

Establecimiento de un marco para el futuro:

Cómo el marco Modelo de Respuesta Nacional apoya los esfuerzos nacionales para acabar con la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea

Resumen



Agradecimientos

Este informe ha sido escrito por Afrooz Kaviani Johnson, especialista en protección de menores, Grupo de Programas de UNICEF, bajo la dirección general de Chloe Setter, directora de Políticas, y Paul Ghent, director de Operaciones de Alianza Mundial WeProtect (en adelante, la Alianza).

También se valora el apoyo de la Alianza global para poner fin a la violencia contra niñas, niños y adolescentes, en calidad de miembro del comité directivo de este estudio, y por su apoyo financiero de la revisión de UNICEF de las respuestas nacionales en países de renta baja y media, a la que recurre también el presente informe.

Consulte las referencias en el informe completo.

Mayo de 2022

© Alianza Mundial WeProtect 2022.
Publicado por la Alianza Mundial WeProtect 2022,
Correo electrónico: info@weprotectga.org,
Sitio web: www.weprotect.org

Crédito de la foto de portada: Shutterstock.com



La Alianza Mundial WeProtect ayuda a sus miembros a desarrollar respuestas con participación múltiple coordinadas para abordar la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea. Este trabajo está guiado por el Modelo de Respuesta Nacional (MNR, por sus siglas en inglés). El MNR se basa en muchos años de trabajo de expertos y especialistas, así como marcos mundiales como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas. En la cumbre de WeProtect de 2015 en Abu Dhabi, los Emiratos Árabes Unidos, los gobiernos y las organizaciones acordaron establecer y aplicar, en sus propios países, una respuesta nacional coordinada frente a la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea, guiada por el MNR.

Esta revisión propone cómo y dónde se ha implementado el MNR a lo largo de los seis años desde su introducción en 42 países de la Alianza. El informe no pretende evaluar ni valorar el progreso, las capacidades ni la calidad de los servicios de los países, sino ilustrar los esfuerzos orientados hacia un aprendizaje e intercambio mundiales.

Los objetivos específicos del informe son:

1. Documentar las diversas respuestas nacionales frente a la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea, utilizando el marco MNR a modo de guía.
2. Identificar ejemplos de buenas prácticas, para difundir a los miembros de la Alianza en general.
3. Destacar las lagunas, los desafíos y las posibles soluciones; destacar cuestiones comunes a los responsables de la toma de decisiones e informar las iteraciones futuras del MNR.
4. Informar el desarrollo de un posible modelo de madurez o marco similar que faciliten respuestas a medida para abordar los requisitos nacionales.

Este informe recopila las experiencias de 42 países¹ que representan todas las regiones y agrupaciones de renta. Las conclusiones se han añadido al informe en general, aunque se presentan ejemplos ilustrativos por país.² Los ejemplos no son exhaustivos, sino que se han seleccionado para mostrar una variedad de enfoques en diferentes contextos según han compartido los encuestados.

El principal método de recopilación de datos de este informe han sido las encuestas administradas electrónicamente. Para 17 países (principalmente países de renta alta), los datos se han obtenido de las respuestas a una encuesta emitida por los representantes del gobierno en febrero y marzo de 2021. Para 25 países (países de renta baja y media), los datos se han obtenido de una encuesta administrada por las oficinas nacionales de UNICEF, como parte de un estudio respaldado por la Alianza global para poner fin a la violencia contra niñas, niños y adolescentes que tiene como objetivo documentar las respuestas nacionales frente a la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea.³

Principales conclusiones

Se ha demostrado que el MNR es un marco importante para guiar las medidas nacionales integrales. Independientemente de los contextos políticos, la configuración institucional, los enfoques, las capacidades de recursos y las prioridades, casi todos los países encuestados (el 90 por ciento⁴) han utilizado el MNR como referencia de las buenas prácticas. El MNR también se ha utilizado como base para el desarrollo de políticas, como guía para capacidades específicas y como marco para medir el progreso.

Guiados por el MNR, los países de la Alianza han aplicado unos extensos y profundos conocimientos técnicos y experiencias en todas sus respuestas nacionales. Los gobiernos están dirigiendo medidas coordinadas y multisectoriales y han desarrollado muchas de las capacidades establecidas en el marco MNR de acuerdo con

las circunstancias y necesidades locales. En todos los 42 países, los ámbitos de la política y gobernanza (consulte las Conclusiones, Ámbito 1) y justicia penal (Ámbito 2) parecen los más desarrollados, mientras que existen lagunas considerables en los ámbitos de las víctimas, social, industria y medios de comunicación (Ámbitos 3–6 respectivamente).

La Figura 1 presenta una instantánea de las capacidades implementadas.⁵ Aunque esta instantánea resulta útil para ilustrar el estado de un vistazo, es importante no simplificar en exceso los distintos contextos y realidades sobre el terreno de los países.

Los encuestados facilitaron ejemplos de buenas prácticas, desafíos y lecciones aprendidas en cada ámbito y capacidad. Estos se resumen brevemente a continuación y se desarrollan en el informe.

Figura 1

Instantánea de las capacidades implementadas





Ámbito 1:

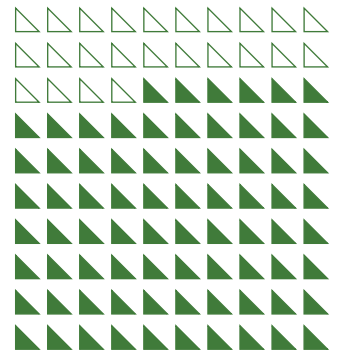
Política y gobernanza

Liderazgo: Más de tres cuartas partes de los países encuestados (el 76 por ciento, 32 de 42) tienen un mecanismo de gobernanza con participación múltiple nacional y casi dos terceras partes (el 64 por ciento, 27 de 42) cuentan con una política o estrategia nacional pertinente. Es necesario evaluar la eficacia de los mecanismos y políticas/estrategias de gobernanza. La cooperación internacional es imprescindible para abordar los desafíos jurisdiccionales complejos.

Investigación, análisis y supervisión: Más de tres cuartas partes de los países encuestados (el 83 por ciento, 35 de 42) cuentan con algún tipo de investigación, análisis y supervisión nacional de la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, que incluye los métodos facilitados por la tecnología. Sin esto, los países tienen problemas para establecer referencias e indicadores, así como diseñar y supervisar el marco de medidas nacional. Existen complejidades éticas y desafíos en cuanto a los recursos relacionados con la investigación en este ámbito.

76%

de los países encuestados tienen un mecanismo de gobernanza con participación múltiple



8 de 15

países de renta alta cuentan con una legislación que exige a los proveedores de servicios de Internet (ISP, por su sigla en inglés) denunciar el presunto material de abuso sexual a menores

Legislación: Mientras que los 15 países de renta alta encuestados han legislado para tipificar la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea y la «posesión a sabiendas» de imágenes y vídeos de abuso sexual a menores, solo 8 cuentan con una legislación que exige a los proveedores de servicios de Internet (ISP, por su sigla en inglés) denunciar el presunto material de abuso sexual a menores. En la mayoría de países de renta baja y media encuestados (el 88 por ciento, 22 de 25), las leyes existentes se perciben como inadecuadas para abordar la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea. Muchos países han revisado recientemente o están revisando actualmente la legislación pertinente. La CDN⁶ y su Protocolo opcional relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía,⁷ el Convenio del Consejo de Europa sobre el delito cibernético⁸ y el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual⁹ sirven de referencias para la reforma legislativa y una reforma general de los servicios a las víctimas.



Ámbito 2:

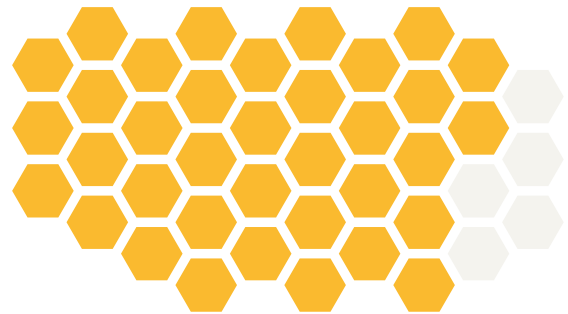
Justicia penal

Cuerpos y fuerzas de seguridad específicos: Los 42 países encuestados tienen alguna capacidad de aplicación de la ley con una competencia explícita para responder a la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, que incluye los métodos facilitados por la tecnología. Las unidades responsables de los delitos contra los menores tienden a tener escasez de personal y recursos en los países de renta baja y media. Para anticiparse a los delitos nuevos y emergentes, muchos encuestados enfatizan la necesidad de formación y desarrollo de capacitación sistemáticos. También son imprescindibles la atención psicológica y las herramientas de mitigación para la salud y el bienestar de los agentes de policía.

Sistema judicial y fiscalía: La judicatura y la fiscalía necesitan conocimientos y competencias especializados para facilitar buenos resultados para las víctimas/los supervivientes de todas las formas de explotación y abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en la mayoría de países encuestados (el 88 por ciento, 36 de 41). Algunos países no tienen protocolos estandarizados adecuados para los menores y centrados en las víctimas que guíen al sistema judicial y la fiscalía. Es necesaria una mayor investigación sobre las víctimas/los supervivientes para comprender su experiencia personal respecto al sistema judicial y mejorar sus servicios.

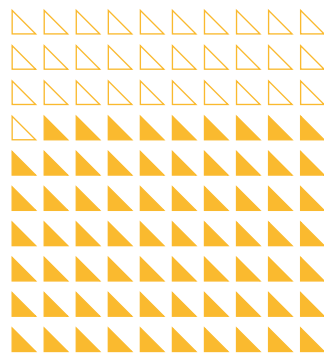
36
de 41

países encuestados tienen una judicatura y fiscalía con algunos conocimientos y competencias especializados para facilitar buenos resultados para las víctimas/los supervivientes de todas las formas de explotación y abuso sexual de niñas, niños y adolescentes



69%

de los países encuestados están conectados con la Base de Datos Internacional sobre Imágenes relacionadas con la Explotación Sexual de Niños (ICSE, por sus siglas en inglés) de INTERPOL



Gestión de los delincuentes: Casi tres cuartas partes de los países encuestados (el 71 por ciento, 30 de 42) han implementado algunos procesos para gestionar y/o rehabilitar a los delincuentes sexuales de menores. Los 12 países sin medidas de gestión de delincuentes son países de renta baja y media. Es necesario desarrollar y compartir las buenas prácticas basadas en la experiencia entre todos los países.

Acceso a bases de datos de imágenes: Dos terceras partes de los países encuestados (el 69 por ciento, 29 de 42) están conectados con la Base de Datos Internacional sobre Imágenes relacionadas con la Explotación Sexual de Niños (ICSE, por sus siglas en inglés) de INTERPOL¹⁰ y una tercera parte (33 por ciento, 14 de 42) tienen una base de datos nacional. De los 13 países todavía no conectados con la base de datos ICSE, el 92 por ciento (12) son países de renta baja y media. Es necesario garantizar la interoperabilidad y la vigencia de sistemas en países con diversas bases de datos.



Ámbito 3: Víctimas

Apoyo de extremo a extremo: Más de dos terceras partes de los países encuestados (69 por ciento, 29 de 42) han integrado apoyo para las víctimas/los supervivientes a través de la investigación, procedimientos judiciales y más allá. Los países han desarrollado procesos de gestión de casos, equipos multidisciplinarios y centros de «ventanilla única» para apoyar a las víctimas/los supervivientes. No obstante, en muchos países, las políticas no se ponen en práctica completamente.

Personal de protección de menores: La mayoría de los países encuestados (83 por ciento, 34 de 41) tienen personal cualificado y especializado que está formado, coordinado y disponible para apoyar a las víctimas/los supervivientes de la explotación y el abuso sexual a niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, en muchos países de renta baja y media, el colectivo profesional de los trabajadores sociales todavía está emergiendo. Independientemente del estado de la renta, existen todavía algunas lagunas en la capacidad del personal en muchos países. En concreto, el personal no cuenta necesariamente con la suficiente experiencia para identificar y apoyar a las víctimas/los supervivientes de la explotación y el abuso sexual a niñas, niños y adolescentes en los casos que presentan un factor en línea y/o internacional.

34 de **42** países encuestados han implementado algunos aspectos de medidas correctivas y de reparación eficaces

Línea telefónica de ayuda a los menores: Casi todos los países encuestados (el 95 por ciento, 40 de 42) cuentan con una línea telefónica de ayuda a los menores.¹¹ El gobierno opera algunas líneas telefónicas de ayuda a los menores, pero las ONG operan la mayoría. En algunos países, incluso si los operadores identifican a un menor que necesita apoyo o asistencia especializada, los servicios no existen en su localidad o de ningún modo. A algunos operadores de líneas telefónicas de ayuda les faltan los conocimientos especializados sobre los riesgos y daños asociados a la tecnología digital.



83%

de los países encuestados tienen personal cualificado y especializado que está formado, coordinado y disponible para apoyar a las víctimas/los supervivientes de la explotación y el abuso sexual a niñas, niños y adolescentes



Acuerdos de indemnizaciones, medidas correctivas y reclamaciones:

La mayoría de los países encuestados (el 81 por ciento, 34 de 42) han implementado algunos aspectos de medidas correctivas y de reparación eficaces. Hay diferencias considerables entre los países, en parte debidas a las definiciones jurídicas de los términos. En algunos países, los menores no suelen acudir a los profesionales ni a las autoridades en casos de explotación y abuso sexual. En muchos países, los menores reciben poca información sobre sus derechos y sobre cómo reclamarlos.



95%

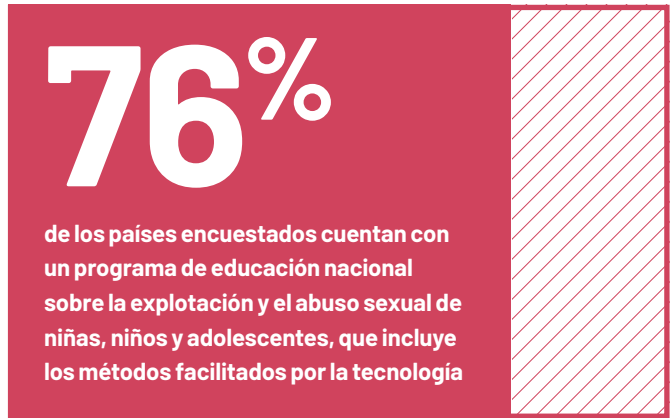
de los países encuestados tienen una línea telefónica de ayuda a los menores



Ámbito 4: **Social**

Línea directa de denuncias: A diferencia de una línea telefónica de ayuda (arriba), una línea directa o portal de denuncias se establece para recibir denuncias de abuso o explotación sexual de menores por parte de particulares o miembros de la industria. La mayoría de países encuestados (el 90 por ciento, 38 de 42) tienen una línea directa o portal específicos. Los desafíos incluyen promover las denuncias de particulares, las limitaciones de financiación y recursos humanos, así como la selección de los casos con suficiente información para una actuación policial.

Programa de educación: Más de tres cuartas partes de los países encuestados (el 76 por ciento, 32 de 42) cuentan con un programa de educación nacional sobre la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes, que incluye los métodos facilitados por la tecnología. La falta de un programa de educación nacional se considera un impedimento importante a la hora de crear concienciación social sobre la explotación y el abuso sexual a niñas, niños y adolescentes. El diseño y la implementación de los programas de educación requieren una atención especial para llegar a grupos de edad vulnerables que no están escolarizados.



59%

de los países encuestados cuentan con algún tipo de sistema de apoyo a los delincuentes sexuales de menores, personas con interés sexual por los menores o jóvenes que muestran un comportamiento sexualmente perjudicial



Participación de menores: Se anima a los niños y adolescentes que expresen sus opiniones e influyan en la política y la práctica en dos terceras partes de los países (el 71 por ciento, 29 de 41¹²). No obstante, incluso en los países donde existen estructuras específicas para la participación de los menores, su repercusión en el nivel de la política puede ser difícil de lograr. Es imprescindible que este tipo de procesos no activen las vivencias ni revictimicen a los participantes.

Sistemas de apoyo a delincuentes o a personas en riesgo de delinquir para evitar el daño a los menores: Más de la mitad de los países encuestados (59 por ciento, 24 de 41¹³) cuentan con algún tipo de sistema de apoyo a los delincuentes sexuales de menores, personas con interés sexual por los menores o jóvenes que muestran un comportamiento sexualmente perjudicial. Los 17 países sin sistemas de apoyo son de las categorías de renta baja y media. La «visión negativa» asociada al desarrollo y la prestación de servicios de apoyo a estos grupos supone un desafío importante.



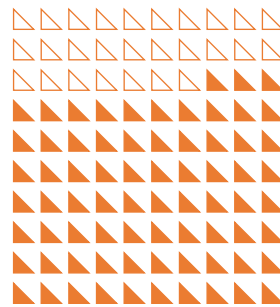
Ámbito 5: **Industria**

Procedimientos de retirada y denuncia: Más de dos terceras partes de los países encuestados (73 por ciento, 30 de 41¹⁴) tienen procedimientos para permitir la retirada o el bloqueo de imágenes y vídeos de abuso sexual a menores. Estos van desde los procesos de autorregulación a legislativos y judiciales. Algunos encuestados han visto la falta de acuerdos formalizados o marcos reguladores como un impedimento importante. Otros desafíos incluyen la reticencia de las víctimas/los supervivientes a revelar su abuso y/o los conocimientos limitados de los lugares disponibles para denunciar. Algunos encuestados denuncian una necesidad urgente de acuerdo y cooperación internacionales para clasificar las imágenes y vídeos de abuso sexual a menores y normas para la interoperabilidad legal para poder compartir datos e inteligencia.

25

de **41**

de los países encuestados se comprometen con la industria y promueven de forma proactiva el desarrollo de soluciones innovadoras y la responsabilidad social empresarial



73%

de los países encuestados tienen procedimientos para permitir la retirada o el bloqueo de imágenes y vídeos de abuso sexual a menores

Desarrollo de soluciones innovadoras y responsabilidad social empresarial:

El gobierno se compromete con la industria y promueve de forma proactiva el desarrollo de soluciones innovadoras y la responsabilidad social empresarial en más de la mitad de los países encuestados (61 por ciento, 25 de 41¹⁵). Los encuestados declaran que los Principios voluntarios para contrarrestar la explotación y el abuso sexual infantil en línea, la Alianza y la alianza internacional Virtual Global Taskforce (VGT) han sido importantes facilitadores. El compromiso con la industria sigue siendo un desafío en muchos países, especialmente en los que es un ámbito relativamente nuevo.

Llamamiento a la acción

Surgen cinco prioridades clave de esta revisión. Estas exigen acciones de la Alianza, sus miembros y otros participantes interesados en la protección de los menores en el entorno digital. Se presentan ejemplos de pasos para lograr cada prioridad en la sección «Llamamiento a la acción» de este informe.

Hacemos un llamamiento a los gobiernos y socios para:

1

Invertir en respuestas nacionales integrales para evitar y responder a la explotación y el abuso de niñas, niños y adolescentes en línea.

Las intervenciones multisectoriales y de diversos niveles son imprescindibles para evitar y responder a la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea. El marco MNR puede guiar de forma eficiente y eficaz las inversiones para abordar esta cuestión. Requiere un aumento de las inversiones en los niveles individuales, institucionales y sistémicos.

2

Acelerar la colaboración mundial entre gobiernos y empresas para intensificar los esfuerzos de prevención y respuesta para combatir la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea.

El problema de la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes es transfronterizo, lo que implica que las respuestas nacionales de los países no pueden estar separadas del panorama mundial. Para combatir eficazmente la dimensión transfronteriza de este problema, la cooperación internacional e intersectorial son fundamentales para apoyar los esfuerzos nacionales.

3

Reforzar el uso y la recopilación de datos y pruebas para redoblar los esfuerzos nacionales sostenibles y eficaces para proteger a los menores.

La generación de datos y pruebas de calidad son imprescindibles para mejorar la política, legislación, prestación de servicios e iniciativas para combatir la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea. Esto no exige solo el refuerzo de los sistemas de datos administrativos de los países para la aplicación de la ley, la fiscalía y los servicios sociales, sino también la investigación específica para ayudar a mejorar el proceso de denuncia y el seguimiento.



4

Compartir las mejores prácticas y las lecciones aprendidas para apoyar las respuestas nacionales con el fin de proteger a los menores de la explotación y el abuso sexuales en línea.

Al compartir las mejores prácticas y lecciones aprendidas, los países pueden adaptarse continuamente y mejorar la implementación del marco MNR dentro de los contextos nacionales y regionales.

El desarrollo y la implementación de intervenciones adaptadas a los diversos contextos deben estar impulsados por la evidencia nacional para apoyar respuestas de países eficaces y sostenidas.

5

Promover la aplicación mundial del marco Modelo de Respuesta Nacional y su continua mejora con base en las lecciones aprendidas.

A medida que el mundo cambia con contextos e innovación en continuo desarrollo, el marco MNR debe mejorarse y adaptarse mediante la incorporación de lecciones aprendidas, el aprovechamiento de la tecnología y la adaptación de su orientación a los diversos contextos. Una mayor asesoría puede ayudar a conformar las iteraciones futuras de este marco, así como la viabilidad y utilidad del modelo de madurez de un país.

Este informe ilustra cómo, poco más de seis años desde su introducción, el MNR se ha convertido en una herramienta clave de apoyo a las respuestas nacionales coordinadas, completas y con participación múltiple en más de 40 países. Las respuestas y el marco MNR debe basarse en el aprendizaje y la experiencia colectivos para mantener el ritmo con la escala y complejidad crecientes de la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea.

Como se establece en la Evaluación de la amenaza mundial de 2021,¹⁷ la naturaleza del daño ha seguido aumentando y diversificándose. La comunidad mundial debe acelerar sus esfuerzos para combatir estos delitos y proteger mejor a los menores. Esta revisión ha trazado un camino a seguir por la Alianza, sus miembros y otros participantes para responder a este llamamiento urgente.

Referencias

1. Albania, Australia, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Camboya, Canadá, China, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Inglaterra y Gales, Finlandia, Ghana, Grecia, Guatemala, Indonesia, Italia, Japón, Jordania, Kenia, República de Corea, Malta, Mongolia, Montenegro, Namibia, Nepal, Países Bajos, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Ruanda, Serbia, Sudáfrica, Suecia, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Vietnam, Zimbabue.
2. El informe destaca los aspectos en los que hay diferencias notables entre países por renta.
3. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Ending Online Child Sexual Exploitation and Abuse: Lessons learned and promising practices in low- and middle-income countries* (Erradicación de la explotación y el abuso sexual de niñas, niños y adolescentes en línea: Lecciones aprendidas y prácticas prometedoras en países de renta baja y media), diciembre de 2021, UNICEF, Nueva York, <www.unicef.org/documents/ending-online-child-sexual-exploitation-and-abuse>, último acceso el 16 de marzo de 2022.
4. 35 de 39 países que respondieron a la pregunta.
5. El gráfico resumen no incluye la capacidad de legislación porque no fue posible añadir respuestas en todos los países encuestados.
6. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, <www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>, último acceso el 23 de marzo de 2022.
7. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 25 de mayo 2000, <www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/opscrc.aspx>, último acceso el 23 de marzo de 2022.
8. Consejo de Europa, Convenio sobre cibercriminalidad (STE n.º 185), <www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=185>, último acceso el 23 de marzo de 2022.
9. Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (STCE n.º 201), <www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=201>, último acceso el 23 de marzo de 2022.
10. La base de datos de imágenes y vídeos ICSE es una herramienta de inteligencia e investigación que permite a investigadores especializados de todo el mundo compartir datos de casos de explotación y abuso sexual de menores. El objetivo de la base de datos ICSE es facilitar el proceso de identificación de víctimas menores y minimizar la duplicación de esfuerzos por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad en relación con la identificación de las víctimas; consulte Interpol, «Base de Datos Internacional sobre Imágenes relacionadas con la Explotación Sexual de Niños», <www.interpol.int/en/Crimes/Crimes-against-children/International-Child-Sexual-Exploitation-database>, último acceso el 17 de marzo de 2022.
11. Una línea telefónica de ayuda a los menores es un servicio de apoyo para niñas, niños y adolescentes.
12. No todos los países respondieron a esta pregunta.
13. No todos los países respondieron a esta pregunta.
14. No todos los países respondieron a esta pregunta.
15. No todos los países respondieron a esta pregunta.
16. *Orientaciones terminológicas para la protección de menores de la explotación y el abuso sexual.*
17. Alianza Mundial WeProtect, Evaluación de la amenaza mundial de 2021, <www.weprotect.org/global-threat-assessment-21/>, último acceso el 8 de marzo de 2022.



