



## La trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales



Una contribución de  
ECPAT Internacional  
al Congreso Mundial  
III de Enfrentamiento a  
la Explotación Sexual  
de Niñas, Niños y  
Adolescentes

*Río de Janeiro, Brasil  
25-28 de noviembre de 2008*



Esta es una traducción parcial del artículo temático escrito por Mike Dottridge para ECPAT International como contribución al Congreso Mundial III de Enfrentamiento a la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes.

Editor de la serie: Jaap Doek

Las opiniones expresadas aquí pertenecen al autor y no necesariamente reflejan las de ECPAT International, el gobierno de Brasil, el Grupo de ONGs de la Convención sobre los Derechos del Niño, UNICEF o las del Comité Central Organizador del Congreso.

Este artículo temático y las investigaciones realizadas para su elaboración han sido posibles gracias al generoso apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA), el Ministerio de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Groupe Développement, ECPAT Luxemburgo, Cooperación Irlandesa, OAK Foundation, International Child Support (ICS), Church of Sweden, Pan Para el Mundo y AusAID.





**LA TRATA DE NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES CON FINES SEXUALES**

**Mike Dottridge**

**Comisionado por ECPAT International**

# Contenidos

## Agradecimientos

## Siglas

1

## Resumen ejecutivo

2

### 1. Introducción

6

### 2. El impacto de los nuevos instrumentos internacionales, especialmente el Protocolo de las NNUU sobre la trata de personas (2000)

8

2.1 El Protocolo sobre la Trata de Personas de las NNUU

8

2.2 El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía

11

2.3 El Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil de la OIT

12

2.4 Otras iniciativas internacionales relevantes

12

2.5 Instrumentos regionales

13

2.6 Lineamientos emitidos por organizaciones intergubernamentales

13

2.7 El impacto de una definición más amplia de la "trata de personas" para los niños víctimas de trata con fines de explotación sexual

14

### 3. Evidencia disponible acerca de los cambios en los patrones de trata infantil desde el año 2001

18

3.1 Cifras de niños y niñas que son objeto de trata con fines de explotación sexual

19

3.2 Cambios en los patrones geográficos de la trata infantil con fines de explotación sexual

21

3.3 Otra evidencia relevante

21

### 4. La aplicación de la ley

24

4.1 Legislación nacional

24

4.2 Respuestas de la justicia penal

26

4.3 Esfuerzos para hacer el sistema de justicia penal más amigable a los niños y niñas

27

4.4 Compensación o pago de daños a niño(a)s víctimas de trata con fines de explotación sexual

29

### 5. Previendo la trata de niños y niñas

5.1 El desafío de comprender las causas de la trata infantil

30

5.2 Las campañas de sensibilización pública

31

5.3 Educación

33

5.4 Monitoreo e información pública sobre los esfuerzos en contra de la trata

33

5.5 Técnicas preventivas en áreas de las cuales provienen los niños y niñas víctimas de trata

34

5.6 Métodos de prevención cuando los niños y niñas se encuentran en tránsito

38

5.7	Técnicas preventivas en lugares hacia los cuales los niños y niñas son llevados y para abordar la “demanda” de la trata de niños y niñas	39
5.8	Riesgos asociados con alertar que los niños y niñas están “a punto de ser víctimas de trata”	41
5.9	Influenciando los futuros esfuerzos preventivos	42
<b>6.</b>	<b>Protección y asistencia a niños y niñas víctimas de trata</b>	
6.1	Lineamientos sobre la protección a niños y niñas víctimas de trata	43
6.2	Desafíos de la protección	45
6.3	Cuidado y asistencia para niños y niñas víctimas de trata	49
6.4	Consideraciones sobre cuando restringir la libertad de movimiento de niños y niñas bajo cuidado residencial	51
6.5	Asistencia mientras una “solución sostenible” es implementada	53
<b>7.</b>	<b>Participación de los niños y niñas en los esfuerzos para detener la trata infantil con fines de explotación sexual</b>	<b>56</b>
7.1	La participación infantil en la preparación de estándares, orientaciones y políticas	56
7.2	Diseñando esfuerzos para prevenir la trata infantil	57
7.3	El rol de los niños y niñas en la asistencia y prevención	58
<b>8.</b>	<b>La coordinación de las iniciativas en contra de la trata a nivel nacional</b>	<b>59</b>
8.1	La coordinación a nivel nacional	59
8.2	La coordinación a nivel local	62
<b>9.</b>	<b>Cooperación bilateral e internacional</b>	<b>65</b>
9.1	Asistencia multilateral y bilateral	65
9.2	La coordinación a nivel internacional	66
9.3	La coordinación a nivel regional	68
9.4	La coordinación entre los Estados	68
<b>10.</b>	<b>El rol de la responsabilidad social corporativa en detener la trata infantil</b>	<b>71</b>
10.1	Códigos voluntarios de conducta e iniciativas de las compañías en contra de la trata	71
10.2	La importancia de “estar donde están los niños/as”	72
<b>11.</b>	<b>Lecciones aprendidas y “buenas prácticas”</b>	<b>74</b>
11.1	Lecciones aprendidas	74
11.2	Identificando las “buenas prácticas”	75
<b>12.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>78</b>
12.1	Acciones a ser alcanzadas tan pronto como sea posible (a más tardar hacia 2013)	78
12.2	Acciones a ser alcanzadas hacia 2013 (i.e., en un lapso de cinco años)	80
	<b>Notas Finales</b>	<b>82</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>90</b>

# Agradecimientos

Este artículo temático fue preparado por un solo autor, Mike Dottridge, quien se basó en información proporcionada por distintas personas y organizaciones. ECPAT International proporcionó publicaciones y mucha información; Terra Nevitt fue de gran utilidad en leer las publicaciones de ECPAT e identificar evidencia relevante para mí. Agradezco a los miembros del equipo de la Organización Internacional del Trabajo, Terre des Hommes y UNICEF que han trabajado conmigo durante los últimos cinco años y me refirieron información relevante. Quiero agradecer particularmente a Amihan Abueva, por darme sus sugerencias sobre este artículo temático en un comienzo (y también por proporcionarme información sobre la labor de los mecanismos de referencia locales en Filipinas), y también a Theo Noten, por su asesoría en varios puntos. Quiero expresar mi agradecimiento a John Frederick por sus comentarios acerca de los procedimientos para decidir sobre la protección restrictiva para niños, niñas y adolescentes, así como por sus demás comentarios. Mi reconocimiento a Lise Bendiksen, de UNICEF, por mostrarme su versión de la figura que aparece en la sección 3.1 para explicar la trata de niños, niñas y adolescentes.

Quisiera agradecer a June Kane y Juan Miguel Petit por leer el borrador de este artículo temático y por proporcionarme muchas sugerencias y comentarios. También quiero expresar mi gratitud a Hans van de Glind y sus colegas de la OIT, por sus comentarios sobre las versiones preliminares de este artículo.

# SIGLAS

ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
COMMIT	Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong en contra de la Trata de Personas
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas
ESCI	Explotación sexual commercial infantele
ECCAS	Comunidad Económica de Estados Centrafricanos
ECOWAS	Comunidad Económica de Estados del África Occidental
ECPAT	Terminemos con la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y la Trata de Niños y Niñas con fines de explotación sexual
UE	Unión Europea
VIH/SIDA	Virus de inmuno-deficiencia humana / Síndrome de inmuno-deficiencia humana adquirida
OIT	Oficina Internacional del Trabajo y Organización Internacional del Trabajo
OIT IPEC	Ver IPEC
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
IPEC	Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil de la
OIT	(a veces mencionado como OIT IPEC)
MdE	Memorandum de entendimiento
ONG	Organización no gubernamental
PNA	Plan nacional de acción
MNR	Mecanismo nacional de referencia
OEA	Organización de Estados Americanos
ODIHR	Oficina de la OSCE sobre Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación Europea
CRM	Conferencia Regional sobre la Migración
TIP	Informe anual sobre trata de personas del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica
UK	Reino Unido
NNUU	Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UN GIFT	Iniciativa Global de las NNUU para Combatir la Trata de Personas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las NNUU sobre Drogas y Crimen
UNOHCHR	Oficina del Alto Comisionado sobre Derechos Humanos de las NNUU
USA	Estados Unidos de Norteamérica
USAID	Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (departamento del gobierno norteamericano responsable de la cooperación para el desarrollo)
US GAO	Oficina de Contraloría del Gobierno Norteamericano
YPP	Proyecto de la Alianza Juvenil para Niños y Niñas sobrevivientes de la Explotación Sexual Comercial en el Sur de Asia.

# Resumen Ejecutivo

Este artículo temático sobre la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales documenta que ha habido diversas novedades en este campo desde el año 2001:

- Han entrado en vigor nuevos instrumentos internacionales sobre los temas de trata de personas y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes;
- Muchos países han adoptado nueva legislación para detener la trata de niños, niñas y adolescentes, la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y la trata de personas;
- Se han publicado nuevos estándares internacionales sobre la protección y asistencia a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y/o sometidos a explotación sexual;
- Se han utilizado nuevas técnicas para intentar prevenir la trata de niños, niñas y adolescentes, identificando lecciones aprendidas sobre las técnicas existentes;
- Se han establecido nuevas estructuras nacionales para coordinar esfuerzos con el fin de detener la trata de niños, niñas y adolescentes o la trata de personas en general;
- Los donantes han invertido importantes montos en programas destinados a detener la trata de personas e instituciones internacionales han supervisado una amplia gama de programas para detener la trata de niños, niñas y adolescentes;
- Una amplia gama de “buenas prácticas” han sido identificadas para prevenir la trata de niños, niñas y adolescentes y para dar asistencia a las víctimas de trata.

Este trabajo reconoce que desde el año 2001 muchos Estados y organizaciones han dado prioridad al combate de la trata de personas, antes que a la trata de niños, niñas y adolescentes o específicamente a la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales. Una gran cantidad de información ha sido publicada acerca de la trata de personas, pero con frecuencia es difícil saber en qué casos ésta involucra a niños niñas y adolescentes. En informes acerca de los esfuerzos para detener la trata de niños niñas y adolescentes es difícil saber cuáles de estos esfuerzos fueron relevantes en cuanto a detener la trata de niños niñas y adolescentes con fines sexuales. En algunos casos, la atención dada a la “trata de personas” (adultos y niños en forma conjunta) parece haber derivado en una escasa atención a los derechos y necesidades específicos de niños, niñas y adolescentes, al no tratarse el tema explícitamente.

Luego que un nuevo protocolo facultativo de las Naciones Unidas (NNUU) sobre la trata de personas fuera adoptado en 2001, el énfasis inicial fue colocado en los casos de trata transnacional (es decir, de un Estado a otro). Desde 2005 parece haber habido un mayor reconocimiento de que en algunos países la mayoría de los casos de trata de niños, niñas y adolescentes son de “trata interna” (o sea, cuando los niños, niñas y adolescentes son explotados o trasladados para ser explotados dentro de su propio país). Este trabajo revisa los efectos del *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas* de

las NNUU y sus provisiones. Establece que varias agencias de las NNUU consideran apropiado abordar el tema de la trata de niños, niñas y adolescentes dentro del contexto más amplio de la protección de niños, niñas y adolescentes, más que en focalizar sobre el fin sexual por el cual algunos son víctimas de la trata. Su intención es que se pongan en funcionamiento medidas que protejan a niños, niñas y adolescentes de ser tratados con fines sexuales y contra otras formas de explotación y abuso.

Este artículo temático encuentra que el término “trata” sigue siendo interpretado en función a distintas prácticas en diferentes países, haciendo difícil la comparación de datos sobre casos de trata de distintos países y complicando los esfuerzos para establecer vínculos entre los Estados para resolver casos que involucran a niños, niñas y adolescentes víctimas.

No existe suficiente evidencia que permita concluir si el número de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata con fines sexuales ha incrementado o disminuido anualmente desde el 2001. Hay evidencia disponible en algunas regiones que demuestra que el número de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, trasladados de un Estado a otro ha decrecido. Existe poca información disponible sobre el número de niños, niñas y adolescentes que son tratados o sometidos a explotación sexual dentro de los países.

En relación a temas tales como nueva legislación, planes nacionales de acción y estructuras nacionales establecidas para coordinar a organizaciones involucradas en iniciativas en contra de la trata, este artículo subraya que ha habido progreso al tiempo que persiste cierta confusión. Describe los esfuerzos realizados para superar una variedad de obstáculos para implementar leyes en contra de la trata y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, principalmente, haciendo al sistema de justicia penal más adecuado a las necesidades de niños, niñas y adolescentes. Un obstáculo específico concierne a las dificultades para identificar a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata.

Este artículo revisa los lineamientos emitidos por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) acerca de la protección de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y las medidas para implementarlos. Los estándares internacionales enfatizan que se debe realizar evaluaciones de riesgo para todos los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata. Se observa cierto progreso en los países en desarrollo en cuanto a la implementación de procedimientos para evaluaciones de riesgo y en la toma de decisiones duraderas acerca de niños, niñas y adolescentes tratados de un país a otro, pero bastante menos en relación a los casos de trata interna. Se ha encontrado pocos países que hayan desarrollado procedimientos para implementar alguno de los lineamientos de UNICEF, tal como el nombramiento de guardianes legales temporales para niños, niñas y adolescentes víctimas de trata dentro del plazo máximo establecido (24 horas).

Este trabajo analiza una variedad de métodos para prevenir que niños, niñas y adolescentes sean víctimas de la trata. Menciona los hallazgos de investigaciones que han expresado cierta reserva acerca de la efectividad de las acciones de sensibilización. Además, resalta la importancia de identificar los factores específicos que hacen que algunos niños, niñas y adolescentes sean exponencialmente más vulnerables a la trata que otros. Esto permite centrar los esfuerzos preventivos en grupos particulares de niños, niñas y adolescentes.

En relación con la variedad de medidas específicas para detener la trata de niños, niñas y adolescentes, este trabajo plantea interrogantes acerca de cómo mantener un balance apropiado entre protegerles del abuso y permitirles ejercer sus derechos.

Los Estados han utilizado una variedad de marcos de referencia para mejorar la coordinación de iniciativas anti-trata y para planificar actividades. A pesar de los compromisos públicos de trabajar juntos a nivel internacional, nacional y local, las distintas organizaciones involucradas en los esfuerzos por detener la trata de niños, niñas y adolescentes no han encontrado aún las mejores maneras de trabajar juntas. Este trabajo discute las distintas opciones y beneficios de planificar y coordinar una amplia gama de iniciativas de protección a niños, niñas y adolescentes en contra de la trata, al tiempo que se garantiza que los derechos y las necesidades de niños, niñas y adolescentes explotados reciban una atención explícita.

Este trabajo observa que se ha alcanzado importantes logros y aprendizajes desde el año 2001. Las lecciones clave a ser recogidas son:

- Más se puede realizar para prevenir la trata de niños, niñas y adolescentes, que solo decir a padres, niños, niñas y adolescentes que sucede y contar con las fuerzas del orden para detener a los tratantes. Son claros los beneficios de entender y abordar los factores que hacen a algunos niños, niñas y adolescentes vulnerables a los tratantes.
- Acciones para detener que niños, niñas y adolescentes sean tratados son más efectivas cuando las respuestas en las áreas de reclutamiento y explotación (y por donde son transferidos) están coordinadas. Estados, organizaciones internacionales y ONGs no están haciendo suficiente para coordinar estas respuestas. Los Estados no han hecho suficiente para mejorar los contactos bilaterales o para coordinar sus intervenciones a lo largo de las rutas de trata.
- Las acciones más apropiadas para prevenir que niños, niñas y adolescentes sean tratados con fines sexuales no necesariamente se centra en temas de trata de niños, niñas y adolescentes o en explotación sexual. Iniciativas para proteger a niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de adultos son, en general, apropiadas.
- Pareciera que las lecciones sobre prevención efectiva no han sido difundidas ampliamente

- o comprendidas por los donantes.
- Niños, niñas y adolescentes que han sido tratados por cual sea el fin tienen derecho a una protección y a una asistencia adecuada. Se han realizado muchas guías, pero no se ha hecho suficiente para implementarlas a nivel nacional.
  - Para que sean exitosas, las desiciones sobre lo que sucede con los niños, niñas y adolescentes tratados deben ser adecuadas a cada niño, niña o adolescente para asegurar que no sea devuelto a la misma situación (y a los mismos riesgos) que dejó cuando fue tratado/a.
  - Los niños, niñas y adolescentes que han sido tratados con fines sexuales tienen la capacidad de realizar una gran contribución a las iniciativas de enfrentamiento a la trata. Muchas instituciones son reacias a aprovechar este potencial.

La sección final de este trabajo formula seis recomendaciones, a ser implementadas en el lapso de los próximos cinco años, para mejorar las actuales estrategias y políticas. Éstas son:

1. Identificar y remediar cualquier debilidad que se encuentre en los sistemas de protección a niños, niñas y adolescentes de su país, que hayan impedido que se pueda prevenir en forma adecuada que niños, niñas y adolescentes sean objeto de trata o que hayan contribuido de alguna manera a la trata de niños, niñas y adolescentes.
2. Establecer o fortalecer mecanismos de derivación que garanticen que los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata con fines sexuales reciban la protección y asistencia a la que tienen derecho bajo los estándares internacionales.
3. Garantizar que todo niño, niña o adolescente que se presume víctima de trata tenga acceso a los derechos y a la protección debida a las víctimas de trata de niños, niñas y adolescentes, y principalmente a que un guardián legal temporal le sea nombrado.
4. Evaluar el impacto que las políticas y legislación sobre trata de niños, niñas y adolescentes (y otros crímenes relacionados) recientemente introducidas han tenido sobre el procesamiento legal y condena de personas sospechosas de ser tratantes de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales, y evaluar si la nueva legislación ha facilitado la condena de los criminales, la ha hecho más difícil o si no ha tenido un efecto claro.
5. En casos de trata transnacional, demostrar que los oficiales que trabajan en las áreas relacionadas con estos hechos (tanto del lugar en donde un niño, niña o adolescente ha sido identificado como de aquél del que proviene) han desarrollado una efectiva comunicación y vínculos entre sí.
6. Comenzar un programa para abordar a uno o más valores y creencias fundamentales y sistémicas que condonan y sostienen la violencia sexual y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

# 1. Introducción

Desde el Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños y Niñas en Yokohama en diciembre de 2001, mucho se ha aprendido sobre aquello que ayuda y aquello que no contribuye a detener que niños, niñas y adolescentes se conviertan en víctimas de la trata con fines sexuales. Se ha reconocido ampliamente que las técnicas utilizadas para identificar a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata y para permitirles recobrar y reiniciar sus vidas han producido con frecuencia resultados insatisfactorios. Tratados internacionales han entrado en vigor y nuevos estándares han sido establecidos. En base a la amplia gama de técnicas utilizadas para prevenir la trata de niños, niñas y adolescentes, ha sido posible concluir que algunas técnicas son menos efectivas de lo esperado, pero también que ningún conjunto de técnicas puede ser reconocido como una solución óptima.

Dos instrumentos internacionales, que fueron adoptados en el año 2000 con relación a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes y a la trata de personas, han entrado en vigencia: Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>1</sup> relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía<sup>2</sup> y el Protocolo Facultativo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños<sup>3</sup> (Protocolo de las NNUU sobre trata de personas, conocido como “Protocolo de Palermo”), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado. Numerosos Estados han puesto en vigor legislación basada en el Protocolo de las NNUU sobre la Trata. Desde su adopción en el año 2000, los donantes han dado sumas generalmente importantes de dinero para programas de combate a la trata.

La adopción del *Protocolo de las Naciones Unidas sobre la Trata de Personas* y la subsecuente focalización de los esfuerzos para detener la trata de personas promovieron el desarrollo de nuevas investigaciones y numerosas publicaciones sobre este tema. Un número importante de estadísticas se encuentra ahora disponible sobre cuántos casos de trata de personas han sido registrados, cuántos procesos legales han sido abiertos y cuantas personas han sido condenadas.<sup>4</sup> La desventaja para cualquier persona que trabaje específicamente en detener la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes es que estas estadísticas no distinguen entre las distintas finalidades de la trata ni indican si aquellas personas que estaban siendo víctimas de trata eran adultos o menores de edad (y si eran niños, niñas o adolescentes). En general las estadísticas no nos dicen mucho que sea útil para planificar acciones futuras.

La evidencia disponible a la fecha no resulta suficiente para establecer si el número de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata con fines sexuales en el mundo se ha incrementado

o ha decrecido desde el año 2001. Aunque, para algunos países o regiones en particular, dicha evidencia se encuentra disponible. Más aún, a pesar de la adopción de instrumentos internacionales que estandarizan las definiciones de abuso tales como la trata de personas y la trata de niños, niñas y adolescentes, algunos países e incluso instituciones dentro de un mismo país, continúan utilizando diferentes definiciones y formas de evaluar el número de casos.

Durante varios años, luego de que los instrumentos internacionales fueran adoptados en el año 2000, el foco de la mayor parte de las iniciativas anti-trata estuvo centrado en la trata transnacional de personas; por ejemplo, casos en los que un adulto o un niño/a o adolescente era trasladado/a desde un país a otro. Esto probablemente sucedió debido a que el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU era complementario a la Convención que concernía al crimen transnacional organizado. En los últimos años parece haberse constatado en diversas regiones el hecho de que la mayoría de los casos de trata, o al menos una proporción significativa de los mismos, están relacionados a situaciones en las que niños/as, adolescentes o adultos son trasladados y tratados dentro de las fronteras de su propio país, es decir, casos de trata de naturaleza interna o doméstica.

Este trabajo analiza el progreso en las acciones para detener la trata de niños, niñas y adolescentes, observando lo que sucede en las áreas caracterizadas como “proceso legal”, “prevención” y “protección”.<sup>5</sup> Además, centra su atención en las acciones para detener la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales, pero resalta que dichos esfuerzos han sido sumergidos por una marea de iniciativas de esfuerzos relacionados a eliminar la violencia sexual, el trabajo forzoso, el trabajo infantil y, en particular, la trata de personas (adultos y niños). Muchas iniciativas anti-trata abordan la trata que ocurre para una diversidad de propósitos, no sólo para los fines de explotación sexual. Y aunque este trabajo intenta mantener su foco en la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales, mucha información relevante concierne los esfuerzos para detener la trata de personas en general.

## 2. El impacto de los nuevos instrumentos internacionales, especialmente el Protocolo sobre la Trata de Personas de las Naciones Unidas (2000)

En 1999 y 2000 tres instrumentos internacionales fueron adoptados en rápida sucesión, dos de los cuales entraron en vigor desde 2001. Todos tienen una relación importante con el caso de niños y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual. Éstos son:

- El *Convenio 182, concerniente a la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil*, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este convenio fue adoptado en Junio de 1999 y entró en vigencia en Noviembre de 2000.<sup>6</sup>
- El *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*. Fue adoptado en Mayo de 2000 y entró en vigencia en Enero de 2002.<sup>7</sup>
- El *Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* de las NNUU, (conocido como *Protocolo sobre la Trata de Personas*) de las NNUU, complementario a la *Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Transnacional Organizada* (2000). El protocolo fue adoptado en Noviembre de 2000 y entró en vigencia en Diciembre de 2003.<sup>8</sup>

Aunque fue el último de estos tres instrumentos en ser adoptado, el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU es el que ha tenido el más grande impacto sobre el fraseo y formulación de las leyes nacionales, que consideran como un crimen la trata infantil con fines de explotación sexual.

### 2.1 El Protocolo sobre la Trata de Personas de las NNUU

El artículo 3 del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU contiene una definición de la trata de personas aplicable tanto a casos de trata internacional como interna (aunque el protocolo complementa la convención sobre el crimen transnacional). La definición es distinta para los adultos y los niño(a)s (a los que el protocolo define como toda persona menor de 18 años de edad, independientemente del límite para la mayoría legal de edad especificado por las leyes nacionales). El protocolo aborda una variedad de formas de explotación (para los cuales las personas son objeto de trata), incluyendo la “explotación de la prostitución ajena” y “otras formas de explotación sexual”.

### **Artículo 3 del Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños de las NNUU (2000)**

- (a) Por “trata de personas” se entiende el reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas con fines de explotación, por medio de amenazas o uso de la fuerza, u otras formas de coacción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o de la posición de vulnerabilidad, o la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tiene control sobre otra. La explotación incluye, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, trabajo o servicios forzosos, la esclavitud o prácticas similares a ésta, la servidumbre o el retiro de órganos;
- (b) El consentimiento dado por una víctima de trata con fines de explotación referido en el subpárrafo (a) de este artículo será irrelevante cuando se haya utilizado cualquiera de los medios mencionados en el subpárrafo (a).
- (c) El reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de un niño(a) con fines de explotación deberá ser considerado como “trata de personas” aún si tal hecho no involucra ninguno de los medios mencionados en el subpárrafo (a) de este artículo.
- (d) “Niño” significa toda persona menor de 18 años de edad.

El párrafo (c) significa que, cuando un niño o niña es reclutado o transportado en visas a ser explotado, los medios impropios mencionados en el párrafo (a) (“...amenazas o uso de la fuerza, u otras formas de coacción...” etc.) no tienen necesariamente que ocurrir para que el caso constituya uno de trata infantil. Como ha sido señalado por UNICEF, “el consentimiento de un niño o niña víctima de trata con fines de explotación es irrelevante aún si ninguno de los ...medios ilícitos ha sido utilizado: fuerza u otras formas de coacción, secuestro, fraude, engaño” ...etc.<sup>9</sup> En resumen, en lo que concierne a los niños y niñas, el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU define como trata cualquier caso en el que alguien sea responsable del reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de un niño o niña con fines de explotación.

**Recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt [of a child]... for the purpose of EXPLOITATION**

**=**

**Trafficking in CHILDREN**

Aunque las discusiones que precedieron a la adopción del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU no explicitaron lo que significaba el término “explotación sexual”, éste incluye el uso de niño(a)s para hacer pornografía. También se refiere a casos en donde los niños son víctimas de trata con fines de matrimonio forzado. En el caso del matrimonio forzado los niños y niñas son persuadidos por una tercera persona a acompañarla bajo la falsa promesa de que serán ubicados en un trabajo, pero son entregados a un hombre o mujer con el que se les fuerza a contraer matrimonio. El tercero obtiene una ganancia, aún si la persona que es forzada a casarse no es sometida a explotación sexual comercial. Prácticamente todos los casos de este tipo reportados desde 2001 han involucrado a niñas.

### 2.1.1 Interpretaciones del término “trata”

La definición del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU significa que el término “víctima de trata” puede ser aplicado a cualquier niño o niña que sea reclutado con fines de explotación sexual, independientemente de que el reclutamiento involucre cualquier forma de traslado o movimiento. Sin embargo, desde el año 2000 la mayoría de iniciativas que apuntan explícitamente a prevenir la trata infantil han focalizado su atención sobre los casos de niños que han sido trasladados de una u otra manera, sea dentro de su país o a través de las fronteras, es decir, desde un medio en el cual se sentían familiares (y en donde se encontraban protegidos sea por alguno de sus padres o cuidadores o en el que tenían idea de dónde buscar ayuda), a otro medio en el que se encuentran privados de sus sistemas usuales de soporte y bajo condiciones excepcionales de vulnerabilidad ante el abuso.

Muchas organizaciones, incluyendo ECPAT Internacional, consideran consecuentemente de que no es útil etiquetar cada caso de explotación sexual comercial como uno de “trata”, pero argumentan que debe existir un elemento de traslado para que un caso sea visto como uno de “trata”.<sup>10</sup> La OIT ha adoptado esta interpretación:

“El traslado puede no ser un elemento constitutivo de la trata en lo que respecta a la aplicación de la ley y el procesamiento de los delincuentes. Sin embargo, se requiere de un elemento de traslado dentro de un país o a través de fronteras –aunque fuere mínimo– de manera de distinguir la trata de otras formas de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud enumeradas en el artículo 3 (a) del Convenio 182 de la OIT, y garantizar que las víctimas de trata, que son separadas de sus familias, reciban la asistencia necesaria”.<sup>11</sup>

El resultado de esto es que un elemento de confusión se ha deslizado dentro de las discusiones acerca de la trata infantil, con algunos participantes del debate haciendo referencia a cada niño(a) que es reclutado(a) para ser explotado, y otros participantes haciendo referencia

sólo a aquellos niño(a)s que son trasladado(a)s de un lugar a otro. Esto ha complicado los intentos para estimar el número de niño(a)s que son víctimas de trata, dado que los estimados provenientes de distintas fuentes se refieren a distintas categorías de niño(a)s. A nivel de la legislación nacional, es esencial prohibir y castigar toda actividad que involucre el reclutamiento de niños y niñas en la explotación sexual, sea que se le considere o no como “trata”. Sin embargo, las estrategias de prevención y asistencia a las víctimas requeridas cuando los niño(a)s son trasladado(a)s de un lugar a otro son diferentes de aquéllas que se necesitan cuando son víctimas de explotación sexual mientras viven en o cerca a su hogar. Por lo tanto, a través de esta exposición temática se brindará particular atención a los casos en que los niño(a)s sean trasladado(a)s lejos de su ambiente familiar, sea que hayan sido transportados por otra persona o se hayan trasladado por su propia voluntad.

## **2.2 El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía**

El otro instrumento internacional adoptado en el año 2000 fue el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*.<sup>12</sup> Aunque su título no hace mención a la trata, el preámbulo del Protocolo Facultativo expresa su preocupación por “el significativo y creciente fenómeno de la trata internacional infantil con fines de venta de niños y niñas, prostitución infantil y pornografía infantil”.

El *Protocolo Facultativo* requiere que los Estados Miembro prohíban las formas de abuso asociadas con la trata, sea que éstas sean “cometidas domésticamente o en forma transnacional, en base individual u organizada” (artículo 3). El artículo 3.1 especifica las acciones que los Estados Miembro deben prohibir a través de su legislación penal y el artículo 3.2 requiere que los Estados Miembro consideren como un crimen los intentos de cometer cualquiera de esos actos y castigar la complicidad o participación en los mismos. En efecto, el *Protocolo Facultativo* requiere que los Estados criminalicen muchos de los mismos actos considerados en el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU. Mientras que el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU se refiere a “la explotación de la prostitución ajena” (e.g. un proxeneta o tercera persona intermediaria que recibe una remuneración de alguien que paga por tener sexo con un(a) niño(a), sea directamente de la persona que paga o a través del niño) y a “otras formas de explotación sexual”, el *Protocolo Facultativo* prohíbe cualquier práctica en la que una persona remunera a un niño(a) a cambio de actividades sexuales, sea que exista o no un tercero que obtenga una ganancia.

Aunque las provisiones del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU destinadas a proteger y asistir a las víctimas requieren solamente que los Estados “consideren implementar medidas para apoyar la recuperación física, psicológica y social de las víctimas”,<sup>13</sup> el Artículo 9.3 del *Protocolo Facultativo* requiere que los Estados Miembro “tomen todas las medidas factibles” para garantizar la asistencia apropiada a los niño(a)s que hayan sido víctimas de los crímenes mencionados en el protocolo, “incluyendo su completa reintegración social y su completa recuperación física y psicológica”. Los Estados parecen no haber tomado acción a partir de éstas y otras provisiones relevantes relacionadas con la protección y recuperación, al momento de adoptar normas acerca de la asistencia a niños y niñas víctimas.

## **2.3 El Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil de la OIT**

En la medida en que la legislación contra la trata infantil adoptada en algunos países está basada en el *Convenio 182* de la OIT, éste es también relevante en esta exposición. En 1999 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el *Convenio 182 sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil*. Este menciona “la venta y trata de niños” como una de las “intolerables” peores formas de trabajo infantil<sup>14</sup>, categorizándolas como “formas de esclavitud o prácticas similares a las esclavitud”.<sup>15</sup> Otras intolerables peores formas de trabajo infantil incluyen “la utilización, provisión u oferta de un niño para la prostitución, para la producción de pornografía o para actividades pornográficas” y “la utilización, provisión u oferta de un niño para actividades ilícitas...”.<sup>16</sup> Se requiere que los Estados prohíban el involucramiento de todo niño (persona menor de 18 años de edad) en cualquiera de las peores formas de trabajo infantil.<sup>17</sup>

## **2.4 Otras iniciativas internacionales relevantes**

El informe del Relator Independiente de las NNUU para el Estudio de la Violencia contra los Niños, Paulo Sérgio Pinheiro, fue entregado a la Asamblea General de las NNUU en 2006, y en él se hacían varias recomendaciones específicas al caso de los niños y niñas víctimas de trata.<sup>18</sup> El informe hacía un llamado a fortalecer los esfuerzos para proteger a todos los niños y niñas de la trata y la explotación sexual, mencionando que, “las estrategias deben variar desde la prevención primaria (e.g. modificando las condiciones que hacen a los niños y niñas vulnerables a la trata) hasta la aplicación de la ley focalizada en los tratantes, y se debe garantizar que las víctimas de trata y de toda forma de explotación no sean criminalizadas”. En particular el Relator expresó su preocupación acerca de los niños

y niñas víctimas de trata que son involucrados en el sistema de justicia penal, sugiriendo que los Estados presten atención a las *Lineamientos sobre Aplicación de la Justicia en Asuntos que involucran a Niños Víctimas y Testigos de Crímenes* de las NNUU (2005).

## 2.5 Instrumentos regionales

Tanto antes como después de la adopción del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU, las organizaciones regionales han adoptado instrumentos que definen de distinta forma la trata de personas o la trata de niños y niñas. Los instrumentos adoptados antes del año 2000 comprenden:

- La *Convención Interamericana sobre la Trata de Menores* (1994)<sup>19</sup>, de la Organización de Estados Americanos (OEA), que focaliza sobre la trata transnacional.
- La *Carta Africana sobre Derechos y Bienestar del Niño* (1990), que requiere que los Estados tomen acción para detener “el secuestro, la venta de, o la trata (sic) de niños para cualquier propósito o en cualquier forma”.<sup>20</sup>

Los instrumentos regionales adoptados desde el año 2000 incluyen:

- La *Convención para la Prevención y Combate contra el Tráfico de Mujeres y Niños para la Prostitución* (2002) de la Asociación Regional de Cooperación del Sur de Asia (SAARC), que focaliza exclusivamente sobre la trata con fines de prostitución.<sup>21</sup>
- El *Acuerdo Multilateral de Cooperación para Combatir la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños en África del Oeste y Central*, que fue adoptado en 2006 por la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (ECOWAS) y por la Comunidad Económica de Estados del África Central (ECCAS).<sup>22</sup> Este documento reproduce la definición contenida en el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU.
- La *Convención sobre la Acción contra la Trata de Personas* (2005)<sup>23</sup> del Consejo de Europa, que define la trata de personas en forma idéntica a la del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU. En el año 2007 el Consejo de Europa también adoptó una *Convención sobre la Protección de Niños y Niñas contra la Explotación Sexual y el Abuso Sexual*.<sup>24</sup>

## 2.6 Lineamientos emitidos por organizaciones intergubernamentales

Las agencias de las NNUU han emitido lineamientos para los Estados sobre los cambios legislativos necesarios para cumplir con los requerimientos del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU.<sup>25</sup> También han emitido lineamientos sobre la manera en que deben ser abordados los casos de niños y adultos que han sido víctimas de trata. En 2003 UNICEF

emitió una serie de *Lineamientos para la Protección de los Derechos de las Víctimas Infantiles de Trata en el Sudeste de Europa*, indicando de qué manera cualquier persona víctima de trata menor de 18 años debía ser protegida y asistida (ver descripción en la sección 7 de este trabajo). Una iniciativa general, que concierne tanto a niños como a adultos, fue la serie de *Recomendaciones de Principios y Lineamientos sobre Derechos Humanos y Trata de Personas*, emitida por el Alto Comisionado de las NNUU para los Derechos Humanos en 2002.<sup>26</sup> El primero de los 17 principios del Alto Comisionado enfatiza la primacía de los derechos humanos: “Los derechos humanos de las personas víctimas de trata deben estar al centro de todos los esfuerzos para prevenir y combatir la trata y para proteger, asistir y proveer apoyo a las víctimas”. Uno de los cinco principios que conciernen la protección enfatiza que el interés superior de los niños y niñas víctimas de trata “deben constituir la prioridad de la atención en todo momento”.

El Consejo de Europa y diversos gobiernos han incluido referencias a un “enfoque centrado en los derechos humanos” o a un “enfoque basado en los derechos humanos” dentro de sus textos legales y planes de acción.<sup>27</sup> Aunque una definición formal de lo que implica este enfoque no está aún disponible, una interpretación del mismo es que se requiere que los Estados monitoreen tanto los efectos esperados como los no esperados de sus políticas sobre personas que son víctimas de trata o que están en riesgo de serlo, y que ajusten sus políticas (o su implementación) a la luz de cualquier efecto negativo. Al interpretar lo que este enfoque implica para los niños y niñas, UNICEF ha señalado que:

“El enfoque de la trata basado en los derechos del niño significa colocar a los niños en el centro de todas las intervenciones relacionadas con la trata. El interés superior del niño debe recibir atención prioritaria en todas las acciones. Éstas deben ser determinadas para cada niño, dando la debida consideración a su punto de vista”.<sup>28</sup>

## **2.7 El impacto de una definición más amplia de la “trata de personas” para los niños víctimas de trata con fines de explotación sexual**

A la luz de los nuevos instrumentos internacionales y de los esfuerzos alrededor del mundo para implementarlos, podemos concluir que ha habido un significativo progreso desde 2001 con respecto al cumplimiento de los compromisos establecidos para con los niños en la *Declaración y Agenda para la Acción de Estocolmo* (1996)? La *Agenda para la Acción de Estocolmo*<sup>29</sup> llamó a “los Estados, todos los sectores de la sociedad, y a las organizaciones nacionales, regionales e internacionales, a,

“...desarrollar e implementar leyes, políticas y programas nacionales para proteger a los niños y niñas de ser víctimas de la trata dentro o entre las fronteras de los países y a penalizar a los tratantes; en las situaciones de cruce de fronteras, a brindar un trato humano a estos niños bajo las leyes de inmigración nacional, y a establecer acuerdos de repatriación, de manera de garantizar el retorno seguro a sus países de origen, acompañados por servicios de apoyo; asimismo, a compartir datos relevantes de estos casos.”<sup>30</sup>

Ciertamente ha habido progreso en la dirección de cumplir con estos objetivos, aunque no en forma uniforme en todos los puntos. Ha habido menos progreso en cumplir con algunos otros compromisos de la *Declaración de Estocolmo*, relevantes a los niños y niñas víctimas de trata, principalmente el compromiso de incrementar la participación de los niños y niñas.<sup>31</sup> La Sección 8 de este trabajo analiza cómo los niños han sido involucrados en los esfuerzos para detener la trata infantil.

Es también relevante preguntarse si, al definir la trata como un hecho que engloba otras formas de explotación junto con la trata con fines de explotación sexual, *el Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU no ha promovido que los Estados implementen una gama más amplia de medidas para proteger a los niños y niñas de la explotación (y por lo tanto reducido la probabilidad que los niños sean víctimas de trata con fines de explotación sexual), o si más bien ha ampliado el foco de los donantes y agencias gubernamentales hacia una gama más vasta de formas de explotación infantil, lo que ha hecho que las medidas específicas requeridas para proteger a niños y niñas de la explotación sexual se pierdan dentro de estos esfuerzos más amplios. Existe evidencia de desarrollos en ambas direcciones.

En algunas regiones la nueva definición introdujo alguna confusión, principalmente debido a la incertidumbre acerca de qué casos que involucraban el reclutamiento de niños trabajadores debían ser considerados como “trata” (y ser prevenidos o prohibidos), antes que debido a la incertidumbre con respecto a los casos de trata con fines de explotación sexual. En África del Oeste, el término “trata” ha sido utilizado para referirse a niños y niñas transportados dentro de su país o hacia el exterior, para trabajar en ocupaciones en las que los términos del empleo los hacían enteramente dependientes de sus empleadores y en los que son tratados en forma dura, por ejemplo como trabajadores domésticos cama-adentro. Bajo esta interpretación, se ha estimado que cientos de miles, o incluso millones, de niños y niñas estarían siendo víctimas de trata. En esta región, la nueva definición puede haber distraído la atención del número menor de casos muy claros de trata con fines de explotación sexual, y haber reducido la efectividad de la acción sobre estos casos.

Una particular confusión se observa en los Estados africanos en los que el francés es la lengua oficial. En la época en que el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU

estaba siendo adoptado, y durante muchos años después, estos países utilizaron el término “tráfico” (*trafic*) para referirse a la trata infantil, en lugar del término “trata” (*traite*). En el año 2000, otro protocolo de las NNUU<sup>32</sup> utilizó el término en francés *trafic* para referirse al contrabando de migrantes. Una confusión similar fue observada en América Latina, en donde el término “tráfico” fue utilizado en español para referirse al contrabando de migrantes.

Desde 2001, como anteriormente, existe evidencia disponible que los niños y niñas que son objeto de trata con fines de trabajo forzoso, esclavitud o servidumbre (antes que específicamente con fines de explotación sexual), o reclutados en una de las peores formas de trabajo infantil, son también vulnerables al abuso sexual, y particularmente en el caso de las niñas, terminan a veces siendo explotadas sexualmente. Esto es considerado por muchos como una buena razón para ampliar los esfuerzos para detener la trata infantil más allá de los casos de explotación sexual. Los ejemplos incluyen a niñas que han sido reclutadas para trabajo doméstico pero que son sometidas a ataque sexual por alguien en el hogar en donde son empleadas, y trabajadores infantiles que escapan de un empleador abusivo y recurren a la prostitución como una estrategia de sobrevivencia. UNICEF ha argumentado que es esencial abordar la trata infantil independientemente de sus fines (y no únicamente la trata con fines de explotación sexual). Sin embargo, ha también llamado a que se implementen medidas específicas para detener la trata infantil, más que depender de esfuerzos generales contra la trata de personas:

“La tendencia de los enfoques existentes en contra de la trata, que se focalizan en elementos específicos o tipos de trata, no logran abordar el problema de la trata infantil en el contexto más amplio de los derechos del niño, dejando por lo tanto a muchos niños y niñas desprotegidos. La creciente vulnerabilidad de los niños y niñas frente a la explotación y el daño particular sufrido por los niños y niñas víctimas de trata, requieren que la trata infantil y la trata de personas adultas sean abordadas como asuntos separados. De manera de salvaguardar los derechos del niño, es necesario que existan leyes, políticas y programas focalizados en la infancia y que se integren provisiones específicas a la situación de niños y niñas en las iniciativas existentes en contra de la trata.”<sup>33</sup>

Aunque existen claros beneficios en adoptar medidas que detengan la trata infantil con cualquier propósito, existe poca evidencia publicada acerca de la proporción de niños y niñas trabajadores que experimenta abuso sexual o explotación sexual. Este tema requiere de mayor investigación de manera de identificar los factores que hacen a los niños y niñas trabajadores particularmente vulnerables frente al abuso sexual y la explotación sexual, y permitir que estos factores sean abordados.

En la medida en que el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU hace una referencia especial a “mujeres y niños” en su título, sería razonable esperar que hubiera incrementado la calidad de las iniciativas destinadas a prevenir, suprimir o castigar la trata infantil, tanto como ha mejorado las iniciativas focalizadas en mujeres adultas. Sin embargo, es muy difícil encontrar evidencia de que esto haya sido así. La declaración de UNICEF citada anteriormente se basa en la observación de que muchas iniciativas que supuestamente deberían beneficiar tanto a mujeres adultas como a niños de ambos sexos han fracasado en ello debido a que no incluyeron medidas especiales dirigidas a los niños y niñas.

El *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU es neutral en relación al género en lo que se refiere a las víctimas infantiles de trata con fines de explotación sexual. No obstante, muchos de los programas iniciados desde 2001 que focalizan en adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual, han asumido que su foco de atención deben ser las niñas. Al parecer no se han realizado suficientes esfuerzos para recoger información acerca de los niños que reciben dinero a cambio de relaciones sexuales comerciales luego de haber dejado su hogar, de manera de establecer si los mismos han sido víctimas de trata o indagar qué medidas podrían ayudar a protegerlos. Este hecho puede deberse a que la mayoría de casos formalmente identificados en algunos países como trata infantil involucran a niñas, o podría deberse a supuestos basados en prejuicios de género, e.g., que las niñas son objeto de trata con fines de explotación sexual y los niños no. Se ha publicado evidencia reciente acerca de niños varones traficados con fines de explotación sexual en países tales como la India, pero hasta ahora muy pocos programas han focalizado sus esfuerzos en ellos. Esto sugiere que las personas responsables del diseño o el financiamiento de los programas contra la trata necesitan dejar de lado ciertos prejuicios basados en el género.<sup>34</sup>

### 3. Evidencia disponible acerca de los cambios en los patrones de trata infantil desde el año 2001

Innumerables informes describiendo los patrones de trata de adultos y niños han sido publicados desde el año 2001. En términos globales, la evidencia presentada acerca de las cifras es tan confusa (y a veces poco confiable) que no es posible sacar conclusiones significativas acerca de las cifras o patrones de la trata. Consecuentemente, no es posible alcanzar ninguna conclusión con respecto a si el número de niños y niñas objeto de trata con fines de explotación sexual se ha incrementado, disminuido o mantenido igual desde el último Congreso Mundial de 2001. Esto es verdad tanto para el mundo como un todo, como para regiones en particular. Sería útil en el futuro si la mayor cantidad de data posible sobre trata de personas pudiera ser desagregada para indicar la edad en la que aquéllos concernidos fueron inicialmente objeto de trata (o al menos si ello sucedió siendo adultos o en la niñez), su sexo y, en donde ello sea claro, los fines para los que fueron objeto de trata. Es también importante que las estimaciones de nivel macro indiquen si se refieren al número de niños y niñas objeto de trata que se cree que están sufriendo explotación en un determinado momento, o el número de niños y niñas objeto de trata durante un año u otro período.<sup>35</sup>

Tanto las organizaciones regionales como los Estados han adoptado diferentes definiciones, haciendo difícil el comparar la data de distintas fuentes. Un estudio sobre los métodos utilizados para recoger y registrar data sobre personas víctimas de trata en los Estados que pertenecen a la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), incluye una observación que parece igualmente aplicable a otras regiones:

“En varios países no existen definiciones claras de términos clave tales como “trata”, “víctima de trata”, “explotación”, “explotación sexual” y “reclutamiento”, sea en las leyes o en las políticas nacionales. En algunos países existen incluso definiciones contradictorias dentro de las políticas nacionales. Esto hace muy difícil par alas agencias el definir estos términos con la finalidad de coleccionar información. Para que la información sobre la trata sea confiable, es necesario que la agencias utilicen definiciones claras y operacionales de ciertos términos clave. Para que los países miembro (de ASEAN) sean capaces de compartir su información a nivel regional, el recojo de información debe estar basado en una comprensión común de dichos términos clave”.<sup>36</sup>

Las estadísticas sobre el tráfico de personas o sobre el tráfico de niños y niñas tienden a haberse concentrado total o principalmente en casos de trata transnacional, como si la

evidencia indicase que dichos casos comprenden la mayoría de casos. De hecho, en países grandes como China e India, existe evidencia de que el número de niños y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual dentro del país, es superior al número de niños y niñas que son objeto de trata hacia el exterior.

### **3.1 Cifras de niños y niñas que son objeto de trata con fines de explotación sexual**

Desde 2001, una agencia del sistema de NNUU, la OIT, ha publicado estimaciones relevantes. En el año 2002 la OIT estimó que, en el año 2000, alrededor de 1.2 millones de niños bajo las peores formas de trabajo infantil habían sido víctimas de trata; esta estimación no se refería específicamente a niños y niñas objeto de trata con fines de prostitución o con fines de explotación sexual.<sup>37</sup> El estimado de “1.2 millones” fue subsecuentemente repetido por otras fuentes, pero se interpretó que 1.2 millones de niños y niñas estaban siendo objeto de trata cada año. Esta interpretación era incorrecta, pues la cifra solo se refería al número de niños y niñas bajo las peores formas de trabajo infantil que se creía que habían sido objeto de trata, de un lugar a otro, en el año 2000.

La desventaja de la mayoría de estimados globales es que se basan en estimaciones realizadas por otras organizaciones sobre el número de casos de trata a nivel nacional o local, utilizando distintos criterios para decidir quiénes deben ser incluidos en dichas cifras. Aunque los estimados globales son vistos como útiles por las organizaciones internacionales y agencias de financiamiento, quienes quieren decidir sobre el nivel global de su financiamiento y la proporción que deben destinar a las distintas regiones, al nivel nacional resulta esencial contar con información más detallada sobre quién está siendo víctima de trata y en qué circunstancias. Ésta es la información que resulta útil para el diseño de los programas.

Las dificultades experimentadas para recoger información en una región, Latinoamérica, sobre los niños y adultos que estaban siendo objeto de trata con fines de explotación sexual, reveló la confusión existente sobre los conceptos aplicados, lo que también ha impedido el desarrollo de investigaciones en otras regiones:

“Desde el inicio del estudio y durante el proceso de entrevista, la confusión general entre el tráfico de migrantes y la trata de personas resultó clara y, en muchos casos, fue incluso muy explícita. La misma falta de diferenciación de conceptos se encontró a nivel de las instituciones gubernamentales que entre las organizaciones de la sociedad civil.”<sup>38</sup>

Nada de esto sugiere que el número de niños y niñas objeto de trata con fines de explotación sexual sea pequeño. Sin embargo, el punto anterior pone de relieve tres problemas.:

1. Los métodos para considerar que un niño o niña en particular ha sido víctima de trata y contra dicho caso son aún tan diversos que los niños objeto de trata pueden ser contados por duplicado o ignorados; algunos Estados carecen de un método oficial para que las agencias de aplicación de la ley registren los casos de trata infantil o, de otro lado, para mantener un seguimiento de aquellos niños y niñas que se conoce que han sido víctimas de trata;
2. La información sobre la trata de personas en general ha sido rutinariamente recogida de agencias gubernamentales que no se encuentran familiarizadas con el concepto de “trata”, excepto en el contexto de mujeres y niñas que sean objeto de trata transnacional con el propósito de prostituir las; y
3. Algunos activistas, que se encontraban muy determinados a persuadir a periodistas y oficiales de gobierno a tomar acción para detener la trata infantil, extrapolaron información en base a cifras de niños y niñas víctimas sobre los que se disponía de datos, sin evidencia real para justificar sus nuevos estimados.

Esto sugiere que mucho más puede ser hecho para estandarizar los criterios y métodos utilizados para registrar los casos. En el Sudeste de Asia, el esfuerzo para realizar esto ha sido liderado por la coalición regional de ONG, la ACT de Asia contra la Trata Infantil, que reunió a organizaciones de ocho países para analizar que data estaba siendo registrada sobre niños y niñas que se sospechaba haber sido víctimas de trata y cómo las técnicas de recojo podían ser mejoradas.<sup>39</sup> La discrepancia existente en muchas regiones entre la cifra de víctimas observadas y estimadas de trata de personas y de trata infantil, sugiere que los especialistas deben ser precisos en cuanto al número de casos de trata infantil sobre los que tienen evidencia específica (e.g., niños y niñas que han sido identificados o han recibido asistencia) y que deben explicar en forma clara qué criterios utilizan para categorizar a ciertos niño(a)s como “víctimas de trata”. Ello sugiere que los especialistas deben tener cuidado de no repetir estimados de cifras sobre trata infantil a menos que sepan cómo dichos estimados fueron calculados y considerar el método empleado para ello como válido.

Junto con los estimados de la cifra total de niños y niñas víctimas de trata, se encuentran el número más específico de niños y niñas que se sabe requieren de medidas de protección, tales como la cifra de niños y niñas víctimas de trata que han recibido asistencia o categorías de niños y niñas que son conocidos por haber sido objeto de trata en proporciones importantes, tales como los adolescentes que migran por separado dentro de su país o a través de las fronteras. Estos números específicos son con frecuencia más útiles en vistas a la programación de acciones.

## 3.2 Cambios en los patrones geográficos de la trata infantil con fines de explotación sexual

Distintas regiones han sido objeto de esfuerzos intensivos para monitorear los cambios en el número de adultos y niños víctima de trata, principalmente el Sudeste de Europa y el Sudeste de Asia. Entre 2002 y 2005 las organizaciones intergubernamentales que operan en el Sudeste de Europa reportaron cambios en esta región. Estas agencias habían todas jugado un rol en responder al dramático incremento en el número de mujeres y niñas objeto de trata hacia bares y burdeles tras el inicio de conflictos armados, primero en Bosnia y Herzegovina a mediados de los años 90 y luego en la Provincia de Kosovo, administrada por las NNUU. En Kosovo fue evidente que el número de mujeres (adultas) víctimas de trata en esta provincial decreció luego que las NNUU prohibieron a los miembros de las fuerzas de paz frecuentar establecimientos que se sospechaba servían de burdeles.<sup>40</sup> Hacia el año 2005, algunas organizaciones en Kosovo informaron que había habido un incremento en el número de niñas víctimas de trata interna. Un análisis realizado por organizaciones internacionales concluyó: “Un mayor número de casos de trata de niñas fue identificado en Kosovo en 2003/2004. Este hecho no necesariamente refleja un incremento en el número de víctimas de trata infantil, sino mas bien que una mayor atención está siendo brindada a este problema por las instituciones involucradas”.<sup>41</sup>

En otras regiones, la evidencia alguna vez sugirió que el número de niños y niñas víctimas de trata se estaba incrementando, cuando, en la práctica, distintos tipos de casos estaban siendo categorizados como “trata” por la primera vez, o nueva y mayor sólida investigación estaba identificando un mayor número de niños objeto de “trata” que anteriormente. Similarmente, el incremento en el número de personas procesadas por el delito de trata infantil puede significar un incremento en el número de niños y niñas víctimas de trata, pero puede también simplemente reflejar cambios en las leyes, que el entrenamiento de los encargados ha derivado en una mejora en la detección de casos, o que el cargo de “tratante” está siendo ahora formulados contra sospechosos que antes hubieran sido acusados de otros delitos.

## 3.3 Otra evidencia relevante

Las cifras y patrones regionales son sólo una categoría de información que nos permite entender qué es lo que está pasando y mejorar nuestras respuestas frente a la trata infantil. Otros temas en los cuales la evidencia recogida desde 2001 ha ayudado a mejorar la respuesta son:

- Las características de los niños y niñas objeto de trata, que ayuda a predecir qué categorías de niños y niñas tienen mayor probabilidad de devenir víctimas de trata en el futuro;
- Técnicas utilizadas por los tratantes de niños y niñas para controlar a sus víctimas;
- Características de los tratantes; y
- Características de los individuos que pagan por tener sexo con niños y niñas, incluyendo sus motivaciones.

La investigación sobre las características de los niños y niñas que han sido víctimas de trata necesita enfocarse en niños y niñas de un lugar o país específicos si es que la misma ha de servir para focalizar las iniciativas de prevención en niño(a)s y comunidades específicos. Por ejemplo, en un país la información sobre los niño(a)s víctimas de trata que reciben asistencia reveló que entre los niño(a)s que habían vivido anteriormente bajo cuidado de instituciones antes de ser víctimas de trata se presentaba una proporción desproporcionadamente elevada de casos de trata. En otro país, eran más bien los niño(a)s que pertenecían a un grupo minoritario particular los que eran víctimas de trata en números desproporcionadamente elevados.<sup>42</sup>

La información acerca de técnicas utilizadas para controlar a las víctimas infantiles de la trata ayuda a identificar a los niño(a)s y a evaluar qué métodos deben ser empleados para retirarlos del control de los tratantes. El involucramiento de hombres jóvenes que prometen amor o matrimonio, pero cuya intención es hacer dinero prostituyendo a una amiga, ha sido documentado en distintos países, principalmente en Holanda, en donde tales hombres jóvenes han sido denominados “chicos cariñosos” (*loverboys*).<sup>43</sup> En estos casos, garantizar el retiro de las víctimas infantiles requiere de métodos distintos en relación a aquéllos que resultan apropiados cuando un niño es mantenido en cautiverio o en condiciones de servidumbre por deudas.

Los detalles acerca del perfil de los tratantes ayuda a focalizar las iniciativas en contra de la trata. La información recogida sobre los tratantes ha confirmado que, en muchas áreas, éstos no corresponden a los estereotipos descritos en el material de sensibilización. Evidencia recogida desde los años 90 indica que en algunos lugares las mujeres realizan la trata de niños y niñas en igual o mayor número que los varones y que en algunos lugares los parientes del niño(a) están involucrados en una proporción significativa de los casos de trata infantil. Sin embargo, la disponibilidad de esta evidencia no ha evitado el uso de material publicitario que continua presentando los mismos inadecuados estereotipos. Detener el uso estereotipos inadecuados dentro del material de sensibilización continua siendo un proceso lento, incluso cuando éstos hayan desorientado a adolescentes con respecto a de qué tipo personas deben sospechar de ser tratantes. . Alertar a los niños y niñas en forma responsable con respecto a la posibilidad de que sus parientes puedan hacerlos víctimas de trata, plantea un desafío particular.

Un estudio sobre niñas y mujeres de Nepal, que fueron objeto de trata hacia burdeles en ciudades hindúes proveyó información acerca del perfil y los motivos de hombres y muchachos que pagan por sexo con niñas menores de 18 años. La información podría ser útil al diseñar iniciativas para influenciar a estos hombres y muchachos. El estudio observó una disminución en el número de hombres de clase media que visitaban burdeles en el período de 1998/2000 a 2005 y observó que el mayor grupo de hombres que pagaban por sexo consistía de trabajadores migrantes (“obreros”) cuyas mujeres habían permanecido en las aldeas de sus esposos mientras ellos iban a la ciudad a trabajar. Las conclusiones del estudio sobre la “demanda de los clientes” fueron importantes en la planificación de iniciativas destinadas a influenciar la “demanda” comercial de sexos en las dos ciudades en donde se focalizó el estudio:

“Los criterios más comunes entre los clientes para seleccionar a una niña o mujer (o buscar un burdel que les provea de una) pueden ser resumidos en tres adjetivos: “joven”, “fresca” y “diferente”. Para los clientes “joven” significaba con una edad de 15 a 20 años. De acuerdo a las actitudes en relación a la infancia y a las mujeres prevalentes en el Sur de Asia, una persona de sexo femenino de 15-16 años de edad (es decir, en período post-puberal) era considerada como los clientes como una adulta y no como una niña.”<sup>44</sup>

## 4. La aplicación de la ley

Desde 2001, muchos Estados han adoptado nuevas leyes sobre el tema de la trata de personas. Estas definen la trata de personas como un delito o también otros delitos más específicos, tales como la trata infantil o el reclutar a un niño o niña para la prostitución. A nivel regional e internacional, han habido esfuerzos para establecer estándares mínimos concerniendo la manera en que los sistemas de justicia penal deben responder a los casos de trata de personas, aunque aquéllos aún no comprenden un enfoque específico para los casos de niños y niñas.<sup>45</sup> Durante los últimos siete años han visto la luz asimismo numerosos programas de entrenamientos de oficiales de aplicación del ley, en todos los temas desde técnicas para el recojo de evidencia (de crímenes involucrando el abuso sexual de niños o la trata de personas) hasta medidas para hacer los procedimientos legales más amigables a los niños y niñas. ¿Es que los cambios en la legislación y los entrenamientos han tenido los resultados esperados, tales como un incremento en el número de condenas a tratantes infantiles o una reducción en la cifra de niños y niñas víctimas de trata? ¿O es que los cambios han sido realizados primariamente en respuesta a la presión internacional, ahí en donde la legislación existente hubiera sido suficiente se haber sido implementada de manera más metódica? Es difícil alcanzar una conclusión firme sobre este punto. Aún cuando las estadísticas disponibles indican que el número de procesos legales exitosos en casos de trata infantil ha aumentado, parece ser que ello es a veces porque algunos procesos han sido “re-etiquetados” como casos de trata de niños y niñas.

### 4.1 Legislación nacional

El *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU ha sido aquél entre varios nuevos instrumentos internacionales que ha tenido la influencia más importante sobre la legislación nacional relacionada con la trata de personas que ha sido adoptada desde 2001. Sin embargo, la manera en que la definición de trata de personas se ha reflejado en las leyes nacionales ha variado considerablemente. La mayor parte de la nueva legislación sobre trata ha cubierto delitos que involucraban tanto a adultos como a niño(a)s, mientras que alguna legislación ha sido específica a la niñez. En términos generales, las nuevas leyes sobre trata caen en alguna de las siguientes cuatro categorías:

1. Leyes que adoptan el mismo fraseo que el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU al definir el delito de trata e personas. Si bien estas leyes son conformes con el estándar internacional, a menos que sean complementadas por reglas o por un comentario, estas leyes presentan la desventaja de que es difícil para los oficiales

- encargados de la aplicación de la ley saber cómo aplicar la ley al nivel operacional si no resulta claro qué evidencia debe ser presentada para probar que el delito de trata infantil ha sucedido.
2. Leyes que reflejan el fraseo del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU en lo que concierne al caso de los adultos, pero que retienen referencias al empleo de medios abusivos de control en lo que concierne a los niño(a)s. Esto significa que, para que estos casos sean categorizados como “trata”, los oficiales de aplicación de la ley deben ser capaces de demostrar que los niños menores de 18 años han sido sometidos, como los adultos, a medios abusivos de control mientras fueron reclutados o trasladados. Los casos de niño(a)s sometido(a)s a medio abusivos deben ciertamente ser categorizados como delito de trata, pero el uso de medios abusivos debiera ser considerado como un agravante del crimen cometido y no como un elemento esencial del mismo.
  3. Países que han reformado las leyes existentes sobre la trata de mujeres y niñas hacia la prostitución, de manera de cubrir también el caso de hombres y niños, sin mencionar otras formas de explotación.
  4. Países, tales como la República de Benin, que han incorporado el concepto “peores formas de trabajo infantil” en su legislación sobre la trata de personas.<sup>46</sup>

Otros Estados han mantenido las leyes existentes, que se enfocan exclusivamente en la trata hacia la prostitución, o están considerando todavía qué cambios legales realizar. Se ha destinado mucho tiempo y esfuerzo en desarrollar nueva legislación, aunque en muchos Estados los actos involucrados en la trata infantil con fines de explotación sexual eran ya delitos punibles bajo las leyes existentes. Podría haber, en teoría, algunos beneficios para los niños y niñas concernidos si las nuevas leyes les garantizaran una mejor protección o garantizaran que aquéllos recibieran un pago por los daños sufridos. No es claro, sin embargo, que este sea el caso.

La ley contra la trata que ha recibido la mayor atención internacional es la ley de los Estados Unidos de Norteamérica denominada *Acta de Protección de Víctimas de Trata* de Octubre de 2000 (TVPA). Esta ley norteamericana modificada, que prohíbe la trata de personas hacia, fuera o dentro de los Estados Unidos, contiene también provisiones para alentar iniciativas por parte de otros Estados para detener la trata. El acta distingue entre “formas severas de trata” y otras formas de trata de personas, una distinción que no se encuentra en otros Estados. Una de las “formas severas” fue definida como “la trata con fines sexuales, en la que un acto sexual de naturaleza comercial es inducido por fuerza, fraude o coacción, o en el que la persona inducida a realizar dicho acto no ha cumplido aún los 18 años de edad”.<sup>47</sup> Las actividades que la ley norteamericana puso en funcionamiento fuera de ese país son descritas en la sección 6 de este trabajo, que aborda el tema de la prevención.

¿Qué acciones adicionales se necesitan ahora para garantizar que legislación apropiada

sea adoptada? Una lección obvia es que, en lugar de copiar el fraseo de instrumentos internacionales dentro de la legislación de los países, la legislación debe contener una definición clara de los delitos relacionadas con el abuso sexual, la explotación y otros conceptos relacionados, junto con penas suficientemente severas. Es esencial garantizar que toda intención de conducir a los niños y niñas hacia tal situación, independientemente de que ésta se encuentre formalmente definida como trata o no, sea considerada un delito penal. Asimismo, debe constituir una prioridad mayor que en los últimos siete años, el definir los delitos de una manera que permita a los oficiales de aplicación de la ley recoger evidencia de que estos crímenes han sido cometidos.<sup>48</sup>

## 4.2 Respuestas de la justicia penal

Se sabe que los oficiales encargados de la aplicación de la ley con frecuencia encuentran más expeditivo el formular cargos por delitos menores contra personas sospechosos de trata, tales como “corrupción de menores” o “asistencia a un menor para ingresar ilegalmente a un país”. Esto sucede porque recoger evidencias para garantizar la condena de los sospechosos resulta más fácil en el caso de esos delitos. Esto puede significar que el niño o niña víctimas no sean reconocidos como “víctimas de trata” y que consecuentemente no reciban una asistencia ni compensación adecuadas. En efecto, existe el riesgo que los niño(a)s víctimas de trata vean denegado su acceso a la justicia debido a la manera en que se ha formulado las leyes y en función a la economía del sistema de justicia penal.

Las Embajadas del gobierno de los Estados Unidos en el extranjero colectan información acerca de las investigaciones penales y procesos legales vinculados con casos de trata de personas y sus hallazgos son publicados anualmente en el Informe sobre Trata de Personas (TIP) emitido por el Departamento de Estado de los Estados Unidos (ver sección 6.4). Sin embargo, este reporte no desagrega las estadísticas para indicar cuántos procesos conciernen a personas que han explotado a niño(a)s, o si la trata fue con fines de explotación sexual u otros propósitos.

La falta de especialización para identificar a los niño(a)s víctimas de trata (ver sección 7) ha sido un impedimento para detectar delitos que involucran la trata infantil. Entrenar a los oficiales encargados de la aplicación de la ley de todas las distintas agencias que tienen un rol que jugar en este problema, ha sido de ayuda en algunos países, pero salvo que el Estado o los directivos de las agencias encargadas de la aplicación de la ley adjudiquen los recursos necesarios para buscar e identificar a los niño(a)s víctimas de trata, el entrenamiento probablemente no derive en un incremento del ratio de casos detectados.

### 4.3 Esfuerzos para hacer el sistema de justicia penal más amigable a los niños y niñas

En teoría, es claro qué necesita ser llevado a cabo para mejorar la eficiencia de los sistemas de justicia penal al tiempo que se protege a los niños y niñas víctimas de trata. *Los lineamientos sobre Justicia en asuntos que involucran a Niños Víctimas y Testigos de Crímenes* de las NNUU (2005) establecen “buenas prácticas basadas en el consenso sobre conocimientos contemporáneos y normas, estándares y principios relevantes de carácter internacional y regional.”<sup>49</sup> Los expertos reunidos en el Centro Innocenti de UNICEF en Abril de 2008 resumieron los pasos a ser tomados diciendo que,

“...se debe establecer procedimientos judiciales amigables a los niños y niñas de manera de evitar la doble victimización de los niños durante el proceso judicial – tales como evitar todo contacto innecesario con los criminales, garantizar la privacidad y el apoyo al bienestar psicológico del niño a través del uso de procedimientos in camera, proveer protección y compensación adecuada a las víctimas, y acelerar los largos procesos legales a través de cortes sumarias amigables a los niño(a)s y el uso de video testimonios grabados”.<sup>50</sup>

Esto es más fácil de decir que de hacer. Los esfuerzos para procesar a los tratantes (de niños y adultos) han sido afectados en muchos países por la falta de voluntad de las víctimas y testigos para testificar en su contra. Esto a veces se debe al temor a represalias contra ellos mismos o sus seres queridos. Sin embargo, a veces parece también que ello tiene tanto que ver con los procedimientos de la justicia penal como con las amenazas de violencia por parte de los tratantes. Se considera que hacer los procedimientos penales más amigables a los niño(a)s facilitaría el trabajo de los encargados de la aplicación de la ley y aseguraría un mayor número de condenas a los tratantes de niños y niñas. Desde un punto de vista distinto, si el procedimiento penal no es amigable a los niño(a)s, los consejeros o abogados que apoyan a un niño(a) que ha sido víctima de trata pueden concluir razonablemente que proveer evidencia y participar en el procesamiento de un sospechoso de trata no se encuentra necesariamente dentro del mejor interés para el niño.

La importancia de entrenar a los oficiales encargados de la aplicación de la ley de manera que desarrollen entrevistas forenses amigables a los niño(a)s ha sido enfatizada en forma repetida durante los últimos siete años.<sup>51</sup> Materiales de entrenamiento desarrollados por el Grupo Europeo de Aplicación de la Ley de ECPAT, señalan el desarrollo en Holanda de técnicas de entrevista policial para niño(a)s que han sido víctimas de abuso sexual. Dentro del sistema legal holandés, los niño(a)s no son interrogados en la Corte. Los testigos

son interrogados por la policía, y otras instancias de la justicia penal se basan en esas entrevistas. Las transcripciones de esas entrevistas son presentadas ante el juez instructor como evidencia, y las grabaciones se encuentran disponibles como evidencia de soporte que puede ser mostrada al fiscal, el abogado de la defensa o el juez en la Corte.<sup>52</sup> Los materiales de entrenamiento ponen de relieve los beneficios de entrenar a especialistas en la aplicación de la ley junto con trabajadores sociales y otras personas responsables por el cuidado de niño(a)s abusado(a)s (los que tienen experiencia relevante a compartir con los encargados de aplicar la ley), de manera de constituir “grupos con múltiples partes interesadas”. Este tipo de entrenamiento ha sido desarrollado en la mayoría de países del Sudeste de Europa y viene actualmente siendo desarrollado en países del resto de Europa.

El uso de técnicas amigables a los niño(a)s ha sido reportado en otras regiones, aunque su utilización se encuentra lejos de ser universal. En Tailandia por ejemplo, los niños que se cree que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual pueden ser entrevistados en un lugar adecuado para ellos, y en presencia de un psicólogo o trabajadora social. Si se requiere que provean evidencia en la Corte, las preguntas pueden ser formuladas a través de un psicólogo o trabajadora social de manera de evitar que los niño(a)s se sientan acosado(a)s por preguntas inapropiadas y de manera de poderles explicar las preguntas difíciles.<sup>53</sup> Los lineamientos adoptados por UNICEF (ver la sección 7 de este trabajo) ponen de relieve que un guardián legal temporal u otra persona responsable de defender el interés superior del niño, deben de estar siempre presentes cuando una víctima de trata se entrevistada para los fines de la justicia penal.

Otros aspectos de los procedimientos judiciales han intimidado a las víctimas infantiles y testigos, tal como han intimidado a víctimas adultas. Por ejemplo, las víctimas y testigos han sido a veces dejadas esperando fuera de las salas judiciales, en zonas públicas de espera en donde pueden ser intimidados por personas cercanas a los tratantes. En otros casos, los periodistas han revelado la identidad de niño(a)s víctimas de trata envueltos en procedimientos judiciales (en algunos casos porque el juez no ha hecho ningún esfuerzo para mantener en secreto la identidad de los niño(a)s y en otros violando una orden de la Corte). En un país del Sudeste de Europa, las víctimas adolescentes que proveyeron evidencia al fiscal, lo que ayudo a garantizar la condena de los tratantes, reportaron que habían sufrido posteriormente represalias. En un caso, la represalia provino del tratante mismo, luego de su liberación tras una condena de corta duración (la víctima no recibió ninguna protección por parte de las autoridades), y en otro caso, la represalia provino de los socios del tratante mientras éste estaba cumpliendo su condena.<sup>54</sup> Ambos casos ponen de relieve la importancia de realizar evaluaciones de riesgo para todos los niño(a)s que hayan sido víctimas de trata y la obligación de los oficiales encargados de la aplicación de la ley de proteger a los niño(a)s de posibles represalias, tanto durante como después de los procesos legales.

Una variedad de técnicas han sido utilizadas para reducir la probabilidad de represalias por parte de los tratantes. Algunas de las técnicas que han sido sugeridas, tales como no revelar la identidad de las víctimas y testigos a los acusados o a su abogado, parecen ser incompatibles con el derecho de los acusados a un juicio justo.<sup>55</sup> Otras técnicas garantizan protección para las víctimas infantiles y los testigos, al tiempo que no atentan contra el derecho a un juicio justo, tal como por ejemplo, que las Cortes escuchen el testimonio de los niño(a)s a través de un sistema de video.

#### **4.4 Compensación o pago de daños a niño(a)s víctimas de trata con fines de explotación sexual**

Aunque se ha dado cierto progreso en el desarrollo de técnicas para proteger a los niño(a)s durante los procesos penales, ello es menos aparente en lo que concierne a obtener justicia para las víctimas infantiles de la trata. Esto significa castigar a aquellas personas responsables del abuso al niño(a) así como proveer un remedio apropiado para el niño(a) que ha sido víctima de un crimen. Los remedios incluyen pagos por daños o compensación, poco de lo cual ha sido reportado como aplicado a casos de niños víctimas de trata con fines de explotación sexual.<sup>56</sup>

Algunos países han dado pasos para mejorar los pagos de compensaciones. Por ejemplo en las Filipinas el producto de las multas aplicadas a raíz de la ley anti-trata es colocado en un fondo para pagar los servicios brindados a niños y adultos víctimas de trata.<sup>57</sup>

¿Existen razones para que haya habido poco progreso en otorgar compensaciones por daños a los niño(a)s víctimas de trata? ¿Sucede esto porque las Cortes consideran que resulta innecesario o inapropiado ordenar compensaciones para niño(a)s que han ganado dinero para los tratantes debido a la actividad sexual comercial, aún si aquéllos por definición han sufrido daños como resultado de dicha actividad y deben tener derecho a una compensación moral o material? Si es así, sería necesario recordar que es difícil para los niño(a)s relanzar sus vidas en ausencia de una compensación.

## 5. Previniendo la trata de niños y niñas

Dos métodos utilizados antes del año 2001 para impedir que los niños y niñas sean víctimas de trata con fines de explotación sexual parecen ser aún los más populares:

1. Proveer información acerca de casos de niñas y niños que han sido víctimas de trata al público en general, a los padres de adolescentes y a los mismos adolescentes, ilustrándolos acerca de los riesgos de viajar lejos de casa o fuera del país.
2. Romper las redes de trata a través de la aplicación de la ley, de manera de evitar que el reclutamiento ocurra y que los potenciales tratantes sean detenidos.

Desde el año 2001, una variedad de otros métodos han sido intentados, en particular conocer más acerca de las características de los niños y niñas víctimas de trata de manera de comprender qué los hace vulnerables a los tratantes y focalizar las acciones preventivas en otros niños y niñas con características similares. Aunque el desarrollo de campañas de sensibilización fue una reacción obvia en los años 90, en ausencia de otros métodos, desde el año 2001, se ha aprendido mucho acerca de las circunstancias en las que las campañas de información pública y otros métodos preventivos pueden o no ser efectivos. A pesar de ello, los donantes y gobiernos parecen estar inseguros con respecto a qué métodos preventivos son suficientemente efectivos para justificar su apoyo adicional.

En las dos secciones previas se ha comentado acerca de los desafíos relacionados con la detección y condena de los tratantes, así como en establecer si los ratios de condena se han incrementado. Los supuestos de que al encarcelar a los tratantes (o romper sus redes) nos desharemos de ellos y que la condena de los tratantes desalentará a otras personas de involucrarse en acciones de trata, no han probado aún ser correctos.

### 5.1 El desafío de comprender las causas de la trata infantil

Prevenir la trata de niños y niñas significa identificar y abordar sus causas. Existe por lo general una multitud de causas en distintos lugares, algunas involucrando a individuos, otras a nivel de la comunidad o del Estado, y otras que involucran a la economía nacional o incluso, internacional. Los factores que facilitan la trata de niños y niñas son igualmente diversos, incluyendo la corrupción, actitudes hacia los niños y niñas (particularmente hacia niños “extranjeros” que provienen de fuera de una comunidad) y las brechas en los sistemas que los Estados y comunidades han implementado para proteger a niños y niñas del abuso.

UNICEF y otras instituciones han alentado a los Estado a identificar las limitaciones de sus sistemas de protección infantil, lo que ha favorecido que no se pueda impedir que los niños y niñas sean víctimas de trata.<sup>58</sup>

A la fecha, existe poco acuerdo con respecto a la terminología a ser utilizada: “causas estructurales”, “factores facilitadores”, etc. De una parte, los niños y niñas son reclutados y explotados en contextos socio-económicos y culturales particulares, con frecuencia signados por la pobreza, el patriarcado y la percepción por parte de los jóvenes de que deben migrar a otro lado para ganarse la vida. Estos factores son a veces descritos como “causas estructurales” de la trata, que requieren mucho más que un programa anti-trata para ser resueltas. De otra parte, se encuentra que los niños y niñas víctimas de trata con frecuencia ha experimentado formas particulares de abuso antes de ser objeto de trata, por ejemplo, violencia familiar. En tales casos, el desarrollo de acciones más proactivas por parte de los trabajadores sociales podrían reducir los niveles de abuso y la probabilidad que los niños y niñas dejen el hogar. Puede tomar décadas el sacar a una comunidad de la pobreza, mientras que se puede colocar trabajadores sociales en una comunidad en forma más rápida y a un costo comparativamente pequeño.

Los factores que facilitan la trata de niños y niñas son tan diversos que no existe una solución de “talla única”. Las técnicas deben variar en los distintos lugares en donde el reclutamiento, tránsito y explotación tiene lugar. Con respecto a la prevención, ésta no sólo debe incidir en los niños y niñas objeto de trata con fines de explotación sexual, sino en un grupo más amplio de gente joven.

## **5.2 Las campañas de sensibilización pública**

La información alertando acerca de las maneras en que los niños y niñas pueden ser víctimas de trata ha sido presentada en muchos distintos formatos: películas y spots televisivos de costo elevado, páginas Web, teatro callejero, dibujos animados y medios relativamente baratos tales como afiches y volantes producidos en lenguaje adaptado al nivel de comprensión del público objetivo. Un resultado que se ha reportado es que en ciertas regiones el público, incluyendo las personas menores de 18 años, se encuentra saturado de esta información.<sup>59</sup>

Los mensajes contenidos en los materiales de sensibilización varían grandemente. Con frecuencia el énfasis ha sido colocado en asustar a los jóvenes de manera que se den cuenta que pueden ser objeto de trata o en movilizar al público para que comprenda el carácter horrendo del abuso que implica la trata. El mensaje resultante es que generalmente la migración es peligrosa y que la gente joven debe ser desalentada de dejar el hogar. Este

mensaje es consistente con las políticas gubernamentales de algunos Estados, que desalientan la migración irregular, pero no es uno que necesariamente sea tomado seriamente por la gente joven que busca un futuro mejor para sí misma.

Un ejemplo de Costa Rica indica cómo una ONG organizó sus actividades para implementar una campaña focalizada de información. La Fundación Paniamor quería desarrollar una mejor comprensión de los patrones de trata infantil con fines de explotación sexual de manera de focalizar en los niños y niñas y en las áreas con mayor riesgo de verse afectados. La Fundación hizo esto participando de un ejercicio de mapeo para identificar las rutas a través de las cuales los niños y niñas transitaban dentro de Costa Rica y hacia o desde países aledaños. Ello permitió identificar dos rutas principales entre las fronteras norte y sur del país y la capital, San José, y otros lugares en los que los niños y niñas en movimiento se encontraban en alto riesgo. A continuación se desarrolló una campaña de información (diseñada por una empresa de publicidad), titulada “¡Detrás de una promesa de trabajo puede haber un destino doloroso!” La campaña estaba dirigida a adolescentes mujeres, de manera de incrementar su conciencia acerca de los riesgos y permitirles resistir las “aparentemente tentadoras ofertas de trabajo o viajes que podrían llevarlas hacia la explotación en la industria del sexo”. Catorce ómnibus con información sobre la campaña circularon durante los siguientes cuatro meses en áreas asociadas con las rutas de la trata.<sup>60</sup>

Una publicación de ECPAT describiendo la campaña remarca que la Fundación Paniamor recibió más de diez llamadas telefónicas por semana como resultado de la campaña, así como más reportes sobre casos de explotación sexual infantil. Sin embargo, como en otras descripciones de campañas similares, la publicación reporta principalmente los “productos” de la campaña (e.g. número de volantes distribuidos, número de personas contactadas, etc.) más que los resultados de la misma (tales como las diez llamadas semanales adicionales y si la campaña alcanzó otros objetivos).

Algunas importantes lecciones han sido obtenidas acerca de las campañas de sensibilización pública desarrolladas desde el año 2001. El ejemplo de la Fundación Paniamor demuestra que las campañas tienen un mayor impacto si son precedidas por una evaluación o estudio de necesidades. Some important lessons about awareness raising campaigns have been learned since 2001. Comentando acerca de las campañas de sensibilización pública sobre el abuso sexual y la explotación de niño(a)s en Europa, la conclusión de un programa financiado por la Comisión Europea fue que:

“...las campañas de sensibilización hacia el público en general no ayudan a la comprensión del fenómeno. Pueden de hecho crear temor o contrariamente, un

sentimiento de falsa seguridad y no llevan al desarrollo de acciones protectivas informadas. Las campañas focalizadas en públicos específicos, con mensajes claros, tienen mayor probabilidad de ampliar la comprensión de distintos grupos de personas que pueden luego actuar directamente para proteger a sus niños y niñas, incluyendo maestros, padres de familia y, por cierto los propios niño(a)s y gente joven”.<sup>61</sup>

En el Sudeste de Europa, una lección adicional es que las campañas de información pública necesitan estar basadas en información precisa. En la República de Moldova, se reportó que muchos adolescentes creían (en 2005) que la destinación hacia la cual eran trasladadas la mayoría de niñas víctimas de trata era Turquía.<sup>62</sup> Sin embargo, las estadísticas referidas a niños y niñas asistidos entre 2003 y 2004 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) revelaron que el mayor número de Moldavos menores de 18 años que habían recibido asistencia, habían retornado de una experiencia de trata en Rusia.<sup>63</sup> El proveer información que confundía a las personas sobre los riesgos asociados con una destinación en particular hacía más difícil para las personas jóvenes el planificar viajes al exterior en base a información precisa.

### **5.3 Educación**

En varios países del Sudeste de Europa, la OIM y otras instituciones han introducido información acerca de la trata y la migración dentro del curriculum escolar. En algunos países hubo objeciones a ello, principalmente basadas en el hecho de que esto significaría hablar sobre sexo y abuso sexual en la escuela. Intentar criar a los niños y niñas sin brindarles información acerca del abuso sexual y la explotación evidentemente reduce sus oportunidades de aprender cómo contrarrestar y evitar el abuso. Sin embargo, lograr un balance adecuado es a veces controvertido. Ha habido también iniciativas para dar a los niños en edad escolar habilidades que se espera reducirán la probabilidad de que sean objeto de trata. Se ha puesto mucho énfasis en enseñar habilidades para la vida a gente joven<sup>64</sup>, lo que debería traer beneficios a los niños y niñas en una variedad de circunstancias.

### **5.4 Monitoreo e información pública sobre los esfuerzos en contra de la trata**

Monitorear y reportar públicamente acerca de los niveles de la trata infantil o abusos similares y las respuestas a cargo de agencias gubernamentales (y de otras organizaciones) tiene un

efecto preventivo cuando ello alienta las mejoras en la respuesta. ECPAT Internacional ha publicado una serie de Informes Globales de Monitoreo, comentando el progreso (o la falta de éste) en implementar la Agenda para la Acción de Estocolmo en distintos países. Estos informes presentan la información disponible acerca de patrones de trata infantil con fines de explotación sexual y acerca de la explotación sexual de niños y niñas, el desarrollo de los Planes Nacionales de Acción (PNA), los esfuerzos preventivos y de protección y otras iniciativas.

Los Estados Unidos se han embarcado en un ejercicio similar a partir de 2001, publicando un informe anual acerca de los esfuerzos para combatir la trata de personas en países alrededor del mundo (pero no en el mismo Estados Unidos). El Acta de Protección de Víctimas de Trata, que fue adoptada por USA en el año 2000, estableció cuatro estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, que se espera que los gobiernos de otros países cumplan.<sup>65</sup> El informe anual del Departamento de Estado de USA comenta sobre la medida en que los distintos países alcanzan estos estándares y los clasifica en cuatro categorías.<sup>66</sup> Sin embargo, este informe es sobre la trata de personas en general, antes que específicamente sobre los niños y niñas o sobre la trata infantil con fines de explotación sexual. El informe contiene una gran cantidad de información, pero no desagrega suficientemente la información para identificar tendencias que afecten a las niñas o los niños objetos de trata con fines de explotación sexual. El informe, según el Departamento de Estado de USA, es una contribución a la prevención, pero es criticado por algunos observadores por favorecer a aliados de USA e injustamente condenar a Estados que tienen malas relaciones con los Estados Unidos.

## **5.5 Técnicas preventivas en áreas de las cuales provienen los niños y niñas víctimas de trata**

### **5.5.1 Identificando a los niños y niñas en situación de riesgo particularmente elevado**

La experiencia enseña que es útil identificar a los niños que se encuentran con un nivel de riesgo más elevado de ser víctimas de trata que otros niños. Identificar a este grupo es un primer desafío. Desarrollar técnicas preventivas efectivas es un segundo desafío, particularmente cuando el grupo en riesgo es grande (tal como todos los adolescentes que migran a otro país). Ello también abre interrogantes acerca de la proporcionalidad de las iniciativas preventivas, e.g., cómo garantizar que las medidas para prevenir la trata infantil sean proporcionales con el riesgo que enfrentan los niños y niñas.

Como un primer paso, los programas anti-trata han reunido información de niños y niñas que han sido víctimas de trata de manera de establecer qué características o experiencias incrementan su vulnerabilidad. Qué medidas preventivas resulten apropiadas depende de qué factores sean identificados y cómo éstos puedan ser abordados. Las características relevantes pueden incluir:

- La identidad del niño o niñas (e.g., si éstos pertenecen a un grupo étnico en particular);
- Los lugares de residencia o status socio-económico de su familia; o
- Sus experiencias de abuso, tales como la violencia familiar (aunque el niño que ha sido luego víctima de trata haya sido o no marcado por el abuso).

En muchos casos, los investigadores concluyeron que los niños y niñas que habían sido víctimas de trata habían optado por dejar el hogar ellos mismos. Los investigadores decidieron que era esencial entender los diversos factores que persuaden a millones de niños y niñas de dejar el hogar o moverse de una aldea a un pueblo o de un país a otro, sin ser acompañados por sus padres. Entre estos niños y niñas migrantes ha sido posible concluir que algunos presentan características que hacen más probable que terminen en la explotación sexual que otros. La investigación cuantitativa para identificar las características relevantes debe evitar ser simplista (por ejemplo, en un país los investigadores remarcaron que las niñas y mujeres jóvenes que han sido objeto de trata eran más ambiciosas que el promedio, pero esto no sugiere qué método preventivo podría ser aplicado). En África del Oeste y en otras regiones, la investigación ha demostrado que no fueron los niños o niñas más pobres de comunidades rurales pobres aquéllos que fueron víctimas de trata, sino aquellos niños y niñas que provenían de familias con suficientes recursos para migrar a las ciudades. Un especialista ha remarcado de que ésta es una lección clave aprendida durante la década pasada, que debería influenciar los esfuerzos preventivos: No son los “más pobres entre los pobres” quienes se convierten en víctimas de la trata, sino aquéllos que tienen suficiente dinero, suficiente educación y suficiente esperanza en el futuro, de manera de estar abiertos a moverse o a buscar activamente moverse de país.<sup>67</sup>

En algunos países, no se ha desarrollado suficientes investigaciones para identificar los factores relevantes, lo que significa que los factores causales focalizados son muy amplios (e.g. la pobreza). Sería útil que las organizaciones con experiencia en desarrollar este tipo de investigaciones compartieran en forma más sistemática con otras instituciones sus técnicas de investigación y hallazgos.

### 5.5.2 Promoviendo oportunidades de sustento

Los niños y niñas en situación de alto riesgo y sus familias se han beneficiado de esfuerzos para promover oportunidades económicas (de manera de reducir la presión sobre los niños para migrar o sobre sus padres de enviarlos fuera del hogar). Las actividades de generación de ingresos desarrolladas en áreas de origen de los niños y niñas incluyen la provisión de fondos o micro-créditos (a los adolescentes o a sus padres), la creación de empleo, consejería vocacional y entrenamiento vocacional.<sup>68</sup> Dichas actividades deben ser acompañadas por iniciativas que hagan a los padres y a los niños y niñas conscientes de los riesgos de la trata y reduzcan la probabilidad que, una vez que su status financiero mejore, dejen el hogar para buscar mejores oportunidades en otros lugares, en circunstancias en que todavía son vulnerables ante los tratantes.

El grado en el que las oportunidades de generación de ingresos estén focalizadas en los propios jóvenes o en la comunidad más amplia en la que viven éstos, varía. Algunos programas han asumido que al incrementar el ingreso promedio de los hogares o promover la independencia económica de las mujeres en la comunidad, se reducirá la probabilidad de que las niñas sean objeto de trata. Sin embargo, dichos programas pueden no estar focalizados suficientemente en los niños y niñas en riesgo, de manera de tener el efecto deseado. En África del Oeste, algunas ONG han utilizado micro-créditos o pequeños fondos exitosamente para permitir a adolescentes mujeres generar un ingreso por ellas mismas, mientras continúan viviendo con sus familias,<sup>69</sup> antes que ser presionadas a migrar o a casarse.

### 5.5.3 Consejo sobre precauciones por parte de adolescentes migrantes

Algunas acciones han sido extraídas de los intentos para hacer la migración más segura, proveyendo a los adolescentes de consejos prácticos sobre cómo hacer frente a los riesgos, más que simplemente decirles algo sobre los riesgos y luego esperar que esto los detendrá de su decisión de dejar su hogar. Permitir que los jóvenes migrantes permanezcan con sus padres y reducir su temor a contactar a los oficiales encargados de la aplicación de la ley son dos técnicas que pueden ayudar a mantener seguros a los adolescentes que viven por su cuenta. Los rápidos cambios en la tecnología de la información, particularmente el acceso a teléfonos celulares, ha ayudado a que los niños y niñas permanezcan en contacto y reduzcan sus sentimientos de aislamiento luego de llegar a un sitio desconocido. Sin embargo, a pesar de los cambios tecnológicos, desde el punto de vista de los padres de familia o parientes que quedan en casa, un vasto número de jóvenes migrantes “desaparecen”. Inevitablemente, aquéllos que llegan o permanecen en un país extranjero en forma irregular temen que cualquier contacto con las fuerzas de la ley puede conducir a su detención y expulsión, más que a su protección.

Los donantes asociados con gobiernos comprometidos a desalentar la migración irregular no muestran disposición (aunque esto no sea una sorpresa) a promover esfuerzos para hacer que la migración irregular sea más segura. En mayo de 2007 la OIT lanzó la campaña “Viaje inteligente, trabajo inteligente”, dirigida a jóvenes trabajadores migrantes que se desplazan hacia Tailandia desde países vecinos, resumiendo información sobre cómo éstos podrían encontrar trabajo legal en Tailandia.<sup>70</sup> Aunque la campaña estaba dirigida principalmente a detener la explotación económica en general, antes que la sexual, la orientación brindada por la misma tuvo el potencial de ayudar a la gente joven a evitar caer bajo el control de los tratantes, cualesquiera fuese la forma de explotación de la que se tratara. En contrapartida con este tipo de abordaje, la propia OIT observó que en Tailandia,

“...los sistemas formales de reclutamiento no están funcionando. Las razones varían –un sistema de registro de migrantes lento y costoso, las dificultades de los países de origen para proveer la documentación inicial requerida y la legítima preocupación de los migrantes de que no serán capaces de cambiar de empleadores, aún si son víctimas de abusos”.<sup>71</sup>

Lejos de la controvertida área de la migración irregular, los donantes han apoyado esfuerzos para hacer la migración interna más segura. En la provincia china de Yunnan, Save the Children UK ha trabajado con gente joven y las autoridades locales en una aldea de la prefectura de Xishuangbanna (cerca de las fronteras chinas Myanmar -Burma- y Laos), desarrollando un “canal migratorio rural-urbano seguro para niños, niñas y jóvenes”.<sup>72</sup>

Las actitudes hacia esta estrategia varían en forma considerable. En algunas regiones los especialistas consideran que los niños y niñas, y en especial las niñas, deberían ser desalentados de dejar su hogar. Otros observan que un vasto número de niños y niñas van a migrar de todas formas, cualesquiera sea la orientación que reciban, y concluyen que es responsabilidad de los especialistas en protección infantil de hacer todo lo posible para reducir los riesgos que encaran los niños y niñas. En Europa, una variedad de esquemas han sido diseñados para dar a la gente joven orientación sobre precauciones que deben tomar si deciden migrar al extranjero. “Juegos de vida” han sido desarrollados por ONG, algunos basados en programas informáticos, que confrontan a los adolescentes con elecciones similares a aquéllas que enfrentarán en la vida real. En 2003 un manual publicó las lecciones aprendidas en Latvia del Proyecto para la Prevención de la Trata de Adolescentes.<sup>73</sup> El manual listaba 10 precauciones prácticas que los adolescentes debían tomar si estaban planeando trabajar en el extranjero. Una lección clave fue que la gente joven prestaba atención cuando encontraba repetidamente el mismo mensaje en distintos lugares.

## 5.6 Métodos de prevención cuando los niños y niñas se encuentran en tránsito

Diversas iniciativas han continuado a ser tomadas para prevenir que los niños y niñas sean trasladados a través de las fronteras por los tratantes. En muchos países, los niños y niñas por debajo de cierta edad (tal como 14 ó 16 años) son requeridos de llevar consigo una carta firmada por ambos de sus padres para probar ante los oficiales de inmigración que están viajando con el consentimiento de sus padres. Sin embargo, la existencia de requisitos que hacen costoso obtener dichas cartas (por ejemplo, requerir que un notario público certifique la autenticidad de la firma de ambos padres), disminuyen la efectividad de este procedimiento. El costo de obtener dichas cartas es citado, en algunos países como una razón para reducir la frecuencia con la que son obtenidas y también para reducir la frecuencia con la que son requeridas por los oficiales de inmigración.<sup>74</sup> Adicionalmente, pareciera que los tratantes eluden tales precauciones con relativa facilidad, falsificando dichas cartas.

### 5.6.1 Intercepción de niños y niñas en tránsito para evitar que sean víctimas de trata

Cuando los oficiales encargados de la aplicación de la ley tienen razones para sospechar que un niño o niña en tránsito está bajo el control de tratantes, proceder a interceptarlos se convierte en una medida de protección esencial. Sin embargo, dichas intercepciones deben estar basadas en sólidas acciones de inteligencia más que en vagas sospechas. En varias regiones, las ONG así como las agencias gubernamentales, han interceptado niños y niñas que estaban trasladándose de un lugar a otro, bajo el supuesto de que todos los niños –o todas las niñas– corren riesgo de terminar en situaciones de abuso y por lo tanto debe evitarse que continúen su viaje. En África del Oeste, algunos Estados han establecido comités anti-trata a nivel comunitario, lo que identifica a cualquier menor de 18 años de edad que esté preparándose para partir y buscar trabajo en otro lugar, y proceden a evitar que viaje. Un estudio sobre las actividades de dichos comités concluyó que éstos era una fuente de abuso más que de protección (y que fracasaban en consultar con los niños o alentar su participación).<sup>75</sup>

En algunas partes del Sur de Asia, en donde las ONG han desplegado personal en los cruces de frontera para identificar e interceptar a niños y niñas de comunidades étnicas específicas considerados como estando en alto riesgo de ser víctimas de trata, una evaluación concluyó que existían buenas razones por las cuales las adolescentes mujeres querían cruzar la frontera y que la práctica generalizada de interceptarlas era inaceptable.<sup>76</sup> Resulta evidente que si las ONG interceptan ellas mismas a niños que están siendo objeto de trata, están poniendo

en forma irresponsable a su personal en riesgo de recibir las represalias de los tratantes. En un manual sobre la prevención de la trata infantil, el autor de este trabajo observó que: “Las intercepciones son aceptables cuando son desarrolladas por oficiales encargados de la aplicación de la ley, tales como la policía u oficiales de los servicios de inmigración. El involucramiento de ONG en impedir el traslado de adolescentes o jóvenes adultos... es un abuso de poder, así como en contra de los derechos humanos”.<sup>77</sup>

## **5.7 Técnicas preventivas en lugares hacia los cuales los niños y niñas son llevados y para abordar la “demanda” de la trata de niños y niñas**

Una variedad de métodos preventivos han sido utilizados en lugares hacia los cuales los niños y niñas son trasladados por los tratantes. Estos incluyen proveer a los niños y niñas migrantes con información, centro de atención y alojamiento seguro, brindar orientación sobre alternativas distintas a recurrir a la práctica comercial de sexo como medio de vida, y monitorear los lugares en donde trabajan niños y niñas para reducir los niveles de abuso. La cuestión de la demanda de sexo con niños y niñas es examinada en otras exposiciones temáticas. Ha sido abordada a través de campañas de sensibilización pública alertando a los potenciales “consumidores”, principalmente turistas, que el sexo con niños y niñas (o con aquellas personas que no han alcanzado la edad de mayoría sexual legal) es un delito.

Desde el año 2001 numerosas publicaciones han examinado la cuestión de la demanda en el contexto de la trata de personas y se han preguntado qué acciones son efectivas para reducir tal demanda. Algunos distinguen entre la demanda creada por los consumidores –por productos hechos por niños, por sexo con menores de 18 años o por sexo con alguien que sea joven y atractivo, pero no necesariamente un niño- y la demanda creada por los criminales hacia personas que pueden controlar y utilizar para hacer dinero. Tales criminales incluyen a los que se encuentran “en la primera línea”, tales como proxenetas y dueños de burdeles, y otros que obtienen ganancias en forma indirecta, tales como los policías y los políticos locales que aceptan sobornos. Resulta evidente que las medidas para influenciar a los “consumidores” tienen pocas probabilidades de influenciar a los tratantes y otros criminales.

Muchas publicaciones que discuten la “demanda” de adultos o niños que son víctimas de trata focalizan su atención en la demanda del público por servicios particulares, independientemente de que la demanda sea que el servicio sea específicamente provisto por una víctima de trata, pero no consideran la demanda creada por los mismos tratantes. En su informe de 2006 a la Comité de Derechos Humanos de las NNUU, la Relatora

Especial de las NNUU sobre Trata de Personas, Sigma Huda, examinó si las personas que pagan por los servicios (de individuos víctimas de trata con fines de explotación sexual) pueden ser influenciadas para detener la trata. Como otros observadores, la Relatora Especial de las NNUU sacó la conclusión de que la estrategia preventiva más apropiada era prohibir totalmente el sexo comercial. Indicó que la prostitución está indesligablemente unida a la trata de personas y que la demanda por sexo comercial es igual a la demanda de servicios de mujeres y niñas víctimas de trata. Su recomendación fue que la prostitución no debe ser legalizada o descriminalizada.<sup>78</sup> Otros argumentan que la regulación de los establecimientos de sexo comercial es la mejor manera de impedir que las niñas y niños menores de 18 años de edad se involucren en la venta de sexo. Reportando durante el mismo año sobre la cuestión de la demanda pero enfocándose en la demanda de sexo comercial con niño(a)s (más que en los niños víctimas de trata con fines de explotación sexual), el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, Juan Miguel Petit, identificó algunos distintos factores que se encuentran detrás de la demanda, que recomendó que debían ser abordados. Urgió que,

“...cualquier intervención debe abordar los valores fundamentales y sistémicos y las creencias que permiten y mantienen tanta violencia sexual y la explotación sexual de niños y niñas: la mentalidad patriarcal, las creencias alrededor de la dominación sexual y el machismo, el poder masculino y el control, la visión de la niñez (y especialmente las niñas) como un objeto de posesión y las creencias culturales perversas. Es sólo a través del empoderamiento de las mujeres que al demanda por explotación sexual de los niños y niñas podrá ser reducida.”<sup>79</sup>

La recomendación de este Relator Especial apunta a una diferencia de enfoque entre países, en los que por un lado existe una expectativa en relación a que la manera de cambiar la conducta de las personas es adoptar una nueva ley, y en los que por otro lado el cumplimiento de la ley es débil y las leyes no son aplicadas en forma sistemática. En el primer caso, el supuesto es que el primer paso para hacer que la gente deje de pagar por sexo con adolescentes debería ser legislar sobre el particular. En el segundo caso, se considera que otros métodos son más efectivos para influenciar en los valores del público que hacerlo a través de la legislación.

Algunas “creencias culturales” pueden ser abordadas con iniciativas focalizadas. Por ejemplo, con frecuencia se reporta que un factor de demanda relacionado con los hombres que buscan comercialmente sexo es que éstos buscan adolescentes mujeres bajo el supuesto de que éstas tendrán menos probabilidad de estar infectadas por VIH/ SIDA y otras enfermedades sexualmente transmisibles que mujeres mayores.<sup>80</sup> Otras prácticas requerirían de cambios mayores en las políticas gubernamentales de manera de reducir la

trata. Por ejemplo, el infanticidio femenino crea una escasez relativa de mujeres jóvenes en edad de matrimonio y se ha reportado que provoca en distintos países la existencia de trata con fines de matrimonio forzado.

## **5.8 Riesgos asociados con alertar que los niños y niñas están “a punto de ser víctimas de trata”**

En un número de ocasiones desde el año 2001 los eventos deportivos han sido objeto de campañas publicitarias para prevenir la ocurrencia de trata de personas. En la época de los Juegos Olímpicos de 2004, las ONG estaban preocupadas con la posibilidad de que niños fueran trasladados hacia Grecia para mendigar dinero. En el año 2006 el foco estuvo en la Copa Mundial de Fútbol en Alemania, en donde los activistas sugirieron que entre 30,000 y 60,000 mujeres y niñas podrían ser trasladadas a Alemania para ser explotadas sexualmente. Sin embargo, muchos menos casos fueron reportados.<sup>81</sup>

Los desastres naturales han sido también ocasión de alertas similares. A finales de 2004, luego del tsunami del Océano Índico, diversas organizaciones hicieron públicas sus preocupaciones de que las condiciones se habían vuelto favorables a la trata de niños y niñas. Las autoridades de Indonesia respondieron imponiendo restricciones para que los niños y niñas no pudieran dejar la provincia de Aceh. Sin embargo, se reportaron relativamente pocos casos de trata. Esto pone de relieve cuestiones éticas para las organizaciones que operan en áreas afectadas por desastres. Pueden lograr más publicidad para sí hablando públicamente acerca del riesgo de que los niños y niñas sean objeto de trata que lo que lograrían hablando únicamente de otros peligros, pero existe también el riesgo de que se retire la atención de las necesidades más urgentes y amenazas existentes en esas áreas.

También se ha emitido alertas con respecto a que el número de niños y niñas víctimas de trata estaba a punto de incrementarse cuando se ha percibido que los factores económicos favorecen a los tratantes. Algunas lecciones pueden ser extraídas de estas experiencias. En primer lugar, es importante evitar difundir cifras que no guardan relación alguna con la realidad. Existe el riesgo que, como en el caso de Alemania, tales campañas atraigan el descrédito sobre otros esfuerzos para detener la trata de niños o de personas. Al basar los estimados de lo que podría suceder sobre evidencia de lo que ha sucedido anteriormente en circunstancias similares, se puede emitir alertas en forma responsable. En segundo lugar, de manera de garantizar que los periodistas, donantes y organizaciones anti-trata tomen las alertas seriamente, es importante que las mismas sean seguidas con la publicación de la evidencia de lo que finalmente ocurrió, sea que esto confirme nuestros temores o no.

## 5.9 Influenciando los futuros esfuerzos preventivos

El incremento de evaluaciones independientes de los programas de prevención realizados desde 2001 ha hecho posible alcanzar conclusiones acerca de qué funciona y qué no funciona. Sin embargo, sería útil si una proporción más grande de las iniciativas de prevención fuera evaluada, no sólo por la organización responsable de la iniciativa, sino por un evaluador independiente. Evaluaciones críticas sobre las campañas de sensibilización pública parecen haber persuadido ya a algunos donantes de invertir en métodos preventivos alternativos. Algunas de las alternativas, tales como el trabajo social en comunidades de origen o en las calles donde los niños son explotados, son relativamente más caras y no han recibido aún el soporte que requieren.

Siempre fue obvio que no existía una solución de tipo “talla única”, pero ha habido sorprendentemente muy poco progreso en coordinar iniciativas de prevención a lo largo de la cadena de la trata en las áreas de donde provienen los niño(a)s, en las áreas por donde transitan y aquéllas en donde terminan. Esto constituye una cuestión de protección, así como de prevención. La nueva tecnología de la información es con frecuencia criticada por los crecientes riesgos que presenta para niños y niñas, pero tiene también el potencial de proteger a los niños, de monitorear sus movimientos y de mantener a los padres, y a otras personas, informados sobre donde están sus hijos. No resulta claro que este potencial haya sido explorado totalmente..

## 6. Protección y asistencia a niños y niñas víctimas de trata

Los temas de proteger y asistir a niños y niñas que han sido víctima de trata o que podrían haberlo sido son interdependientes y son consideradas en forma conjunta. Esta sección comienza examinando temas relacionados con la protección, incluyendo los lineamientos internacionales preparados por UNICEF para la protección de niños y niñas víctimas de trata, para luego analiza el tema de la asistencia a niños y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual.

### 6.1 Lineamientos sobre la protección a niños y niñas víctimas de trata

El más importante conjunto de lineamientos para proteger a los niños y niñas que hayan sido víctimas de trata fue producido por UNICEF en 2003 y actualizado en 2006.<sup>82</sup> Estos lineamientos conciernen a cualquier niño o niñas que haya sido víctima de trata, independientemente del fin de la misma y que se trate de trata interna o transnacional. Aunque es importante tomar conocimiento de las provisiones contenidas en estas guías, es también necesario remarcar que los Estados no han estado, hasta ahora, implementándolas activamente. No resulta claro si ello se debe a que los oficiales no son conscientes de su existencia o porque tienen resistencia implementarlas por razones de política.

La primera versión de los lineamientos de UNICEF, los *Lineamientos para la Protección de los Derechos de los Niños y Niñas Víctimas de Trata en el Sudeste de Europa*, fue aprobada en 2003 por el Grupo de Trabajo sobre trata de Personas del Pacto para la Estabilidad del Sudeste de Europa.<sup>83</sup> Estos lineamientos cubrían 11 temas, incluyendo el nombramiento de un guardián legal para cada niño o niña víctima de trata (responsable de garantizar que todas las acciones que afecten al niño/a sean realizadas tomando en consideración el interés superior del niño), procedimientos para dar una solución sostenible a la situación de cada niño/a y procedimientos para la protección de niños/as víctimas de trata involucrados en procesos judiciales.

En 2005 y 2006 UNICEF consultó con otras organizaciones acerca de algunas modificaciones a los lineamientos para hacerlos aplicables a nivel global.

**Los Lineamientos para la Protección de Niños y Niñas Víctimas de Trata<sup>84</sup> revisados por UNICEF (y publicados en 2006 en inglés, para ser aplicados globalmente) cubren 12 temas:**

1. La definición de lo que constituye trata infantil según el *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU;
2. Principios generales (en particular principios relacionados con los derechos del niño);
3. Identificación de niños y niñas víctimas de trata;
4. Nombramiento de un guardián legal para cada niño/a víctima de trata;
5. Registro y documentación, incluyendo la entrevista por las autoridades;
6. Regularización del status del niño/a en otro país distinto al suyo;
7. Protección y cuidado transitorios;
8. Evaluación individual del caso e identificación de una “solución sostenible”;
9. Implementación de una duración sostenible, incluyendo el posible retorno del niño/a a su país de origen;
10. Acceso a la justicia para los niños/as, incluyendo la protección de éstos/as durante los procedimientos legales;
11. Costo de los procedimientos, asistencia financiera, reparación y compensación; e
12. Investigación y recojo de información.

UNICEF ha alentado en forma limitada a los países a implementar sus lineamientos. El texto se encuentra disponible en Ruso, pero hacia mediados de 2008 no existía aún ninguna versión oficial disponible en Español o Portugués. Discusiones acerca de la relevancia de los lineamientos de UNICEF para el África Occidental fueron posibles una vez que los lineamientos fueron traducidos al francés en 2005<sup>85</sup>, pero la versión en francés no parecía estar disponible en websites públicos hacia mediados de 2008.

Ha habido esfuerzos en distintas regiones para desarrollar versiones de los lineamientos que tomen en cuenta las características regionales. En el Sudeste de Asia, una ONG que coordina iniciativas sobre el tema de la trata infantil, Asia ACTs, desarrolló un taller en marzo de 2006 para redactar los lineamientos para el Sudeste de Asia.<sup>86</sup> El taller produjo un conjunto inicial de lineamientos para la región. Una consulta fue también desarrollada con niño(a)s que habían sido víctimas de trata para determinar qué provisiones sentían ellos que eran apropiadas. El borrador resultante fue discutido en la Cuarta Reunión de Oficiales Senior de ASEAN sobre Bienestar y Desarrollo Social realizada en Myanmar en

noviembre de 2006, y fue formalmente adoptado por los Ministros de Bienestar y Desarrollo Social en Vietnam, en diciembre de 2007.<sup>87</sup> En comparación con los lineamientos de UNICEF, éstos prestan atención adicional a los temas de cuidado y protección del personal de las organizaciones encargadas de los niños/as víctimas de trata y a la construcción de capacidades en las comunidades para asumir el cuidado de los niños/as víctimas de trata, mediante la formación de equipos multidisciplinarios para el trabajo con los niños/as.

La OIT ha publicado un conjunto de estándares y lineamientos para la recuperación e integración de los niños/as víctimas de trata. Estos lineamientos están dirigidos, en particular, a organizaciones que proveen cuidado a los niños/as en el Sur de Asia.<sup>88</sup>

Resulta un desafío el lograr persuadir a los Estados de que deben seguir los pasos propuestos en estos lineamientos para decidir qué es lo que debe pasar con los niños/as víctimas de trata. Para implementar nuevos lineamientos, las agencias en muchos países deben cambiar la manera en que trabajan juntas o modificar sus procedimientos operativos. Un criterio a partir del cual los procedimientos seguidos en algunos países no son compatibles con los lineamientos de UNICEF (o con las obligaciones asumidas por los Estados bajo la Convención de los Derechos del Niño –CDN- de las NNUU), es que la asistencia es sólo provista a aquellos niños/as que aceptan hablar con los oficiales de aplicación de la ley y que son oficialmente reconocidos/as como “víctimas de un crimen” o “víctimas de trata”. Es importante que criterios más amplios sean adoptados de manera de identificar a posibles víctimas infantiles, lo que garantizará que cualquier niño/a que necesite protección y asistencia, esté calificado para la misma.

## 6.2 Desafíos de la protección

Aunque muchos Estados han adoptado nueva legislación entre 2001 y 2008 criminalizando la trata de personas, con frecuencia dicha legislación no estuvo articulada con provisiones específicas relacionadas con la protección. De hecho, no resulta claro que algún Estado haya establecido como obligatorias las formas de protección establecidas en el artículo 8 del *Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil*.

Para iniciar la serie de acciones necesarias para proteger a un niño/a víctima de trata, es esencial identificar al niño o niña concernidos. Dos temas clave se encuentran asociados con la identificación. El primero se relaciona con la presunción de la edad. El segundo concierne a las leyes, sistemas y procedimientos que necesitan ser puestos en funcionamiento para garantizar que una correcta y oportuna identificación de las víctimas pueda ocurrir.

## 6.2.1 Evitando la confusión sobre la edad y el status de las víctimas infantiles de trata

Si los oficiales encargados de la aplicación de la ley u otros concluyen erróneamente que un niño/a víctima de trata es un adulto, la persona concernida difícilmente recibirá la protección a la que ella o él tienen derecho. Errores en relación con la edad de las víctimas son realizados mientras los niño(a)s están en tránsito, principalmente en los puestos fronterizos y una vez que están siendo explotados. Como los tratantes regularmente proveen a los niños de más edad con documentos de identidad falsos que dicen que tiene 18 años de edad o más, no resulta sorprendente que los oficiales encargados de la aplicación de la ley cometan errores. En países en los que es legal que un hombre o una mujer por encima de cierta edad especificada acepten dinero a cambio de sexo, imputar a una persona joven una edad mayor a su edad real significa dejarla en el burdel o establecimiento similar –es decir, no protegerla.

Desde 2001 ha habido una aceptación creciente de la necesidad de presumir el status de víctima en el caso de los niños/as. La guía legislativa para la implementación del *Protocolo sobre la Trata de Personas* de las NNUU sugiere que:

“En caso que la edad de la víctima sea incierta y hayan razones para creer que la víctima es un niño/a, el Estado miembro podrá, en la medida de lo posible bajo sus leyes domésticas, tratar a la víctima como un niño/a de acuerdo a la *Convención de los Derechos del Niño* hasta que su edad haya sido verificada”.<sup>89</sup>

En algunos países, los oficiales encargados de la aplicación de la ley se verían beneficiados si recibieran instrucciones más claras en el sentido de aplicar la presunción de que las personas jóvenes que son víctimas de trata pero cuya edad es imprecisa deben de ser consideradas de oficio como niños/as, así como de dar al tema de la protección de los niños una elevada prioridad. Se ha reportado que adolescentes que habían sido víctimas de trata con fines de explotación sexual han sido detenidos en diversos países alrededor del mundo como sospechosos de delitos, sin ser por el contrario identificados como víctimas de un crimen. Una vez más, esto no es sorprendente, en la medida en que los jóvenes con frecuencia no “calzan” dentro del estereotipo de la “víctima”, es decir, de personas que no han quebrado la ley en forma alguna. Esto es particularmente cierto con los niños y niñas víctimas de trata se encuentran involucrados en actividades tales como la mendicidad, pequeños robos o prostitución. Una vez más, se requiere de mejores procedimientos para garantizar que los niños/as víctimas de trata que han cometido alguna ofensa debido a las circunstancias en que se encontraban, sean tratados como víctimas de un crimen y no como criminales.

## 6.2.2 La identificación adecuada: Garantizando que mecanismos de protección y asistencia estén en funcionamiento

La legislación que define los actos que constituyen la trata infantil define implícitamente algunas características de los niños y niñas víctimas de trata (e.g., que han sido reclutados o explotados en determinada manera). Globalmente sin embargo dichas características no son visibles y no sugieren cómo o dónde pueden ser identificados los niños/as víctimas de trata. Es difícil distinguir a niños/as que están siendo trasladados para ser explotados de otros niños/as en movimiento propio. Es frecuentemente difícil distinguir a niños/as que han sido víctimas de trata bajo la forma de trabajo forzoso de otros niños trabajadores. La excepción concierne a niños/as cuya disponibilidad para la explotación sexual es publicitada en algunos lugares por la presencia del niño/a en el burdel o distrito rojo, o mediante otros medios. En tales casos, los oficiales encargados de la aplicación de la ley pueden determinar quien está involucrado una vez que reciben las órdenes y recursos para hacerlo.

Diversas organizaciones intergubernamentales han emitido orientaciones sobre métodos para identificar a adultos y niños/as víctimas de trata. En 2004 la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización Europea para la Seguridad y la Cooperación (OSCE) dio orientación a los Estados de la OSCE sobre medidas para responder a la trata de personas. Estas medidas centraron su atención en los pasos necesarios para identificar a los adultos y niños/as que habían sido víctimas de trata e introducían el término “víctimas presuntas de trata”... para describir a personas que son probablemente víctimas de trata y que por lo tanto deberían caer dentro del foco general de los programas y servicios en contra de la trata.”<sup>90</sup> Este uso del término no es aún universal, pero confirma que con frecuencia es difícil estar seguros cuándo un individuo en particular ha sido víctima de trata y que las agencias involucradas en identificar a los niños/as víctimas de trata tienen la obligación de protegerlos si existe la menor posibilidad de que hayan sido víctimas, incluso si su status aparece como poco claro.

Una lección clara desde 2001, que también había recibido anteriormente alguna atención, es que no es suficiente identificar a un niño/a víctima de trata o explotación e intervenir. Es necesario también que mecanismos apropiados de protección y asistencia para los niños estén en funcionamiento permanente. La experiencia ha mostrado que muchos niños/as víctimas de trata que habían sido retirados del control de un tratante por la policía u otras personas han retornado luego donde los tratantes. Estos niños/as retornan donde los tratantes por una variedad de razones. Algunos han sido programados para hacerlo, a veces a través de la intimidación. Otros tienen fuerte desconfianza de los oficiales encargados de la aplicación de la ley, a veces por buenas razones.

### 6.2.3 Técnicas para ayudar a la identificación

Una variedad de informes concerniendo a niños/as víctimas de trata han enfatizado que los centros de acogida y el trabajo en las calles de los trabajadores sociales puede ayudar a hacer contacto con los niños/as al ofrecerles oportunidades no-amenazantes para ellos/as de para contactar a organizaciones que ofrecen asistencia y una ruta hacia la protección. Líneas telefónicas de ayuda o “líneas calientes” son utilizadas en diversas partes del mundo para reportar casos de niños/as que se cree que están sufriendo abuso, incluyendo casos de explotación sexual.

Algunos materiales de entrenamiento contienen listas de indicadores de que un niño/a pudiera haber sido víctima de trata, es decir, “signos externos” de la trata. Por ejemplo, materiales desarrollados en Holanda en 2006 mencionan 26 indicadores que pueden ayudar a identificar a una persona joven que es víctima de trata con fines de explotación sexual.<sup>91</sup>

### 6.2.4 Consideraciones en relación a la privacidad

Los lineamientos y los materiales de entrenamiento enfatizan la importancia de no revelar públicamente la identidad de un niño/a que ha sido víctima de trata o explotación sexual. Sin embargo, cada año se reportan casos de niños/as víctimas de trata que se sienten intimidados cuando los periodistas revelan sus identidades, a veces directamente y a veces indirectamente. Resulta esencial contar con procedimientos para manejar información confidencial acerca de los niños/as, tanto dentro de las agencias como en la relación entre las distintas organizaciones que trabajan juntas dentro de un sistema de referencia. Algunos materiales de entrenamiento sugieren que cualquiera que haya sido identificado como presunta víctima de trata debe tener asignado un número de referencia a su caso por la primera agencia con la que entre en contacto, de manera que la referencia entre instituciones pueda ser realizada sin mencionar el nombre de la persona.<sup>92</sup>

### 6.2.5 La importancia de las evaluaciones de riesgo

Los lineamientos UNICEF enfatizan acerca de la importancia de desarrollar una evaluación profesional de riesgos antes de tomar cualquier decisión sobre lo que debe suceder con un niño/a víctima de trata, sea que el caso involucre la trata interna o la transnacional. De hecho, resulta esencial evaluar en forma repetida los riesgos a los que se encuentra sometido un niño/a víctima de trata antes e inmediatamente después de cualquier “rescate”, así como cuando se elige alojamiento temporal o de largo plazo para el niño/a. Los procedimientos para evaluar los riesgos relacionados con la repatriación, en casos de niños/as víctimas de trata identificados en un país distinto al suyo, han recibido mucha atención.

Sin embargo, rara vez se observa la existencia de procedimientos adecuados que permitan a las autoridades de un país en donde un niño/a víctima de trata ha sido identificado obtener información del país de origen del niño/a. Los principios a ser tomados en cuenta en este punto están contenidos en un *Comentario General formulado por el Comité de los Derechos del Niño*, concerniendo a los niños no acompañados y separados de sus padres.<sup>93</sup> Este comentario enfatiza que:

- El interés superior del niño debe constituir la consideración más importante a ser tomada en cuenta en todas las acciones y decisiones que conciernan a tales niños/as, incluyendo a los niños/as que se presume han sido víctimas de trata;
- Los propios niños/as deben ser consultados en el proceso y sus puntos de vista tomados en cuenta de acuerdo a su madurez; y
- Los riesgos que enfrentan un niño/a que es retornado a su país de origen deben ser objeto de una evaluación formal de riesgos que provea los resultados de la misma a las personas responsables de decidir sobre una solución sostenible para ese niño/a.

Las evaluaciones de riesgos son esenciales para garantizar que los Estados cumplan con su obligación bajo la CDN de garantizar que ninguna decisión que se tome coloque al niño/a en una situación previsible de riesgo. Las evaluaciones de riesgo son también esenciales cuando se analiza qué debe suceder con los niños/as que han sido víctimas de trata interna, por ejemplo, si la reunificación familiar sería apropiada en tanto solución sostenible a un caso.<sup>94</sup> Uno de los riesgos concierne a la posibilidad de amenazas a la seguridad del niño/a víctima o de sus familiares por parte de los tratantes u otras personas. Una investigación social debe ser desarrollada para evaluar si existe una figura adulta adecuada en la familia que pueda cuidar del niño/a en caso de una reunificación familiar.

## **6.3 Cuidado y asistencia para niños y niñas víctimas de trata**

### **6.3.1 Garantizando mejores estándares de cuidado y asistencia**

No existe escasez de orientaciones a seguir cuando se considera cómo ayudar mejor a los niños y niñas víctimas de trata. En 2007, la OIM resumió las lecciones aprendidas durante los 13 años previos en el *Manual de la OIM sobre Asistencia Directa a Víctimas de Trata*.<sup>95</sup> El manual contiene una sección dedicada al cuidado de los niños y adolescentes que repite muchos de los puntos sobre asistencia desarrollado en los lineamientos de UNICEF. Algunas organizaciones regionales han publicado sus propios lineamientos, tales como la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) establecida por Estados de Centro y Norteamérica, los que adoptaron en 2007 los *Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños y Niñas Víctimas de Trata*.<sup>96</sup>

La mayoría de los niños, niñas y personas jóvenes que fueron interrogadas en una región acerca de la asistencia y cuidado que ellos recibieron mientras estuvieron en cuidado residencial, contestaron que había sido « muy útil ». <sup>97</sup> Una persona remarcó, “Me gustó mucho. Fue una gran ayuda con alojamiento, comida y especialmente consejo. He aprendido muchas cosas acerca del abuso, acerca de las enfermedades, acerca de cómo protegerme yo misma. Las señoras me cuidaron, me ayudaron a conseguir empleo y un apartamento de bajo costo. Ha sido muy útil para el tipo de vida que llevo ahora”. <sup>98</sup>

Sin embargo, en algunos centros residenciales, hacia los cuales se refiere a los niños víctimas de trata, queda aún mucho por hacer. Supervisando prácticas alrededor del mundo hacia finales de 2007, ECPAT Internacional comentó que, en todas las regiones del mundo, “... la falta de prácticas seguras dentro de las instituciones –en relación especialmente con el reclutamiento de personal y la supervisión del staff los niños –deja a los niños vulnerables frente al abuso”. <sup>99</sup> Similarmente, una publicación de ILO en 2006 describió “el sistema de albergues basados en el sistema de rehabilitación en muchos países de una región, como “significativamente inadecuado y en algunos casos profesionalmente inaceptable. Sus prácticas y a veces sus políticas no son apropiadas par alas víctimas infantiles de trata”. <sup>100</sup>

Este nivel de serio criticismo confirma que los gobiernos necesitan prestar atención a los estándares de cuidado y el desarrollo de sistemas que garanticen que los niños y niñas que han experimentado abuso no sufran un daño subsecuente. Una variedad de estándares mínimos han sido sugeridos para instituciones que proveen cuidado residencial. <sup>101</sup> En línea con los esfuerzos destinados a mejorar los estándares de protección infantil al interior de las agencias humanitarias en general, las agencias cuyo personal entra en contacto directo con niños y niñas que podrían haber sido víctimas de trata –agencias de aplicación de la ley y otras responsables de la inmigración, otras agencias encargadas y ONG- han sido urgidas a adoptar códigos de conducta para salvaguardar a los niños y la gente joven. Un manual desarrollado por UNICEF en Kosovo, enfocado en técnicas para entrevistar a niños sometidos a abuso sexual o trata, contiene un modelo de *Código de Conducta para Salvaguardar a los niños y gente joven bajo cuidado*. <sup>102</sup>

Los Estados tienen la responsabilidad de supervisor la manera en que niños y niñas que han sido privados de cuidado parental son cuidados. Es apropiado para ellos tomar acción para establecer estándares mínimos de cuidado y otros estándares nacionales, tales como códigos de conducta para el personal a cargo. Los Estados también tienen la responsabilidad de garantizar que recursos adecuados estén disponibles para implementar tales códigos. En las regiones en donde los gobiernos aparecen como no deseando o incapaces de asumir sus responsabilidades, las agencias involucradas en el cuidado infantil pueden todavía trabajar juntas para acordar y monitorear un conjunto de estándares.

### **6.3.2 Servicios especiales para niños y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual**

Siguiendo las discusiones en varias regiones acerca de qué formas de cuidado psicosocial son apropiadas en diferentes culturas, parece existir un reconocimiento general de que todos los niños y niñas que han sido sometidos a explotación sexual requieren tratamiento para algún grado de desorden de estrés post-traumático. Desafortunadamente, la especialización requerida para tal tratamiento no está disponible aún en todas las regiones.

Proyectos en distintas regiones han aprendido lecciones acerca de la contribución que pueden hacer para la recuperación de otras personas, los niños y niñas que han sido ellos mismos víctimas de trata o explotación sexual. Estos proyectos no están enfocados en niños y niñas que han sido víctimas de trata, sino más bien en niños y niñas que han experimentado explotación sexual. Por ejemplo, el Proyecto de la Alianza Juvenil para Niños Sobrevivientes de la Explotación Sexual Comercial en el Sur de Asia (YPP) informó haber tenido un impacto psicosocial positivo en niños y niñas afectados en Bangladesh, India y Nepal. El proyecto, que ha funcionado durante cuatro años, ha creado repetidas oportunidades para adolescentes que han experimentado explotación sexual, de manera que interactúen con otros en la misma situación. La interacción apunta a dejarles saber que no se encuentran solos, a ayudarlos a desarrollar nuevas y positivas relaciones y transformar la auto-imagen negativa de sí mismos enfocándose en sus roles positivos como aquéllos de apoyo a sus pares, defensores de los jóvenes y líderes comunitarios.

## **6.4 Consideraciones sobre cuándo restringir la libertad de movimiento de los niños y niñas bajo cuidado residencial**

Las organizaciones que proveen de cuidado residencial a niños y niñas víctimas de trata operan alrededor del mundo de acuerdo a diferentes estándares y utilizando distintas técnicas. En particular, existen diferencias en las restricciones colocadas sobre la libertad de movimiento de los niños y niñas. Por ejemplo, en Guatemala, los niños y niñas víctimas de trata que han sido referidos a centros residenciales, se encuentran rutinariamente confinados en estos centros e imposibilitados de salir y atender programas educativos desarrollados en otros sitios.<sup>104</sup> Algunas organizaciones que manejan albergues residenciales consideran que las amenazas por parte de los tratantes y el hecho de que la dependencia de los niños de parte de los mismos pueda no haber terminado, son buenas razones para mantener a los niños y niñas en instituciones “cerradas”, de las que los niños y niñas no puedan salir y a las que el público no pueda entrar. Otros, incluyendo algunos de los niños

y niñas involucrados, critican el supuesto de que los niños abusados deben ser privados de su libertad de movimiento, aduciendo que esto es un atentado a sus derechos humanos. Evidentemente, existe una línea fina a cruzar entre el exceso y la escasez de protección. Los expertos en ley internacional han ofrecido orientación sobre los principios legales para ayudar a obtener un balance adecuado.<sup>105</sup> Utilizando un enfoque de evaluaciones de riesgo, debería ser posible:

1. Decidir, a partir de la llegada del niño o niña a la institución residencial, si las consideraciones con respecto a la protección requieren que los movimientos del niño o niña sean restringidos. Si las preocupaciones por la protección resultan evidentes, la responsabilidad por el interés superior del niño toma precedencia sobre el derecho del niño o niña a la libertad de movimiento.
2. Evaluar los riesgos existentes para el niño o niña en el albergue. ¿Es que los tratantes intentarán ingresar a éste? ¿Es que los parientes del niño o niñas están tratando de acceder a éste con fines que no se encuentran acordes con el interés superior del niño? ¿Se encuentra el niño o niña mentalmente perturbado, violento o proclive de involucrarse en problemas si ella o él deja el albergue?
3. Mantener a niños y niñas cuyo movimiento requiere ser restringido separados de los niños/as que no tienen restricciones., de manera que los derecho de los últimos no se vean comprometidos. Esto puede ser un desafío para algunos albergues, pero sería inaceptable restringir el movimiento de los niños basados únicamente en los recursos disponibles. Por ejemplo, en Kolkata (India) una ONG ha asegurado financiamiento para un albergue de tránsito restringido, de manera que su centro residencial principal pueda ser un centro residencial y una entidad abierta con funcionamiento de largo plazo.

En base a evaluaciones apropiada y con criterios y mecanismos claros para la toma de decisiones, se puede tomar algunas decisiones sólidas sobre la necesidad de protección restrictiva. Es claro entonces que las instituciones que operan centros residenciales y las autoridades de protección infantil del Estado, no se encuentran justificados al imponer una prohibición ciega sobre todos los niños y niñas residentes de dejar el centro, particularmente los niños y niñas mayores. Estarían sin embargo justificados, en base a la protección de los niños, en prohibir a miembros del público en general de ingresar a dichos centros.

Alrededor del mundo, los niños y niñas no acompañados o separados de sus familias que son referidos a centros residenciales para protección y asistencia, incluyendo los niños que se cree que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual, caminan fuera de centros residenciales “abiertos” a los que han sido enviados, para “desaparecer” sin dejar huella (e.g. las autoridades no saben lo que sucedió con ellos). Estos reportes han provocado particular atención en Europa Occidental, en donde se ha expresado temor de que: (1) los

tratantes toman ventaja de los sistemas de cuidado para niños no acompañados, luego de su llegada a un país; sabiendo que serán enviados a un centro residencial “abierto”, para volver a llamarlos a su control; y (2) los niños que escapan de tales centros con frecuencia presentan una elevada probabilidad de caer bajo el control de los tratantes y verse obligados a ganar dinero a través de la prostitución. Alguna evidencia se encuentra disponible para justificar ambos temores.

Se reporta que los migrantes jóvenes abandonan los centros residenciales en gran número,. Sin embargo, en un Estado de la Unión Europea (UE), una investigación confidencial desarrollada en 2005 a pedido de una ONG, acerca de lo que podría haberle pasado a los niños y niñas extranjeros que estaban “desapareciendo” de los centros residenciales, encontró poca evidencia de que las niñas (o los niños) concernidos terminasen en lugares en donde ocurría la prostitución. Esto confirmó que sería un error asumir que todos los niños que dejan los centros residenciales son luego víctimas de trata o de explotación. Se requiere de más información para que las respuestas puedan estar basadas en las evidencias.

Los Estados que no son capaces de dar cuenta de lo que ha pasado con niños separados de sus familias que se van de los centros residenciales parecen estar fallando en su deber de ejercer cuidado. Sin embargo, esto no es una razón para actuar en forma desproporcionada y, por ejemplo, privar a tales niños/as de su libertad de movimiento. Tanto las agencias encargadas como ONG que operan centros residenciales parecen poco seguras sobre qué otros límites es razonable colocar sobre los derechos de los jóvenes residentes para protegerlos de los tratantes. Por ejemplo, ¿es razonable confiscar el teléfono móvil de un niño/a o impedir que haga llamadas telefónicas? (a menos que éstas sean supervisadas por alguien que comprenda la lengua en que habla el niño/a). Los administradores de los centros residenciales que han visto a niños/as ser convocados por los tratantes vía telefónica, piensan que dichas restricciones son esenciales. Una vez más, el enfoque de evaluación de riesgos descrito más arriba parece ser el apropiado.

## **6.5 Asistencia mientras una “solución sostenible” es implementada**

### **6.5.1 Acuerdos regionales de retorno**

Diversos acuerdos regionales abordan explícitamente la cuestión de cómo los niños/as y adultos que han sido víctimas de trata deben de ser asistidos y repatriados. El *Acuerdo de Cooperación Multilateral para Combatir la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños en el África Occidental y Central* de ECOWAS/ECCAS, aborda la cuestión de qué Estado

debe pagar los costos de asistencia y repatriación.<sup>106</sup> Otros abordan el proceso a ser seguido cuando deciden si la repatriación es apropiada. Por ejemplo las *Orientaciones Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños Víctimas de Trata de Personas de la RCM*, requiere: “Determinar si la repatriación es acorde con el interés superior del niño; los Estados deben cooperar en establecer la identidad y nacionalidad del niño o niña, la situación familiar y comunitaria a la que la persona sería repatriada y las medidas protectivas que pudiera requerir para su reintegración social.”<sup>107</sup> Este último punto es crucial para evitar que los niños y niñas vuelvan a ser víctimas de trata. Junto con los acuerdos regionales se encuentran numerosos acuerdos bilaterales que abordan la cuestión del retorno de los niños y niñas desde un Estado a otro (descrita en la sección 10).

### **6.5.2 Asistencia para permitir a niños y niñas víctimas de trata retornar a su comunidad**

Los métodos más efectivos para permitir que gente joven que ha sido víctima de trata reconstruya su vida permanecen objeto de discusión.<sup>108</sup> Los donantes y especialistas parecen no estar seguros acerca de qué constituye una “recuperación exitosa” para tales niños/as. Una lección es sin embargo clara: Retornar a un niño/a a la misma situación a partir de la cual fue objeto de trata sin haber abordado los factores que llevaron a que el niño/a fuera víctima de trata, constituye una mala práctica. La implicación es que estos factores deben ser identificados mientras se lleva a cabo una evaluación de riesgo y se desarrolla una estrategia de reintegración para cada niño/a particular.

La edad de las personas jóvenes concernidas es un factor de la mayor importancia al momento de considerar si deben regresar a un régimen educativo a tiempo completo, optar por una formación vocacional, o buscar empleo. La importancia de proveer soluciones económicamente viables para los adolescentes que han sido objeto de trata ha sido ampliamente reconocida. Esto es puesto en evidencia por la existencia de esquemas de formación vocacional, aprendizaje y una variedad de becas y pequeños préstamos a gente joven o sus familias, para ayudarles a terminar su educación o embarcarse en nuevas carreras. Algunos esquemas de formación vocacional han sido criticados sobre la base que las niñas reciben un entrenamiento que tiene valor terapéutico, pero en habilidades que tienen muy poco valor de Mercado.

Algunos países han hecho progresos en establecer estándares para reintegrar a los niños y niñas que han sido víctimas de trata o explotados. En Bangladesh por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y de Asuntos de la Infancia y UNICEF han desarrollado un conjunto de *Estándares Mínimos para la Integración* en dos talleres desarrollados en septiembre de 2007 (*Estándares para la Integración de Niños y Niñas Retirados de la Explotación Sexual Comercial y Otras Peores Formas de Trabajo Infantil, Niños de la Calle y Niños Sin Cuidado Parental*).

Muchos especialistas señalan la importancia de los esfuerzos basados en la comunidad para asistir a los niños y niñas víctimas de trata y para protegerlos contra ulteriores abusos. Sin embargo, en algunas regiones la comunidad a la que un niño perteneció antes de ser objeto de trata es vista como una fuente de amenazas, más que de apoyo, debido al estigma atribuido a la prostitución. Se han realizado esfuerzos para cambiar las actitudes que condujeron a la estigmatización, pero se ha reportado poco progreso a la fecha. En el Sur de Asia por ejemplo, se ha formulado reservas sobre si es realmente viable para los niños y niñas víctimas de trata el retornar a sus comunidades originales y llevar vidas satisfactorias.

Cuando la reunión familiar o la repatriación son consideradas como inapropiadas, la experiencia enseña que es vital para un niño o niña víctima de trata el sentirse seguro, adecuadamente cuidado y no amenazado por la deportación, sea inmediatamente o al cumplir los 18 años de edad.

En muchas regiones, la reunificación familiar ha sido el principal resultado preferido de la reintegración. Como algunos niños rápidamente vuelven a dejar su hogar, algunas instituciones sólo consideran este resultado como un éxito en la medida en que el niño/a involucrado permanezca en el hogar al menos por 12 meses o más. En principio sin embargo, no existe ninguna razón por la cual los adolescentes no puedan movilizarse nuevamente, especialmente aquéllos que tienen edad suficiente para casarse o empezar un trabajo. Sería más significativo juzgar el éxito por el hecho de si los niños y niñas son capaces o no de ejercer una elección en lo que les suceda luego de su retorno. Por ejemplo, adolescentes mujeres que retornaron a Moldova luego de haber sido víctimas de trata pasaron varios meses en el centro residencial de formación vocacional “Isla de la Esperanza”, contando con el tiempo y oportunidad para decidir si retornaban a casa o seguían una carrera independientemente, en cuyo caso generalmente vivirían en forma relativamente anónima en un pueblo.<sup>109</sup> En otros lugares del Sudeste de Europa, las experiencias de ciertos niños y niñas hicieron crucial explorar soluciones sostenibles distintas a la reunificación familiar (por ejemplo, cuando un progenitor había abusado del niño/a). En 2005, niñas de la Provincia de Kosovo administrada por las NNUU que tenían 16 y 17 años de edad y que no podían retornar a casa, recibieron apoyo para vivir en estructuras semi-independientes, supervisadas por una ONG, mientras terminaban sus estudios escolares o comenzaban a trabajar. El costo por niños de esta opción era relativamente elevado, pero los resultados fueron buenos, en la medida en que las niñas no retornaron a la explotación sexual comercial o expresaron deseos de dejar la experiencia.

## 7. Participación de los niños y niñas en los esfuerzos para detener la trata infantil con fines de explotación sexual

Hacer realidad la promesa de que los niños y niñas que han experimentado la explotación sexual comercial serán capaces de contribuir y participar en acciones para detener la trata infantil continúa a ser una tarea difícil. La experiencia desde 2001 sugiere que ello es así no porque los niños y niñas no logren expresar sus puntos de vista, sino porque los oficiales y hacedores de políticas están poco familiarizados con la idea de escuchar a los niños/as y no saben cómo responder adecuadamente.

### 7.1 La participación infantil en la preparación de estándares, orientaciones y políticas

Un convenio regional explícitamente sostiene que los Estados miembro deben alentar la participación de los niños y niñas tanto en el desarrollo como en la implementación de políticas, programas y otras iniciativas gubernamentales contra la explotación sexual infantil.<sup>110</sup> Sin embargo, la participación real de niños y niñas en el desarrollo de estándares u orientaciones al nivel internacional o nacional ha sido rara. Una notable excepción es el desarrollo de los *Lineamientos para la Protección de los Derechos de los Niños y Niñas Víctimas de Trata en el Sudeste de Asia* de ASEAN. En un Estado de ASEAN, las Filipinas, ello involucró una consulta con niños y niñas víctimas de trata, de manera de obtener su punto de vista sobre qué medidas serían más apropiadas para ser incluidas en los *lineamientos*.<sup>111</sup>

Otras consultas han dado a los niños y niñas la oportunidad de influenciar en los hacedores de política gubernamental. Por ejemplo, en septiembre de 2004 un proyecto de la OIT organizó el *Forum de los Niños y Niñas del Mekong* en Bangkok, al final del cual los niños y niñas presentaron recomendaciones a los representantes de los Estados que debían reunirse en el mes siguiente para firmar un memorando de entendimiento (MdE) para la Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong en contra de la Trata (COMMIT), que reúne a seis países.<sup>112</sup> Fue evidente que los representantes gubernamentales estaban inseguros sobre cómo incorporar los puntos de vista de los niños y niñas; las decisiones tomadas en el mes siguiente no parecieron reflejar los puntos de vista de los niños/as. Luego que un segundo forum fuera organizado en septiembre de 2007, con asistencia de representantes gubernamentales, la OIT sin embargo concluyó que “in términos de la respuesta gubernamental, existen indicadores de que la el Forum de la Juventud del

Mekong está teniendo un efecto y que los niños y niñas están siendo escuchados”.<sup>113</sup> No es solo en el Sudeste de Asia que los niños y niñas víctimas de trata han intentado introducir cambios influenciando a los oficiales de gobierno. En diciembre de 2007, niños y niñas del proyecto YPP del Sur de Asia se reunieron en Nepal y presentaron recomendaciones al Primer Ministro de Nepal, quien aceptó entregarlas a los Ministros relevantes de Bangladesh, India y Nepal. Las recomendaciones llamaban a implementar medidas más duras para detener la trata y la explotación sexual infantiles, y señalaba la necesidad de que los niños y niñas víctimas de trata recibiesen documentos legales de identidad. Los oficiales de gobierno no se encuentran obligados, en teoría, a escuchar a los niños y niña más que a los adultos lobbystas. Sin embargo cuando los niños/as concernidos han tenido una experiencia real del abuso, que quieren que su gobierno aborde, sería apropiado que los oficiales concernidos ofrezcan una explicación si es que deciden no acoger las recomendaciones de los niños y niñas.<sup>114</sup>

## 7.2 Diseñando esfuerzos para prevenir la trata infantil

Resulta obvio que los niños y niñas que han sido víctimas de trata deben ser la fuente primaria de información sobre la cual se basen las acciones preventivas, así como las evaluaciones de la efectividad de las medidas existentes para proteger a los niños y niñas o detener la trata. Lamentablemente, una debilidad de muchos programas contra la trata es que han sido lanzados sin haber consultado a niños/as que han sido víctimas de trata ni incluyéndolos como actores o mensajeros de los mismos. Un informe resumiendo entrevistas desarrolladas por UNICEF en el Sudeste de Europa con niños/as víctimas de trata con fines de explotación sexual concluye que,

“...cuando niños/as que han sido víctimas de trata reciben la oportunidad de describir sus experiencias y expresar sus puntos de vista, esta información da luz en aquellos factores que hacen a los niños y niñas vulnerables, sus razones para dejar el hogar y sus necesidades especiales en relación con la prevención, la asistencia y la protección. La participación de los niños y niñas juega un rol importante en ayudar a identificar áreas adicionales para la investigación y a aportar información para la efectividad de las políticas de respuesta.”<sup>115</sup>

A pesar de remarcar la potencial utilidad de los puntos de vista y participación de los niños y niñas, dicho estudio luego observa que,

“...estos niños y gente joven rara vez recibieron la oportunidad de participar en decisiones que afectan sus vidas. Las decisiones que los afectaban fueron con

frecuencia tomadas sin involucrarlos o sin su completa comprensión de lo que estaba en juego, y no siempre fueron consultados durante el desarrollo de los programas de rehabilitación ni en la evaluación de los servicios establecidos para brindarles apoyo”.<sup>116</sup>

Este estudio, entre otros puntos, confirma que las lecciones aprendidas por niños y niñas no están recibiendo atención adecuada por los hacedores de política y que su derecho a hacer que sus opiniones sobre asuntos que los afectan sean escuchadas y tomadas en cuenta no está siendo respetado.

### **7.3 El rol de los niños y niñas en la asistencia y prevención**

En la sección 7.3.2 se mencionaron los beneficios de la consejería entre pares en el caso de niños y niñas que se están recuperando de la explotación sexual, tal como la organizada por el proyecto YPP en el Sur de Asia. La experiencia ganada no fue específicamente acerca de los niños y niñas víctimas de trata que son trasladados de un lugar a otro, pero el proyecto incluyó entre sus beneficiarios a tales niños/as. Una evaluación externa concluyó que existía consenso entre todos los involucrados, desde el nivel internacional hasta el de las organizaciones de base, sobre que el principal logro del proyecto es la sustantiva diferencia que ha implicado en las vidas de los niños/as involucrados”.<sup>117</sup>

Resultados positivos fueron también reportados a partir de iniciativas similares de prevención, en las que los niños y niñas fueron los principales actores en hablar con otros adolescentes acerca de los peligros de la trata y las precauciones adecuadas que debían tomar.

## 8. La coordinación de las iniciativas en contra de la trata a nivel nacional

### 8.1 La coordinación a nivel nacional

Desde 2001, ha habido mucha inversión en esfuerzos para lograr una cooperación más efectiva a nivel nacional entre las distintas agencias gubernamentales involucradas en iniciativas para detener la trata de personas, la trata infantil o la explotación sexual de niños y niñas, así como entre agencias gubernamentales y ONG. Diversos marcos institucionales han ayudado a mejorar la coordinación. Algunos Estados tienen una confusa gama de iniciativas separadas para incrementar o coordinar actividades en temas que se entrecruzan, tales como la explotación sexual infantil, las peores formas de trabajo infantil, la trata infantil y la trata de personas. A nivel operativo, a menos que la división del trabajo entre distintas organizaciones separadas sea clara y las relaciones entre ellas sean formalizadas (de manera que las distintas partes sepan qué esperar unas de otras y sus operaciones sean transparentes y mutuamente exigibles), los niños/as continuarán a escaparse por las fisuras que existen entre estas instituciones. Restan pues muchos esfuerzos a ser desarrollados aún en términos de coordinación.

#### 8.1.1 ¿Qué actividades debieran ser coordinadas por una estructura nacional?

En 1996, la *Agenda para la Acción de Estocolmo* llamó a, "...desarrollar un mecanismo(s) o punto(s) focal(es) de implementación y monitoreo al nivel nacional y local, en cooperación con la sociedad civil...".<sup>118</sup> En 2001, el *Compromiso Global de Yokohama* remarcó que, "...el camino hacia adelante es promover un trabajo coordinado más estrecho entre actores clave para combatir la explotación sexual comercial infantil".<sup>119</sup> Ambos documentos llamaron a coordinar las iniciativas dentro de los países, así como a que cada Estado nombrara un punto focal de contacto para los otros Estados, para cuando ello fuere necesario. El progreso en la coordinación entre Estados es analizado en la siguiente sección.

En vista de la prioridad atribuida desde 2001 a la creación de estructuras o planes nacionales sobre el tema de la trata de personas, resultaría razonable esperar una coordinación efectiva de las acciones para detener la trata infantil en el marco de tales estructuras o planes nacionales.

En los Estados que pertenecen a la OSCE, la institución que se espera que coordine los esfuerzos en contra de la trata de parte de todas las agencias encargadas y ONG es conocida como el *Mecanismo Nacional de Referencia* (MNR). La OSCE ha brindado asesoría a los

Estados participantes sobre cómo establecer un MNR.<sup>120</sup> Un ejemplo de una estructura nacional de coordinación de carácter influyente se encuentra en las Filipinas, en donde la Ley de la República No. 9208 (*Ley contra la Trata de Personas* de 2003) creó un Consejo de coordinación contra de la trata compuesto por nueve agencias miembro. El Consejo es co-presidido por el Departamento de Justicia y el Departamento de Bienestar y Desarrollo Social. Asistencia especializada sobre el tema de la trata infantil es provista por una de las tres ONG miembro del Consejo.<sup>121</sup> El rol del Consejo es de supervisor las actividades del gobierno en contra de la trata y de garantizar que la ley sea implementada. Se requiere que el Consejo presente un informe anual al Presidente sobre la implementación de la ley.

Con demasiada frecuencia las estructuras establecidas a nivel nacional para coordinar las actividades en contra de la trata no han prestado suficiente atención a los derechos y necesidades específicos de los niños y niñas. Algunos Estados han adoptado un plan para combatir la trata de personas (referido como Programa Nacional de Acción -PNA) sin haber establecido una estructura para garantizar la cooperación entre las instituciones involucradas. Muchos Estados han creado estructuras o planes referidos a asuntos que se entrecruzan con el de la trata infantil antes de haber adoptado un marco institucional a nivel nacional que coordine el trabajo en contra de la trata de personas. Algunos Estados han adoptado planes de acción dirigidos específicamente a detener la explotación sexual comercial infantil (ESCI, que deberían cubrir todos los aspectos de la trata infantil con fines de explotación sexual). Otros Estados han adoptado planes o programas para combatir las peores formas de trabajo infantil (lo que incluye la trata de niños/as y la prostitución infantil

En diversas ocasiones ECPAT Internacional ha expresado su preocupación sobre el hecho de que la preocupación de los gobiernos por el tema de la trata de personas y de la explotación sexual de mujeres adultas significaba que estaban prestando muy poca atención al tema de la explotación sexual comercial infantil. Por ejemplo, en Rumania, un análisis de los desarrollos en ese país concluyó en 2006 que, “el sistema de referencia de las víctimas no funciona dentro de los parámetros previstos”.<sup>112</sup> Al parecer, las autoridades estaban haciendo lo mejor posible para establecer las estructuras y marco requeridos para la coordinación de iniciativas sobre la trata de personas, pero las necesidades de las víctimas infantiles de trata eran distintas y algunas no eran atendidas.

Los estudios y evaluaciones han sido útiles para identificar las debilidades en las estructuras de coordinación, planes y sistemas de referencia existentes, y para trabajar en cómo resolverlos, especialmente cuando el análisis ha comprendido todas las estructuras y planes relevantes en un país. La experiencia de Indonesia es en este sentido instructiva. En 2008, se solicitó a un solo equipo evaluar dos planes de acción al mismo tiempo, ambos de los cuales habían sido adoptados en 2002. Un plan estaba enfocado en la trata de personas

–el *Plan Nacional de Acción para la Erradicación de la Trata de Mujeres y Niños*– y el otro en la ESCI –el *Plan de Acción para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil*. Los resultados de esta evaluación son relevantes para otros países porque se analizó las tensiones creativas entre los dos planes y se propuso una solución para el futuro. El equipo de evaluación encontró que el primer PNA (sobre trata de personas) había empujado al Segundo PNA (sobre ESCI) a la sombra, y que había habido sólo algunos resultados limitados en la implementación del PNA sobre ESCI. Las recomendaciones del equipo de evaluación podrían ser relevantes para otros Estados.

“El equipo de evaluación recibió la solicitud de considerar si los dos Planes Nacionales debían ser combinados en uno sólo. Existieron puntos de vista divergentes sobre si los PNA sobre Trata de Personas y sobre ESCI debían ser combinados en un futuro. La mayoría de personas y miembros del equipo favorecían combinar ambos planes. Sin embargo, otras personas, casi exclusivamente aquéllas que trabajaban en el tema de la ESCI, expresaron fuertes reservas acerca de esta propuesta. En resumen, cuatro beneficios fueron identificados en cuanto a la combinación de los planes:

1. Facilitar una más efectiva implementación y coordinación en la medida que los dos planes se encuentren bajo un mismo marco y mecanismo de implementación.
2. Facilitar la coordinación en la adjudicación de presupuestos para instituciones nacionales y locales;
3. Ser más costo-efectiva al minimizar las actividades que se entrecruzan y duplican. Por ejemplo, muchos esfuerzos para prevenir la trata y la ESCI podrían ser desarrollados simultáneamente, haciendo éstos más costo-efectivos;
4. La trata y la ESCI recibirían la misma atención en la medida en que todas las institución enfocarían sus esfuerzos en el mismo PNA y adjudicarían fondos para el mismo plan.

En general, aquéllos en favor de combinar los dos planes consideraban que esto haría el trabajo sobre la trata y la ESCI más eficiente y costo-efectivo.

Las desventajas planteadas en cuanto a combinar los dos PNA fueron:

- El hecho que combinar ambos planes conduciría a la marginación de las cuestiones relacionadas con la ESCI, particularmente cuestiones como la de la pornografía infantil.
- El hecho que los instrumentos internacionales y procesos que guiaban a ambos temas eran distintos y tenían distintos formatos.
- El hecho que combinar los dos planes podría incrementar la tendencia a tratar a todas las víctimas de la trata como niños/as.”<sup>123</sup>

Para las organizaciones que centran sus esfuerzos en la explotación sexual infantil, resulta una debilidad de su gobierno el no dar una prioridad especial a este tema. Sin embargo, el hecho que tales niños/as no estén recibiendo una atención adecuada no significa que sea necesario que cada cuestión sea objeto de un plan independiente. Mas bien, ello pone de relieve la necesidad de que toda estructura nacional encargada de coordinar actividades en contra de la trata de personas, trabaje también en forma coordinada con la estructura nacional equivalente encargada de la protección infantil, de manera que las necesidades y derechos específicos de los niños y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual sean identificados y abordados. A nivel de los planes nacionales, la implicación es que cualquier plan referido a la trata de personas debe incluir objetivos que sean específicos a los niños y niñas y a detener la explotación sexual infantil. Debe tomarse cuidado en garantizar que dichos planes sean coordinados con planes más amplios referidos a la protección infantil y el desarrollo social.

Incluso cuando los planes y las estructuras de coordinación han sido establecidos, aquéllos que no reciben un presupuesto para financiar sus actividades resultan inefectivos. Similarmente, cuando no se plantean objetivos con plazos para ser alcanzados, es difícil evaluar el progreso y casi inevitablemente estos planes no son efectivos.

### **8.1.2 Reportando sobre la implementación de las leyes y planes y proponiendo remedios cuando se identifican debilidades**

Como alternativa a la realización de estudios o evaluaciones puntuales, algunos Estados han establecido instituciones específicas responsables para monitorear el progreso de la lucha contra la trata y recomendar formas de remediar las limitaciones. En las Filipinas, el Consejo Inter-Agencial contra la Trata de Personas debe reportar anualmente al Poder Ejecutivo sobre el progreso en la implementación de la ley nacional contra la trata de personas. Otros Estados han concluido que es mejor separar totalmente las funciones de coordinación y de monitoreo, estableciendo un relator nacional independiente sobre la trata de personas, o institución similar, para comentar sobre el trabajo de cualquier estructura nacional de coordinación y el progreso en la implementación de la ley. Un ejemplo de ello es Holanda, en donde el relator nacional sobre la trata de personas recibe información de agencias encargadas y ONGs acerca de su trabajo, pero no es responsable por ninguna actividad operativa. El informe anual del relator nacional contiene un análisis detallado sobre cómo la legislación y regulaciones están funcionando y el relator está bien ubicado para recomendar nuevas medidas para modificar las regulaciones existentes. El informe emitido más recientemente en inglés señala “puntos de atención y cuellos de botella” al final de cada capítulo y hace 66 recomendaciones, incluyendo varias que abordan a los niños/as y una que enfatiza la necesidad de un abordaje inter-departamental y para una más active contribución por parte de del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo.<sup>124</sup>

## 8.2 La coordinación a nivel local

Aunque una mejor coordinación a nivel nacional ayuda a crear un marco de referencia más coherente para implementar políticas y planes gubernamentales, es con frecuencia en los niveles menores, tales como el condado, prefectura o distrito administrativo local, en donde la coordinación efectiva mejora el nivel de protección disponible para los niños y niñas. A nivel local es necesario coordinar las actividades de las agencias involucradas en identificar a las víctimas de trata infantil o de proveer protección y asistencia a esos niños y niñas. Una vez más, el propósito es garantizar una clara división de responsabilidades entre organizaciones y facilitar la referencia de un niño con necesidades particulares a las organizaciones que proveen servicios relevantes. En algunos países, las redes de referencia local son llamadas “equipos multidisciplinarios” o “redes de protección comunitaria”. Los factores-clave para el éxito parecen ser:

- Que los casos sean manejados a nivel local, más que refiriendo los casos específicos a una estructura nacional de coordinación (ahorrando por lo tanto tiempo), salvo que el niño/a sea de nacionalidad extranjera y se deba realizar contactos con otro país.
- Que la red incluya a representantes de las agencias encargadas de la aplicación de la ley (responsables por la detección de casos y persecución de los tratantes) y de los proveedores de servicios (sean éstos gubernamentales u ONG); se trataría así de un equipo “multidisciplinario” o “multi-agencias”. Si niños o niñas víctimas de trata son identificados o referidos por oficiales de inmigración de zonas cercanas, los representantes del servicio de inmigración deben ser incluidos.
- Que se formalice las relaciones entre los miembros de la red, de manera que sea claro cuál es el rol de cada miembro y qué es lo que los demás pueden esperar de él.
- Que se otorgue prioridad a la protección infantil y a proveer asistencia a los niños/as, más que a las necesidades de la aplicación de la ley (e.g. para recoger evidencia acerca de los crímenes cometidos contra un niño/a) o a la aplicación de las leyes de inmigración.

Como un ejemplo de coordinación local, el Consejo Inter-Agencial contra la Trata de Personas de las Filipinas decidió establecer Comités Regionales Inter-Agenciales, que serían responsables de acciones tanto contra la trata de personas como contra la violencia en contra de mujeres y niños, sobre la base de que las leyes existentes sobre estos dos temas involucran a agencias gubernamentales y ONG similares. Se prevé establecer estructuras similares a nivel municipal. Una publicación ofrece un modelo de ordenanza municipal que puede ser adoptada por las autoridades, la que especifica las actividades a ser iniciadas y las agencias a estar representadas en un “Comité Local Contra de la Trata de Personas”.<sup>125</sup>

Se ha encontrado que diversas técnicas alientan el establecimiento de tales sistemas de referencia cuando, por ejemplo, las organizaciones involucradas no confían en un principio

entre sí, y cuando puede ser mejor el retrasar la formalización de relaciones hasta un momento posterior:

- Childline India ha informado que, en un principio, en algunos distritos de la India, las agencias gubernamentales y ONG hacia las cuales las líneas telefónicas de ayuda referían los casos de niños abusados no tenían disposición de trabajar juntas. Luego de un período de varios años, las organizaciones desarrollaron confianza unas en otras hasta que una red de referencia pudo desarrollarse *de facto*, tomando como eje a una institución que operaba una línea telefónica de ayuda.<sup>126</sup>
- Otro método que se ha informado que ayuda a la coordinación entre organizaciones involucra desarrollar una base de datos en una localidad específica, para monitorear lo que suceda con cualquier niño/a identificado como “víctima de trata”.<sup>127</sup> Esto requiere la participación de las organizaciones para acordar inicialmente ciertos estándares en cuanto a la terminología a emplear. Luego de esto podrían llegar más fácilmente a acuerdos sobre la división de responsabilidades para el desarrollo de mecanismos de referencia.

## 9. Cooperación bilateral e internacional

### 9.1 Asistencia multilateral y bilateral

Los montos de dinero invertidos desde 2001 por los donantes para detener la trata de personas han sido sustantivos. Ninguna cifra global se encuentra disponible, sea sobre la ayuda internacional o sobre los montos donados por fuentes privadas. Sólo el gobierno de un país, el de los Estados Unidos, ha reportado que, entre 2001 y 2007, adjudicó US\$ 528 millones a los esfuerzos para combatir la trata a nivel global (e.g. la trata de personas fuera de los Estados Unidos).<sup>128</sup> En 2007, los Emiratos Árabes Unidos hicieron una donación a la Oficina contra las Drogas y el Crimen (UNODC) de las NNUU, para iniciar la Iniciativa Global para Combatir la Trata de Personas (UN GIFT), descrita más adelante. Adicionalmente, la financiación para iniciativas más amplias, tales como eliminar el trabajo infantil o promover la educación, ha contribuido a detener la trata infantil, sin haber sido denominados de esta manera.

Montos sustanciales han sido también aportados para financiar el desarrollo de políticas y la construcción de capacidades, así como para programas específicos en determinados países. Antes que ser donada especialmente para detener la trata infantil con fines de explotación sexual, buena parte de la ayuda ha sido para apoyar esfuerzos sea para detener la trata de personas, sea para eliminar las peores formas de trabajo infantil. Se ha observado señales de fatiga en los donantes con respecto a las iniciativas sobre trata de personas y trata infantil, posiblemente debido a que los resultados no han sido tan positivos como se esperaba. Es por lo tanto una prioridad el proveer mejor información a los donantes con respecto al impacto de los programas para detener la trata infantil. Debe ser también una prioridad para los donantes el promover un mejor monitoreo, evaluación y análisis de impacto de las iniciativas contra la trata.

Un tema relacionado es que los donantes periódicamente analizan sus prioridades y adoptan otras nuevas. Aunque es claro que montos sustantivos son aún requeridos para detener la explotación sexual infantil, los métodos que son ahora considerados como apropiados son más bien genéricos en su naturaleza, eg. “combatir la violencia contra los niños/as” o “desarrollar mejores sistemas de protección infantil”, antes que específicamente centrados en la trata infantil. Esto puede desalentar a los donantes que desean realizar aportes relativamente pequeños y alcanzar efectos comparativamente importantes.

### 9.1.1 Coordinación entre donantes

Un acuerdo de 2005 de la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo, la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*, buscó mejorar la coordinación entre los donantes de ayudas internacional. Hacia agosto de 2008, 120 Estados habían adherido a esta declaración, tanto donantes como sus socios, comprometiéndose a “un abordaje pragmático frente a la división del trabajo y el compartir costos, que incremente la complementariedad y reduzca los costos de transacción”, de manera de evitar “una excesiva fragmentación de la ayuda ...que disminuya su eficacia”.<sup>129</sup> Los donantes se comprometieron a “hacer completo uso de sus ventajas comparativas respectivas a nivel de sector o país, delegando, en donde resulte apropiado, la autoridad para conducir a los donantes en la ejecución de programas, actividades y tareas”.<sup>130</sup> Sería prematuro esperar que este acuerdo de 2005 haya ya rendido resultados, pero existen signos de que algunos donantes que apoyan programas para detener la trata infantil tienen resistencias para coordinar su apoyo o carecen de la posibilidad de asignar personal para asistir a reuniones sobre este tema.

## 9.2 La coordinación a nivel internacional

La trata humana es un problema multidimensional que plantea asuntos en campos en los que muchas agencias internacionales tienen recursos técnicos especializados útiles para su abordaje, tales como aplicación de la ley, derechos humanos, desarrollo económico, género, migración y salud. Distintas organizaciones intergubernamentales han realizado contribuciones sustantivas al tema, y muchas se ven a sí mismas como teniendo un rol de liderazgo en este campo. Cuando se trata de los niños/as, se encuentra un número menor de agencias involucradas, pero existe aún una necesidad de coordinación. Similares desafíos de coordinación ocurrieron en el caso del trabajo infantil, por lo que se realizaron esfuerzos para resolver dichos desafíos en dos conferencias internacionales en 1997.

Desde 1990, las NNUU han tenido un Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil. Cuatro sucesivos relatores han informado de sus hallazgos sobre una amplia gama de asuntos, inicialmente a la Comisión de Derechos Humanos y más recientemente al Consejo de Derechos Humanos. En 2004 la Comisión de Derechos Humanos estableció una nueva Relatoría Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. El tema de la trata infantil con fines de explotación sexual cae bajo el mandato de ambos Relatores Especiales,<sup>131</sup> pero ha sido abordado principalmente por el Relator Especial sobre la venta de niños. Los Relatores Especiales no tienen responsabilidad por comentar si la coordinación entre las diferentes agencias de las NNUU es adecuada. Tampoco existe otro mecanismo que tenga tal autoridad. La

ausencia de un mecanismo apropiado de coordinación de alto nivel, tal como un vínculo con la Oficina del Secretario General, parece contribuir a hacer difícil la coordinación del multifacético trabajo de las NNUU sobre la trata de personas, del cual la lucha contra la trata infantil con fines de explotación sexual es sólo una parte.

En 2005, el Comité de Directores Ejecutivos de las NNUU reconoció los desafíos involucrados en el combate contra la trata de personas y propuso el establecimiento de un mecanismo inter-agencial para fortalecer la coordinación.<sup>132</sup> Un Grupo Inter-agencial de Cooperación contra la Trata de Personas fue establecido en septiembre de 2006. Sin embargo, poco después, en marzo 2007, la UNODC lanzó una nueva iniciativa, conocida como UN GIFT, para generar voluntad política, un plan de acción y recursos financieros para combatir la trata de personas a nivel mundial. La cooperación inter-agencial ha venido ocurriendo durante los últimos 18 meses a nivel de un comité directivo de esta iniciativa, el cual está compuesto por seis organizaciones internacionales: UNODC, OIT, OIM, UNICEF, OSCE y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos las NNUU (UNOHCHR).<sup>133</sup> El comité directivo estableció una Iniciativa de Grupo de Expertos, para abordar la trata infantil, compuesto por UNICEF y el Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT. Este grupo comisionó al IPEC para preparar un paquete de entrenamiento sobre trata infantil, el mismo que debe ser publicado en la época del Tercer Congreso Mundial. La iniciativa UN GIFT ha conducido a discusiones acerca las actividades de las distintas agencias, pero no ha abordado la necesidad de una coordinación global de las estrategias contra la trata del sistema de las NNUU, ni tampoco a ha contribuido a integrar la experiencia de las distintas agencias de las NNUU en el combate de la trata infantil con fines de explotación sexual.

En la mayoría de países en vías de desarrollo existe un marco de referencia que asegura la coordinación entre las distintas agencias de las NNUU, el Marco de Ayuda al Desarrollo de las NNUU. Este marco de referencia especifica la respuesta colectiva de las NNUU y los resultados esperados para alcanzar las prioridades nacionales. Sin embargo, ello no previene que distintas agencias de las NNUU formen lazos bilaterales con ministerios particulares y realicen incidencia política sobre distintas estrategias o prioridades, por lo menos en lo que se refiere a detener la trata o explotación de niños y niñas.

Confrontada con estos desafíos, sería quizá apropiado solicitar al Relator Especial sobre la venta de niños que asesore al Consejo de Derechos Humanos (y a la Asamblea General) sobre si los recursos de las NNUU para combatir la trata infantil con fines de explotación sexual están siendo utilizados en la forma más efectiva posible, o si se requiere un mecanismo mejorado de coordinación.

### 9.3 La coordinación a nivel regional

Además de los instrumentos regionales mencionados en la sección 3.5, algunas organizaciones intergubernamentales regionales, tales como ASEAN, ECOWAS y la OSCE han adoptado declaraciones contra la trata de personas o planes más orientados hacia la acción para mejorar la cooperación y la coordinación de los esfuerzos de sus Estados-miembro para detener la trata de personas. Por ejemplo, en el Sudeste de Asia, los seis Estados que establecieron el COMMIT<sup>135</sup> adoptaron un *Plan Sub-Regional de Acción* de tres años para el período 2005-2007. La cooperación fue facilitada por una iniciativa pre-existente de las NNUU para coordinar iniciativas en contra de la trata de personas por parte de organizaciones intergubernamentales y ONG internacionales en la sub-región, el Proyecto Inter-Agencial de las NNUU sobre la Trata de Personas en la Sub-Región del Gran Mekong. En esta región, como en otras, los Estados que están tomando parte de una de las iniciativas comunes también participan en otras iniciativas regionales sobre el tema de la trata de personas. Surgen complicaciones cuando las iniciativas, que son independientes, sugieren distintas estrategias, actividades y prioridades. Algunos observadores han señalado que las iniciativas regionales que involucran a un número limitado de Estados tienen como ventaja la existencia de niveles más elevados de transparencia y exigencia de resultados entre sus miembros, y por lo tanto, en una mayor efectividad, que aquellos mecanismos que involucran a un número mayor de Estados.<sup>136</sup>

En Europa ha habido un reconocimiento de que una iniciativa regional contra la trata de personas requeriría de un enfoque especial sobre los niños/as para complementarla. En 2003 el Consejo Permanente de la OSCE publicó, para todos los Estados participantes, un detallado *Plan de Acción de la OSCE para Combatir la Trata de Personas*, y en 2005 un addendum sobre las necesidades especiales de protección y asistencia de niños y niñas víctimas de trata.<sup>137</sup>

### 9.4 La coordinación entre los Estados

Actions relating to prosecution, prevention and protection require coordination between agencies in two or more States if they are to be effective in cases of transnational child trafficking. Despite some successes, and many pledges to cooperate, progress has been slow. In a few cases, multilateral agreements have facilitated bilateral coordination. Some bilateral agreements have done so directly. In the absence of official agreements, there have been some examples of effective liaison between child protection officials in two States.<sup>138</sup>

### 9.4.1 Acuerdos bilaterales de cooperación

Diversos Estados han firmado acuerdos bilaterales sobre la trata de personas y sobre la trata infantil, aunque no específicamente sobre la trata infantil con fines de explotación sexual. Algunos se refieren a asistencia mutua legal o cooperación general en asuntos que conciernen el crimen transnacional. Otros especifican cómo los ciudadanos de un Estado que han sido objeto de trata hacia otro deben ser acogidos y asistidos para retornar a su país de origen. Estos acuerdos pueden corresponder tanto a adultos y niños/as, como los existentes entre Cambodia y Tailandia (2003) y entre Benin y Nigeria (2006), o enfocarse especialmente en la niñez, tales como los existentes entre Costa de Marfil y Malí (2000) y entre Albania y Grecia (2006).

La cooperación bilateral para combatir la trata infantil se ha enfocado también en las fronteras comunes, a través de las cuales los niños y niñas pueden ser víctimas de trata. En 2002 Noruega y Rusia lograron un acuerdo para cooperar en asuntos fronterizos, para contrarrestar un incremento en el número de mujeres y niños que estaban siendo trasladados desde Rusia.<sup>139</sup>

Los acuerdos bilaterales sobre el retorno de las víctimas de trata (descritos en la sección 7.5) enfatizan generalmente sobre la importancia de respetar los derechos humanos de las víctimas, evitar su detención y garantizar que se encuentren protegidas mientras estén siendo repatriadas y luego de haber llegado a su país de origen. Por ejemplo, el acuerdo firmado entre Albania y Grecia en febrero de 2006 contiene secciones sobre procesamiento legal, prevención y protección, incluyendo el nombramiento de guardianes legales provisionales, evaluación individual de los casos y procedimientos para garantizar una repatriación segura.<sup>140</sup> Sin embargo, hacia julio de 2008, el acuerdo no había aún sido ratificado por uno de los Estados y no había entrado en vigor. However, by July 2008, the agreement had still not been ratified by one of the States and had not entered into effect.

En la medida en que los procedimientos requeridos para proteger a los niños/as víctimas de la trata son distintos a aquéllos que resultan adecuados para los adultos, parece apropiado que los acuerdos bilaterales contengan provisiones que se enfoquen específicamente en los derechos y necesidades de los niños y niñas, más que basarse en provisiones generales aplicables tanto a los adultos como a los niños/as. Podría ser ventajoso que los acuerdos bilaterales especifiquen cómo cualquier niño/a que se encuentre separado de su familia y sea encontrado en otro Estado, debe ser protegido, más que enfocarse únicamente en niños/as que han sido víctimas de trata.

## 9.4.2 Puntos focales

Una contribución específica realizada por algunos acuerdos multilaterales y bilaterales es señalar cual ministerio, agencia u oficial será el punto focal a contactar cuando un niño/a víctima de trata es identificado en el territorio de otro Estado. Por ejemplo, los lineamientos regionales adoptados por los 11 Estados RCM requiere que las agencias que identifiquen a una víctima infantil de trata originaria de otro Estado, informen a la “institución apropiada en su país”, de manera que ésta institución pueda comunicar el hecho al representante diplomático o consular del país de origen del niño o niña. Los lineamientos llaman a los Estados a designar una institución que sea responsable por la comunicación con instituciones similares de otros países y sugiere que los Estados deberían, “en la medida de lo posible, compartir su lista de instituciones apropiadas designadas con otros Estados RCM.”<sup>141</sup>

A veces sin embargo los Estados parecen ser reticentes de identificar a un punto focal que pueda ser contactado por otros Estados. Por ejemplo, los numerosos acuerdos regionales sobre trata de personas adoptados en Europa no tienen mayor información sobre el tema de especificar “puntos focales” a ser contactados en otro Estado, aunque, en principio, todos los Estados de Europa están comprometidos en establecer MNR<sup>142</sup> que puedan jugar este rol. Sólo en la región del Mar Báltico se ha reportado que existe un progreso sustantivo en establecer una red de puntos de contacto nacionales para niños/as no acompañados o víctimas de trata, cuyos datos de contacto se encuentran disponibles en una página Web y quienes se reúnen periódicamente, ayudando a desarrollar la confianza que es esencial si tales relaciones institucionales han de funcionar en forma efectiva.<sup>143</sup>

En ausencia de una comunicación efectiva entre algunos Estados de Europa, una organización internacional, la OIM, ha organizado evaluaciones de riesgo y la repatriación de adolescentes víctimas de trata. Existe una continua necesidad de que los Estados desarrollen una mejor comunicación entre sí cuando niños no acompañados provenientes de otros Estados y que requieren protección sean identificados dentro de sus propias fronteras. Esta necesidad no se encuentra limitada a los niños y niñas víctimas de trata.

## 10. El rol de la responsabilidad social corporativa en detener la trata infantil

Otras exposiciones temáticas abordan el rol de las empresas y de los empleadores en combatir la prostitución infantil en general, particularmente en el sector de viajes y turismo.<sup>144</sup> Esta sección por lo tanto se concentra en el rol de las empresas en casos que involucran a niños y niñas víctimas de trata infantil, que son trasladados de un lugar a otro. En tales casos, son las industrias de reclutamiento y transporte las que se encuentran en la primera línea del combate.

### 10.1 Códigos voluntarios de conducta e iniciativas de las compañías en contra de la trata

Tanto antes como desde 2001, grandes corporaciones se han comprometido a respetar códigos voluntarios de conducta en sus lugares de trabajo y en los de sus proveedores y subcontratistas, en relación con el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la trata de personas. En enero de 2006 los el documento *Principios Éticos de Atenas Contra la Trata de Personas* fue firmado por 45 empresas. Los principales siete puntos de este documento requieren que de los firmantes “explícitamente demostrar una posición de tolerancia cero frente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños, con fines de explotación sexual”. La primera compañía que firmó estos principios interpreta que eso significa que la compañía no hará negocios “con ninguna entidad que se beneficie de cualquier forma de la trata de personas”.<sup>145</sup> Los principios también requieren de los firmantes “contribuir a la prevención de la trata de personas, incluyendo campañas de sensibilización pública y educación”.

Los códigos voluntarios y principios representan una impresionante muestra de compromiso, pero hasta ahora parecen haber tenido poco impacto en la conducta de empresas donde niños y niñas son empleados para proveer sexo comercial, incluyendo burdeles, bares y clubes que operan abiertamente, así como otros lugares que operan clandestinamente. Tampoco parecen haber tenido los códigos de conducta un efecto notable en otras operaciones comerciales que funcionan en la economía informal que provee soporte indirecto los burdeles y bares. En general, los códigos parecen estar destinados a detener el trabajo forzoso infantil más que la explotación sexual de niños y niñas. Algunas pocas organizaciones han desarrollado códigos de conducta para o con sus empleados, buscando influenciar en cómo se comportan fuera del lugar de trabajo, prohibiéndoles por ejemplo pagar los servicios de prostitutas mientras viajan por cuenta de la empresa o emplear los servicios de niños/as en distintas actividades, tales como el servicio doméstico. En 2003,

el Secretario General de las NNUU ordenó que, para todo el personal de las NNUU, “la actividad sexual con niños/as (personas menores de 18 años de edad) estuviese prohibida independientemente del límite local de mayoría de edad o la edad local de consentimiento legal”.<sup>146</sup> Algunas organizaciones sin fines de lucro han tomado medidas similares. El autor revisó códigos adoptados por ciertas corporaciones internacionales líder pero no pudo encontrar ninguna que haya seguido este ejemplo.

Fundaciones de caridad creadas por otras empresas realizaron donaciones a iniciativas contra la trata o han donado equipo a organizaciones involucradas en labores en contra de la trata. Muchas donaciones parecen haber sido utilizadas primariamente para financiar publicidad acerca de la trata de personas o al trata infantil, más que para iniciativas más focalizadas. Por ejemplo, MTV ha desarrollado una campaña para sensibilizar al público sobre la trata de personas, denominada MTV EXIT<sup>147</sup> (Terminen con la Explotación y la Trata), y ha involucrado en ella a músicos y actores populares de películas. Un aspecto positivo de la campaña es que no solamente ha sido transmitida en inglés, para llegar a gente joven en los países occidentales, sino también en las lenguas de países de los que proviene un significativo número de niños y niñas víctimas de trata. Su página Web resume consejos, en varias lenguas, para gente joven que está pensando en migrar. En muchas formas, el website de MTV semeja a otros websites contra la trata de personas, y presenta las mismas dificultades para evaluar la efectividad de sus esfuerzos. En agosto de 2008, USAID informó que había contribuido US\$ 3 millones para la campaña EXIT de MTV.<sup>148</sup> La contribución propia de MTV a esta campaña está valorizada en US\$10 millones.<sup>149</sup> Aunque es evidente que la campaña de MTV ha alcanzado a un gran número de gente joven, a partir de los comentarios formulados en la sección 6 acerca del débil impacto de las campañas de sensibilización pública, es vital que la campaña sea evaluada en forma independiente, para garantizar que las debilidades identificadas en otros programas no se vean replicadas.

## 10.2 La importancia de “estar donde están los niños/as”

Una evaluación publicada en 2001 contenía un mensaje que es hoy todavía pertinente para las iniciativas destinadas a detener la trata infantil con fines de explotación sexual: Los evaluadores sostenían que para detener la trata infantil con fines de explotación sexual era esencial ir “a donde los niños/as están”, es decir, a los “paraderos de ómnibus y camión, las aduanas y los cruces de frontera”, puertos y otros puntos de tránsito donde “los niños/as que están viajando o vendiendo están ubicados en ambientes inestables, en donde las personas son desconocidas unas a otras”.<sup>150</sup>

Esto significa influenciar a gente ubicada en los ambientes inestables a través de los cuales pasan los niños y niñas víctimas de trata, tales como hostales, agencias de reclutamiento, líneas aéreas y otras compañías de transporte y agencias de visas y viajes. También significa influenciar a una amplia gama de establecimientos en donde terminan los niños migrantes y en donde se encuentran en riesgo de explotación sexual, no sólo bares y burdeles, sino también lugares tales como salones de bailes y teatros de “danza exótica”, en incluso hogares privados que emplean a niños/as en el servicio doméstico, en la medida que un número importante huye de empleadores abusivos y recurre a la prostitución de manera de sobrevivir.

Una variedad de organizaciones tiene personal desplegado en los lugares a través de los cuales transitan los niños/as viajeros y los que son víctimas de trata. En numerosas estaciones de ómnibus y tren y en puertos alrededor del mundo, las ONG tienen stands que proveen a niños/as información (y a veces otros servicios) a su llegada. Los oficiales de inmigración tienen evidentemente un importante rol que jugar en los puntos de frontera. Sin embargo, cuando los niños/as están en movimiento, son en particular las empresas que los trasladan las que tienen un potencial rol de protección. En algunos casos, la iniciativa para jugar este rol ha sido asumida por empresas que proveen transporte, mientras que en otros han sido más bien los trabajadores del sector transporte los que han hecho esto. Compañías que operan líneas aéreas y ferries han estado involucradas también, mientras que en el sector informal los conductores de taxis y moto-taxis han sido también movilizados para detectar indicadores de que algunos niños/as estén siendo víctimas de trata. El desafío, por cierto, es que tales indicadores son difíciles de distinguir y que existe el riesgo que se intercepte a las personas equivocadas (ver sección 6.6).

Una amplia gama de intermediarios se encuentran involucrados en reclutar y encontrar trabajos para gente joven menor de 18 años de edad. En los países en vías de desarrollo, éstos operan principalmente en la economía informal, brindando poca atención a las regulaciones gubernamentales o los estándares internacionales. Como se discutió anteriormente en la sección 6.7, es importante remarcar la distinción entre países en donde la aplicación de la ley es fuerte y países en los que ella es débil, de manera que se utilice los métodos más que tienen mayor posibilidad de ser efectivos en cada caso. En los países en vías de desarrollo, en donde las agencias de reclutamiento no se encuentran reguladas por el Estado, se ha encontrado algunos métodos que tienen influencia sobre ellas y que ayudan a mejorar la protección de los jóvenes con las que éstas se relacionan. En África Occidental, por ejemplo, se ha encontrado métodos para influenciar a los dueños de los locales que proveen alojamiento a los niños/as migrantes que llegan a las ciudades.<sup>151</sup> Existe una tendencia entre los especialistas occidentales a ver con desdén tales métodos, que producen mejoras en los estándares de protección en circunstancias en donde ciertos estándares internacionales no son aplicados. Proceder de esa manera significa sin embargo perder la oportunidad de proteger a los niños/as del peligro.

# 11. Lecciones aprendidas y “buenas prácticas”

## 11.1 Lecciones aprendidas

Se ha alcanzado importantes logros y aprendizajes desde el año 2001. Las lecciones clave a ser recogidas son:

- Se puede hacer mucho más para prevenir la trata de niños, niñas y adolescentes que informar a los padres de que ésta existe y confiar en que las fuerzas de la ley detengan a los tratantes. Son evidentes los beneficios de entender y abordar los factores que hacen que ciertos niños, niñas y adolescentes sean más vulnerables ante los tratantes.
- Las acciones para impedir que niños, niñas y adolescentes sean objeto de trata son más efectivas cuando se coordina la respuesta en las áreas en donde los niños, niñas y adolescentes son reclutados, donde son explotados y en aquéllas en las que transitan. Los actores (Estados, organizaciones internacionales y ONGs) no están haciendo lo suficiente para coordinar estas respuestas. Los Estados no han hecho lo suficiente para mejorar los contactos bilaterales o para coordinar sus respectivas intervenciones en las rutas de trata de niños, niñas y adolescentes.
- Las acciones más apropiadas para prevenir la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales no necesariamente deben focalizarse específicamente en la trata de niños, niñas y adolescentes o en la explotación sexual. Las iniciativas para proteger en forma general a niños, niñas y adolescentes que no se encuentran acompañados o que viven separados de sus padres resultan con frecuencia apropiadas.
- Las lecciones sobre las formas más efectivas de prevención no parecen haber sido difundidas suficientemente o haber sido comprendidas totalmente por los donantes.
- Los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de cualquier forma de trata tienen derecho a una adecuada protección y asistencia. Se han emitido muchos lineamientos sobre este punto, pero no se ha hecho lo suficiente para implementarlos a nivel nacional.
- Si se busca que niños, niñas y adolescentes tengan éxito, las decisiones sobre lo que les sucederá luego de haber sido tratados deben estar adaptadas a la realidad de cada individuo y se debe garantizar que no volverán la misma situación (y los mismos riesgos) en la que se encontraban al momento de convertirse en víctimas de trata.
- Los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de trata con fines sexuales tienen la capacidad de contribuir enormemente a las iniciativas contra la trata. Sin embargo, muchas instituciones son reticentes a aprovechar este potencial.

De manera de identificar lecciones, es vital evaluar y establecer el impacto de las acciones para detener la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales, a fin de aplicar estas experiencias en el futuro incrementando nuestra eficacia.

## 11.2 Identificando “buenas prácticas”

La cantidad de programas y proyectos para detener la trata de personas se ha multiplicado desde el 2001. Lo mismo el número de informes que se refieren a ciertos métodos como “buenas prácticas”.<sup>152</sup> Éstos indican que un método particular ha probado ser efectivo en una situación específica y sugieren que otros podrían querer replicarlo.

En algunos países, el término “buenas prácticas” tiene un significado específico, referido a la calidad de la atención social. Por lo tanto, este término es utilizado sobre la base de una evaluación profesional y objetiva realizada por una organización nacional (sea una agencia especializada o una entidad profesional). Es más fácil confiar en que una determinada “buena práctica” es apropiada para ser replicada si una autoridad central responsable de asegurar su calidad ha certificado la práctica y ha decidido difundirla.

Cuando se habla de la trata de niños, niñas y adolescentes, el término “buenas prácticas” no se encuentra limitado a los servicios que se proveen a las víctimas, sino que también es utilizado para hacer referencia a iniciativas para prevenir la trata y a varias prácticas de aplicación de la ley. La complicación es que no existen procedimientos internacionalmente reconocidos a seguir para que un servicio o estrategia en particular sea denominado como “buena práctica”, ni tampoco existe una sola institución que haya sido encargada de establecer qué debería ser denominado como “buena práctica”, o que sea reconocida como fuente de información acerca de “buenas prácticas”. En lugar de ello, una multitud de organizaciones utilizan este término, y cada una de ellas utiliza distintos procedimientos y estándares para concluir qué constituye una “buena práctica”. El resultado es que es difícil saber cuáles “buenas prácticas” han sido probadas y evaluadas en forma rigurosa y en qué circunstancias es probable que éstas sean replicadas con éxito. Los especialistas deben, en cambio, basarse en el sentido común y en la reputación de la organización concerniente.

### 11.2.1 Procedimientos y criterios para identificar “buenas prácticas”: La importancia del monitoreo, la evaluación y el análisis de impacto.

Resultaría beneficioso establecer estándares comunes sobre lo que constituye una “buena práctica”. Sería útil que éstos abarquen más que las actividades para detener la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de sexuales (es decir, todas las actividades para impedir que niños, niñas y adolescentes sean explotados o para detener la trata de personas). Ante la ausencia de procedimientos estandarizados, las organizaciones internacionales podrían utilizar técnicas tales como la revisión de pares, garantizando que la opinión de especialistas que trabajan fuera de la organización responsable (del uso de una técnica particular) sea

consultada antes que el calificativo “buena práctica” sea aplicado a la misma.

El respeto por los principios de los derechos del niño garantizados por la CDN debería inspirar todas las acciones sobre la trata de niños, niñas y adolescentes, principalmente con respecto a los artículos 2, 3, 6 y 12 de la Convención, que conciernen a los temas de no-discriminación, el “interés superior” del niño, el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la privacidad y el derecho a expresar sus puntos de vista y a que éstos sean tomados en cuenta en asuntos que los afectan.

Cualesquiera sea el procedimiento que sea seguido, es claro que las actividades en cuestión deben ser monitoreadas y evaluadas. Se ha progresado desde el 2001 en aprender cómo monitorear y medir los resultados de los esfuerzos para detener la trata de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, al terminar muchos programas no ha sido claro cuáles han sido los resultados alcanzados. Las evaluaciones y análisis de impacto llevados a cabo por evaluadores independientes (“externos”) son más valoradas por otras personas que aquéllas desarrolladas por el personal de la organización implementadora. Muchos programas informan acerca de sus “productos” (por ejemplo, el número de afiches distribuidos o el número de niños/as contactados) pero fallan en presentar evidencia sobre sus reales resultados.

Evaluar una “buena práctica” significa evaluar el impacto general de iniciativas para detener la trata de niños, niñas y adolescentes –si han tenido el impacto deseado o si han tenido otro impacto o un impacto no deseado. Aunque las organizaciones puedan querer enfocar la publicidad en sus éxitos más que en los obstáculos y fracasos que encontraron, es en función al interés superior de los niños/as que tanto las lecciones negativas como las positivas sean compartidas con otros. En principio, toda organización que busque calificar una medida en contra de la trata como “buena práctica” debería verificar explícitamente que la referida medida no tenga efectos adversos en los niños, niñas y adolescentes que busca beneficiar.

Más que informar únicamente acerca de las buenas prácticas, sería útil que las evaluaciones de programas comenten sobre lo que puede ser replicado en otros contextos, sobre lo que no debe ser replicado y sobre lo que necesita mayor experimentación. Por ejemplo, una evaluación de los esfuerzos de OIT/IPEC para detener la trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales en cinco países de dos continentes presentó “ideas para modelos” –o mas bien “componentes de programas”- que podrían ser adecuados para ser replicados, expandidos o ser objeto de posterior desarrollo”.<sup>153</sup> En lugar de enfocarse únicamente en lo que ha funcionado, dicha evaluación informó acerca de diez “elementos programáticos que valía la pena adaptar y replicar” y cuatro que “tenían potencial para ser desarrollados o redirigidos”.<sup>154</sup> También se informó sobre diez puntos en los que los

programas “no habían tenido éxito”.<sup>155</sup> Éstos incluían, “programas de prevención en un contexto en el que no hay intentos de abordar simultáneamente la demanda” y “campañas y materiales de información no focalizados en grupos meta, y materiales educativos costosos que son entregados sin ningún estrategia, seguimiento o retroalimentación”.<sup>156</sup>

Desde el 2001, algunas instituciones internacionales han reducido, más que incrementado, la publicación de informes de evaluación de proyectos y programa para detener la trata de niños, niñas y adolescentes. Los donantes podrían insistir en que tales informes sean compartidos sistemáticamente con otras instituciones.

## 12. Conclusiones y recomendaciones

Esta exposición ha planteado varias inquietudes, empezando con el verdadero significado del término “trata de niños, niñas y adolescentes”. Es importante notar que los términos “trata” y “niño, niña o adolescente víctima de trata” son utilizados por distintas personas para referirse a cosas diferentes, así que es necesario verificar regularmente qué significado tiene.

Este trabajo se ha enfocado en temas en los cuales los Estados y otras entidades tienen posibilidad de elección sobre las estrategias que utilizan y los recursos que deciden hacer disponibles. El trabajo sugiere que algunas de éstas debieran ser revisadas y modificadas para introducir un enfoque de derechos en los casos de trata infantil. En relación a un conjunto de temas, el trabajo sugiere que se requiere de más cuidado para garantizar que las respuestas nacionales frente a la trata infantil estén basadas en las realidades experimentadas por los niños y niñas en los países concernidos, tanto en términos del fraseo utilizado en la legislación como de las medidas utilizadas para detener la trata infantil.

Luego de un período en el cual la trata transnacional ha preocupado a los Estados, parece importante reenfocar la atención en los lugares en donde ocurre la explotación y en los patrones de reclutamiento de niños y niñas en tales lugares, sea que ello ocurra desde dentro o fuera del país.

En relación con la protección y la prevención, este trabajo ha planteado interrogantes acerca de cómo balancear la necesidad de proteger a los niños/as del abuso con la obligación de permitirles ejercer sus derechos. Aún cuando los principios que debieran guiar las decisiones políticas son claros, en la práctica existe una necesidad de que los especialistas intercambien experiencias y puntos de vista para lograr una mejor comprensión de las alternativas existentes frente a sus propias prácticas actuales. Los donantes debieran prestar atención a tales discusiones y garantizar que no están apoyando sin saberlo prácticas que no logran proteger a los niños y niñas o que imponen fuertes e injustificables restricciones sobre los derechos de los niños/as.

Existe también una necesidad de establecer un mejor balance entre las estructuras de coordinación y planes diseñados específicamente para abordar la explotación sexual de niños y niñas y aquéllos otros diseñados para abordar otros temas. La lucha contra diferentes tipos de abuso infantil, que son actualmente abordados por estructuras o planes independientes, podría potencialmente beneficiarse de un abordaje más unificado hacia

la protección infantil en general. En relación a temas que afectan tanto a adultos como a niños/as, y en particular a mujeres y niñas, tales como la violencia sexual y el tráfico de personas, se requiere una buena coordinación entre las medidas que afectan a los adultos y aquéllas que afectan a los niños/as. Al mismo tiempo, se requiere de esfuerzos especiales para garantizar que los derechos y necesidades de los niños y niñas reciban una atención explícita y específica.

En numerosos lugares en donde los niños y niñas son objeto de trata con fines de explotación sexual, sea dentro del mismo país o entre países, existe la necesidad de mejorar los contactos entre las autoridades de protección infantil de los distintos lugares.

El autor fue requerido (por los organizadores del Congreso) de sugerir seis recomendaciones en esta sección. Éstas están dirigidas a ser implementadas dentro de marcos temporales distintos. Las primeras tres recomendaciones (ver sección 13.1) son para una implementación inmediata, tan pronto ello sea posible. Las siguientes tres recomendaciones (ver sección 13.2) son para ser implementadas hacia 2013, cinco años después del Tercer Congreso Mundial. El autor considera que las recomendaciones realizadas durante el Tercer Congreso Mundial deberían incluir un llamado a la implementación de algunas medidas específicas que mejoren la comunicación y coordinación, en lugar de la modificación de planes de acción. Las medidas están dirigidas a mejorar los contactos entre profesionales de protección infantil en las áreas en donde los niños y niñas son reclutados y en los lugares en que los mismos niños y niñas son sexualmente explotados. Estas medidas deberían ser implementadas en el contexto más amplio de mejoras en los sistemas de protección infantil. En cada caso, para demostrar que una acción particular ha sido alcanzada, cada Estado debería presentar evidencia de lo que ha sido logrado, más allá de hacer una simple mención a la acción alcanzada. Esto sería facilitado si los Estados establecieran un mecanismo independiente de monitoreo y evaluación, tal como un Relator Nacional sobre la Trata de Personas o uno enfocado en la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil.

## **12.1 Acciones a ser alcanzadas tan pronto como sea posible (a más tardar hacia 2013)**

Junto con las ONG y agencias socias relevantes, cada Estado debería:

1. Sobre la base de una análisis de los casos de niños y niñas víctimas de trata desde, a través, hacia o dentro del país desde 2001, y en particular de los factores que han contribuido a que los niños/as sean objeto de trata, desarrollar acciones para abordar

estos factores causales, incluyendo cualquier debilidad que se encuentre en los sistemas de protección infantil de los países, que haya impedido que se pueda prevenir en forma adecuada que los niños y niñas sean objeto de trata o que hayan contribuido de alguna manera a que la trata infantil.

2. Establecer o fortalecer mecanismos de referencia que garanticen que los niños y niñas víctimas de trata con fines de explotación sexual reciban la protección y asistencia a la que tienen derecho bajo los estándares internacionales. Ello debería incluir acciones a nivel local para demostrar que un sistema efectivo de referencia y coordinación se encuentra en operación en por lo menos una de las zonas administrativas del país en donde se haya reportado casos de trata infantil con fines de explotación sexual (e.g. sea en el área de origen de los niños/as o en el área en donde son explotados). Dicho sistema debe estar organizado en base a una clara división de responsabilidades a nivel operativo entre las distintas agencias (tanto agencias gubernamentales como ONG), al intercambio de información entre instituciones y la existencia de mecanismos de referencia entre las mismas para brindar servicios apropiados y atención especializada a los casos.
3. Desarrollar acciones para garantizar que cualquier niño o niña que se presume que ha sido objeto de trata tenga acceso a todos los derechos y protección debidos a las víctimas de trata infantil,<sup>157</sup> y principalmente a que un guardián legal temporal sea nombrado dentro de un período máximo especificado (e.g. de 24 horas) para cada niño o niña extranjeros que se presume sea víctima de trata y para cada niño/a que haya sido objeto de trata interna, cuyos padres no sean accesibles fácilmente o a quienes no corresponda contactar en función al interés superior del niño.

## **12.2 Acciones a ser alcanzadas hacia 2013 (i.e., en un lapso de cinco años)**

Junto con las ONG y agencias socias relevantes, cada Estado debería:

1. Evaluar el impacto que la nueva legislación adoptada desde 1996 sobre la trata o delitos relacionados ha tenido sobre los procesos legales y condena de personas sospechosas de ser tratantes de niños y niñas con fines de explotación sexual. En particular, evaluar si cualquier nueva legislación ha facilitado la condena de los criminales, la ha hecho más difícil o si no hay un efecto claro sobre esto. Tal evaluación no puede ser desarrollada comparando simplemente el número de individuos acusados, procesados o condenados antes y después de que la nueva legislación entrase en vigor. Se requiere entrevistar a oficiales encargados de la aplicación de la ley, que estén involucrados en investigaciones y procesos legales, para establecer qué impacto ha tenido la nueva legislación sobre su trabajo y si, a pesar de la nueva legislación, ciertas provisiones legales (o la falta de ellas)

están disminuyendo su habilidad para garantizar la condena de individuos sospechosos de trata infantil.

2. Demostrar que, en respuesta a casos de trata transnacional, los oficiales que trabajan en las áreas relacionadas con estos hechos (tanto de los lugares en donde los niños fueron identificados como aquéllos de los que provienen) han desarrollado una efectiva comunicación y vínculos unos con otros, sea comunicándose directamente o vía los puntos focales oficiales de sus respectivos gobiernos centrales, principalmente para desarrollar investigaciones sociales y evaluaciones de riesgos y alcanzar un acuerdo sobre que soluciones sostenibles corresponden mejor al interés superior del niño o niña particularmente concernidos.
3. Comenzar un programa para abordar uno o más de los valores y creencias fundamentales que sistemáticamente enmarcan y sostienen la violencia sexual y la explotación sexual contra los niños y niñas, tales como el “patriarcado, las creencias en torno al dominio sexual y el machismo, poder y control masculino, la visión de los niños/as (especialmente de las niñas) como objetos de posesión y las creencias culturales pervertidas”.<sup>158</sup> Garantizar que este programa esté coordinado con otros esfuerzos para detener la violencia contra los niños y niñas. Establecer indicadores para medir los resultados del programa e informar sobre éstos hacia 2013.

# Notas Finales

- <sup>1</sup> The *Convention on the Rights of the Child* has 193 States Parties, i.e., excluding two States. Somalia and the US have both signed, but not ratified, the Convention. The Convention was accessed on 24 July 2008 from: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>.
- <sup>2</sup> The *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography* was accessed on 24 July 2008 from: [www.unhchr.ch/html/menu2/dopchild.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu2/dopchild.htm).
- <sup>3</sup> The texts of the UN *Convention against Transnational Organized Crime* and its *Trafficking Protocol* were accessed on 24 July 2008 from: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>.
- <sup>4</sup> See, for example, UNODC. *Trafficking in Persons. Global Patterns*. Vienna. 2006.
- <sup>5</sup> Prosecutions also have a preventive effect, but are considered as a distinct category of action. Child protection measures can also be used as a form of prevention, but the term ‘protection’ refers in particular to measures taken to protect children that have already been trafficked. Measures to assist child victims are closely associated with protection measures and are described in the same section (7) below.
- <sup>6</sup> *Convention No. 182* was accessed on 24 July 2008 from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>. By this date it had been ratified by 168 States.
- <sup>7</sup> By 25 September 2008 there were 115 States Parties to the *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*; 14 States had signed the *Optional Protocol*, but not ratified nor acceded to it. Office of the UN High Commissioner for Human Rights. 11.c. *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography* New York, 25 May 2000. Accessed on 1 October 2008 from: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11\\_c.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/11_c.htm).
- <sup>8</sup> By 24 July 2008 there were 119 States Parties to the UN *Trafficking Protocol*. UNODC. *Signatories to the United Nations Convention against Transnational Crime and its Protocols*. Accessed on 24 July 2008 from: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>.
- <sup>9</sup> UNICEF. *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking. Technical Notes*, p. 9. New York. September 2006. Accessed on 29 July 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf).
- <sup>10</sup> Comments from ECPAT International to the author by e-mail. 9 September 2008; UNICEF. *On the move: trafficking of children for sexual exploitation. Press kit background paper 6 issued for the 2nd World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children, Yokohama. 2001*. Accessed on 26 August 2008 from: [http://www.csecworldcongress.org/en/yokohama/Press/Press\\_kit.htm](http://www.csecworldcongress.org/en/yokohama/Press/Press_kit.htm). UNICEF’s background paper distinguished between the crime of moving children (i.e., trafficking them) from one place to another for the purpose of sexual exploitation and the commercial sexual exploitation of children in general.
- <sup>11</sup> ILO/IPEC. *Child Trafficking. The ILO’s response through IPEC*. Geneva. 2007.
- <sup>12</sup> The text of the *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography* was accessed on 1 October 2008 from: <http://www2.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm>. Article 2 defines “sale of children”, “child prostitution” and “child pornography”.
- <sup>13</sup> UN *Trafficking Protocol*, Art. 6.3. Entered into force December 2003. Accessed on 24 July 2008 from: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>.
- <sup>14</sup> International Labour Office (ILO). *A Future without Child Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, p. x. Geneva. 2002.
- <sup>15</sup> Along with debt bondage, serfdom and forced/compulsory labour. ILO *Convention No. 182*, Art. 3.a. Entered into force November 2000. Accessed on 24 July 2008 from: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>.
- <sup>16</sup> Ibid. Arts. 3.b & 3.c. Article 3.d refers to forms of hazardous work, which are to be identified at the national level and which are consequently not defined ‘unconditionally’.
- <sup>17</sup> The ILO has a broader interpretation of what constitutes ‘exploitation’ than the UN *Trafficking Protocol*. It considers the term ‘trafficked’ to apply to any child who is moved to get involved in any of the worst forms of

- child labour or in any work if the child is below the minimum age specified by the ILO's *Convention No. 138* on the minimum age for admission to employment (1973).
- <sup>18</sup> Pinheiro, Paulo Sérgio. *Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children*, paras 112 & 114. UN General Assembly. 29 August 2006. Accessed on 20 October 2008 from: <http://www.violencestudy.org/IMG/pdf/English.pdf>.
- <sup>19</sup> The OAS convention entered into force in August 1997. By 22 August 2008 it had been ratified by 13 OAS States. OAS. *B-57: Inter-American Convention on International Traffic in Minors*. Accessed on 20 October 2008 from: <http://www.oas.org/juridico/English/signs/b-57.html>.
- <sup>20</sup> African Charter on the Rights and Welfare of the Child, art. 29. Entered into force November 1999. Accessed on 5 September 2008 from: <http://www.africa-union.org>. The Charter was adopted in 1990. By February 2004, it had been ratified by 37 States. The OAU was the precursor of today's African Union.
- <sup>21</sup> The *SAARC Convention* was accessed on 24 October 2008 from: <http://www.humantrafficking.org/publications/424>. Article 1.3 of the *SAARC Convention* states: "'Trafficking' means the moving, selling or buying of women and children for prostitution within and outside a country for monetary or other considerations with or without the consent of the person subjected to trafficking".
- <sup>22</sup> The agreement was accessed on 24 July 2008 from: [http://www.ceeac-eccas.org/img/pdf/Multilateral\\_Agreement\\_Trafficking-1184251953.doc](http://www.ceeac-eccas.org/img/pdf/Multilateral_Agreement_Trafficking-1184251953.doc).
- <sup>23</sup> The Council of Europe's *Convention on Action against Trafficking in Human Beings* was adopted 12 May 2005 and entered into force 1 February 2008. It was accessed on 24 July 2008 from: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm>. Both Council of Europe Conventions contain provisions to set up a mechanism to monitor implementation of the convention, but neither had been established by August 2008.
- <sup>24</sup> The Council of Europe's *Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse* was adopted on 25 October 2007. By 20 August 2008, the convention had been signed by 28 Member States, but not yet ratified by any. It had not come into force. It was accessed on 20 August 2008 from: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>.
- <sup>25</sup> See, for example, UNODC. *Anti-Trafficking Assessment Tool*. A tool for rapidly assessing jurisdictional concordance with the requirements of UN *Trafficking Protocol* and the UN *Convention against Transnational Organized Crime*. Vienna. 2003.
- <sup>26</sup> UN High Commissioner for Human Rights. *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking. Addendum to the Report of the UN High Commissioner for Human Rights to ECOSOC*. 20 May 2002. Accessed on 24 October 2008 from: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingeng.pdf>.
- <sup>27</sup> Article 5.3 of the Council of Europe's *Convention on Action against Trafficking in Human Beings* states that, in relation to prevention, "[e]ach Party shall promote a Human Rights-based approach". The Convention was adopted 12 May 2005 and entered into force 1 February 2008. It was accessed on 5 August 2008 from: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=197&CM=1&CL=ENG>.
- <sup>28</sup> UNICEF Innocenti Research Centre. *A Broad Vision to Put Children First. Child Trafficking in Europe*, p. 40. UNICEF Insight. Florence. March 2008.
- <sup>29</sup> In referring to 'trafficking of children', the authors of the *Stockholm Agenda for Action* felt there was a distinction between the commercial sexual exploitation of children in general and cases of child trafficking in particular.
- <sup>30</sup> *Stockholm Declaration and Agenda for Action*, para. 4(e). 1996.
- <sup>31</sup> The commitment made in paragraph 12 of the *Stockholm Declaration* (1996) calls on States and others to, "[e]nhance the role of popular participation, including that of children, in preventing and eliminating the commercial sexual exploitation of children".
- <sup>32</sup> The UN *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea or Air, supplementing the UN Convention on Transnational Organized Crime*, also adopted in November 2000. Article 3 of this Protocol defines migrant smuggling as, "[t]he procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or permanent resident".
- <sup>33</sup> UNICEF Innocenti Research Centre. *A Broad Vision to Put Children First. Child Trafficking in Europe*, p. 40. UNICEF Insight. Florence. March 2008.
- <sup>34</sup> See, Lahiri, Agniva & Kar, Sarika. *Dancing boys, Traditional prostitution of young males in India. Situational assessment report on adolescents and young boys vulnerable to forced migration, trafficking and sexual exploitation in India. People Like Us*. Kolkata. 2007.

- <sup>35</sup> The ILO suggests distinguishing between estimates of the “stock” (the total number of trafficked children being exploited) and the “flow”. ILO. *Combating trafficking in children for labour exploitation; a resource kit for policy-makers and practitioners, book 2*, p. 7. Geneva. Forthcoming 2008.
- <sup>36</sup> David, Fiona. *ASEAN and Trafficking in Persons. Using Data as a Tool to Combat Trafficking in Persons*, p. 82. International Organization for Migration (IOM). Geneva. 2007..
- <sup>37</sup> ILO. *A Future without Child Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, p. 18. Geneva. 2002. In 2005, the ILO issued an estimate that 2.45 million adults and children were believed to be in forced labour after being trafficked. Of this number, 43% (1.05 million) were said to have been trafficked for commercial sexual exploitation, 98% of whom were women and girls. The report did not indicate what proportion might be under 18 years of age. The estimates of numbers trafficked in each region were: Asia – 1.36 million (more than half of the total number); industrialized countries – 270,000; transition economies – 250,000; Latin America and the Caribbean – 200,000; Sub-Saharan Africa – 130,000; the Middle East and North Africa – 230,000. Belser, Patrick, de Cock, Michaëlle & Mehran, Farhad. *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, p. 5. ILO. Geneva. April 2005.
- <sup>38</sup> Langberg, Laura. *A Review of Recent OAS Research on Human Trafficking in the Latin American and Caribbean Region. International Migration*, 43 (1-2), 2005, 129-139. The author attributed some of the difficulties to the terms used in Spanish, ‘trata’ for trafficking in persons and ‘tráfico’ for migrant smuggling.
- <sup>39</sup> Abueva, Amihan & Florendo, Reggie (Eds.). *Proceedings of the Regional Conference on Enhancing Child Protection through Database Development. Asia ACTs against Child Trafficking*. Quezon City, Philippines. April 2008.
- <sup>40</sup> In January 2001, a UN Interim Mission in Kosovo (UNMIK) Regulation made it a crime to use or procure “the sexual services of a person with the knowledge that that person is a victim of trafficking in persons”. The crime was punishable by up to ten years’ imprisonment if a child had been trafficked. It was difficult to collect evidence to prosecute this offence. Later, UNMIK issued a list of establishments that UN personnel and peacekeepers were banned from frequenting. This was credited by many observers with reducing the number of women and girls trafficked into Kosovo.
- <sup>41</sup> Limanowska, Barbara. *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe. 2004 - Focus on Prevention in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania, Serbia and Montenegro, and the UN Administered Province of Kosovo*, p. 121. UNDP. March 2005.
- <sup>42</sup> Dottridge, Mike. *Action to Prevent Child Trafficking in South Eastern Europe. A Preliminary Assessment*, pp. 54 & 55. UNICEF & Terre des Hommes. Geneva. 2006. Accessed on 4 August 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/media\\_4857.html](http://www.unicef.org/ceecis/media_4857.html).
- <sup>43</sup> Loverboys were found to be involved in about half the cases of girls under 18 years of age earning money from commercial sex in the Netherlands. van den Borne, Anke & Kloosterboer, Karin. *Investigating Exploitation. Research into trafficking in children in the Netherlands*. ECPAT Netherlands. Amsterdam. 2005. Accessed on 9 May 2006 from: <http://www.unicef.nl>.
- <sup>44</sup> Frederick, John et al. *A Study of Trafficked Nepalese Girls and Women in Mumbai and Kolkata, India. An abbreviated version of Slavery, Debt Bondage and Sex Work: A Study of Trafficked Nepalese Girls and Women in Mumbai and Kolkata, India*, pp. 20-24. Terre des Hommes. October 2005. Accessed on 5 August 2008 from: <http://www.ain.org.np/html/publications.html>.
- <sup>45</sup> See ASEAN. *ASEAN Responses to Trafficking. Ending Impunity for Traffickers and Securing Justice for Victims*, p. 85. Jakarta. April 2006. This contains a checklist identifying eight “Key elements of an effective criminal justice response to trafficking” for ASEAN States, which are, in principle, equally applicable to other parts of the world.
- <sup>46</sup> *Loi N° 2006-04* du 5 avril 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin. Accessed on 13 December 2006 from: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/>.
- <sup>47</sup> US *Trafficking Victims Protection Act* of 2000, s. 103(8)(A). The Act was accessed on 21 October 2008 from: <http://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>. Parts are reproduced in the US Department of State’s annual Trafficking in Persons report.
- <sup>48</sup> Inter-Parliamentary Union & UNICEF. *Combating Child Trafficking. Handbook for Parliamentarians*. 2005. Accessed on 2 September 2008 from: [http://www.unicef.org/publications/index\\_33882.html](http://www.unicef.org/publications/index_33882.html).
- <sup>49</sup> Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime, para. 1. Annex to *UN General Assembly Resolution 2005/20*. Accessed on 6 October 2008 at <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/>

- [resolutions/Resolution%202005-20.pdf](#).
- <sup>50</sup> UNICEF Innocenti Research Centre. *Report of the Expert Consultation Meeting in Preparation for World Congress III Against Sexual Exploitation of Children and Adolescents*, p. 22. May 2008.
- <sup>51</sup> Practical advice on interview techniques is contained in both ECPAT and UNICEF publications. See, O Briain, Muireann (Ed.). *Combating the Trafficking in Children for Sexual Purposes. A Training Guide. For the Training of Multi-stakeholder Groups consisting of Law Enforcement Personnel, Social Workers and Caregivers*. ECPAT Europe Law Enforcement Group. Amsterdam & Bangkok. 2006; see also Mitchels, Barbara. *Let's Talk. Developing effective communication with child victims of abuse and human trafficking. Practical handbook for social workers, police and other professionals*. UNICEF & UNMIK/Government of Kosovo Ministry of Labour and Social Welfare. September 2004. Accessed on 26 August 2008 from: <http://www.childtrafficking.org/eng/publication.html>.
- <sup>52</sup> O Briain, Muireann (Ed.). *Combating the Trafficking in Children for Sexual Purposes. Questions and Answers*, p. 52. ECPAT Europe Law Enforcement Group. Amsterdam & Bangkok. 2006.
- <sup>53</sup> ASEAN. *ASEAN Responses to Trafficking. Ending Impunity for Traffickers and Securing Justice for Victims*, p. 80. Jakarta. April 2006.
- <sup>54</sup> UNICEF Innocenti Research Centre. *Young People's Voices on Child Trafficking: Experiences from South Eastern Europe*. Forthcoming 2008.
- <sup>55</sup> As guaranteed by Article 11 of the *Universal Declaration of Human Rights (1948)* and Article 14 of the *International Covenant on Civil and Political Rights (1966)*.
- <sup>56</sup> A study in eight Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) States obtained little information about compensation paid to trafficked children and concluded that, "...wherever problems exist for trafficked persons they are probably amplified in the case of child victims". The problems experienced by adult victims included compensation being awarded by courts but never paid. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)/OSCE. *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region*, p. 11. Warsaw. 2008. Accessed on 12 August 2008 from: [http://www.osce.org/publications/odihr/2008/05/31284\\_1145\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2008/05/31284_1145_en.pdf).
- <sup>57</sup> ASEAN. *ASEAN Responses to Trafficking. Ending Impunity for Traffickers and Securing Justice for Victims*, p. 81. Jakarta. April 2006.
- <sup>58</sup> See Table 1, "Shortcomings in the child protection system that contribute to child trafficking", listing nine shortcomings and the action necessary to remedy them. In Dottridge, Mike. *Action to Prevent Child Trafficking in South Eastern Europe. A Preliminary Assessment*, p. 43. UNICEF & Terre des Hommes. Geneva. 2006. Accessed on 4 August 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/media\\_4857.html](http://www.unicef.org/ceecis/media_4857.html); see also UNICEF Innocenti Research Centre. *Report of the Expert Consultation Meeting in Preparation for World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents*, p. 10. May 2008.
- <sup>59</sup> Limanowska, Barbara. *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe. 2004 - Focus on Prevention in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania, Serbia and Montenegro, and the UN Administered Province of Kosovo*, p. 28. UNDP. March 2005.
- <sup>60</sup> ECPAT International. *Distilling Elements of Good Practice: The Action Programme against Trafficking in Minors for Sexual Purposes. Costa Rica, Thailand, Ukraine*, pp. 4-13. Bangkok. 2007. Accessed on 30 September 2008 from: <http://www.childcentre.info/projects/traffickin/dbaFile14154.pdf>.
- <sup>61</sup> Kane, June. *Preventing sexual abuse and exploitation of children*, pp. 21 & 22. *Daphne Booklets: Issues and experiences in combating violence against children, young people and women*. European Commission Directorate General Justice, Freedom and Security. Brussels. 2006.
- <sup>62</sup> Dottridge, Mike. *Action to Prevent Child Trafficking in South Eastern Europe. A Preliminary Assessment*, p. 38. UNICEF & Terre des Hommes. Geneva. 2006. Accessed on 4 August 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/media\\_4857.html](http://www.unicef.org/ceecis/media_4857.html).
- <sup>63</sup> IOM Chisinau Counter-trafficking Unit. *Trafficking Cases assisted in 2000-September 2005*. Chisinau. Unpublished. September 2005. Thirteen trafficked children were reportedly assisted on their return from Russia in 2003, and 8 were assisted in 2004. The corresponding figures for Turkey were 0 in 2003, and 3 in 2004.
- <sup>64</sup> Life skills include learning to negotiate and make decisions, problem solving, critical thinking, communicating effectively, managing interpersonal relationships, resolving conflicts and coping with emotions and stress.

- <sup>65</sup> This annual publication by the US Department of State is routinely referred to as the ‘TIP report’. The four standards set by the US Government for other governments were accessed on 25 July 2008 from: <http://uscdo.house.gov/download/pls/22C78.txt>.
- <sup>66</sup> US Department of State. *Trafficking in Persons Report, 2008*. Washington, DC. Accessed on 10 June 2008 from: <http://www.state.gov/g/tip>.
- <sup>67</sup> Kane, June. Email to Dottridge, Mike. 25 September 2008.
- <sup>68</sup> Ideas on suitable methods concerning youth employment and preventing workplace exploitation are suggested in an ILO resource kit developed in 2008. ILO. *Combating trafficking in children for labour exploitation; a resource kit for policy-makers and practitioners, book 4*. Geneva. Forthcoming 2008.
- <sup>69</sup> See Delap, Emily, Ouedraogo, Boureima & Sogoba, Bakary. *Developing alternatives to the worst forms of child labour in Mali and Burkina Faso*. Save the Children UK. 2005.
- <sup>70</sup> The ILO’s ‘smart’ guide for migrant workers in Thailand was accessed on 1 October 2008 from: <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/english-ts-ws.pdf>. The campaign is part of efforts to promote safer migration and prevent human trafficking and labour exploitation within the Greater Mekong Sub-region.
- <sup>71</sup> *Statement Regarding the Deaths of Migrant Workers in Thailand* by Bill Salter, Director, ILO Sub-regional Office for East Asia. ILO. 11 April 2008. Accessed on 16 July 2008 from: <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/migrantdeaths-english.htm>.
- <sup>72</sup> Save the Children UK. *Safe Migration Channel for Children on the Move in China: An example of good practice in the Cross-border Project against Trafficking and Exploitation of Migrant and Vulnerable Children in the Mekong Sub-region*, p. 2. Bangkok. 2007.
- <sup>73</sup> Boak, Alison, Boldosser, Amy & Biu, Ofronama (Eds.). *Smooth Flight. A Guide to Preventing Youth Trafficking*. International Organization for Adolescents. New York. 2003. Accessed on 12 November 2003 from: <http://www.seerights.org> (this website no longer operated in 2008).
- <sup>74</sup> Dottridge, Mike. *Action to Prevent Child Trafficking in South Eastern Europe. A Preliminary Assessment*, p. 58. UNICEF & Terre des Hommes. Geneva. 2006. Accessed on 4 August 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/media\\_4857.html](http://www.unicef.org/ceecis/media_4857.html). Such letters are also intended to prove that a child is not being abducted by one parent following the breakdown of a marriage.
- <sup>75</sup> Castle, Sarah & Diarra, Aissa. *The International Migration Of Young Malians: Tradition, Necessity Or Rite Of Passage?* London School of Hygiene and Tropical Medicine. 2003.
- <sup>76</sup> Hausner, Sondra L. *The Movement of Women. Migration, Trafficking and Prostitution in the Context of Nepal’s Armed Conflict*. Save the Children USA. Kathmandu. June 2005. Accessed on 5 August 2008 from: <http://www.ain.org.np/html/publications.html>.
- <sup>77</sup> Box 1, “When interceptions are a form of abuse”. In Dottridge, Mike. *A handbook on planning projects to prevent child trafficking*, p. 21. International Terre des Hommes Federation. Lausanne. 2007.
- <sup>78</sup> *Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children*, Sigma Huda, pp. 6-15. UN Commission on Human Rights. 20 February 2006.
- <sup>79</sup> Petit, Juan Miguel. *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, Juan Miguel Petit, para. 122. UN Commission on Human Rights. 12 January 2006.
- <sup>80</sup> Information campaigns could challenge this belief by presenting the evidence that it is inaccurate wherever it is found to encourage men to seek children as sexual partners.
- <sup>81</sup> The German authorities reported that 33 possible cases of trafficking were investigated during the World Cup period and that the cases of four trafficked women and one man were believed to be linked to the World Cup. See *Experience Report on Human Trafficking for the Purpose of Sexual Exploitation and Forced Prostitution in Connection with the 2006 Football World Cup in Germany. Note from the German Delegation to the Multidisciplinary Group on Organised Crime/Article 36 Committee*. Council of the European Union. 19 January 2007. Accessed on 5 August 2008 from: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st05/st05006-re01.en07.pdf>.
- <sup>82</sup> The UNICEF guidelines were accessed on 29 July 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/GUIDELINES\\_Protection\\_of\\_Victims\\_of\\_Trafficking.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/GUIDELINES_Protection_of_Victims_of_Trafficking.pdf). A reference guide about these guidelines, issued by UNICEF in July 2006, contains a chapter on prevention. *The Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe* can be found at [http://www.unicef.org/ceecis/protection\\_4440.html](http://www.unicef.org/ceecis/protection_4440.html).
- <sup>83</sup> An intergovernmental organisation, the Stability Pact for South Eastern Europe was launched in 1999 to

- strengthen the efforts of the countries of Southeast Europe in fostering peace, democracy, respect for human rights and economic prosperity. In 2008 it was replaced by the Regional Cooperation Council.
- <sup>84</sup> The global version of UNICEF's *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking* was accessed on 29 July 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf).
- <sup>85</sup> UNICEF. *Principes directeurs pour la protection des droits des enfants victimes de la traite. Modèle d'accord bilatéral sur la coopération et l'entraide judiciaire pour la protection des enfants de la traite transfrontalière*. 2005.
- <sup>86</sup> In partnership with Terre des Hommes-Netherlands, Terre des Hommes-Germany and the Japan Foundation.
- <sup>87</sup> See Asia ACTS against Child Trafficking. *Protecting the Rights and Dignity of the Trafficked Child in South East Asia*. Philippines. 2007; See also Abueva, Amihan & Saguisag, Anjanette. *UNICEF guidelines on the protection of child victims of trafficking: Adaptation to a regional context*. Powerpoint in PDF presented at the UNICEF Innocenti Research Centre workshop on child trafficking. March 2008. Accessed on 29 July 2008 from: [http://www.unicef-irc.org/research/resource\\_pages/worldcongress3/saguisag1\\_ppt.pdf](http://www.unicef-irc.org/research/resource_pages/worldcongress3/saguisag1_ppt.pdf).
- <sup>88</sup> ILO. *Child-friendly Standards and Guidelines for the Recovery and Integration of Trafficking Children*. Bangkok. 2006.
- <sup>89</sup> UNODC. *Legislative Guide for the Implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, pt. 2, p. 289, para. 65. 2004. Accessed on 7 October 2008 at from: [http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/legislative\\_guide.pdf](http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/legislative_guide.pdf).
- <sup>90</sup> See ODIHR/OSCE. *National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*, p. 17. Warsaw. 2004. Accessed on 30 July 2008 from: <http://www.osce.org/odihhr/documents.html>.
- <sup>91</sup> O Briain, Muireann (Ed.). *Combating the Trafficking in Children for Sexual Purposes. Questions and Answers*, pp. 15 & 16. ECPAT Europe Law Enforcement Group. Amsterdam & Bangkok. 2006. This document also suggests four indicators to identify young people who have been trafficked for sexual purposes once they return from abroad to their country of origin.
- <sup>92</sup> Experts Group on Trafficking in Human Beings. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, p. 81. European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security Brussels. 22 December 2004.
- <sup>93</sup> Committee on the Rights of the Child. *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. General Comment No. 6*. 2005. Accessed on 23 October 2008 from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>.
- <sup>94</sup> Appropriate steps to take are suggested in UNICEF. *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*, ch. 10. Geneva. July 2006. Accessed on 30 July 2006 from: [http://www.unicef.org/ceecis/protection\\_4440.html](http://www.unicef.org/ceecis/protection_4440.html).
- <sup>95</sup> The IOM Handbook was published in 2007 and accessed on 29 July 2008 from: [www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/books/CT%20handbook.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/CT%20handbook.pdf).
- <sup>96</sup> The Regional Guidelines for Special Protection in Cases of the Repatriation of Child Victims of Trafficking were approved in New Orleans (US) during the XII Regional Conference on Migration in April 2007. The RCM, also known as the 'Puebla Process', is a forum for promoting the development of national policies related to migration. The 11 member countries are: Belize, Canada, Costa Rica, El Salvador, the US, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama and the Dominican Republic.
- <sup>97</sup> UNICEF Innocenti Research Centre. *Young People's Voices on Child Trafficking: Experiences from South Eastern Europe*. Forthcoming 2008.
- <sup>98</sup> Ibid.
- <sup>99</sup> ECPAT International. *Report to the UN Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, p. 3. Bangkok. 2007.
- <sup>100</sup> ILO. *Child-friendly Standards and Guidelines for the Recovery and Integration of Trafficking Children*, p. 3. Bangkok. 2006.
- <sup>101</sup> Frederick, John. *Guidelines for the Operation of Care Facilities for Victims of Trafficking and Violence against Women and Girls. Rationale, Basic Procedures and Requirements for Capacity Building*. Planète Enfants. Kathmandu, Nepal. March 2005. Accessed on 22 October 2007 from: <http://www.childtrafficking.com/Content/Library/Download.php?DID=452bf208bf901322968557227b8ffefe%7C525d5b56>.

- <sup>102</sup> Mitchels, Barbara. *Let's Talk. Developing effective communication with child victims of abuse and human trafficking. Practical handbook for social workers, police and other professionals*, p. 7. UNICEF & UNMIK/Government of Kosovo Ministry of Labour and Social Welfare. September 2004. Accessed on 29 July 2008 from: <http://www.childtrafficking.org/eng/publication.html>.
- <sup>103</sup> In each country a separate NGO runs the project: SANLAAP in India, Maiti Nepal in Nepal and Aparajeyo in Bangladesh. See Ilona Bhattacharya. *Sharing Good Practices: Working in Partnership with Child Survivors of Commercial Sexual Exploitation in South Asia*. ECPAT International. *Upholding the Right of Children to Live Free from Commercial Sexual Exploitation: Interventions and Recommendations*. Bangkok. 2007.
- <sup>104</sup> ECPAT International. *Report to the UN Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, p. 22. Bangkok. 2007.
- <sup>105</sup> General Comment 27 on freedom of Movement, issued in 1999 by the Human Rights Committee, the treaty-monitoring body established under the terms of the UN International Covenant on Civil and Political Rights, points to two principles that should underlie this balance:  
 “Restrictive measures must conform to the principle of proportionality; they must be appropriate to achieve their protective function; they must be the least intrusive instrument amongst those which might achieve the desired result; and they must be proportionate to the interest to be protected... The principle of proportionality has to be respected not only in the law that frames the restrictions, but also by the administrative and judicial authorities in applying the law”.  
 Human Rights Committee. *General Comment No. 27: Freedom of movement* (Art. 12), paras. 14 & 15. UN International Covenant on Civil and Political Rights. 2 November 1999. Accessed on 23 October 2008 from: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/6c76e1b8ee1710e380256824005a10a9?Opendocument>.
- <sup>106</sup> *Multilateral Cooperation Agreement to Combat Trafficking in Persons, especially Women and Children in West and Central Africa*, Art. 20. Accessed on 24 July 2008 from: [http://www.ceeac-eccas.org/img/pdf/Multilateral\\_Agreement\\_Trafficking-1184251953.doc](http://www.ceeac-eccas.org/img/pdf/Multilateral_Agreement_Trafficking-1184251953.doc).
- <sup>107</sup> *Regional Guidelines for Special Protection in Cases of the Repatriation of Child Victims of Trafficking*, Art. 4. 2007.
- <sup>108</sup> Asquith, Stewart & Turner, Elspeth. *Recovery and Reintegration of Children from the Effects of Sexual Exploitation and Related Trafficking*. Oak Foundation. Geneva. 2008.
- <sup>109</sup> Information provided to the author in October 2005 on a visit to Moldova as a consultant for UNICEF.
- <sup>110</sup> Article 9.1 of the Council of Europe *Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse* states: “Each Party shall encourage the participation of children, according to their evolving capacity, in the development and the implementation of state policies, programmes or others initiatives concerning the fight against sexual exploitation and sexual abuse of children.” The Convention was accessed on 20 August 2008 from: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>.
- <sup>111</sup> The guidelines are described above, in Section 7.1.
- <sup>112</sup> See ILO & Save the Children UK. *Mekong Children's Forum on Human Trafficking: Making History – People, Process and Participation*. Bangkok. 2005.
- <sup>113</sup> ILO Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women (IPEC). *Meeting the Challenge. Proven Practices for Human Trafficking Prevention in the Greater Mekong Sub-region*, p. 38. Forthcoming 2008.
- <sup>114</sup> Communication from ECPAT International. ‘Comments on trafficking paper’. 9 October 2008.
- <sup>115</sup> UNICEF Innocenti Research Centre. *Young People's Voices on Child Trafficking: Experiences from South Eastern Europe*, p. 53. Forthcoming 2008.
- <sup>116</sup> Ibid.
- <sup>117</sup> Executive Summary. *External Evaluation Report. Youth Partnership Project for Child Victims of Commercial Sexual Exploitation in South Asia (YPP)*. Unpublished.
- <sup>118</sup> *Stockholm Declaration and Agenda for Action*, para. 2(b). 1996.
- <sup>119</sup> *Yokohama Global Commitment*, para. 5. 2001.
- <sup>120</sup> The role of NRMs in States belonging to the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) is set out in: Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE, National Referral Mechanisms. *Joining Efforts to protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*. Warsaw. 2004. Accessed on 30 July 2008 at <http://www.osce.org/odihr/documents.html>.
- <sup>121</sup> The text of Republic Act No. 9208 was accessed on 27 August 2008 from: <http://www.chanrobles.com/>

- [republicactno9208.html](#).
- <sup>122</sup> Interministerial Working Group [Romania] for the coordination and assessment of the activities to prevent and combat trafficking of human beings & UNICEF. *Report. Evaluation of Antitrafficking Policies in Romania*, p. 40. Bucharest. 2006.
- <sup>123</sup> Sofian, Ahmad, Palupi, Sri, Susilo, Wahyu & Marshall, Phil. *Evaluation of the implementation of Indonesia's first National Plans of Action on The Elimination of Trafficking of Women and Children (TWC) and The Elimination of Commercial Sexual Exploitation of Children (CSEC)*, p. 8. Final unpublished report. 7 June 2008.
- <sup>124</sup> Dettmeijer-Vermeulen, C.E. *Trafficking in Human Beings. Fifth Report of the Dutch National Rapporteur*, pp. 202-204. The Hague. 2007.
- <sup>125</sup> *No to trafficking. Anti-trafficking Laws, Rules and Local Instruments*. USAID/Solidarity Center/TUCP Anti-Trafficking Project. Undated. Accessed on 6 October 2008 from: <http://www.trafficking.org.ph/papers/RA%209208.pdf>. At the barangay (village) level, the local Council for the Protection of Children is expected to organise programmes and activities to protect children from trafficking and other abuse.
- <sup>126</sup> Information provided to the author from a Childline India Foundation staff member. New Delhi. 23 April 2008.
- <sup>127</sup> Abueva, Amihan & Florendo, Reggie (Eds.). *Proceedings of the Regional Conference on Enhancing Child Protection through Database Development. Asia ACTs against Child Trafficking*. Quezon City, Philippines. April 2008.
- <sup>128</sup> US Department of State. *Trafficking in Persons Report, 2008*, p. 2. Washington, DC. Accessed on 10 June 2008 from: <http://www.state.gov/g/tip>. The years referred to were US fiscal years. A US report in 2007 reported that US\$447 million had been allocated between 2001 and 2006 to support anti-trafficking efforts outside the US. Between 2002 and 2007, more than a quarter of the funds, US\$122 million, went to three intergovernmental agencies to combat human trafficking: US\$5.28 million to the UNODC; US\$46.35 million to the ILO; and US\$70 million to the IOM. In addition, part of the US contribution to UNICEF was allocated to combat trafficking and the sexual exploitation of children. See US Government Accountability Office (GAO). *Human Trafficking: Monitoring and Evaluation of International Projects Are Limited, but Experts Suggest Improvements*, pp. 1 & 8. Report to Congressional Requesters. Washington, DC. July 2007. Accessed on 23 October 2008 from: <http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-1034>.
- <sup>129</sup> *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Art. 33. Accessed on 27 August 2008 from: <http://www.oecd.org>.
- <sup>130</sup> Ibid.
- <sup>131</sup> The issue also falls under the mandate of a new Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, which was appointed in 2008.
- <sup>132</sup> Reported in US GAO. *Human Trafficking: Monitoring and Evaluation of International Projects Are Limited, but Experts Suggest Improvements*, p. 11. Report to Congressional Requesters. Washington, DC. July 2007. Accessed on 23 October 2008 from: <http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-1034>.
- <sup>133</sup> See UN GIFT. *UN.GIFT: Global Initiative to Fight Human Trafficking*. Accessed on 13 October 2008 from: <http://ungift.org>. The UN GIFT initiative involved a major international conference on the topic of trafficking in persons in February 2008, where the focus was mainly on adults.
- <sup>134</sup> Entitled Training manual to fight trafficking in children for labour, sexual and other forms of exploitation. van de Glind, Hans. Email to author. 'Fwd: ILO representative to the ERG'. 7 October 2008.
- <sup>135</sup> See Section 8.1. The six COMMIT States are: Cambodia, China, the Lao People's Democratic Republic, Myanmar, Thailand and Viet Nam. Information about COMMIT was accessed on 4 September 2008 from: [http://www.no-trafficking.org/content/COMMIT\\_Process/commit\\_background.html](http://www.no-trafficking.org/content/COMMIT_Process/commit_background.html).
- <sup>136</sup> US GAO. *Human Trafficking: Monitoring and Evaluation of International Projects Are Limited, but Experts Suggest Improvements*, p. 15. Report to Congressional Requesters. Washington, DC. July 2007. Accessed on 23 October 2008 from: <http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-1034>.
- <sup>137</sup> OSCE. *Decision No. 557: OSCE Action Plan To Combat Trafficking In Human Beings*. 24 July 2003. Accessed on 13 October 2005 from: [http://www.osce.org/press\\_rel/2003/pdf\\_documents/07-3447-pc1.pdf](http://www.osce.org/press_rel/2003/pdf_documents/07-3447-pc1.pdf); OSCE. *Decision No. 685: Addendum to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings: Addressing the Special Needs of Child Victims of Trafficking for Protection and Assistance*. 7 July 2005. Accessed on 24 October 2008 from: [http://www.osce.org/documents/pc/2005/07/15591\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/pc/2005/07/15591_en.pdf).
- <sup>138</sup> Sometimes effective communication is reported to have been established at the local, rather than national, level. Such communication occurs between the child protection officials that are responsible for individual children at

the local level (e.g., law enforcement or social workers). Anecdotal information suggests that some officials are reluctant to contact national focal points, even in their own country, fearing that they will get lost in bureaucracy, and that they prefer to establish direct contact with their counterparts in another country.

<sup>139</sup> ECPAT International. *Global Monitoring Report on the status of action against commercial sexual exploitation of children. Norway*, p. 14. Bangkok. 2006. Accessed on 13 August 2008 from: [http://www.ecpat.net/eng/A4A\\_2005/PDF/Europe/Global\\_Monitoring\\_Report-NORWAY.pdf](http://www.ecpat.net/eng/A4A_2005/PDF/Europe/Global_Monitoring_Report-NORWAY.pdf).

<sup>140</sup> Agreement between the Government of the Hellenic Republic and the Council of Ministers of the Republic of Albania for the protection and assistance of children victims of trafficking. 27 February 2006.

<sup>141</sup> Regional Guidelines for Special Protection in Cases of the Repatriation of Child Victims of Trafficking, Art. 11. 2007. Similarly, it suggests that official lists of organisations working in child protection that have relevant experience in one country be shared with others.

<sup>142</sup> The OSCE has encouraged the establishment of such mechanisms whenever appropriate. See OSCE. *Decision No. 557: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*, s. V, para. 3. 24 July 2003. Accessed on 13 October 2005 from: [http://www.osce.org/press\\_rel/2003/pdf\\_documents/07-3447-pc1.pdf](http://www.osce.org/press_rel/2003/pdf_documents/07-3447-pc1.pdf).

<sup>143</sup> The Working Group for Cooperation on Children at Risk, within the Council of the Baltic Sea States, has implemented a programme on Unaccompanied and Trafficked Children in the Baltic Sea Region. One part of this programme is the establishment of national contact points in the region. *The report of the 4th meeting of National Contact Points*, held in Warsaw in May 2007, was accessed on 7 October 2008 from: <http://www.childcentre.info/contactpoints/ncpmeetings/dbaFile14818.pdf>.

<sup>144</sup> See Hecht, Mark. *Thematic Paper on Corporate Social Responsibility in Combating Sexual Exploitation of Children for World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents*. 2008.

<sup>145</sup> The Athens Ethical Principles Against Human Trafficking and information about Manpower Inc. were accessed on 9 October 2008 from: <http://www.manpower.com/social/athens.cfm>. Manpower Inc., based in the US, reportedly operates in 80 countries and territories. It has reported recruiting more than 12,000 organisations to sign up to the Athens Ethical Principles Against Human Trafficking.

<sup>146</sup> UN Secretary-General. *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, s. 3. *Secretary-General's Bulletin*. 9 October 2003. Accessed on 24 October 2008 from: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001083>.

<sup>147</sup> See the MTV EXIT website at <http://www.mtvexit.org>.

<sup>148</sup> Morse, Jane. *US Foreign Aid Agency Joins with MTV to Fight Human Trafficking. Anti-trafficking documentaries reaching worldwide audience of millions*. America.gov, 20 August 2008. Accessed on 28 August 2008 from: <http://www.america.gov/st/hr-english/2008/August/20080820131755ajesrom0.6230585.html>.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> ILO IPEC. *Trafficking and Sexual Exploitation of Children: Going where the children are...An Evaluation of ILO-IPEC Programmes in Thailand, Philippines, Colombia, Costa Rica and Nicaragua*, p. 30. Geneva. June 2001. Accessed on 21 October 2003 from: <http://www.ilo.org>.

<sup>151</sup> Petitberghien, Karine, Feneyrol, Olivier, Zoungrana, Hermann, Lankoande, Ousmane, Baelé Frédéric & Philippe, Pierre. *Les logeurs: trafiquants ou protecteurs? Délégation du Burkina Faso, Fondation Terre des hommes*. Ouagadougou. 2007.

<sup>152</sup> Other similar terms are used, such as 'best practice', 'proven practices' and 'towards better practice'. The term 'lessons learned' is also used, but can refer to lessons about what not to do, as well as positive lessons.

<sup>153</sup> ILO IPEC. *Trafficking and Sexual Exploitation of Children: Going where the children are...An Evaluation of ILO-IPEC Programmes in Thailand, Philippines, Colombia, Costa Rica and Nicaragua*, p. v. Geneva. June 2001. Accessed on 21 October 2003 from: <http://www.ilo.org>.

<sup>154</sup> It also suggested "[a]reas that should be considered in future programming". Ibid.

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> This implies that the immigration service and relevant law enforcement agencies receive instructions that anyone who is suspected of having been trafficked and who might be under 18 years of age is accorded such rights and protection.

<sup>158</sup> See the recommendation by the UN Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Juan Miguel Petit, quoted in section 6.7.

# Bibliografía

Abueva, Amihan & Florendo, Reggie (Eds.). *Proceedings of the Regional Conference on Enhancing Child Protection through Database Development*. Asia ACTs against Child Trafficking. Quezon City, Philippines. April 2008.

Abueva, Amihan & Florendo, Reggie (Eds.). *Proceedings of the Regional Conference on Enhancing Child Protection through Database Development: Mapping of Existing Database Efforts to Fight Child Trafficking in Southeast Asia*. Asia ACTs against Child Trafficking. Bangkok, Thailand. October 2007.

Abueva, Amihan & Saguisag, Anjanette. *UNICEF guidelines on the protection of child victims of trafficking: Adaptation to a regional context*. Powerpoint in PDF presented at the UNICEF Innocenti Research Centre workshop on child trafficking. March 2008. Accessed on 29 July 2008 from: [http://www.unicef-irc.org/research/resource\\_pages/worldcongress3/saguisag1\\_ppt.pdf](http://www.unicef-irc.org/research/resource_pages/worldcongress3/saguisag1_ppt.pdf).

ASEAN. *ASEAN Responses to Trafficking. Ending Impunity for Traffickers and Securing Justice for Victims*. Jakarta. April 2006.

Asia ACTS against Child Trafficking. *Protecting the Rights and Dignity of the Trafficked Child in South East Asia*. Philippines. 2007.

Asquith, Stewart & Turner, Elspeth. *Recovery and Reintegration of Children from the Effects of Sexual Exploitation and Related Trafficking*. Oak Foundation. Geneva. 2008.

Belser, Patrick, de Cock, Michaëlle & Mehran, Farhad. *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*. ILO. Geneva. April 2005.

Boak, Alison, Boldosser, Amy & Biu, Ofronama (Eds.). *Smooth Flight. A Guide to Preventing Youth Trafficking*. International Organization for Adolescents. New York. 2003.

Castle, Sarah & Diarra, Aissa. *The International Migration Of Young Malians: Tradition, Necessity Or Rite Of Passage?* London School of Hygiene and Tropical Medicine. 2003.

David, Fiona. *ASEAN and Trafficking in Persons. Using Data as a Tool to Combat Trafficking in Persons*. IOM. Geneva. 2007.

Delap, Emily, Ouedraogo, Boureima & Sogoba, Bakary. *Developing alternatives to the worst forms of child labour in Mali and Burkina Faso*. Save the Children UK. 2005.

Dettmeijer-Vermeulen, C.E. *Trafficking in Human Beings. Fifth Report of the Dutch National Rapporteur*. The Hague. 2007.

Dottridge, Mike. *Action to Prevent Child Trafficking in South Eastern Europe. A Preliminary Assessment*. UNICEF & Terre des Hommes. Geneva. 2006. Accessed on 4 August 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/media\\_4857.html](http://www.unicef.org/ceecis/media_4857.html).

Dottridge, Mike. *A handbook on planning projects to prevent child trafficking*. International Terre des Hommes Federation. Lausanne. 2007.

ECPAT International. *Distilling Elements of Good Practice: The Action Programme against Trafficking in Minors for Sexual Purposes. Costa Rica, Thailand, Ukraine*. Bangkok. 2007. Accessed on 30 September 2008 from: <http://www.childcentre.info/projects/traffickin/dbaFile14154.pdf>.

ECPAT International. *Global Monitoring Report on the status of action against commercial sexual exploitation of children. Norway*. Bangkok. 2006. Accessed on 13 August 2008 from: [http://www.ecpat.net/eng/A4A\\_2005/PDF/Europe/Global\\_Monitoring\\_Report-NORWAY.pdf](http://www.ecpat.net/eng/A4A_2005/PDF/Europe/Global_Monitoring_Report-NORWAY.pdf).

ECPAT International. *Global Monitoring Report on the status of action against commercial sexual exploitation of children. Romania*. Bangkok. 2006. Accessed on 24 October 2008 from: [http://www.ecpat.net/A4A\\_2005/PDF/Europe/Global\\_Monitoring\\_Report-ROMANIA.pdf](http://www.ecpat.net/A4A_2005/PDF/Europe/Global_Monitoring_Report-ROMANIA.pdf).

ECPAT International. *Global Monitoring Report on the status of action against commercial sexual exploitation of children. Sweden*. Bangkok. 2006. Accessed on 24 October 2008 from: [http://www.ecpat.net/A4A\\_2005/PDF/Europe/Global\\_Monitoring\\_Report-SWEDEN.pdf](http://www.ecpat.net/A4A_2005/PDF/Europe/Global_Monitoring_Report-SWEDEN.pdf).

ECPAT International. *Global Monitoring Report on the status of action against commercial sexual exploitation of children. Thailand*. Bangkok. 2006. Accessed on 24 October 2008 from: [http://www.ecpat.net/A4A\\_2005/PDF/EAP/Global\\_Monitoring\\_Report-THAILAND.pdf](http://www.ecpat.net/A4A_2005/PDF/EAP/Global_Monitoring_Report-THAILAND.pdf).

ECPAT International. *Report to the UN Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*. Bangkok. 2007.

Experts Group on Trafficking in Human Beings. *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*. European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security. Brussels. 22 December 2004.

Frederick, John. *Guidelines for the Operation of Care Facilities for Victims of Trafficking and Violence against Women and Girls. Rationale, Basic Procedures and Requirements for Capacity Building*. Planète Enfants. Kathmandu, Nepal. March 2005. Accessed on 22 October 2007 from: <http://www.childtrafficking.com/Content/Library/Download.php?DID=452bf208bf901322968557227b8f6efe%7C525d5b56>.

Frederick, John et al. *A Study of Trafficked Nepalese Girls and Women in Mumbai and Kolkata, India. An abbreviated version of Slavery, Debt Bondage and Sex Work: A Study of Trafficked Nepalese Girls and Women in Mumbai and Kolkata, India*. Terre des Hommes. October 2005. Accessed on 5 August 2008 from: <http://www.ain.org.np/html/publications.html>.

Hausner, Sondra L. *The Movement of Women. Migration, Trafficking and Prostitution in the Context of Nepal's Armed Conflict*. Save the Children USA. Kathmandu. June 2005. Accessed on 5 August 2008 from: <http://www.ain.org.np/html/publications.html>.

ILO. *A Future without Child Labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Geneva. 2002.

ILO. *Child-friendly Standards and Guidelines for the Recovery and Integration of Trafficking Children*. Geneva. 2006.

ILO. *Combating trafficking in children for labour exploitation; a resource kit for policy-makers and practitioners*. Geneva. Forthcoming 2008.

ILO Mekong Sub-regional Project to Combat Trafficking in Children and Women (IPEC). *Meeting the Challenge. Proven Practices for Human Trafficking Prevention in the Greater Mekong Sub-region*.

Forthcoming 2008.

ILO & Save the Children UK. *Mekong Children's Forum on Human Trafficking: Making History – People, Process and Participation*. Bangkok. 2005.

ILO/IPEC. *Child Trafficking. The ILO's response through IPEC*. Geneva. 2007.

ILO/IPEC. *Trafficking and Sexual Exploitation of Children: Going where the children are...An Evaluation of ILO-IPEC Programmes in Thailand, Philippines, Colombia, Costa Rica and Nicaragua*. Geneva. June 2001. Accessed on 21 October 2003 from: <http://www.ilo.org>.

Interministerial Working Group [Romania] for the coordination and assessment of the activities to prevent and combat trafficking of human beings & UNICEF. *Report. Evaluation of Antitrafficking Policies in Romania*. Bucharest. 2006.

International Human Rights Law Institute. *In Modern Bondage: Sex Trafficking in The Americas. Central America and the Caribbean. Belize, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama*. October 2002.

Inter-Parliamentary Union & UNICEF. *Combating Child Trafficking. Handbook for Parliamentarians*. 2005. Accessed on 2 September 2008 from: [http://www.unicef.org/publications/index\\_33882.html](http://www.unicef.org/publications/index_33882.html).

IOM. *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*. Geneva. 2007. Accessed on 29 July 2008 from: [www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/books/CT%20handbook.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/CT%20handbook.pdf).

IOM Chisinau Counter-trafficking Unit. *Trafficking Cases assisted in 2000 – September 2005*. Chisinau. Unpublished. September 2005.

Kane, June. *Preventing sexual abuse and exploitation of children*. Daphne Booklets: Issues and experiences in combating violence against children, young people and women. European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security. Brussels. 2006.

Lahiri, Agniva & Kar, Sarika. *Dancing boys, Traditional prostitution of young males in India. Situational assessment report on adolescents and young boys vulnerable to forced migration, trafficking and sexual exploitation in India*. People like us. Kolkata. 2007.

Langberg, Laura. A Review of Recent OAS Research on Human Trafficking in the Latin American and Caribbean Region. *International Migration*, 43 (1-2), 2005, 129-139.

Limanowska, Barbara. *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe. Current Situation and Responses to Trafficking in Human Beings in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, Moldova and Romania*. UNICEF. 2002.

Limanowska, Barbara. *Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe. 2004 - Focus on Prevention in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Romania, Serbia and Montenegro, and the UN Administered Province of Kosovo*. UNDP. March 2005.

Mitchels, Barbara. *Let's Talk. Developing effective communication with child victims of abuse and human trafficking. Practical handbook for social workers, police and other professionals*. UNICEF & UNMIK/ Government of Kosovo Ministry of Labour and Social Welfare. September 2004. Accessed on 26 August 2008 from: <http://www.childtrafficking.org/eng/publication.html>.

National Consultation with Children and Young People: Proposed Philippine Guidelines for the Protection of the Rights of Trafficked Children. *Survivors Speak*. Recommendations to the Philippine Guidelines for the Protection of the Rights of Trafficked Children. Tagaytay City, Philippines. 18-20 September 2007. Unpublished.

O Briain, Muireann (Ed.). *Combating the Trafficking in Children for Sexual Purposes. Questions and Answers*. ECPAT Europe Law Enforcement Group. Amsterdam & Bangkok. 2006.

O Briain, Muireann (Ed.). *Combating the Trafficking in Children for Sexual Purposes. A Training Guide. For the Training of Multi-stakeholder Groups consisting of Law Enforcement Personnel, Social Workers and Caregivers*. ECPAT Europe Law Enforcement Group. Amsterdam & Bangkok. 2006.

ODIHR/OSCE. *National Referral Mechanisms. Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons. A Practical Handbook*. Warsaw. 2004. Accessed on 30 July 2008 from: <http://www.osce.org/odihr/documents.html>.

ODIHR/OSCE. *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region*. Warsaw. 2008. Accessed on 30 July 2008 from: <http://www.osce.org/odihr/documents.html>.

Petit, Juan Miguel. *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Juan Miguel Petit*. UN Commission on Human Rights. 12 January 2006.

Petit, Juan Miguel. *Report submitted by the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Juan Miguel Petit*. UN Human Rights Council. 9 January 2008.

Petitberghien, Karine, Feneyrol, Olivier, Zoungrana, Hermann, Lankoande, Ousmane, Baele Frédéric & Philippe, Pierre. *Les logeurs: trafiquants ou protecteurs?* Délégation du Burkina Faso, Fondation Terre des hommes. Ouagadougou. 2007.

Pinheiro, Paulo Sérgio. *World Report on Violence against Children*. UN Secretary General's Study on Violence against Children. Geneva. 2006.

Regional Guidelines for Special Protection in Cases of the Repatriation of Child Victims of Trafficking. 2007.

Rosenberg, Ruth, Lazaroïu, Sebastian & Tyuryukanova, Elena. *Best Practices for Programming to Prevent Trafficking in Human Beings in Europe and Eurasia*. Development Alternatives Inc. for USAID. 2004.

Save the Children UK. *Safe Migration Channel for Children on the Move in China: An example of good practice in the Cross-border Project against Trafficking and Exploitation of Migrant and Vulnerable Children in the Mekong Sub-region*. Bangkok. 2007.

Sofian, Ahmad, Palupi, Sri, Susilo, Wahyu & Marshall, Phil. *Evaluation of the implementation of Indonesia's first National Plans of Action on The Elimination of Trafficking of Women and Children (TWC) and The Elimination of Commercial Sexual Exploitation of Children (CSEC)*. Final unpublished report. 7 June 2008.

Surtees, Rebecca. *Second Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe 2005*. Regional Clearing Point. IOM. 2005.

UN High Commissioner for Human Rights. *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. Addendum to the Report of the UN High Commissioner for Human Rights

to ECOSOC. 20 May 2002. Accessed on 24 October 2008 from: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf>.

UNICEF. *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking. Technical Notes*. New York. September 2006. Accessed on 29 July 2008 from: [http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf).

UNICEF. *Reference Guide on Protecting the Rights of Child Victims of Trafficking in Europe*. Geneva. July 2006. Accessed on 30 July 2006 from: [http://www.unicef.org/ceecis/protection\\_4440.html](http://www.unicef.org/ceecis/protection_4440.html).

UNICEF Innocenti Research Centre. *A Broad Vision to Put Children First. Child Trafficking in Europe*. UNICEF Insight. Florence. March 2008.

UNICEF Innocenti Research Centre. *Report of the Expert Consultation Meeting in Preparation for World Congress III Against Sexual Exploitation of Children and Adolescents*. May 2008.

UNICEF Innocenti Research Centre. *Young People's Voices on Child Trafficking: Experiences from South Eastern Europe*. Forthcoming 2008.

UNODC. *Legislative Guide for the Implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. Part 2. 2004. Accessed on 7 October 2008 at from: [http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/legislative\\_guide.pdf](http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/knowledge/legislative_guide.pdf).

UNODC. *Trafficking in Persons. Global Patterns*. Vienna. 2006.

UN Secretary-General. *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*. Secretary-General's Bulletin. 9 October 2003. Accessed on 24 October 2008 from: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1001083>.

US Department of State. *Trafficking in Persons Report, 2008*. Washington DC. 2008. Accessed on 10 June 2008 from: <http://www.state.gov/g/tip>.

US GAO. *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Enhance U.S. Anti-trafficking Efforts Abroad*. Report to the Chairman, Committee on the Judiciary and the Chairman, Committee on International Relations, House of Representatives. Washington, DC. July 2006.

US GAO. *Human Trafficking: Monitoring and Evaluation of International Projects Are Limited, but Experts Suggest Improvements*. Report to Congressional Requesters. Washington DC. July 2007. Accessed on 23 October 2008 from: <http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-1034>.

van den Borne, Anke & Kloosterboer, Karin. *Investigating Exploitation. Research into trafficking in children in the Netherlands*. ECPAT Netherlands. Amsterdam. 2005. Accessed on 9 May 2006 from: <http://www.unicef.nl>.









El Congreso Mundial III de Enfrentamiento a la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes busca movilizar a los países para garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser protegidos de la explotación sexual, a través de la realización de las siguientes acciones:

- Construir en base a los logros actuales, examinar los nuevos retos y las dimensiones de la explotación sexual y establecer estrategias más focalizadas y medidas para implementarlas.
- Examinar iniciativas que han sido efectivas en diversas regiones e identificar canales para facilitar un mejor intercambio de experiencias, competencias y conocimientos.
- Abrir nuevos canales y asegurar una mayor cooperación internacional en temas claves (incluyendo cooperación entre fronteras e inter-regional) para facilitar la colaboración para acciones de respuesta.
- Catalizar una aproximación sistémica e inter-sectorial para garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser protegidos de la explotación sexual.
- Establecer metas con plazos específicos para promover y monitorear el progreso sobre los planes de acción concebidos en el Congreso.

La explotación sexual comercial sucede en varias formas y ocurre en diversos escenarios. Las causas subyacentes son numerosas, complejas y sumamente interrelacionadas, debiendo ser analizadas, comprendidas y confrontadas como tales. A fin de facilitar la implementación de los objetivos del Congreso Mundial III, el Comité Organizador del Congreso Gobierno de Brasil, ECPAT International, UNICEF y Grupo de ONGs para la Convención sobre los Derechos del Niño) ha comisionado artículos temáticos sobre los cinco temas principales de este complejo fenómeno, que viola los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Los temas del Congreso Mundial III son:

- Tema 1: Dimensiones de la Explotación Sexual Comercial: prostitución de niños, niñas y adolescentes; trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales; imágenes de abuso sexual de niños, niñas y adolescentes y su explotación en línea; explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el sector de viajes y turismo
- Tema 2: Marco Legal e Implementación de la Ley
- Tema 3: Políticas Multisectoriales e Integradas
- Tema 4: Rol del Sector Privado y Responsabilidad Social Corporativa
- Tema 5: Estrategias para la Cooperación Internacional

