democráticos y de integración en la forma de una organización política que alberga de forma permanente a los treinta y tres países de América del sur, Centroamérica y el Caribe.

De acuerdo con *Itamaraty* (órgano estatal brasileño de relaciones internacionales), la Celac contribuye para la ampliación del diálogo político y de los proyectos de cooperación entre los países de América Latina y Caribe, con la principal finalidad de (re)construir una identidad regional propia y de posiciones, exclusivamente, latinoamericanas y caribeñas comunes sobre integración regional y desarrollo social. La creación de esa organización fue necesaria ante la fuerte influencia de dos grandes poten-

⁶ Herz, M. y Hoffman, A. R., *Organizações internacionais: história e práticas*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

⁷ Vergopoulos, K., *Globalização, o fim de um ciclo: ensaio sobre a instabilidade internacional*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

cias sobre las naciones americanas: primero Inglaterra y luego los Estados Unidos de América.

La idea de cooperación e integración latinoamericana puede tener diversos significados, desde el más amplio hasta el más específico. Dentro de la perspectiva del concepto más amplio, se pueden encontrar acuerdos de voluntad entre los Estados nacionales para tratar cuestiones comunes de manera uniforme en las más distintas áreas (económica, social, militar, científica, entre otras), aproximándose a la idea de cooperación. En la perspectiva más específica, la integración puede entenderse como un proceso dinámico; por ejemplo, en el área de la economía, en que, a través de acuerdos políticos, tienen como objetivo aproximar las relaciones entre los Estados en la creación o en la asociación de una organización internacional de control de mercado (capital).⁸

Con base en la perspectiva más amplia del término “integración” es que los Estados pertenecientes a América Latina pusieron en sus agendas políticas el objetivo de la integración/cooperación a partir de finales del siglo XIX, pasando por el proceso de consolidación y maduración política y social a mediados del siglo XX, y con la ampliación y la necesidad irrogable de aplicación en el siglo XXI; en un primer momento apareció bajo el aspecto económico y comercial, para avanzar en las áreas sociales y políticas, con el objetivo de perfeccionar las recientes democracias, como el enfrentamiento de los problemas sociales comunes.

En este contexto, a lo largo de la mitad del siglo XX estas naciones experimentaron especialmente dos estrategias distintas de integración, de acuerdo con Ruesga y Bichara:⁹ la primera de ellas ocurrió al final de los años cincuenta y principios de los años sesenta, con la crisis de la deuda externa, asociada al modelo de desarrollo basado en la sustitución de las importaciones, lo que se denominó “de viejo regionalismo”, y la segunda, a partir de los años noventa, está asociada al nuevo modelo de desarrollo de las naciones, instituyendo un regionalismo abierto o el nuevo regionalismo.

En la construcción de una identidad latinoamericana como complemento al proceso de integración se deben tener en cuenta sus implicaciones, como

⁸ Barza, E. C. N. R., “Integração regional e direito internacional latino-americano: um estudo segundo o direito internacional”, *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, Recife, núm. 2, 2010, pp. 111-130.

⁹ Ruesga, S. M. y Bichara, J. S., *Modelos de desarrollo económico en América Latina: desequilibrio externo y concentración de riqueza*, Barcelona, Marical Pons, 2005.

la de que cada historia de su pueblo irá marcarlo de manera diversa, cuando trabajada por el imaginario de los agentes sociales, acaba por influenciar el nacimiento de movimientos políticos, sociales y culturales diversos. Esta identidad regional debe ser abierta y abarcar las más diferentes formas de vivir en sociedad como requisito para su construcción. Sin embargo, como recuerda Ortiz,¹⁰ el desarrollo, el progreso y la integración en América Latina siempre se ha visto como un proyecto futuro, algo que se ha de realizar.

Otro desafío en la proyección de un derecho comunitario a las naciones latinoamericanas pasa por la idea de Wolkmer,¹¹ al asegurar que las poblaciones allí implicadas están sometidas a un fuerte legalismo de cuño nacional-monista, además de tener presente la tradición en que el Estado es la fuente privilegiada de la producción legislativa. Y como consecuencia de ese fenómeno, se tiene el modelo de derecho identificado con la ley y como fruto exclusivo del Estado, que acaba por dominar algunos imaginarios de países de América Latina.

La integración latinoamericana debe ocurrir a partir de los más diversos terrenos (cultura, economía, ciencia y tecnología, poder político, entre otros) especialmente con la participación de Brasil, que por mucho tiempo estuvo de espaldas al progreso de América Latina. Sin embargo, para que la sociedad brasileña consiga efectivamente promover su integración deberá abandonar las creencias con las que las elites construyeron la antigua barrera, que se refleja en la expresión debilitada de un continente balcanizado. Una de las más arraigadas es la ilusión de que Brasil, por su grandeza geográfica y su relativo mayor desarrollo, puede salvarse individualmente en un mundo en llamas.¹²

Las organizaciones internacionales (OI) ganan nuevos espacios cada día, con los Estados nacionales inundados sobre un contexto de globalización y constantes interacciones con las demás naciones. Las OI surgieron desde el siglo pasado como actores globales esenciales en el perfeccionamiento y la creación de una nueva realidad a las relaciones internacionales. Según

¹⁰ Ortiz, R., “Cultura, modernidade e identidades”, en Scarlato, F. C. *et al.*, *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*, 3a. ed., São Paulo, Hucitec, 1997, pp. 20-27.

¹¹ Wolkmer, A. C., *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*, 2a. ed., São Paulo, Alfa Omega, 1997.

¹² Ouriques, N., “*Em defesa da América Latina: crise mundial e integração latino-americana*”, *Le Monde Diplomatique*, 2012, disponível em: diplomatie.org.br/crise-mundial-e-integracao-latino-americana. Acesso em: 4 da jun. 2018.

Costa y Silva,¹³ al realizar tareas que las naciones individualmente no logran actuar satisfactoriamente debido a diversas cuestiones, entre ellas el combate al tráfico internacional de personas, esas organizaciones internacionales/regionales empiezan a ocupar nuevos espacios tanto de garantía de derechos como de mecanismos de estabilización del sistema mundial.

Con base en esa concepción, no se está eliminando la necesidad del criterio de nacionalidad para atribuir los derechos de ciudadanía, sino construyendo la posibilidad de una dimensión de la ciudadanía que tenga en cuenta la tendencia en la contemporaneidad de los Estados nacionales a integrarse, formando comunidades internacionales/regionales, de las cuales acaban por transferir competencias y lealtades nacionales a todos sus miembros.¹⁴

En la contemporaneidad, el gran desafío de la ciudadanía en el enfrentamiento de los problemas sociales es el intento de impedir la integración de individuos que provienen de otro horizonte cultural. Sin embargo, como consecuencia de este fenómeno surge la fragmentación de la ciudadanía, que hace con que, según Gorczewski y Martín,¹⁵ la ciudadanía deje de ser concebida como un elemento inherente al individuo y pase a una concepción cerrada, incompleta y homogénea.

En este ambiente, junto con el concepto de ciudadanía, se tienen las fronteras internacionales, que desde el surgimiento del Estado moderno fueron concebidas como un producto de la historia, caracterizada por su condición de espacios y no de líneas divisorias, consecuencia de tratados internacionales. Según Otero,¹⁶ cabe resaltar que la singularidad en tantos espacios de interacción, acaban por impedir la construcción de “fronteras vivas”, concebidas como un espacio donde coexisten habitantes con culturas propias, asentados en un mismo espacio geográfico, en que se colocan en contacto con varias variables y en un tiempo de larga duración.

¹³ Costa, R. S. y Silva, K. S., *Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul*, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2013.

¹⁴ Costa, M. M. M. y Granato, L., “O processo de criação de uma cidadania regional: uma contribuição ao fortalecimento do Mercosul cidadão”, en Costa, M. M. M. (org.), *Direito, Cidadania e Políticas Públicas X*, Curitiba, Multideia, 2016.

¹⁵ Gorczewski, C. y Martín, N. B., *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2011.

¹⁶ Otero, D. P., *Integración latinoamericana: ciclos en la construcción de un proyecto fundacional*, Buenos Aires, Alción, 2007.

Al respecto se deben hacer algunos cuestionamientos sobre la actual concepción y definición de zonas de frontera. ¿Cómo pensar en la contemporaneidad sobre el proceso de transformación de las fronteras sin analizar conjuntamente el proceso de transformación de los territorios nacionales? Igualmente, ¿cómo pensar la redefinición de esos espacios sin considerar las particularidades históricas en que ambos se insertan? En consecuencia, desvendar los cambios históricos tanto en los Estados nacionales como en su unicidad regional, son algunos de los caminos para comprender el dinamismo de las áreas de frontera.¹⁷

Lo que se pretende es que las zonas de fronteras pasen exclusivamente de restricciones de derechos individuales en nombre de la seguridad nacional a un escenario de construcción de políticas públicas comunes entre las naciones fronterizas en el combate conjunto a problemas sociales.¹⁸ Repensar la actuación de los Estados en sus relaciones externas no se muestra diferente de pensar los Estados en su dimensión interna, es decir:

...analisar as condutas dos Estados em suas relações entre si e com seus cidadãos —as guerras, os massacres, as torturas, as opressões das liberdades, as ameaças ao meio ambiente, as condições de miséria e fome nas quais vivem enormes multidões de seres humanos—, interpretando-se não como males naturais e tampouco como simples “injustiças”, quando comparadas com uma obrigação utópica de ser moral ou política, mas sim como violações jurídicas reconhecíveis em relação à obrigação de ser do direito internacional vigente, tal como ele já está vergado em seus princípios fundamentais.¹⁹

De este modo, en el campo de las interacciones transfronterizas entre los Estados las situaciones de fronteras no deben ser las mismas a lo largo del lí-

¹⁷ Arroyo, M., “O processo de globalização e a integração regional”, en Strohaecker, T. M. *et al.* (orgs.), *Fronteiras e espaço global*, Porto Alegre, Associação dos Geógrafos Brasileiro, pp. 17-28, 1998.

¹⁸ En el caso brasileño, la zona de frontera está constituida por la Constitución federal y disciplinada por la Ley 6.634, del 2 de mayo de 1979, en la cual considera: “Art. 20 da CF/88. São bens da União: § 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”.

¹⁹ Ferrajoli, L., *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*, 2a. ed., São Paulo, Martins Fontes, 2007, p. 46.

mite internacional (continental) de Brasil (15.700 km), no sólo en relación con las diversas diferencias geográficas, sino especialmente en el tratamiento concebido/recibido de los pueblos vecinos. En lo que se refiere a este último aspecto, se destaca la importancia de una nueva actuación de programas de faja de fronteras, como ocurre con las ciudades gemelas, lugares en los que las simetrías y asimetrías entre sistemas territoriales nacionales son más visibles, y que pueden hacer uno de los cimientos de la cooperación con los países latinoamericanos en busca de la consolidación de la ciudadanía y del enfrentamiento a problemas comunes.²⁰

En este proceso, es importante la contribución de Ferrajoli²¹ al asegurar que si es verdad que a corto plazo las personas pueden engañarse, también es verdad que la historia enseña que los derechos no caen del cielo, y un sistema de garantías efectivas no nace en un portapapeles, no se construye con pocos años, ni tampoco en algunas décadas. Así como ocurrió con el estado de derecho y con las democracias aún frágiles en América Latina, que se están consolidando a costa de largas batallas tanto en el campo de las ideas como en el campo de la lucha, sería irracional pensar que el mismo fenómeno no ocurrirá con el derecho internacional de integración regional.

El combate al tráfico internacional de niñas para fines de explotación sexual en la "triple frontera" a partir de creación de políticas públicas comunes entre las naciones

El tráfico internacional de personas, cualquiera que sea su propósito, se muestra como un fenómeno complejo, multidimensional y multicausal. Tanto en el plano normativo cuanto en el plano fáctico su configuración, no es de simple construcción, ya que implica una multiplicidad de violaciones de derechos y de aspectos que conjuntamente resultan en una mayor susceptibilidad de ciertos sujetos al tráfico de personas.

El tráfico internacional de personas puede entenderse como el reclutamiento, el transporte, la transferencia, el alojamiento o la acogida de per-

²⁰ BRASIL, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*, Ministério da Integração Nacional, Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2005.

²¹ Ferrajoli, L., *A soberania no mundo moderno...*, *op. cit.*

sonas, recurriendo a la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de autoridad o a la situación de vulnerabilidad o a la entrega o aceptación de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para fines de explotación. De este modo, la explotación incluirá al menos tres aspectos: I) la explotación de la prostitución de otro u otras formas de explotación sexual, II) el trabajo o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, y III) la remoción de órganos.²²

Esta definición está construida en el Protocolo Adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre la Prevención, la Represión y la Sanción de la Trata de Personas, en especial Mujeres y niños, también conocido como Protocolo de Palermo. Según el Protocolo, se muestra irrelevante el consentimiento de la víctima en cualquier situación en la que esté configurado el delito.²³

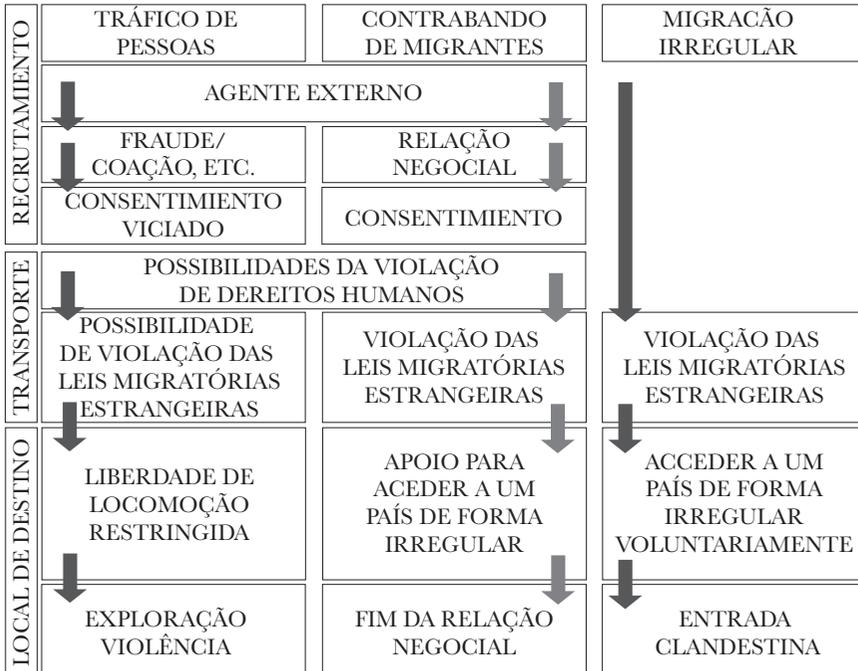
El tráfico de personas no debe confundirse con el contrabando de migrantes o con la migración irregular, de acuerdo con el Diagnóstico sobre Tráfico de Personas en las Áreas de Frontera del Ministerio de Justicia brasileño; aquél se caracteriza por la adquisición para obtener, directa o indirectamente, beneficio financiero u otro material, de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual la persona no es ciudadana o residente permanente. La migración irregular, por su parte, consiste en que una persona ingrese en un país del cual ella no es ciudadana, sin autorización o permanecer después del vencimiento del visado o permiso de residencia cuando no tiene estatuto legal.²⁴

²² ONU, Organização das Nações Unidas, *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*, ONU, Nueva York, 2000.

²³ *Idem*.

²⁴ BRASIL, *Pesquisa ENAFRON: diagnostico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira*, Brasília, Ministério da Justiça, 2013.

FIGURA 1. Diferencias entre tráfico de personas, contrabando de migrantes y migración irregular



FUENTE: BRASIL, *Pesquisa ENAFRON: diagnostico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira*, Brasília, Ministério da Justiça, 2013.

Según una encuesta realizada en 2016 por la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crímenes,²⁵ el 74% de las víctimas del tráfico internacional con fines de explotación sexual son mujeres. Al menos dos millones de mujeres y niños son traficados anualmente en el mundo, de los cuales al menos 120,000 son llevadas ilegalmente a Europa occidental, con el fin de ser explotadas sexualmente, incluso en la forma comercial.

De acuerdo con datos de la Federación Internacional de Helsinki de Derechos Humanos de la ONU, Brasil contribuye de forma directa a agravar el panorama del tráfico internacional con fines de explotación sexual con aproximadamente 75 mil mujeres que se llevan a Europa occidental, lo que representa el 15% total de personas del sexo femenino explotadas en esa

²⁵ UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons*, Nova Iorque, UNODC, 2016.

región. Ante estos datos, Brasil tiene el título de mayor “exportador” de mujeres para fines de explotación sexual de América del Sur.

Otros datos levantados por la Unode²⁶ sobre el tráfico internacional de personas: esa modalidad de crimen se encuentra en la tercera posición entre los más rentables (32 mil millones al año), quedando atrás solamente del tráfico de armas y de drogas. Hay la identificación de 150 rutas de tráfico en el mundo y las pandillas tienen beneficios de 14 mil dólares, a veces incluso más, con cada ser humano traficado. El perfil de las mujeres traficadas es casi siempre el mismo, son víctimas con baja escolaridad, relaciones familiares inestables, historias de violencia, negras, pardas y pobres.

En consecuencia, es evidente que las relaciones sociales de género y las asimetrías resultantes asumen un papel de extrema importancia en la práctica de esta grave violación de derechos humanos, ya que la trata de personas con fines de explotación sexual comercial tiene como principales víctimas a las mujeres y las niñas, lo que indica que la práctica de este crimen afecta, desproporcionadamente, a las personas del sexo femenino, exponiéndolas a un mayor riesgo.

Las causas de la vulnerabilidad de la mujer y de la niña al tráfico de personas con fines de explotación sexual tienen profundas raíces culturales universales. El concepto de una divinidad masculina, no identificada con la mujer, de la cual el macho es “la imagen y semejanza”, hace que se sienta en el derecho de usufructuar de la mujer o de la niña por el simple hecho de pertenecer al género masculino. La red de ONG Coalición contra el Tráfico de Mujeres (Catw) demuestra, por medio de una investigación, que cerca del 98% de los usuarios de mujeres y niñas vulnerables son del género masculino, independientemente de la clase social o etnia.

En el caso de las categorías matriciales de Bourdieu sobre el poder simbólico, es imprescindible pensar en los elementos constitutivos del género (término oriundo de la contribución del movimiento feminista y de las normativas nacionales e internacionales de las sociedades modernas), con el fin de reflexionar aún más sobre el papel del hombre, el derecho a la interrupción o reproducción de mecanismos discriminatorios entre las mujeres y los hombres, que aún insisten en mantener por medio de la cultura patriarcal la reproducción de papeles y de dominación con relación a la mujer, suscitando la perpetuación de la práctica de la explotación sexual.

²⁶ *Idem.*

En ese aspecto, es que se pierde la arquitectura del poder jurídico y político (sociojurídico) en las relaciones asimétricas entre el hombre y la mujer. Es interesante (des)construir ese poder, que categóricamente tiene en su núcleo dimensiones del saber según convenciones preestablecidas en la sociedad, para una mejor claridad y percepción de la complejidad, retroalimentado sistemáticamente por la cultura patriarcal, que en virtud de la dimensión simbólica puede estar contaminando, interfiriendo en la subjetividad y diversidades de la identidad, lo que, con el movimiento feminista, puede haber sufrido un vaciamiento de sentido, aumentando aún más el distanciamiento entre los universos femenino y masculino.

Existen diferencias entre ambos, que ligadas indebidamente al género, pueden no tratar de equidad, igualdad y justicia, sino aumentar aún más la discriminación entre los seres humanos. Es sabido que el género, como otras categorías construidas socialmente, sobrepasa el binario masculino versus femenino, siendo un concepto que puede ser redefinido socialmente en el campo simbólico de acuerdo con lo subjetivo del sujeto y la perspectiva histórica de una sociedad.

El tráfico de niñas con fines de explotación sexual, así como el género, es un fenómeno complejo y multifacético, que presupone diversas miradas e intervenciones en diferentes niveles, esencialmente a partir de la actuación en común de los Estados en su combate. Por lo tanto, se debe concebir el continente latinoamericano como un espacio geoeconómico y geosocial específico, buscando interpretar la realidad latina con base al mismo tiempo en la diversidad y en la igualdad en su interior.

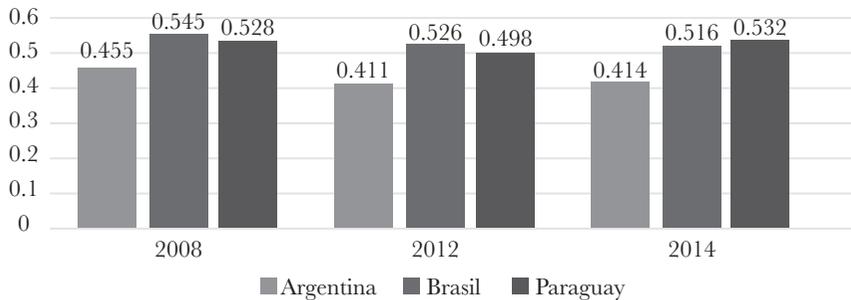
En las naciones latinoamericanas, la pobreza y la extrema desigualdad social son explicadas esencialmente por la forma de inserción internacional determinada por el capital y por razones internas al cuerpo social. La superexplotación del trabajo es reproducida, y la modernización de la sociedad determina una inserción en el contexto internacional a partir de ideologías, mitos y una cultura política ajenas a su realidad.²⁷

Los datos de esta extrema desigualdad social en Argentina, Brasil y Paraguay pueden ser verificados con el Coeficiente de Gini, como instrumento usado para medir el grado de concentración de la renta, señalando la diferencia entre los rendimientos de los más pobres y de los más ricos. En un

²⁷ Mendonça, L. J. V. P., “América Latina: da desigualdade social à desigualdade econômica”, *Argumentum*, Vitória, vol. 1, núm. 1, 2009, pp. 78-91.

numeral, varía de 0 a 1, siendo que 0 (cero) representa la situación de total igualdad; es decir, todos tienen la misma renta, y el valor 1 (uno) significa completa desigualdad de renta; es decir, una sola persona detiene toda la renta del lugar.

GRÁFICO 1. Coeficiente de GINI (2008-2012-2014)



FUENTE: Cepal, 2016.

Este fenómeno acaba por apartar el potencial cultural, político y social de los pueblos latinoamericanos por permanecer en condiciones económicas precarias e indiferentes a la realidad social. Sólo una ruptura en los patrones actuales, desde que tenga en cuenta el ritmo de la historia del Occidente, es que será posible construir un futuro diferente, en el cual la participación social y la integración latinoamericana en favor del combate a problemas comunes sean marcas registradas de este cambio de paradigma en América Latina.

Así, se debe buscar la idea de construir un espacio público en el que la participación y el intento de encontrar soluciones comunes a los problemas comunes sea posible. No se está negando la necesidad de permanencia del Estado nacional; sin embargo, lo contrario tampoco es cierto: es posible ser moderno sin ser nacional. Lo que se propone es la construcción, con el auxilio de la Celac, de una nueva narrativa para el futuro de los países latinoamericanos en el momento que haya la conjunción de esfuerzos para enfrentar la problemática instituida por la globalización y el sistema capitalista tal cual se conoce en los días actuales.

Esta transformación sólo será posible cuando haya la construcción de una identidad regional, sin olvidarse y borrar la identidad nacional, en donde el proceso de mundialización de las relaciones sociales incentive la diferencia-

ción en el interior del sistema-mundo, cuando se vuelve único, reactualiza sus distinciones. Es con base en la articulación de los intereses de las poblaciones como la búsqueda por ese nuevo discurso será posible, en la exacta definición de que los discursos ecológico y étnico son un testimonio de ello. Las fronteras ya no pueden contener los diversos movimientos identitarios existentes en su seno.²⁸

A medida que el proceso de globalización se desarrolla de forma dinámica y selectiva, beneficiando a elites y perjudicando a la clase trabajadora, en un proceso denominado de capitalismo sin fronteras o transnacionalismo del capital, crece la necesidad de los ciudadanos y de los Estados en todo el mundo de construir nuevos escenarios para contrarrestar esas tendencias hegemónicas. De acuerdo con Ribeiro,²⁹ el discutir la (re)construcción de la ciudadanía en las naciones latinoamericanas es posibilitar nuevos instrumentos de combate a problemas sociales antiguos.

La lucha contra el tráfico de niñas con fines de explotación sexual en la “triple frontera” (Argentina, Brasil y Paraguay) se inicia con la construcción de políticas públicas conjuntas e interconectadas sobre la base de un núcleo rígido de derechos y objetivos construidos en conjunto. Esta construcción recibe la ayuda de la teoría de la interconstitucionalidad, pensada por Canotilho,³⁰ al comprender las relaciones interconstitucionales de competencia, convergencia, yuxtaposición y conflictos de varias Constituciones y de varios poderes constituyentes (Constituciones de las naciones latinoamericanas) en el mismo espacio político (América Latina).

Esta posibilidad tiene precedentes en la historia de los pueblos, como preconiza Canotilho,³¹ como es el caso del orden jurídico medieval, en la articulación de la Constitución federal, con las Constituciones estatales en las confederaciones y en las federaciones de Estados. En estos Estados compuestos estuvo (está) siempre presente la articulación del principio de la superposición de órdenes jurídicas, del principio de la autonomía de las unidades integrantes y del principio de la participación en el poder central.

²⁸ Ortiz, R., “Cultura, modernidade e identidades”, en Scarlato, F. C. *et al.*, *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*, 3a. ed., São Paulo, Hucitec, 1997, pp. 20-27.

²⁹ Ribeiro, G. L., *Cultura e política no mundo contemporâneo: paisagens e passagens*, Brasília, Editora UnB, 2000.

³⁰ Canotilho, J. J. G., *Brançosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, 3a. ed., Coimbra, Almedina, 2012.

³¹ *Idem.*

Con la implementación de ese mecanismo, las Constituciones de los Estados latinoamericanos no desaparecieron, pero sufrieron cambios, al ser insertadas en el contexto de la red interconstitucional de establecimiento de derechos y de actuación conjunta a los problemas sociales comunes, entre ellos el tráfico de personas. Según Ribeiro y Romancini,³² los Estados pasan a “obedecer” las normativas creadas por la lógica interconstitucional, pero sin perder su memoria e identidad política.

El mantenimiento de la identidad cultural de una región y de un pueblo en sus Constituciones es defendida por Wolkmer,³³ al asegurar que:

...a constituição não deve ser tão somente uma matriz geradora de processos políticos, mas uma resultante de correlações de forças e de lutas sociais em um dado momento histórico do desenvolvimento da sociedade. Enquanto pacto político que expressa a pluralidade, ela materializa uma forma de poder que se legitima pela convivência e coexistência de concepções divergentes, diversas e participativas.

Con ello, habrá la permanencia del valor y de la función de las Constituciones de los Estados. Este fenómeno es explicado por Canotilho³⁴ por medio de una metáfora: una vez que las Constituciones estatales, de los países involucrados, descender del castillo a la red, no perderán sus funciones identificadoras, por el hecho de que ahora estarán interconectadas unas con las otras, posibilitando la construcción de instrumentos de combate y de enfrentamiento a problemas comunes, además de la efectiva garantía de los derechos de ciudadanía.

Dentro de ese contexto, las Constituciones nacionales seguirán desempeñando un papel de extrema importancia, como la constitución de derechos y garantías de los ciudadanos, así como la organización política y administrativa del Estado. Sin embargo, incluso dentro de las naciones, deberán ocurrir cambios, entre ellos la posibilidad de que las transformaciones constitucionales pasen de los tribunales a las arenas de la participación

³² Ribeiro, D. M. y Romancini, M., “A teoria da interconstitucionalidade: uma análise com base na América Latina”, *Brazilian Journal of International Law*, Brasília, vol. 12, núm. 2, 2015, pp. 160-174.

³³ Wolkmer, A. C., “Pluralismo crítico e perspectivas para um novo constitucionalismo na América Latina”, en Wolkmer, A. C. y Melo, M. P. (orgs.), *Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas*, Curitiba, Juruá, 2013, p. 19.

³⁴ Canotilho, J. J. G., “*Brançosos e interconstitucionalidade...*”, *op. cit.*

democrática, una vez que esas alteraciones han sido un producto de procesos democráticos ordinarios, produciendo ajustes en la comprensión constitucional a lo largo del tiempo, más que fruto de la propia interpretación judicial.³⁵

Son visibles las semejanzas entre los Estados de América Latina, inclusive, reflejan casi de forma natural el proceso de integración. Esto es, al comparar la integración latinoamericana con la integración europea, se puede percibir que hay muchos más puntos de convergencia en el primero en detrimento del segundo. Este hecho ocurre debido a que los ciudadanos latinoamericanos se reconocen unos en otros, en su cultura, en su modo de vivir, en la variedad de naciones dentro de un mismo Estado. De tal modo, se puede afirmar que, en lo que se refiere a la identidad y la integración entre los Estados, América Latina se muestra bastante integrada.³⁶

Por lo tanto, la lucha contra el tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en América Latina, especialmente en la “triple frontera”, atraviesa la (re)definición de la ciudadanía y el concepto de zonas fronterizas a la construcción de un núcleo rígido de derechos y garantías desde la teoría de la interconstitucionalidad. Esta nueva coyuntura a la concepción de Constitución se muestra necesaria como mecanismo central para la definición de alianzas en múltiples contextos de cooperación. Son precisamente las formas por las que debe ocurrir la integración latinoamericana a ese paraguas simbólico, que está cambiando rápidamente con la globalización.

La transformación del Estado para adecuarlo a la realidad de la actualidad se presenta como el tema central de la agenda pública de los países latinoamericanos. En este contexto, Rivoir³⁷ consolida el entendimiento de que fue a partir de los años ochenta cuando inició también la crisis estatal basada en el fuerte déficit fiscal ocasionado por el Estado social, pero que debido a los procesos de redemocratización de las naciones americanas, los efectos sólo comenzaron a surgir directamente con el cambio de siglo.

Desde el final del siglo XX y principios del siglo XXI, el denominador común de las sociedades modernas resultó en la participación en un con-

³⁵ Sunstein, C. R., *A Constituição parcial*, Belo Horizonte, Del Rey, 2008.

³⁶ Ribeiro, D. M. y Romancini, M., “*A teoria da interconstitucionalidade...*”, *op. cit.*

³⁷ Rivoir, A. L., “Las consecuencias sociales de la reestructuración y la globalización: percepción de los actores locales del Departamento de Salto, Uruguay”, en Vicente, A. S. (org.), *Desarrollo local, innovaciones y redes empresariales*, México, Facultad de Economía, 2002, pp. 13-38.

texto marcado por innumerables crisis, y casi en su totalidad multifacéticas, condición que parece presentarse como una de las pocas regularidades que cotidianamente las naciones latinoamericanas enfrentan, y que obligan a dar respuestas, por las características de sus sociedades.

Uno de los mecanismos innovadores de enfrentamiento y de prevención de las constantes crisis es la incorporación de la participación ciudadana en las políticas sociales, particularmente si esa participación no se limita exclusivamente a la transferencia de responsabilidades, sino en busca de un desarrollo compartido. De acuerdo con Rivoir,³⁸ ese aspecto no siempre está presente en el diseño de las políticas, por dos motivos: la tradición del carácter asistencialista, en el cual las políticas se enfocan, y de comprensión social que planifican los enfoques neoliberales no lo consideran un aspecto esencial.

De ese modo, se debe pensar la construcción y la promoción del capital social en la sociedad para viabilizar políticas públicas que coadyuven efectivamente con los anhelos de la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con Baquero,³⁹ en la actual coyuntura de las sociedades latinoamericanas se encuentra la ineficiencia de las organizaciones formales de mediación política y de la erosión de lazos sociales tradicionales, que, debido al proceso de globalización y de individualización del ser humano, acaban por trazar un camino arduo a la consolidación del capital social.

Como mecanismo de combate a las desigualdades y la exclusión social, se tiene la necesidad del estudio de las políticas públicas como acciones gubernamentales, que tienen por finalidad consolidar derechos humanos y fundamentales. Estas acciones sólo lograrán alcanzar sus objetivos propuestos si cuentan con la participación activa de las sociedades y de los agentes políticos para que, desde el punto de vista práctico, haya una mejor comprensión de las demandas sociales, y que los instrumentos utilizados sean efectivamente dirigidos a enfrentar el problema.

El ciudadano no debe ser solamente el destinatario de las políticas públicas, pero es de extrema relevancia que él conozca y comprenda lo que está previsto en esas acciones que afectan directamente a su vida. Especialmente, para que comprenda, entre otros elementos, quién la estableció, de qué

³⁸ *Idem.*

³⁹ Baquero, M., *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007.

modo fueron establecidas, cómo se están implementando, cuáles son los intereses que están en juego, cuáles son las principales fuerzas involucradas, cuáles son los espacios de participación existentes.⁴⁰

Una política pública es formada, de acuerdo con Muller y Surel,⁴¹ por un conjunto de acciones concretas, que pretenden constituir la sustancia “palpable” de la política. Ocurriendo a su constitución por medio de recursos: financieros (los valores establecidos para los ministerios), reguladores (en los cuales las nuevas regulaciones permiten nuevas características para los que toman las decisiones), intelectuales (la posibilidad de actores sociales constituyeren acciones), materiales (elementos concretos de actuación y productos-*outputs* reguladores normativos, financieros, físicos, entre otros).

La relación entre el Estado y la sociedad puede ser clasificada con el *locus* de excelencia para la realización de políticas públicas en América Latina, ya que juntos logran atender de forma efectiva los anhelos de la sociedad, y al mismo tiempo que alcanzan los objetivos estatales, hacen que esta relación sea determinada por las condiciones histórico-estructurales de desarrollo de una determinada formación social.⁴² Esas condiciones que integran las relaciones de producción de la sociedad globalizada, que interactuando de modo dialéctico con las variables históricas y culturales, acaban por determinar los más diversos patrones de esa relación.

En el escenario latinoamericano actual se perciben sociedades materialmente desiguales, políticas públicas deficientes y desconectadas para atender las demandas sociales, cada día más crecientes, ligadas a prácticas políticas viciadas, auxilian en la formación de una cultura política con poco capital social. En estas comunidades, de acuerdo con Baquero,⁴³ en vez de ser percibida la confianza y las redes de compromiso cívico, se encuentran en gran parte ciclos viciosos de desconfianza oriundos del legado autoritario de América Latina, que acaban por utilizar un capital social primitivo, enfocado en la familia y en el mundo privado, no en redes societarias.

⁴⁰ Schmidt, J. P., “Para entender Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos”, en Reis, J. R. y Leal, R. G. (orgs.), *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos VIII*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2008, pp. 2307-2333.

⁴¹ Muller, P. y Surel, Y., *A análise das políticas públicas*, Pelotas, Educat, 2002.

⁴² Lobato, L., “Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas”, en Saraiva, E. y Ferrarezi, E. (orgs.), *Políticas públicas: coletânea*, Brasília, ENAP, 2006, pp. 289-313.

⁴³ Baquero, M., *Democracia e desigualdades...*, op. cit.

A partir del cambio de paradigma sobre la necesidad de participación del ciudadano en la construcción de políticas públicas en las naciones latinoamericanas, ese escenario podrá ser (re)pensado. Sin embargo, para que este cambio sea posible es indispensable el fortalecimiento del capital social con la (re)estructuración de las redes, la participación política, la inclusión de las diferencias y, especialmente, la cooperación e integración internacionales.

La lucha contra el tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en la “tríplice frontera” sólo será efectivamente posible a través de la cooperación internacional, en la que cada nación reconozca su déficit de actuación y construya, en un proceso conjunto, políticas públicas interconectadas e interconectadas. Esta construcción entre y con las naciones latinoamericanas es necesaria ante la forma multifacetal y multicausal del tráfico internacional de niñas, en que los países aisladamente no logran y no consiguen combatir ese problema, que asuela a miles de niñas sólo en América Latina.

Lo que se propone es la redefinición de la ciudadanía, pasando de una ciudadanía meramente nacional a una ciudadanía regional, oriunda de un proceso de integración natural y de la reestructuración de las zonas de fronteras, no previendo el olvido de la frontera como una zona de seguridad nacional, pero que esos lugares puedan ser también ambientes propicios para la construcción de políticas públicas de enfrentamiento a problemas comunes entre los países limítrofes.

Al utilizar la teoría de la interconstitucionalidad para la comprensión y la construcción de un núcleo rígido de derechos y garantías a las naciones latinoamericanas, especialmente de combate al tráfico internacional de niñas, será posible la estructuración de esas políticas públicas, que pasan de meras actuaciones estatales independientes y aisladas en un universo global, para transitar hacia actuaciones interconectadas con los demás Estados integrantes.

Este proyecto sólo será posible con la ayuda y la mediación de una organización internacional/regional que no esté al servicio del mercado del capital ni al servicio de grandes potenciales dominantes que desean perpetuar su poder sobre las demás naciones. Esta organización ya existe en el ámbito latinoamericano, y fue creada en 2010, recibiendo el nombre de Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

Por lo tanto, sólo a través de la cooperación y de la integración internacional, de la (re)definición del concepto de ciudadanía, de la (re)estructu-

ración de las zonas de fronteras y de la construcción de un núcleo rígido latinoamericano de derechos y garantías, que se convertirá en la fundación de políticas públicas interconectadas entre las naciones, es que será posible concretar, de manera efectiva, el combate al tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en la “triple frontera”.

III. CONCLUSIONES

Al pensar el combate al tráfico internacional de niñas en la “tríplice frontera”, por medio de la redefinición de la ciudadanía y del concepto de zona de frontera, con el auxilio de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribe, se deja atrás la idea de que la frontera sólo debe ser utilizada para fines de seguridad nacional y, por tanto, de restricción de derechos, pasando a la posibilidad de crear políticas públicas comunes, coordinadas e interconectadas entre las naciones, para que se pueda alcanzar el efectivo enfrentamiento a los problemas sociales, entre ellos el combate al tráfico de niñas.

El presente estudio tuvo el siguiente problema de investigación: ¿cuáles son los desafíos y las perspectivas de combatir el tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en América Latina a través de la cooperación internacional en la “tríplice frontera” al redefinir la ciudadanía y el concepto de zona de frontera en la construcción de políticas públicas comunes en esos países?

Como respuesta posible a tal problematización, utilizando la metodología científica, se tiene que la cooperación internacional entre Argentina, Brasil y Paraguay, por medio de la redefinición del concepto de ciudadanía y de la actuación de las zonas de frontera puede ser comprendida como mecanismo eficaz de combate al tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual, al posibilitar la construcción de un núcleo básico común de principios y de directrices para la actuación de los Estados integrantes de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños —Celac— con la finalidad de promover de forma simétrica y conjunta políticas públicas que logren efectivamente alcanzar sus objetivos.

La actuación de la Celac como instrumento de integración regional y de creación de un núcleo básico común de principios y de directrices para la actuación de los Estados en lo que se refiere a las políticas públicas de

combate al tráfico internacional de niñas se basa en la teoría de interconstitucionalidad, pensada por Canotilho, en la que permite el mantenimiento de la identidad de los Estados, y que sus Constituciones no actuarán más de forma aislada, sino que formarán parte de un sistema, a partir de la convivencia democrática de diversos órdenes constitucionales, siempre que permanezcan sus características básicas y su esencia, pero con miras a enfrentarse a problemas comunes.

Ante la magnitud de esta realidad social, las acciones de combate deben ser pensadas por los Estados de manera conjunta, bajo tres aspectos: el primero de ellos es la redefinición de la ciudadanía que debe ser comprendida a partir de una visión contemporánea y no nacional. No se está eliminando la necesidad del criterio de nacionalidad para atribuir los derechos de ciudadanía, sino construir la posibilidad de una dimensión que tenga en cuenta la tendencia en la contemporaneidad de los Estados nacionales a integrarse formando comunidades internacionales/regionales de las cuales acaban por transferir competencias y lealtades nacionales a todos sus miembros.

El segundo es la refundación de los espacios públicos, correspondiendo a la sociedad civil, en asociación con el Estado, el establecimiento de las condiciones mínimas de acceso de todos en los espacios públicos como condición de la pluralidad humana, del respeto a la diversidad cultural y a los derechos humanos y fundamentales, construidos por la redefinición del concepto de ciudadanía. Por lo tanto, la imposibilidad de acceso a los espacios públicos se configura como la pérdida de acceso a la igualdad y, consecuentemente, aquellos destituidos de ciudadanía acaban por perder sus derechos de reconocimiento de la pluralidad y de la diversidad, ocasionando el no reconocimiento unos con otros.

El tercero, como local de actuación, son las zonas de frontera que, de acuerdo con la Constitución federal brasileña, en el artículo 20, considera como bienes de la Unión la línea de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, siendo fundamental para la defensa del territorio nacional, y su ocupación y utilización se regirán en ley. La Ley 6.634/79 afirma que la frontera de 150 km es un área indispensable para la seguridad nacional, y, por consiguiente, trae diversas restricciones de derechos en esas áreas. Por lo tanto, se debe repensar la frontera también como un lugar para la construcción de políticas públicas comunes, coordinadas e interconectadas con las naciones fronterizas, para el enfrentamiento a problemas comunes, en

el caso en tela, del tráfico internacional de niñas con fines de explotación sexual en la comunidad fronteriza Argentina, Brasil y Paraguay.

Esta actuación conjunta de las naciones latinoamericanas se muestra imprescindible ante la problemática que presenta el tráfico internacional de niñas, en el cual la pobreza y la indigencia son condiciones que propician la explotación sexual de niñas y adolescentes, pero para muchas, la prostitución significa la sobrevivencia. De esta forma, hay la necesidad urgente de repensar la ciudadanía, los problemas sociales, los espacios públicos, las cuestiones de género involucradas y la situación de niñas y adolescentes en América Latina.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, M., “O processo de globalização e a integração regional”, en STROHAECKER, T. M. *et al.* (orgs.), *Fronteiras e espaço global*, Porto Alegre, Associação dos Geógrafos Brasileiro, 1998.
- BAQUERO, M., *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2007.
- BARZA, E. C. N. R., “Integração regional e direito internacional latino-americano: um estudo segundo o direito internacional”, *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, Recife, núm. 2, 2010.
- BRASIL, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*, Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2005.
- BRASIL, *Pesquisa ENAFRON: diagnostico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira*, Brasília, Ministério da Justiça, 2013.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 1988, disponible en: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- CANOTILHO, J. J. G., *Brançosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, 3a. ed., Almedina, Coimbra, 2012.
- COSTA, R. S. y SILVA, K. S., *Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul*, Florianópolis, Fundação Boiteux, 2013.
- COSTA, M. M. M. y GRANATO, L., “O processo de criação de uma cidadania regional: uma contribuição ao fortalecimento do Mercosul cidadão”, en COSTA, M. M. M. (org.), *Direito, cidadania e políticas públicas X*, Curitiba, Multideia, 2016.

- COSTA, M. M. M. y MARTÍN, N. B., *Diálogos jurídicos entre Brasil e Espanha: da exclusão social aos direitos sociais*, Porto Alegre, Imprensa Livre, 2008.
- FERRAJOLI, L., *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*, 2a. ed., São Paulo, Martins Fontes, 2007.
- GONÇALVES, W. S., “O Mercosul e questão do desenvolvimento regional”, en RESENDE, E. S. A. y MALLMAN, M. I. (orgs.), *Mercosul - 21 anos: maioria ou imaturidade?*, Curitiba, Appris, 2013.
- GORCZEWSKI, C. y MARTÍN, N. B., *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2011.
- GRANATO, L., *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*, Curitiba, Appris, 2015.
- HERZ, M. y HOFFMAN, A. R., *Organizações internacionais: história e práticas*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.
- LOBATO, L., “Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas”, en SARAIVA, E. y FERRAREZI, E. (orgs.), *Políticas públicas: coletânea*, Brasília, ENAP, 2006.
- MENDONÇA, L. J. V. P., “América Latina: da desigualdade social à desigualdade econômica”, *Argumentum*, Vitória, vol. 1, núm. 1, 2009.
- MULLER, P. y SUREL, Y., *A análise das políticas públicas*, Pelotas, Educat, 2002.
- ONU, Organização das Nações Unidas, *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*, Nova York, ONU, 2000.
- ORTIZ, R., “Cultura, modernidade e identidades”, en SCARLATO, F. C. et al., *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*, 3a. ed., São Paulo, Hucitec, 1997.
- OTERO, D. P., *Integración Latinoamericana: ciclos en la construcción de un proyecto fundacional*, Buenos Aires, Alción, 2007.
- OURIQUES, N., “Em defesa da América Latina: crise mundial e integração latino-americana”, *Le Monde Diplomatique*, 2012, disponible en: diplomati-que.org.br/crise-mundial-e-integracao-latino-americana.
- RIBEIRO, G. L., *Cultura e política no mundo contemporâneo: paisagens e passagens*, Brasília, Editora UnB, 2000.
- RIBEIRO, D. M. y ROMANCINI, M., “A teoria da interconstitucionalidade: uma análise com base na América Latina”, *Brazilian Journal of International Law*, Brasília, vol. 12, núm. 2, 2015.

- RIVOIR, A. L., “Las consecuencias sociales de la reestructuración y la globalización: percepción de los actores locales del Departamento de Salto, Uruguay”, en VICENTE, A. S. (org.), *Desarrollo local, innovaciones y redes empresariales*, México, Facultad de Economía, 2002.
- RUESGA, S. M. y BICHARA, J. S., *Modelos de desarrollo económico en América Latina: desequilibrio externo y concentración de riqueza*, Barcelona, Marical Pons, 2005.
- SCHMIDT, J. P., “Para entender Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos”, en REIS, J. R. y LEAL, R. G. (orgs.), *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos VIII*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2008.
- SUNSTEIN, C. R., *A Constituição Parcial*, Belo Horizonte, Del Rey, 2008.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, “*Global Report on Trafficking in Persons*”, Nova Iorque, UNODC, 2016.
- VERGOPOULOS, K., *Globalização, o fim de um ciclo: ensaio sobre a instabilidade internacional*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.
- WOLKMER, A. C., *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*, 2a. ed., São Paulo, Alfa Omega, 1997.
- WOLKMER, A. C., “Pluralismo crítico e perspectivas para um novo constitucionalismo na América Latina”, en WOLKMER, A. C. y MELO, M. P. (orgs.), *Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas*, Curitiba, Juruá, 2013.