



Resumen de la evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Oficina de
Evaluación

Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana – Evaluación Final

Informaciones rápidas

Países: *Belize, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana*

Evaluación final: *04/2009*

Modo de evaluación: *Independan*

Oficina técnica: *IPEC*

Bureau administrativo: *DWT/CO-San Jose*

Gestión de la evaluación: *ILO/IPEC-DED*

Equipo de evaluación: *Claudia Iburgüen – (Lider del equipo), Mauricio Benito Durá*

Código del proyecto: *RLA/05/52/USA*

Donante(s) & presupuesto: *USA (4'966'817 US\$)*

Palabras clave: *Trabajo infantil; Explotación sexual comercial*

Contexto

Resumen del objetivo, de la lógica y estructura del proyecto

El Proyecto fue financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos (USDOL) y ejecutado por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) con sede subregional en San José, Costa Rica. Las actividades comenzaron

en agosto de 2002 con un presupuesto de US\$3.795.285, y en noviembre de 2005 recibió una extensión (Fase 2) de US\$4.966.817, concluyendo en abril de 2009.

La evaluación fue realizada por un equipo de dos evaluadores entre los meses de marzo y abril de 2009. Comenzó con una revisión de documentos del proyecto así como conversaciones telefónicas con representantes de USDOL en Washington, e IPEC en Ginebra. Durante un período de tres semanas, el equipo visitó Costa Rica, Guatemala, Belize, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Panamá, y realizó más de 100 entrevistas con personal del proyecto, funcionarios públicos, miembros de las ONGs ejecutoras, consultores independientes, periodistas, miembros de sindicatos, empresarios, y víctimas y familiares de víctimas. La información proveniente de estas entrevistas se complementó con las discusiones y presentaciones del taller de partes interesadas, llevado a cabo en San José los días 24 y 25 de marzo de 2009.

El proyecto definió como su objetivo global el “contribuir a la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. A su vez, el proyecto estableció tres objetivos inmediatos que coincidieron con sus tres ejes estratégicos principales:

1. Cooperación horizontal,
2. Fortalecimiento institucional, y
3. Movilización y sensibilización.

La segunda fase amplió el número y complejidad de actividades. Se incluyó a Belice y se aumentó el

número de programas de atención directa de tres a seis. Como estrategia de salida, los esfuerzos de coordinación con otras agencias del sistema de Naciones Unidas (NNUU) y de la cooperación se intensificaron y se buscaron aliados para sostener y seguir dando acompañamiento a actividades iniciadas por el proyecto.

El diseño y conceptualización del proyecto fue acertado. Se comprendió que, ante un fenómeno tan complejo, la respuesta debía ser integral y por tanto se incluyeron acciones dirigidas a la prevención, la sanción, y la atención. Las personas entrevistadas coinciden en que el arreglo regional fue adecuado para Centroamérica ya que las distancias son cortas y las realidades relativamente comparables. La plataforma regional permitió compartir experiencias y ayudó a aprovechar y potenciar los recursos disponibles, si bien el proyecto fue cuidadoso en adecuarse a diferencias nacionales. Otro acierto del diseño fue la conceptualización de la ESC como explotación infantil y el énfasis en la ESC como violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

El eje 1 de **cooperación horizontal** estableció como objetivo impulsar la colaboración regional y el intercambio de conocimientos para prevenir y erradicar la ESC en la región. Los productos principales se centraron en capacitaciones, intercambios y pasantías regionales, la creación y disseminación de materiales regionales, el apoyo de acuerdos y redes regionales, y un sistema de seguimiento de compromisos.

Los talleres, pasantías e intercambios contribuyeron a lograr el objetivo general al reunir a funcionarios responsables de distintas áreas (migración, policía, fiscalía, etc.) y enfatizar la importancia de la coordinación para lograr avances en la materia. Estas actividades dejaron establecidas dinámicas de ayuda mutua e intercambio de información que, según las contrapartes, han tenido impactos tangibles en mejorar la persecución de crímenes de ESC y trata con fines de ESC.

El proyecto también realizó un buen trabajo en recolectar la información generada a través de sus acciones y sistematizarla para su posterior disseminación. Se destacó como innovador el trabajo regional realizado con hombres, al mejorar la comprensión de cómo se genera la demanda de ESC en la mentalidad masculina y explorar estrategias de prevención.

El proyecto apoyó el desarrollo de protocolos de repatriación nacionales en cada país como instrumentos para ayudar a clarificar procedimientos y alentar la coordinación interinstitucional en casos de trata. Al momento de la evaluación, en la mayoría de los países la aplicación era aún incipiente. El proyecto estableció acuerdos para que otras instituciones continúen el seguimiento a estos protocolos.

Con el afán de tener un sistema de información que favorezca el intercambio regional y permita darle seguimiento a los logros, el proyecto, junto con otras organizaciones, logró establecer DevInfoLAC ESC. Las capacitaciones se impartieron en todos los países, aunque al momento de la evaluación sólo Costa Rica estaba ya alimentando el sistema. La utilidad del sistema para los países de la región dependerá de su apropiación por parte de los gobiernos, y de su uso regular y apropiado.

El eje 2 de **fortalecimiento institucional** definió como objetivo general apoyar la formulación y ejecución de legislación nacional, políticas y programas. A su vez, definió dos sub-objetivos: la creación de entidades de coordinación interinstitucional (comisiones, comités) y la ejecución de modelos piloto de asistencia a víctimas.

El proyecto impulsó el desarrollo de planes nacionales de acción contra la ESC en todos los países. La aplicación de los planes nacionales ha sido variable con el caso más emblemático de éxito, el de Costa Rica, que consiguió integrar el plan de lucha contra la ESC al Plan Nacional de Desarrollo. El desafío para los planes nacionales en el futuro será la asignación de fondos y su integración con políticas públicas más amplias, tales como planes de combate a la pobreza o de desarrollo.

La creación y funcionamiento de comisiones interinstitucionales para definir estrategias y coordinar acciones es uno de los legados más importantes del proyecto. Estas comisiones son clave ya que en ellas recae mucha de la responsabilidad en darle continuidad y amplitud a los avances logrados. El proyecto contribuyó a la creación y fortalecimiento de comisiones en todos los países, sin embargo el grado de funcionamiento de estos organismos es variable de país a país.

Las contrapartes destacaron que uno de los mayores aportes del proyecto ha sido la contribución a las reformas legislativas, incluyendo el apoyo a la formulación de leyes acordes con normativas

internacionales. Si bien el apoyo a la adecuación normativa ha sido muy valorado, se concede que la aplicación efectiva de esta legislación es limitada tanto por prejuicios de los operadores de justicia como por desconocimiento de las leyes. El proyecto intentó hacer frente a esto a través de sesiones informativas, talleres y capacitaciones.

Un propósito fundamental fue el de mejorar la respuesta y atención a víctimas por parte de las instituciones pertinentes. El proyecto desarrolló el modelo cíclico de respuesta articulada que promueve una atención-integral a las víctimas, basada en derechos de los NNA. La ejecución de programas de atención en todos los países ofreció la oportunidad de explorar el modelo en la práctica. Cada país generó protocolos, guías o manuales de atención que adecuaron el modelo a las especificidades de cada país. La adopción de estos protocolos por las distintas instituciones nacionales aún requiere, en la mayoría de los países, mayor apoyo y acompañamiento futuro. Los Programas de Acción (PA) generaron una gran cantidad de lecciones sobre la atención a víctimas pero es precisa mayor inserción en las instituciones públicas responsables.

El eje 3 de **sensibilización y movilización social** definió como objetivo el “incremento en la acción individual y comunitaria para prevenir y eliminar ESC y atender víctimas en la región”. El sub-objetivo fue: “mayor conocimiento y sensibilidad sobre la ESC de NNA y trata en sectores claves de la población. El proyecto cumplió la meta de generar un mayor conocimiento sobre el tema de la ESC de menores de edad. La mayoría de los entrevistados manifestaron que, en un balance retrospectivo, uno de los principales impactos del proyecto fue visibilizar el problema y generar material de buena calidad que puede seguir siendo usado por instituciones públicas, escuelas, y organizaciones no gubernamentales (ONG) en sus propios esfuerzos de sensibilización. El acercamiento del proyecto a periodistas y medios de comunicación rindió frutos ya que en la actualidad el manejo investigativo y periodístico del tema en la región es mucho más responsable. La relación con periodistas también fue clave en promocionar y eventualmente concretar modificaciones legislativas en algunos de los países.

Las actividades informativas a actores claves han contribuido a avances en el conocimiento del tema en general y en las responsabilidades específicas que tienen los individuos en sus funciones, por ejemplo

docentes o sector salud. El proyecto permanentemente subrayó la naturaleza delictiva de la ESC y por tanto la responsabilidad compartida desde los distintos sectores (y de la población general) de realizar denuncias.

En este sentido la información de cómo y a quién hacer estas denuncias fue vista como muy útil. La incorporación del sector sindical y empresarial ocurrió en la segunda fase. Se percibió como un gran acierto la integración de estos dos sectores, tanto por el aporte que pueden hacer a la lucha contra la ESC desde sus distintos ámbitos como también por ser las contrapartes naturales de OIT. Particularmente con los sindicatos se trabajó tanto a nivel nacional como regional. No obstante los avances en los compromisos de estos dos sectores, las contrapartes sindicales consideraron que su integración al proyecto había sido tardía. La evaluación final de la primera fase había advertido que era necesario visibilizar el tema en medios de difusión masiva. En la segunda fase, el proyecto logró llegar a un público más amplio en todos los países con la realización y difusión de *spots* de televisión y de cuñas de radio.

En términos de sostenibilidad, el proyecto tuvo el acierto de buscar alianzas y acuerdos con otras instituciones, ONGs, y organismos de NNUU que pudieran afianzar avances iniciados por el proyecto. En este sentido, se destaca el futuro trabajo de otras instituciones con el sector judicial de los países de la región, el apoyo a los protocolos de repatriación, y la concreción del sistema DevInfoLac ESC. Aparte del apoyo externo, la apuesta más importante de sostenibilidad de las acciones y logros del proyecto está asentada en las comisiones nacionales.

Las principales recomendaciones del presente informe están dirigidas a las comisiones interinstitucionales. Se destaca el seguimiento que las comisiones deberán hacer a los protocolos de atención para continuar promoviendo una mejor atención a las víctimas. Igualmente, se requiere un seguimiento y monitoreo periódico de la ejecución de los Planes Nacionales, estableciendo el grado en que cada institución cumpla sus responsabilidades según cada Plan. Por el lado de la prevención - y ante la realidad expuesta en los estudios de OIT/IPEC que revelan todavía una elevada tolerancia social hacia la ESC, se deberán priorizar actividades de difusión y sensibilización con el propósito de profundizar el cambio en las percepciones de la población.