Artículo Original - Artigo Original - Original Article

Revista MERCOSUR de Políticas Sociales

Protección y promoción social en el MERCOSUR: un análisis cualitativo y documental de las vulnerabilidades y los desafíos para los derechos humanos

Proteção e promoção social no MERCOSUL: uma análise qualitativa e documental das vulnerabilidades e dos desafios para os direitos humanos

Rodrigo Cristiano Diehl
Universidade de Santa Cruz do Sul. Rio Grando do Sul, Brasil.
rodrigocristianodiehl@live.com
https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id187

Recibido: 31/05/2026. Aceptado: 29/10/2026.

Resumen: El presente estudio analiza las relaciones entre protección social, promoción social, vulnerabilidades sociales y derechos humanos en el contexto del MERCOSUR, con especial atención a los factores que favorecen la trata internacional de niños, niñas y adolescentes. Parte de la premisa de que la universalidad de los derechos humanos convive con desigualdades estructurales que limitan el acceso efectivo a la protección social y amplían situaciones de vulnerabilidad. El objetivo es examinar cómo las transformaciones de los sistemas de protección social, especialmente aquellas asociadas al paradigma neoliberal, influyen en la capacidad estatal para garantizar derechos y prevenir procesos de explotación humana, considerando el papel de las políticas de promoción social en el fortalecimiento de capacidades, oportunidades y autonomía. Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo, basado en revisión bibliográfica y documental, mediante el método deductivo y aportes del materialismo histórico-dialéctico. El análisis documental incluye instrumentos institucionales del MERCOSUR, en particular el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) y el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, considerados desde la perspectiva de la cooperación regional y de la articulación de políticas sociales. Los resultados indican que la pobreza, la exclusión social, la precarización laboral, las desigualdades estructurales y el debilitamiento de los mecanismos de protección social incrementan la exposición de niños, niñas y adolescentes a formas de explotación, incluida la trata internacional. Asimismo, las estrategias exclusivamente represivas presentan limitaciones para enfrentar el fenómeno de manera sostenible. Se concluye que la articulación entre protección social, promoción social, cooperación regional e innovaciones

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 7 - 2026

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)

Publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

institucionales en el MERCOSUR es fundamental para reducir vulnerabilidades, ampliar oportunidades educativas y laborales, favorecer trayectorias de autonomía y promover la efectividad progresiva de los derechos humanos.

Palabras clave: Derechos humanos; MERCOSUR; protección social; promoción social; trata internacional de niños, niñas y adolescentes.

Resumo: O presente estudo analisa as relações entre proteção social, promoção social, vulnerabilidades sociais e direitos humanos no contexto do MERCOSUL, com especial atenção aos fatores que favorecem o tráfico internacional de crianças e adolescentes. Parte-se da premissa de que a universalidade dos direitos humanos convive com desigualdades estruturais que limitam o acesso efetivo à proteção social e ampliam situações de vulnerabilidade. O objetivo é examinar como as transformações dos sistemas de proteção social, especialmente aquelas associadas ao paradigma neoliberal, influenciam a capacidade estatal de garantir direitos e prevenir processos de exploração humana, considerando o papel das políticas de promoção social no fortalecimento de capacidades, oportunidades e autonomia. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e documental, mediante o método dedutivo e contribuições do materialismo histórico-dialético. A análise documental inclui instrumentos institucionais do MERCOSUL, em particular o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS) e o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, considerados sob a perspectiva da cooperação regional e da articulação de políticas sociais. Os resultados indicam que a pobreza, a exclusão social, a precarização do trabalho, as desigualdades estruturais e o enfraquecimento dos mecanismos de proteção social aumentam a exposição de crianças e adolescentes a formas de exploração, incluindo o tráfico internacional de pessoas. Ademais, estratégias exclusivamente repressivas apresentam limitações para enfrentar o fenômeno de maneira sustentável. Conclui-se que a articulação entre proteção social, promoção social, cooperação regional e inovações institucionais no MERCOSUL é fundamental para reduzir vulnerabilidades, ampliar oportunidades educacionais e laborais, favorecer trajetórias de autonomia e promover a efetividade progressiva dos direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos humanos; MERCOSUL; proteção social; promoção social; tráfico internacional de crianças e adolescentes.

1. Introducción

El escenario contemporáneo se caracteriza por intensos procesos de integración económica, avances tecnológicos y expansión de los flujos de personas, capitales e información, fenómenos que han fortalecido la interdependencia entre los Estados y redefinido las dinámicas territoriales. Sin embargo, junto con la creciente articulación entre sociedades y mercados, persisten desigualdades sociales históricamente estructuradas, particularmente en regiones donde las capacidades institucionales y los mecanismos de protección social presentan limitaciones significativas. En este contexto emerge una paradoja fundamental: aunque los derechos humanos se fundamentan en principios de universalidad e indivisibilidad, su realización efectiva continúa condicionada por factores económicos, políticos y sociales que restringen el acceso equitativo a dichos derechos.

Esta problemática adquiere especial relevancia en el ámbito del MERCOSUR, espacio regional caracterizado por intensas dinámicas transfronterizas, movilidad humana, intercambios económicos y profundos procesos de integración. Si bien la región posee un importante potencial de desarrollo social y económico, también presenta asimetrías estructurales que contribuyen a la persistencia de situaciones de vulnerabilidad. Tales desigualdades evidencian la necesidad de fortalecer la cooperación regional y desarrollar innovaciones institucionales capaces no solo de ampliar la protección social, sino también de impulsar políticas de promoción orientadas a ampliar oportunidades, fortalecer capacidades y favorecer trayectorias sostenibles de bienestar y autonomía para las personas y los hogares, especialmente aquellos más expuestos a riesgos sociales.

Entre las múltiples manifestaciones de estas vulnerabilidades destaca la trata internacional de

niños, niñas y adolescentes, por constituir una grave violación de los derechos humanos y evidenciar los límites de las respuestas que abordan el fenómeno exclusivamente desde una perspectiva criminal. Se trata de un fenómeno complejo que trasciende la actuación de organizaciones criminales y las dinámicas de movilidad transfronteriza, y cuya comprensión requiere considerar los procesos históricos, económicos, sociales y políticos que contribuyen a la producción y reproducción de situaciones de vulnerabilidad (Nejamkis y Castiglione, 2013). Su incidencia está estrechamente vinculada a factores estructurales como la pobreza, la exclusión social, la desigualdad económica, la precarización laboral y las insuficiencias de los sistemas de protección social. En el caso de niños, niñas y adolescentes, estas condiciones pueden restringir el acceso a derechos y oportunidades, aumentando la exposición a situaciones de captación y explotación (Leal y Leal, 2002; UNODC, 2024).

La interacción de estos factores genera escenarios propicios para diversas formas de explotación humana y vulneración de derechos fundamentales. Por ello, el análisis de la trata requiere considerar no solo las respuestas destinadas a proteger a las personas frente a situaciones de vulneración ya producidas y la responsabilización de sus autores, sino también estrategias preventivas capaces de intervenir sobre las condiciones sociales que restringen sus oportunidades y autonomía, mediante políticas de protección y promoción social articuladas con mecanismos de cooperación regional en el MERCOSUR.

El análisis de estas condiciones resulta particularmente relevante frente a las transformaciones experimentadas por los sistemas de protección social durante las últimas décadas, especialmente aquellas asociadas a la consolidación de políticas de orientación neoliberal. Entre estas transformaciones destacan la reestructuración productiva, la flexibilización de las relaciones laborales, la precarización del trabajo, la redefinición de las funciones estatales y la adopción de políticas sociales focalizadas, en detrimento de perspectivas orientadas a la universalización de derechos (Mendes y Wünsch, 2011). Estos procesos han contribuido, en determinados contextos, a ampliar las brechas de acceso a la protección social y a profundizar las dificultades para garantizar derechos, especialmente entre los trabajadores insertos en relaciones laborales precarias y los grupos históricamente expuestos a la exclusión social (Lautier, 2012). En este escenario, adquiere importancia examinar de qué manera las políticas de promoción social pueden complementar las funciones protectoras mediante acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades, la ampliación de oportunidades educativas y laborales y la construcción de condiciones que favorezcan mayores niveles de autonomía.

Resulta necesario, por tanto, comprender cómo la universalidad formal de los derechos humanos convive con obstáculos concretos vinculados al acceso a la protección social y a las oportunidades de desarrollo en el espacio regional del MERCOSUR. Se parte del supuesto de que el debilitamiento progresivo de los sistemas de protección social tiende a profundizar procesos de exclusión, limitar las oportunidades de desarrollo social y reducir la capacidad estatal para enfrentar situaciones de vulnerabilidad. En consecuencia, niños, niñas y adolescentes que habitan contextos de mayor fragilidad socioeconómica se encuentran más expuestos a distintas formas de violencia y explotación, incluida la trata internacional de personas. Su prevención demanda políticas capaces de acompañar las trayectorias de las personas y los hogares a lo largo del ciclo de vida, articulando protección y promoción social para ampliar capacidades, oportunidades y posibilidades de ejercicio efectivo de derechos.

Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis bibliográfico y documental de obras doctrinales, artículos científicos, documentos institucionales, legislación e informes nacionales e internacionales relacionados con la temática. Se emplea el método deductivo, partiendo del examen general de los derechos humanos, de las transformaciones de los sistemas de protección social y de los efectos de las políticas neoliberales para posteriormente analizar sus repercusiones en el ámbito regional del MERCOSUR. Asimismo, se incorporan aportes del materialismo histórico-dialéctico como perspectiva crítica para examinar las tensiones entre la acumulación del capital, las relaciones de trabajo y la función protectora del Estado, considerando sus implicaciones para la organización de las políticas sociales y la efectividad de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, el estudio desarrolla un análisis crítico de carácter teórico-documental e institucional, orientado a identificar las

contradicciones entre la expansión de las dinámicas económicas y la persistencia de desigualdades estructurales que restringen el acceso a la protección social y a oportunidades de autonomía. No se pretende realizar una reconstrucción exhaustiva de las relaciones entre capital y trabajo en los países del MERCOSUR, sino analizar cómo estas tensiones se expresan en los sistemas de protección y promoción social y en los instrumentos de integración regional examinados.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el estudio se estructura en dos momentos analíticos. En primer lugar, examina las condiciones de vulnerabilidad social presentes en los espacios transfronterizos del MERCOSUR y su relación con la trata internacional de niños, niñas y adolescentes, considerando los factores sociales y económicos que pueden restringir sus oportunidades y ampliar su exposición a situaciones de explotación. Posteriormente, analiza las transformaciones de los sistemas de protección social y sus efectos sobre la efectividad de los derechos humanos, incorporando el papel de las políticas de promoción social, la ampliación de capacidades y oportunidades y el acompañamiento de las trayectorias de las personas y los hogares a lo largo del ciclo de vida, en el marco de las tensiones y contradicciones derivadas de las dinámicas económicas y políticas contemporáneas.

En cuanto a la delimitación temporal, el análisis documental comprende el período entre 2002 y abril de 2026. El punto de partida corresponde a la publicación de la investigación PESTRAF, relevante para la comprensión de las dinámicas de trata y explotación sexual comercial en Brasil, mientras que el límite final permite considerar los instrumentos regionales y las fuentes institucionales disponibles hasta abril de 2026, incluida la actualización del estado de vigencia de los acuerdos vinculados al Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR. Este recorte no implica una reconstrucción exhaustiva de todos los cambios ocurridos durante el período, sino la selección de referencias bibliográficas y documentales pertinentes para los objetivos de la investigación.

2. Vulnerabilidades sociales y derechos humanos en los espacios transfronterizos del MERCOSUR

A lo largo de la historia, la movilidad de individuos y grupos ha constituido una característica inherente a la experiencia humana, impulsada por múltiples factores, entre ellos la búsqueda de mejores condiciones de vida, la huida de persecuciones políticas, religiosas, étnicas o de género, así como los conflictos armados, los desastres ambientales y las crisis económicas. En este sentido, C. M. Souza (2013) sostiene que uno de los principales desafíos contemporáneos consiste en comprender las dinámicas de desplazamiento humano y las tensiones que de ellas se derivan, dado que estos movimientos forman parte de las dimensiones económicas, sociales y culturales que estructuran las sociedades actuales.

En este contexto de creciente movilidad humana se inserta la trata internacional de personas. Aunque no constituye una consecuencia directa de los procesos migratorios, este fenómeno suele desarrollarse en escenarios donde los derechos humanos y fundamentales no son garantizados de manera efectiva. La fragilidad de los mecanismos de protección social y jurídica amplía las condiciones de vulnerabilidad y crea entornos favorables para distintas formas de explotación humana. Un ejemplo ilustrativo de esta realidad fue presentado por la Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW, 2006) mediante el caso de Alma.

Alma provenía de una familia latinoamericana que vivía en condiciones de extrema pobreza. Tras la muerte de su padre, debió abandonar sus estudios para colaborar con el sustento familiar, en un contexto caracterizado por profundas desigualdades económicas y de género. Mientras los recursos familiares se destinaban prioritariamente a la educación de los hijos varones, las hijas eran socializadas bajo expectativas asociadas al trabajo doméstico y al matrimonio temprano. La interrupción de su trayectoria educativa redujo significativamente sus oportunidades de movilidad social y autonomía económica (GAATW, 2006).

A los diecisiete años, Alma aceptó un empleo en una fábrica de productos electrónicos, donde enfrentó jornadas extenuantes, bajos salarios y escasas perspectivas de ascenso profesional. Posteriormente, recibió una oferta laboral para trabajar en los Países Bajos, presentada como una oportunidad de progreso económico. Sin embargo, al llegar al país de destino, sus documentos fueron confiscados y fue obligada a ejercer actividades vinculadas a la explotación sexual, bajo un sistema de endeudamiento que impedía cualquier posibilidad real de autonomía o retorno (GAATW, 2006).

Aunque el caso de Alma ilustra una dinámica de trata con destino extrarregional, resulta pertinente considerar también las particularidades de las redes que operan dentro de América del Sur. En el ámbito del MERCOSUR, estas redes pueden aprovechar las desigualdades socioeconómicas, la movilidad transfronteriza y las expectativas de mejores oportunidades laborales para captar personas mediante ofertas engañosas de empleo. La región de la Triple Frontera, que comprende Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguaçu (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay), constituye un espacio relevante para analizar los desafíos que plantea la articulación de políticas de prevención, protección de las víctimas y garantía de derechos en contextos de intensa circulación de personas (IPPDH y UNODC, 2019). Asimismo, los datos regionales de la UNODC muestran que la trata en América del Sur comprende tanto dinámicas internas como flujos transfronterizos entre países de la propia región (UNODC, 2022). Estas características refuerzan la necesidad de abordar el fenómeno no solo mediante la investigación criminal y la cooperación policial, sino también a través de políticas sociales coordinadas que reduzcan las vulnerabilidades y amplíen las alternativas educativas, laborales y de protección social.

La trayectoria de Alma evidencia que la trata internacional de niños, niñas y adolescentes no puede explicarse a partir de una única causa. Por el contrario, constituye el resultado de la interacción de factores estructurales como la pobreza, la desigualdad social, las discriminaciones de género y raza, la precariedad laboral y las limitaciones en el acceso a derechos fundamentales. Tales elementos configuran escenarios de vulnerabilidad que incrementan la exposición de determinados grupos sociales a diversas formas de explotación.

El caso también revela cómo las desigualdades de género influyen en la producción de vulnerabilidades. Estas desigualdades no se limitan a las diferencias de acceso a recursos económicos, sino que se manifiestan también en la distribución desigual de las responsabilidades familiares, las oportunidades educativas y las posibilidades de inserción laboral. La persistencia de patrones culturales discriminatorios puede reforzar la idea de que las niñas y las adolescentes deben asumir tempranamente tareas domésticas y de cuidado, en detrimento de su continuidad educativa y de la construcción de proyectos propios de autonomía. La distribución desigual de oportunidades educativas y laborales, sumada a la persistencia de patrones culturales discriminatorios, restringe las posibilidades de desarrollo de niñas y adolescentes, profundiza su dependencia económica y reduce las alternativas disponibles frente a situaciones de precariedad. En tales circunstancias, las ofertas engañosas de empleo, que prometen ingresos, independencia económica o mejores condiciones de vida, pueden resultar especialmente atractivas, sobre todo cuando no existen mecanismos adecuados de información, protección y acceso a oportunidades laborales seguras. Desde esta perspectiva, la trata no puede comprenderse únicamente a partir de las estrategias de captación de las redes criminales, sino también mediante el análisis de las desigualdades estructurales que limitan la autonomía y condicionan las posibilidades de elección de las personas afectadas (GAATW, 2006).

La trayectoria de Alma permite observar que las vulnerabilidades relacionadas con la trata pueden acumularse y profundizarse a lo largo del ciclo de vida. La interrupción de la educación, las limitadas posibilidades de inserción laboral y la ausencia de alternativas económicas capaces de garantizar autonomía reducen progresivamente el conjunto de opciones disponibles para las personas en situaciones de fragilidad. La transición entre la educación y el trabajo constituye, especialmente durante la juventud, una etapa decisiva cuyas condiciones pueden influir significativamente en las trayectorias laborales posteriores (Huepe, 2025).

A partir de esta experiencia, resulta posible comprender que la trata internacional de personas no responde a una relación lineal de causa y efecto. Se trata de un fenómeno complejo, construido socialmente a partir de la articulación de múltiples factores que pueden ampliar o reducir la exposición a la explotación. Las condiciones económicas adquieren especial relevancia cuando la insuficiencia de recursos compromete la satisfacción de necesidades básicas y limita el acceso a condiciones mínimas de dignidad.

En consecuencia, la trata internacional de personas puede interpretarse como una manifestación de contradicciones estructurales presentes en los modelos de desarrollo contemporáneos, diferenciándose de los procesos migratorios entendidos como fenómenos históricos y culturales. Esta problemática adquiere especial importancia en los espacios transfronterizos del

MERCOSUR, donde la circulación de personas y bienes convive con marcadas desigualdades socioeconómicas y capacidades institucionales heterogéneas para garantizar derechos y protección social.

Las regiones fronterizas del MERCOSUR presentan dinámicas territoriales específicas que permiten comprender la relación entre movilidad humana, desigualdades socioeconómicas y acceso a los derechos sociales. En las ciudades gemelas, donde la proximidad geográfica favorece los desplazamientos cotidianos por motivos laborales, comerciales, educativos y familiares, las poblaciones mantienen relaciones que trascienden los límites administrativos nacionales. Sin embargo, esta interacción no siempre está acompañada por mecanismos equivalentes de acceso a servicios públicos y protección social. Las diferencias entre los marcos normativos, las capacidades administrativas y la disponibilidad de recursos de los Estados pueden generar obstáculos para el acceso a la salud, la asistencia social y la educación, especialmente entre las personas que residen o circulan entre ambos lados de la frontera (Espósito Neto y Rocha, 2020). En este contexto, la vulnerabilidad no deriva de la movilidad transfronteriza en sí misma, sino de la interacción entre las desigualdades territoriales, las barreras institucionales y las dificultades de coordinación de las políticas públicas. Por ello, el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados y las instituciones locales resulta fundamental para ampliar el acceso efectivo a los derechos y prevenir situaciones de explotación y otras formas de vulneración.

Un ejemplo concreto es el de Ponta Porã, en Brasil, y Pedro Juan Caballero, en Paraguay, donde la proximidad territorial y la circulación cotidiana de personas plantean desafíos para la coordinación de los servicios públicos, especialmente en el ámbito de la salud. La experiencia de estas ciudades permite ilustrar cómo las diferencias administrativas y normativas pueden dificultar la continuidad de la atención y el acceso efectivo a derechos sociales en contextos transfronterizos (Espósito Neto y Rocha, 2020).

La complejidad de este escenario se intensificó con la consolidación de políticas neoliberales y las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo. Según Nejamkis y Castiglione (2013), las transformaciones asociadas al paradigma neoliberal deben comprenderse en el marco de procesos económicos y políticos de alcance global, cuyas manifestaciones adquieren características específicas en cada contexto nacional. En América Latina, incluido el espacio del MERCOSUR, estos procesos se han expresado, en distintos períodos y con intensidades variables, mediante la flexibilización de las relaciones laborales, la reestructuración productiva y la redefinición de las políticas sociales (Fraile, 2009). En el ámbito del MERCOSUR, el análisis de Argentina y Brasil permite observar que las orientaciones neoliberales también han influido en las agendas laborales y en los debates sobre la competitividad económica y la integración regional (Frenkel y Dobrusin, 2021). Paralelamente, las tensiones entre las prioridades económicas y la garantía de derechos sociales plantean desafíos para la actuación estatal y la consolidación de mecanismos de protección social, especialmente en contextos marcados por desigualdades persistentes y desafíos transnacionales.

En la misma línea, Mendes y Wünsch (2011) señalan que las transformaciones experimentadas por el mercado laboral desde las décadas de 1980 y 1990 tuvieron impactos directos sobre los sistemas de protección social. La reconfiguración del papel del Estado, asociada a la consolidación del paradigma neoliberal, alteró los equilibrios entre capital, trabajo y protección social, favoreciendo modelos productivos que, en numerosos casos, profundizaron las desigualdades existentes.

La reorganización de los mercados y de las estructuras productivas fue acompañada por procesos de deslocalización industrial, flexibilización laboral y búsqueda intensiva de rentabilidad, frecuentemente asociados a formas crecientes de precarización del trabajo. Como resultado, las economías latinoamericanas, históricamente marcadas por asimetrías estructurales, experimentaron un agravamiento de las desigualdades sociales y de los índices de pobreza (Nejamkis y Castiglione, 2013).

Frente a estas transformaciones, los Estados han impulsado programas y políticas orientados a mitigar sus impactos sociales. No obstante, persisten interrogantes respecto de la capacidad y del compromiso institucional para enfrentar de manera efectiva problemáticas complejas como la trata internacional de personas. En Brasil, por ejemplo, el fenómeno permaneció durante largo tiempo en una posición marginal dentro de la agenda

pública. Esta situación comenzó a modificarse a partir de los resultados de la *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil* (PESTRAF), desarrollada en 2002 por iniciativa de la Organización de los Estados Americanos, cuyos hallazgos evidenciaron una problemática significativamente más amplia y compleja de lo que hasta entonces se reconocía (Leal y Leal, 2002).

Los resultados de la PESTRAF permiten observar que el fortalecimiento de políticas preventivas y de mecanismos de protección social constituye un componente fundamental para el enfrentamiento de la trata de personas. Jóvenes mujeres, madres solteras, personas en situación de pobreza y sujetos excluidos de oportunidades de trabajo digno presentan mayores niveles de exposición a propuestas aparentemente favorables que prometen movilidad social y mejores condiciones de vida.

En este sentido, la prevención de la trata requiere complementar las medidas de protección con políticas capaces de ampliar las oportunidades disponibles para las personas y los hogares en situación de vulnerabilidad. Las políticas de promoción social pueden desempeñar un papel relevante al fortalecer capacidades, favorecer el acceso a la educación y a la formación, mejorar las condiciones de empleabilidad y ampliar las posibilidades de inserción laboral y generación de ingresos. La articulación entre protección social e inclusión laboral y productiva constituye, en este sentido, un componente relevante de las estrategias orientadas a superar situaciones de pobreza y desigualdad a lo largo del ciclo de vida (Cecchini et al., 2019).

Las situaciones de vulnerabilidad no permanecen necesariamente constantes, sino que pueden acumularse y transformarse en diferentes etapas de la trayectoria individual y familiar. La interrupción de la escolarización durante la infancia o la adolescencia, las dificultades de acceso a la formación profesional, la precariedad laboral durante la juventud y la ausencia de ingresos suficientes en la vida adulta pueden limitar progresivamente las capacidades y oportunidades disponibles (Cecchini et al., 2019). El acompañamiento de estas trayectorias mediante políticas articuladas de protección y promoción social puede contribuir a prevenir la profundización de vulnerabilidades y favorecer mayores niveles de autonomía (Huepe, 2025).

Desde una perspectiva económica, ciertas dinámicas asociadas a la explotación pueden contribuir a invisibilizar la gravedad de la trata de personas. La eventual generación de ingresos para las familias y comunidades de origen no elimina las violaciones de derechos humanos ni los costos sociales y personales que experimentan las víctimas. Por el contrario, cuando los beneficios económicos percibidos adquieren mayor visibilidad que las condiciones de explotación, pueden contribuir a minimizar la gravedad del fenómeno y a relegar la protección de las personas afectadas a un segundo plano (Brasil, 2008). Esta realidad plantea una cuestión fundamental: ¿quién reconoce el sufrimiento de quienes, al encontrarse fuera de sus territorios de origen y desempeñar actividades socialmente estigmatizadas o invisibilizadas, permanecen al margen de las prioridades estatales y de la atención pública?

El análisis de la trata internacional de personas también permite identificar que determinados sectores económicos dependen, en distintos grados, de la explotación de individuos en situación de vulnerabilidad. Actividades vinculadas a la explotación sexual, al trabajo doméstico, a la producción de bienes de bajo costo y a ciertos segmentos agrícolas frecuentemente se benefician de mano de obra sometida a condiciones precarias y privada del pleno ejercicio de sus derechos (Brasil, 2008). Paralelamente, la invisibilidad de las víctimas en las sociedades de origen y de destino dificulta el reconocimiento de las violaciones sufridas y la adopción de medidas adecuadas de protección, mientras que los intereses económicos vinculados a estas actividades pueden dificultar la transformación de las condiciones que favorecen su persistencia.

La relación entre trata de personas y desigualdades estructurales fue evidenciada de manera significativa por la PESTRAF (Leal y Leal, 2002). La investigación identificó flujos dirigidos desde áreas rurales hacia centros urbanos, desde regiones menos desarrolladas hacia espacios económicamente más dinámicos y desde países periféricos hacia economías centrales. Asimismo, delineó un perfil recurrente de vulnerabilidad caracterizado por bajos niveles educativos, precariedad socioeconómica, residencia en zonas periféricas y acceso limitado a servicios públicos esenciales. En el caso de niños, niñas y adolescentes,

la violencia intrafamiliar apareció como un factor adicional que favorece la aceptación de propuestas engañosas formuladas por redes de captación.

Estas condiciones ponen de manifiesto que las vulnerabilidades asociadas a la trata no se originan únicamente en decisiones individuales, sino también en la insuficiente garantía de derechos sociales, económicos y culturales. La fortaleza de los sistemas de protección social ocupa una posición central en la prevención del fenómeno; sin embargo, resulta igualmente necesario ampliar capacidades y oportunidades, especialmente en etapas del ciclo de vida en las que determinadas desventajas pueden intensificarse. La identificación temprana de situaciones de riesgo y el reconocimiento de las violaciones de derechos presentes en los territorios constituyen elementos indispensables para el diseño de estrategias preventivas eficaces.

Desde una perspectiva regional, esta problemática exige respuestas coordinadas entre los Estados del MERCOSUR, especialmente en los espacios transfronterizos donde convergen dinámicas de movilidad humana, desigualdades socioeconómicas y capacidades institucionales heterogéneas. La cooperación interestatal, el intercambio de información y el fortalecimiento de mecanismos de protección y promoción social pueden contribuir significativamente a reducir factores de riesgo, ampliar las capacidades de prevención y atención y favorecer el acceso efectivo a derechos y oportunidades.

Bajo esta óptica, los sistemas de protección social deben ser comprendidos como mecanismos integrales orientados a enfrentar los riesgos sociales y reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, articulando medidas de protección de ingresos, acceso a servicios sociales e inclusión laboral. Esta perspectiva permite superar una concepción restringida de la protección social como respuesta exclusivamente asistencial y reconocer su potencial para contribuir a la ampliación de capacidades y oportunidades (Cecchini et al., 2019).

El informe Global Report on Trafficking in Persons 2024, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), señala que el aumento de la trata infantil, del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud y de las modalidades vinculadas a la criminalidad forzada se encuentra asociado al agravamiento de factores estructurales como la pobreza, los conflictos armados y los efectos de las transformaciones climáticas. Estas condiciones amplían significativamente la exposición de individuos y grupos sociales a diferentes formas de explotación (UNODC, 2024).

Los datos más recientes muestran un incremento aproximado del 25 % en el número de víctimas de trata de personas detectadas a nivel mundial en 2022, en comparación con el período previo a la pandemia, así como un aumento del 47 % en los casos identificados de explotación laboral. En relación con la trata infantil, se registró un crecimiento global del 31 % respecto de 2019, alcanzando el 38 % en el caso de las niñas. Asimismo, las mujeres y niñas continuaron representando la mayoría de las víctimas detectadas, con aproximadamente el 61 % de los casos registrados. Entre las niñas traficadas predominó la explotación sexual, mientras que entre los niños se observaron mayores niveles de explotación laboral, criminalidad forzada y mendicidad. También se verificó un crecimiento significativo de las modalidades de explotación vinculadas a entornos digitales (UNODC, 2024).

Asimismo, la expansión de las tecnologías digitales ha generado nuevos espacios y mecanismos de captación, contacto y explotación de niños, niñas y adolescentes. Las redes sociales, las plataformas de mensajería y otros entornos virtuales pueden ser utilizados para establecer vínculos de confianza, formular falsas promesas, ejercer amenazas y facilitar distintas formas de explotación sexual. También se han identificado modalidades de trata destinadas a la explotación en actividades delictivas facilitadas por tecnologías digitales, como las estafas y los fraudes en línea, en las que las víctimas pueden ser coaccionadas a cometer delitos (UNODC, 2024). Estas dinámicas exigen distinguir entre los delitos cometidos mediante tecnologías digitales y las situaciones de trata de personas en las que tales tecnologías funcionan como instrumentos de captación, control o explotación. En el caso de niños, niñas y adolescentes, su prevención requiere articular la protección social, la educación digital, la prevención de la violencia y la cooperación entre las instituciones responsables de la protección de la infancia y la adolescencia.

La persistencia de estas tendencias exige considerar las particularidades históricas de los países latinoamericanos y, en particular, de los Estados que integran el MERCOSUR. Marcadas por

procesos coloniales y por formas históricas de inserción periférica en la economía global, estas sociedades presentan desigualdades estructurales que condicionan la capacidad estatal para garantizar derechos sociales de manera universal. A diferencia de algunas experiencias observadas en países de capitalismo central, diversos contextos latinoamericanos experimentaron procesos de fragilización y reestructuración de derechos sociales previamente conquistados (C. L. S. Souza, 2016).

Comprender esta dinámica implica reconocer que la protección social constituye el resultado de relaciones históricas entre Estado y sociedad. Los sistemas de protección social expresan procesos de reconocimiento de necesidades colectivas y de ampliación de derechos, configurándose como productos de disputas sociales, conflictos políticos y demandas por mayor igualdad. Su consolidación no representa una concesión espontánea del Estado, sino el resultado de luchas históricas orientadas a la construcción de condiciones más amplias de ciudadanía y bienestar social (Boschetti, 2009; Mendes et al., 2011).

La promoción social debe comprenderse como una dimensión articulada a los sistemas de protección social y orientada a fortalecer las condiciones que permiten a las personas y los hogares desarrollar trayectorias de mayor autonomía. No se trata de sustituir las funciones protectoras del Estado por una responsabilización individual frente a los riesgos sociales, sino de ampliar las capacidades y oportunidades disponibles mediante políticas públicas que reduzcan las barreras de acceso a la educación, al trabajo digno, a la formación y a otros derechos sociales. Esta distinción resulta particularmente relevante en contextos de desigualdad, donde la ausencia de oportunidades puede profundizar las vulnerabilidades y limitar la capacidad de las personas para construir alternativas frente a situaciones de explotación.

Por consiguiente, el análisis de las vulnerabilidades vinculadas a la trata de personas requiere superar interpretaciones centradas exclusivamente en responsabilidades individuales. Los factores identificados demuestran que exclusión, desigualdad y explotación se articulan con las formas de organización económica y con las capacidades institucionales de protección y promoción desarrolladas por los Estados. Comprender esta relación exige examinar cómo las reconfiguraciones económicas y políticas contemporáneas, especialmente la flexibilización de las relaciones laborales, la precarización del empleo, la focalización de las políticas sociales en detrimento de enfoques universales y la redefinición del papel del Estado en la provisión de protección social, han afectado la garantía efectiva de los derechos humanos y las posibilidades de construir trayectorias de autonomía.

A partir de estas consideraciones, la siguiente sección analiza las transformaciones ocurridas en los sistemas de protección social y sus repercusiones sobre la efectividad de los derechos humanos, con especial atención a la articulación entre protección y promoción social y a las posibilidades de innovación institucional en el ámbito del MERCOSUR.

3. Protección y promoción social, innovación institucional y derechos humanos en el MERCOSUR

Comprender las vulnerabilidades asociadas a la trata de personas y a otras formas de violación de derechos humanos exige examinar las transformaciones experimentadas por los sistemas de protección social. Las condiciones que exponen a individuos y grupos a situaciones de explotación son resultado de procesos históricos, económicos y políticos que influyen en la estructura de las políticas sociales y en la capacidad estatal para garantizar derechos. Esta relación resulta especialmente relevante para comprender las transformaciones de los vínculos entre Estado, mercado y sociedad bajo la consolidación del paradigma neoliberal.

La protección social constituye una construcción histórica vinculada a disputas políticas, conflictos sociales y transformaciones en las relaciones de producción. Lejos de ser un fenómeno estático, refleja procesos permanentes de redefinición institucional y de ampliación o restricción de derechos. En el ámbito del MERCOSUR, esta discusión adquiere especial relevancia debido a la existencia de espacios transfronterizos donde convergen dinámicas económicas, sociales y culturales que desafían los modelos tradicionales de intervención estatal.

La experiencia fronteriza se caracteriza por la coexistencia de múltiples formas de pertenencia que trascienden los límites formales de los Estados nacionales. Como señalan Porta y Álvarez (2016), la comprensión de estos territorios requiere una

mirada capaz de captar la complejidad de los fenómenos sociales y las interacciones que se desarrollan entre poblaciones sujetas a condicionantes estructurales compartidos. En consecuencia, las políticas de protección social destinadas a estos espacios deben considerar las particularidades de las dinámicas transfronterizas y las formas específicas de vulnerabilidad que allí se manifiestan.

Las respuestas institucionales a estos desafíos se encuentran estrechamente vinculadas a determinadas concepciones de justicia social. Según Valle (2012), los sistemas de protección social se sustentan en principios normativos que delimitan quiénes pueden acceder a determinados derechos y quiénes son responsables de garantizar su provisión, ya sea el Estado, el mercado o la familia. Esta discusión resulta particularmente relevante en contextos marcados por desigualdades persistentes, donde la ampliación de derechos depende no solo de los recursos disponibles, sino también de la capacidad institucional para implementar políticas eficaces (Martínez, 2019).

Resulta necesario evitar interpretaciones homogéneas del Estado. Las funciones vinculadas a la acumulación económica y a la reproducción social son ejercidas por estructuras institucionales específicas, cuya capacidad organizativa condiciona la efectividad de las políticas públicas. Como destaca Valle (2012), la construcción de nuevas capacidades estatales y la reorganización de las instituciones existentes constituyen elementos centrales para el desarrollo de programas de protección social capaces de responder a los desafíos contemporáneos.

En este marco, la promoción social puede comprenderse como una dimensión articulada a los sistemas de protección social. Aunque ambas categorías se encuentran estrechamente relacionadas, no deben confundirse. Los sistemas de protección social comprenden un conjunto amplio de políticas destinadas a enfrentar riesgos sociales, garantizar ingresos y facilitar el acceso a servicios y derechos a lo largo del ciclo de vida. Desde esta perspectiva, la protección no se limita a una función asistencial, sino que también puede contribuir al desarrollo de capacidades y a la ampliación de oportunidades cuando se articula con políticas de inclusión laboral y servicios sociales (Robles y Holz, 2024).

Las políticas de promoción social, a su vez, pueden ser comprendidas como intervenciones orientadas a fortalecer las capacidades de las personas y los hogares, ampliar sus oportunidades de inclusión social y económica y favorecer trayectorias de mayor autonomía. Su importancia resulta particularmente significativa en contextos caracterizados por desigualdades estructurales, en los cuales las políticas públicas deben no solo responder a situaciones de vulnerabilidad ya constituidas, sino también reducir las barreras que dificultan el acceso a derechos y oportunidades (Cecchini et al., 2021).

Esta distinción permite precisar la relación entre ambas dimensiones. La protección contribuye a reducir los efectos de los riesgos sociales y a garantizar condiciones de seguridad y bienestar; la promoción puede fortalecer las capacidades y oportunidades necesarias para que individuos y hogares desarrollen trayectorias de inclusión y autonomía. No se trata, por tanto, de sustituir las responsabilidades estatales de protección por una responsabilización individual frente a los riesgos sociales, sino de articular diferentes componentes de las políticas sociales para ampliar las condiciones materiales de ejercicio de los derechos.

La promoción social adquiere especial relevancia en contextos de desigualdad porque permite desplazar parcialmente el centro de la intervención desde la respuesta a situaciones ya constituidas hacia el fortalecimiento de condiciones que pueden prevenir su profundización. El acceso a la educación, a la formación profesional, al trabajo digno, a oportunidades de inserción laboral y generación de ingresos y a servicios públicos adecuados puede ampliar las alternativas disponibles y fortalecer las capacidades para construir trayectorias de mayor autonomía (Cecchini et al., 2021).

El enfoque de ciclo de vida permite profundizar esta comprensión. Las necesidades sociales, los riesgos y las oportunidades no se distribuyen de manera uniforme a lo largo de las trayectorias individuales y familiares. Las políticas sociales deben, por ello, considerar las diferentes etapas de la vida y las formas en que determinadas desigualdades pueden acumularse y afectar las oportunidades futuras. Este enfoque permite vincular las intervenciones públicas con el desarrollo de capacidades y con la construcción de trayectorias protegidas, especialmente en contextos

caracterizados por desigualdades persistentes (Robles y Holz, 2024).

La infancia y la adolescencia demandan políticas capaces de garantizar permanencia escolar, protección frente a diferentes formas de violencia y fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios. La juventud requiere oportunidades de formación, calificación e inserción laboral, mientras que la vida adulta se relaciona, entre otros aspectos, con el acceso al trabajo digno, la generación de ingresos y la conciliación entre responsabilidades laborales y familiares. El acompañamiento de estas etapas mediante políticas articuladas puede contribuir a evitar que desventajas inicialmente acotadas se acumulen y produzcan situaciones más graves de exclusión y dependencia (Huepe, 2025). Cuando la protección estatal resulta insuficiente, especialmente durante la transición de la escuela al trabajo y en contextos de precariedad económica, se amplían las condiciones de vulnerabilidad que las redes de trata de personas pueden explotar mediante falsas promesas de empleo, oportunidades de ingresos o mejores condiciones de vida.

Esta perspectiva también permite superar una concepción fragmentada de las políticas sociales. Las intervenciones dirigidas exclusivamente a determinados momentos de la trayectoria pueden resultar insuficientes cuando no existe continuidad entre las diferentes etapas. La promoción social, en articulación con mecanismos de protección, debe contribuir a construir oportunidades acumulativas y sostenibles: el acceso a la educación favorece la formación, esta fortalece las condiciones de empleabilidad y la inserción laboral puede contribuir a la generación de ingresos y a mayores niveles de autonomía (Espejo et al., 2023). En contextos de vulnerabilidad, estas conexiones pueden desempeñar una función preventiva frente a situaciones de explotación.

A este respecto, las políticas activas de mercado de trabajo adquieren especial relevancia cuando se articulan con los sistemas de protección social. Más que trasladar a los individuos la responsabilidad exclusiva por su inserción laboral, dichas políticas pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso al empleo, fortalecer competencias y ampliar oportunidades, particularmente entre grupos que enfrentan mayores barreras de inclusión laboral (Espejo et al., 2023). De este modo, la empleabilidad puede ser comprendida no únicamente como una característica individual, sino como una dimensión influida por las condiciones educativas, económicas, institucionales y laborales existentes.

Al mismo tiempo, los países latinoamericanos se encuentran insertos en un contexto global marcado por la expansión del capital y por la consolidación de una racionalidad neoliberal que trasciende la esfera económica e influye en la organización política y social. Aunque las manifestaciones de este fenómeno difieren entre países centrales y periféricos, ambos comparten procesos de reconfiguración de los sistemas de protección social y de cuestionamiento de derechos previamente consolidados. En América Latina, estas transformaciones se desarrollan sobre estructuras históricamente caracterizadas por elevados niveles de desigualdad y heterogeneidad social (Mirza, 2014).

La comprensión de este escenario requiere retomar los procesos que dieron origen a las reformas neoliberales implementadas desde las décadas de 1970 y 1980. El aumento del endeudamiento externo y la crisis de la deuda en los países periféricos generaron condiciones favorables para que organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio adquirieran una influencia significativa en la formulación de reformas estructurales orientadas a la liberalización económica y a la reorganización del papel del Estado (A. M. Souza, 2018).

Aunque estas reformas fueron presentadas como mecanismos de estabilización económica, también produjeron efectos profundos sobre la estructura de las políticas sociales y sobre la capacidad estatal para garantizar derechos. Uno de los principales desafíos derivados de este proceso consistió en articular de manera más efectiva la cuestión social con los sistemas de protección social, permitiendo identificar y enfrentar situaciones de vulnerabilidad y exclusión de forma más integral.

Esta discusión adquiere aún mayor relevancia si se considera que los avances científicos y tecnológicos registrados durante las últimas décadas no se tradujeron en beneficios homogéneos para todas las regiones del mundo. Según Fernandes (2007), los impactos positivos del progreso tecnológico llegaron a América Latina de forma desigual, coexistiendo con persistentes problemas

de pobreza, exclusión social y concentración de riqueza.

Paralelamente, la expansión de la globalización económica fue acompañada por procesos de reestructuración productiva, fusiones empresariales y nuevas formas de organización del trabajo a escala internacional. Sin embargo, la transferencia de actividades de mayor valor agregado hacia economías centrales relegó a numerosos países del Sur a funciones productivas de menor complejidad, frecuentemente asociadas a procesos de subcontratación, precarización laboral y debilitamiento de las organizaciones sindicales (A. M. Souza, 2018).

En este contexto, la necesidad de fortalecer los sistemas de protección social trasciende la prevención de fenómenos específicos como la trata internacional de niños, niñas y adolescentes. Se vincula, de manera más amplia, con la capacidad de enfrentar las múltiples expresiones de la cuestión social producidas por modelos de desarrollo caracterizados por profundas asimetrías. Mientras aumentan las situaciones de vulnerabilidad, también se observa una creciente concentración de beneficios económicos y de recursos en determinados sectores sociales.

Como señala Iamamoto (2015), este proceso genera efectos significativos sobre las condiciones de vida de la población, favoreciendo la precarización del trabajo, el desempleo estructural, las dificultades de acceso a la educación y la progresiva fragilización de los sistemas de protección social. Desde esta perspectiva, la garantía efectiva de los derechos humanos depende cada vez más de la capacidad de los Estados para desarrollar mecanismos innovadores de protección y promoción social que respondan a contextos sociales complejos y en constante transformación.

Por ello, el análisis de la protección y promoción social en el MERCOSUR debe comprenderse como parte de una discusión más amplia sobre desarrollo, ciudadanía y fortalecimiento institucional. Las respuestas destinadas a enfrentar las vulnerabilidades sociales requieren no solo recursos económicos, sino también capacidades estatales, cooperación regional y nuevas formas de articulación entre instituciones, elementos indispensables para promover trayectorias sostenibles de bienestar, autonomía e inclusión y ampliar la efectividad de los derechos humanos en la región. Gran parte de las propuestas orientadas a la integración social regional permanecen en el plano discursivo, con escasas referencias a mecanismos concretos de implementación (Draibe, 2007). No obstante, es posible identificar dos enfoques distintos en este proceso:

El primero, de alcance más limitado, se vincula a la armonización de políticas sociales mediante acciones de coordinación, compatibilización y cooperación entre los Estados. En el ámbito latinoamericano y, particularmente, en el MERCOSUR, esta perspectiva puede observarse en iniciativas relacionadas con el reconocimiento de títulos académicos, la equivalencia de estudios y otros mecanismos de convergencia institucional que facilitan la movilidad y el acceso a derechos.

El segundo enfoque posee un alcance más amplio y se orienta hacia una integración efectiva de los sistemas de protección social. Bajo esta lógica, el objetivo consiste en promover una mayor articulación entre programas, instituciones y mecanismos de garantía de derechos, favoreciendo la construcción progresiva de una ciudadanía social regional. En palabras de Draibe (2007), una auténtica ciudadanía social supranacional exige procesos de convergencia capaces de establecer estándares mínimos compartidos de protección social.

En el ámbito específico del MERCOSUR, esta dimensión social de la integración encuentra respaldo en instrumentos institucionales orientados a ampliar el acceso a derechos y oportunidades. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, establecido a partir de la Decisión CMC nº 64/10, reúne derechos y beneficios reconocidos en el acervo jurídico regional y permite identificar los avances normativos relacionados con la circulación de personas, el trabajo, la salud, la educación y otros ámbitos de la ciudadanía regional. Para este estudio, se considera la compilación oficial de los acuerdos vinculados al Estatuto cuyo estado de vigencia fue actualizado al 17 de marzo de 2026 (MERCOSUR, 2026). De manera complementaria, el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR incorpora entre sus ejes la universalización de la educación, la inclusión productiva, el acceso al trabajo decente y la cooperación regional para la implementación de políticas sociales (MERCOSUR, 2011).

Estos instrumentos permiten observar que la integración regional puede constituir un espacio relevante no solo para la protección frente a riesgos sociales, sino también para la ampliación de oportunidades y capacidades. La dimensión social del MERCOSUR puede, por tanto, ser interpretada como un ámbito de articulación de políticas orientadas a favorecer el acceso a derechos, la inclusión laboral y productiva y la construcción de trayectorias de mayor autonomía, especialmente para poblaciones que desarrollan sus vidas en contextos de movilidad transfronteriza.

Sin embargo, la consolidación de este tipo de iniciativas enfrenta desafíos significativos. En América Latina, el acceso a la protección social continúa condicionado por elevados niveles de informalidad laboral y por estructuras históricas de desigualdad. Según Valle (2012), estas dinámicas generan una paradoja: mientras aumentan las necesidades de protección, también se amplía el número de personas excluidas de los mecanismos formales tradicionalmente vinculados al empleo.

A ello se suma la persistencia de modelos focalizados de intervención social. Aunque estas estrategias pueden generar resultados positivos en determinados contextos, presentan limitaciones importantes para enfrentar desigualdades estructurales. Lautier (2012) identifica diversos problemas asociados a este enfoque: las dificultades para definir los grupos prioritarios de atención; los riesgos de clientelismo y fragmentación institucional; la limitada capacidad de producir transformaciones sostenibles a largo plazo; y la insuficiencia de modelos que restringen la protección social a grupos específicos sin avanzar hacia procesos de universalización.

La universalización progresiva de la protección social constituye una estrategia con potencial para generar beneficios no solo sociales, sino también económicos y políticos. La ampliación de derechos fortalece capacidades productivas, reduce desigualdades y contribuye a una mayor estabilidad de las relaciones sociales, elementos fundamentales para la consolidación de trayectorias de bienestar y desarrollo inclusivo (Lautier, 2012).

La promoción social debe articularse con esta perspectiva universalista. Su función no consiste en sustituir las garantías universales por intervenciones dirigidas exclusivamente a determinados individuos considerados vulnerables, sino en ampliar las condiciones de acceso a oportunidades y fortalecer capacidades dentro de sistemas capaces de garantizar derechos de manera progresiva. En este sentido, las políticas de promoción social pueden contribuir a que la protección social no se limite a compensar privaciones, sino que también favorezca procesos sostenibles de inclusión, autonomía y participación social (Cecchini et al., 2021).

En este contexto, la construcción de una ciudadanía social regional emerge como una alternativa relevante para fortalecer mecanismos integrados de protección y promoción. La capacidad institucional para desarrollar redes de cooperación, generar confianza entre los actores involucrados y establecer reglas compartidas de actuación constituye un elemento central para la consolidación de sistemas más eficaces de garantía de derechos. Como sostiene Draibe (2007), la fortaleza de las instituciones depende en gran medida de los niveles de legitimidad, cooperación y capital social acumulados a lo largo del tiempo.

Las experiencias de integración regional en América Latina reflejan precisamente esta búsqueda. Según Granato y Costa (2016), desde la década de 1960 diversos proyectos regionales han procurado reducir asimetrías entre los Estados y promover formas ampliadas de ciudadanía. Aunque los resultados han sido heterogéneos, estas iniciativas contribuyeron a incorporar la dimensión social como componente estratégico de los procesos de integración.

En consecuencia, la formulación de políticas públicas coordinadas en el ámbito regional resulta compatible con la complejidad de los desafíos identificados. Las transformaciones derivadas de la globalización económica y de las reformas neoliberales exigen respuestas que trasciendan las capacidades aisladas de los Estados nacionales. Como señalan Nejamkis y Castiglione (2013), las formas contemporáneas de dominación y exclusión se articulan a través de estructuras económicas y sociales que requieren mecanismos igualmente complejos de intervención y regulación.

La crisis de los modelos tradicionales de actuación estatal exige no solo nuevas herramientas de gestión pública, sino también formas de articulación institucional capaces de responder a problemas que trascienden las fronteras nacionales. En este estudio, la expresión innovación institucional se refiere al desarrollo y al

fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional y cooperación transfronteriza, así como a la creación de condiciones para el reconocimiento efectivo de derechos y la participación de la sociedad civil en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En el ámbito del MERCOSUR, el Plan Estratégico de Acción Social y el Estatuto de la Ciudadanía constituyen referencias institucionales para la articulación regional en materia social y de ciudadanía. Estos instrumentos permiten examinar las posibilidades de ampliar el acceso a derechos y mejorar la coordinación de las respuestas públicas, sin presuponer que su existencia normativa garantice, por sí sola, una implementación homogénea en los Estados Partes.

Bajo esta perspectiva, los mecanismos transfronterizos de protección y promoción social pueden representar una innovación institucional cuando contribuyen a reducir barreras de acceso a servicios y derechos, fortalecer la coordinación entre organismos públicos y responder a vulnerabilidades compartidas. Su relevancia para la prevención de la trata internacional de niños, niñas y adolescentes reside en la posibilidad de articular políticas sociales, mecanismos de protección y acciones de cooperación regional, en lugar de limitar la intervención estatal a respuestas represivas posteriores a la explotación.

Las reflexiones desarrolladas a lo largo de este estudio evidencian que uno de los principales desafíos contemporáneos de los derechos humanos radica en la coexistencia entre procesos crecientes de integración económica y social y la persistencia de barreras que limitan el acceso efectivo a la protección social y a oportunidades de desarrollo. Aunque los flujos de personas, bienes e información se han intensificado, la garantía de derechos continúa condicionada por desigualdades estructurales y capacidades institucionales desiguales.

En el ámbito del MERCOSUR, esta contradicción se manifiesta de manera particularmente visible en los espacios transfronterizos, donde los procesos de integración conviven con situaciones persistentes de vulnerabilidad social. En consecuencia, el enfrentamiento de la trata internacional de niños, niñas y adolescentes no puede limitarse a estrategias represivas o a mecanismos de control fronterizo. Requiere, fundamentalmente, sistemas de protección y promoción social capaces de articular respuestas regionales, promover innovaciones institucionales y ampliar las condiciones para la construcción de trayectorias sostenibles de bienestar, autonomía, inclusión y dignidad humana.

4. Consideraciones finales

La presente investigación partió de la necesidad de comprender cómo la universalidad de los derechos humanos convive con barreras relacionadas con el acceso a la protección social en contextos marcados por desigualdades estructurales. El análisis permitió constatar que los procesos contemporáneos de integración económica y de intensificación de la circulación de personas, capitales e información no han sido acompañados, en igual medida, por mecanismos efectivos capaces de garantizar la materialización de los derechos. Asimismo, se evidenció que el fortalecimiento de estos sistemas requiere considerar no solo su dimensión protectora, sino también el papel de las políticas de promoción social en la ampliación de capacidades, oportunidades y condiciones de autonomía.

A lo largo del estudio se verificó que la trata internacional de niños, niñas y adolescentes no constituye un fenómeno aislado ni puede explicarse exclusivamente por la actuación de organizaciones criminales o por los movimientos migratorios. Su ocurrencia se encuentra vinculada a factores históricos, sociales, económicos y políticos que, de manera articulada, producen y reproducen condiciones de vulnerabilidad. La pobreza, la exclusión social, las desigualdades estructurales, la precarización laboral y las limitaciones de las políticas públicas configuran escenarios favorables para distintas formas de explotación. Estas desventajas pueden acumularse a lo largo de las trayectorias individuales y familiares, restringiendo progresivamente el acceso a oportunidades y aumentando la exposición a mecanismos de captación y explotación.

La investigación también evidenció que las transformaciones experimentadas por los sistemas de protección social, particularmente bajo la influencia del paradigma neoliberal, han afectado la capacidad estatal para garantizar derechos fundamentales. La reducción de determinadas funciones del Estado, la flexibilización laboral, la focalización de políticas sociales y las restricciones presupuestarias contribuyeron a debilitar

mecanismos históricamente construidos para enfrentar las desigualdades sociales y proteger a los grupos más expuestos. En este escenario, la promoción social adquiere relevancia como dimensión complementaria de la protección, en la medida en que puede ampliar las capacidades y oportunidades disponibles para las personas y los hogares, sin sustituir las responsabilidades estatales de garantía de derechos.

La hipótesis planteada inicialmente encontró respaldo en los resultados obtenidos. La fragilización de los sistemas de protección social amplía las vulnerabilidades y limita la efectividad de los derechos humanos, especialmente en espacios transfronterizos caracterizados por intensos flujos poblacionales y desigualdades históricamente arraigadas. En el ámbito del MERCOSUR, estas condiciones favorecen la persistencia de factores que incrementan la exposición de niños, niñas y adolescentes a diversas formas de explotación, incluida la trata internacional de personas. Las políticas de promoción social pueden desempeñar una función preventiva cuando actúan sobre las condiciones que restringen el acceso a oportunidades educativas, formativas y laborales y, en consecuencia, limitan las posibilidades de autonomía.

Los hallazgos permiten afirmar que la tensión entre la universalidad formal de los derechos humanos y las dificultades para garantizar su ejercicio efectivo se relaciona con la distancia entre el reconocimiento normativo y su concreción material en las estructuras sociales. Aunque los derechos humanos se fundamentan en principios universales, su realización continúa condicionada por factores económicos, políticos e institucionales que operan de manera desigual en los distintos territorios. Frente a esta realidad, las políticas de promoción social pueden contribuir a reducir determinadas barreras mediante la ampliación del acceso efectivo a la educación, la formación, el trabajo digno y otras oportunidades fundamentales para el desarrollo de capacidades.

Asimismo, la investigación demostró que las respuestas basadas exclusivamente en estrategias represivas o en mecanismos de control territorial resultan insuficientes para enfrentar esta problemática de manera sostenible. La reducción de las vulnerabilidades asociadas a la trata exige políticas orientadas al fortalecimiento de la protección social y al desarrollo de capacidades institucionales que permitan intervenir sobre sus causas estructurales. En ese marco, las acciones de promoción pueden favorecer que las personas y los hogares dispongan de alternativas educativas, formativas y laborales que reduzcan su dependencia de oportunidades informales, precarias o potencialmente explotadoras.

Un aspecto central derivado del análisis consiste en acompañar las trayectorias de las personas y los hogares a lo largo del ciclo de vida. Las desventajas que afectan a niños, niñas y adolescentes pueden estar relacionadas con la interrupción de la escolarización, la violencia, la precariedad familiar o la ausencia de oportunidades; posteriormente, durante la juventud y la vida adulta, pueden expresarse mediante dificultades de formación, inserción laboral, generación de ingresos y autonomía económica. La articulación entre protección y promoción social permite abordar estas etapas de manera integrada, fortaleciendo capacidades y ampliando oportunidades de forma progresiva. La mejora de la empleabilidad, el acceso a la educación y a la formación profesional y la creación de condiciones para una inserción laboral digna constituyen elementos relevantes para construir trayectorias de autonomía y prevenir situaciones de explotación.

La construcción de mecanismos de cooperación regional y de innovaciones institucionales en el ámbito de los sistemas de protección y promoción social emerge como una alternativa relevante para fortalecer la garantía de derechos en el MERCOSUR. Más allá de la coordinación entre Estados, estas iniciativas poseen el potencial de promover respuestas integradas frente a desafíos compartidos, favorecer el acceso a oportunidades y servicios, fortalecer capacidades institucionales y contribuir a la consolidación de trayectorias de bienestar, autonomía, inclusión social y desarrollo humano. La dimensión regional resulta especialmente importante en contextos transfronterizos, donde la movilidad de las personas exige respuestas que trasciendan las capacidades aisladas de los Estados nacionales.

En cuanto a las limitaciones metodológicas, esta investigación se basa en una revisión bibliográfica y documental, por lo que sus resultados dependen del alcance, la disponibilidad y la perspectiva de las fuentes consultadas. El estudio no incluye investigación empírica de campo, entrevistas con actores institucionales o sociales, ni análisis

comparativos sistemáticos de la implementación de las políticas de protección y promoción social en los países del MERCOSUR. Por consiguiente, las relaciones identificadas entre las vulnerabilidades sociales, las limitaciones de los sistemas de protección social y la trata internacional de niños, niñas y adolescentes deben comprenderse desde una perspectiva teórico-analítica, sin pretensión de establecer relaciones causales empíricamente verificadas ni de generalizar los resultados a todas las realidades nacionales. Estas limitaciones indican la pertinencia de futuras investigaciones empíricas y comparativas que examinen la implementación de los instrumentos regionales, las capacidades institucionales de los Estados y sus efectos sobre la prevención de la trata y la garantía efectiva de los derechos humanos.

En consecuencia, el principal aporte de este estudio consiste en evidenciar que la efectividad de los derechos humanos depende no solo de su reconocimiento jurídico, sino también de la existencia de instituciones capaces de garantizar condiciones concretas de protección, dignidad, ciudadanía y autonomía. En un contexto regional marcado por profundas desigualdades y crecientes interdependencias, repensar los sistemas de protección social desde una perspectiva articulada de protección y promoción, cooperativa y transfronteriza, constituye no solo una estrategia para prevenir la trata internacional de niños, niñas y adolescentes, sino también una condición necesaria para avanzar hacia formas más inclusivas y efectivas de realización progresiva de los derechos humanos.

Referencias

Boschetti, I. (2009). Seguridade social na América Latina. En I. Boschetti et al. (Orgs.), *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (2.ª ed.). Cortez.

Brasil. Secretaria Nacional de Justiça. (2008). *Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas* (2.ª ed.). Secretaria Nacional de Justiça.

Cecchini, S., Abramo, L. y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S., Holz, R. y Soto de la Rosa, H. (Coords.). (2021). *Caja de herramientas: Promoviendo la igualdad: El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Del Valle, A. H. (2012). Protección social, acción estatal y estructura de riesgos sociales. *Revista Texto & Contextos, 11*(1), 52–64.

Draibe, S. M. (2007). Coesão social e integração regional: A agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cadernos de Saúde Pública, 23*(Supl. 2), S174–S183. https://doi.org/10.1590/S0102-311X2007001400007

Espejo, A., Trujillo-Salazar, L., Figueroa, N., Caillaux, E. y Robles, C. (2023). *Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: Desafíos para la inclusión laboral con protección social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Espósito Neto, T. y Rocha, T. (2020). Salud y fronteras en el marco de la integración regional: análisis del Sis-Fronteiras en las ciudades de Ponta Porã y Pedro Juan Caballero (2005-2014). *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales, 4*, 29–54.

Fernandes, R. M. C. (2007). Desigualdade social: Retomando a reflexão social. *Revista Opinio, 18*, 143–152.

Fraile, 2009

Frenkel, A. y Dobrusin, B. (2021). Recomposición neoliberal y reformas laborales en el MERCOSUR: los casos de Argentina y Brasil (2015-2020). *Barbarói*, (57).

Global Alliance Against Traffic in Women [GAATW]. (2006). *Direitos humanos e tráfico de pessoas*. GAATW.

Granato, L. y Costa, M. M. M. (2016). O processo de criação de uma cidadania regional: Uma contribuição ao fortalecimento do MERCOSUL cidadão. En M. M. M. Costa (Org.), *Direito, cidadania e políticas públicas* (Vol. 10, pp. 11–37). Multideia.

Huepe, M. (2025). *Entre la escuela y el trabajo: Juventudes en transición en América Latina* (LC/TS.2025/116). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Iamamoto, M. V. (2015). *Serviço social em tempo de capital fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social* (9.ª ed.). Cortez.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR [IPPDH] y United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2019). *Migración, derechos sociales y políticas contra la trata de personas en las fronteras del MERCOSUR: El caso de las ciudades de la Triple Frontera*.

Lautier, B. (2012). O difícil percurso para a universalização da proteção social na América Latina. En J. A. Coutinho y J. B. Lopes (Orgs.), *Crise do capital, lutas sociais e políticas públicas* (pp. 123–146). Xamã.

Leal, M. L. y Leal, M. F. P. (Orgs.). (2002). *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial – PESTRAF: Relatório nacional – Brasil*. CECRIA.

Martínez, R. (Ed.). (2019). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mendes, J. M. R. y Wünsch, D. S. (2011). Saúde do trabalhador e proteção social: As repercussões da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo. *Revista Estudos do Trabalho, 5*, 1–13.

Mendes, J. M. R., Wünsch, D. S. y Couto, B. R. (2011). Proteção social. En A. D. Cattani y L. Holzmann (Orgs.), *Dicionário de trabalho e tecnologia*. Zouk.

MERCOSUR. (2011). *Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR* (PEAS). Consejo del Mercado Común, Decisión CMC N.° 12/11.

MERCOSUR. (2026). *Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR: acuerdos vinculados al Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (ECM), estado de vigencia actualizado al 17 de marzo de 2026*. https://www.MERCOSUR.int/wp-content/uploads/2025/02/estatuto-ciudadania-MERCOSUR-es_MAR2026_ECM.pdf

Mirza, C. A. (2014). Políticas sociales "progresistas" en el Cono Sur: Discursos y prácticas desde los Estados. *Revista Katálysis, 17*(1), 130–137.

Nejamkis, L. y Castiglione, C. (2013). Apuntes críticos a la trata de personas como problema contemporáneo. *Revista Población y Desarrollo: Argonautas y Caminantes, 9*, 33–42.

Porta, M. y Álvarez, Y. (2016). Acerca de la vulnerabilidad en las sociedades fronterizas. En E. Mazzei (Org.), *Las sociedades fronterizas: Visiones y reflexiones* (pp. 221–239). UDELAR/CCI/CEF.

Robles, C. y Holz, R. (Eds.). (2024). *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: Claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes* (Serie Políticas Sociales N.° 246, LC/TS.2023/163). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/publicaciones/68800-futuro-la-proteccion-social-la-crisis-social-prolongada-america-latina-claves

Souza, A. M. (2018, mayo 7–12). *Novíssima dependência, decolonialidade e desconexão*. XV Coloquio Internacional de Geocrítica: Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista, Barcelona, España.

Souza, C. L. S. (2016). Capitalismo dependente e políticas sociais na América Latina. *Revista Argumentum, 8*(1), 48–60.

Souza, C. M. (2013). Deslocamentos contemporâneos e tráfico de pessoas em cidades globais: Dilemas, ações e solidariedade. En Brasil. Secretaria Nacional de Justiça, *Tráfico de pessoas: Uma abordagem para os direitos humanos* (pp. 345–370). Ministério da Justiça.

United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2022). *Global report on trafficking in persons 2022*. United Nations.

United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2024). *Global report on trafficking in persons 2024*. United Nations.

Social protection and social promotion in MERCOSUR: a qualitative and documentary analysis of vulnerabilities and challenges to human rights

Abstract: This study analyzes the relationships between social protection, social promotion, social vulnerabilities, and human rights within the context of MERCOSUR, with particular attention to factors that contribute to the international trafficking of children and adolescents. It is based on the premise that the universality of human rights coexists with structural inequalities that limit effective access to social protection and increase situations of vulnerability. The objective is to examine how transformations in social protection systems, particularly those associated with the neoliberal paradigm, affect the State's capacity to guarantee rights and prevent processes of human exploitation, considering the role of social promotion policies in strengthening capabilities, opportunities, and autonomy. Methodologically, the research adopts a qualitative approach based on bibliographic and documentary review, using the deductive method and contributions from historical-dialectical materialism. The documentary analysis includes MERCOSUR institutional instruments, particularly the MERCOSUR Strategic Social Action Plan (PEAS) and the MERCOSUR Citizenship Statute, examined from the perspective of regional cooperation and the coordination of social policies. The results indicate that poverty, social exclusion, labor precariousness, structural inequalities, and the weakening of social protection mechanisms increase the exposure of children and adolescents to forms of exploitation, including international human trafficking. Furthermore, exclusively repressive strategies have significant limitations in addressing the phenomenon in a sustainable manner. It is concluded that the articulation of social protection, social promotion, regional cooperation, and institutional innovations within MERCOSUR is essential to reducing vulnerabilities, expanding educational and employment opportunities, fostering pathways toward autonomy, and promoting the progressive realization of human rights.

Keywords: Human rights; MERCOSUR; social protection; social promotion; international trafficking of children and adolescents.

Resumen Biográfico

Rodrigo Cristiano Diehl: Doctor en Derecho por el Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad de Santa Cruz do Sul, en régimen de coorientación con el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, con beca de la CAPES. Máster en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul, con beca de la CAPES. Máster en Política Social y Trabajo Social por la Universidad Federal de Río Grande del Sur. Especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la Escuela Paulista de Derecho. Especialista en Gestión Pública Municipal por la Universidad Federal de Santa María. Especialista en Educación en Derechos Humanos por la Universidad Federal de Río Grande. Licenciado en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul, con beca Prouni. Licenciado en Administración Pública por la Universidad Federal del Pampa. Estudiante de grado en Ciencias Políticas por la Universidad Anhanguera. Consultor y evaluador de revistas científicas. Investiga temas relacionados con América Latina, especialmente: el Estado, la gestión pública, las políticas públicas, la protección social y la trata internacional de personas. Coordinador de área de cursos de grado y posgrado en las áreas de Derecho, Administración Pública y Seguridad.

Contribución de los Autores

El autor declara haber participado en todas las etapas del desarrollo de la investigación, incluyendo el diseño metodológico, la recolección y análisis de los datos, la interpretación de los resultados y la redacción del manuscrito final.

Financiamiento

Sin financiamiento externo.

Conflicto de Interés

El autor declara que no existe ningún conflicto de interés en relación con este estudio.

Cita

Diehl, R. C. (2026). Protección y promoción social en el MERCOSUR: un análisis cualitativo y documental de las vulnerabilidades y los desafíos para los derechos humanos. *Revista MERCOSUR de políticas sociales, 7*, 97-114. https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id187