

Explotación sexual infantil:

Plan de acción para Europa

Sandy Ruxton

Alianza Save the Children

Índice

1. *Sumario ejecutivo* AÑADIR NÚMEROS DE PÁGINA
2. *Explotación sexual infantil: el contexto global y la agenda europea.*
3. *Evaluación de la eficacia de las iniciativas de la UE.*
4. *Explotación sexual infantil en Europa.*
 - a) Abuso sexual infantil
 - b) Tráfico de menores y prostitución infantil
 - c) Turismo sexual infantil
 - d) Pornografía infantil en Internet
5. *El marco de la UE y las respuestas nacionales.*
 - a) Abuso sexual infantil
 - b) Tráfico de menores y prostitución infantil
 - c) Turismo sexual infantil
 - d) Pornografía infantil en Internet
6. *Conclusión y Plan de acción para Europa.*

Agradecimientos

Numerosas personas y organizaciones han contribuido a la realización del presente estudio aportando información e ideas. Entre ellos figuran los siguientes: Per-Erik Åström (Rädda Barnen, Suecia), Chris Atkinson (National Society for the Prevention of Cruelty to Children), John Carr (NCH), José Manuel Coladras (Ministerio del Interior, España), Ligia Flores (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España), Marit Ihle (Municipio de Oslo, Noruega), Sofia Ivanov (Jueza, tribunal las, Rumanía), Merja Launis y Taina Martiskainen (Central Union for Child Welfare, Finlandia), Anders Nyman (Rädda Barnen, Suecia), Smaranda Popa (UNICEF Bucarest, Rumanía), Anthony Simpson (ex coordinador, Programa Daphne, Comisión Europea), Vassiliki Sotiropoulou (Save the Children Grecia), Sirpa Taskinen (Stakes, Finlandia), y Nigel Williams (Childnet International).

Merecen un especial reconocimiento los miembros del Grupo Directivo del proyecto, que aportaron valioso material y comentaron los borradores del informe, a menudo con poco tiempo: Gabriella Alexandrescu (Salvati Copii, Rumanía), Vernon Jones (Red Barnet), Zoë Oiestad (Redd Barna, Noruega), Sveinbjorg Palsdottir (Barnaheill), Manuel Pozo (Save the Children España), Diana Sutton y, en el último periodo, James Bridge (Oficina Europea de la Alianza Save the Children, Bruselas). Lars Loof (Rädda Barnen, Suecia) coordinó y respaldó la totalidad del proyecto.

La Alianza Save the Children expresa un especial agradecimiento al grupo de trabajo de Justicia/Interior de la Secretaría General de la Comisión Europea, que financió el proyecto a través del Programa Daphne.

Acerca del autor

Sandy Ruxton es un experto en políticas sociales independiente residente en Oxford y especializado en el tema de los derechos de los niños. Trabajó durante diez años con menores y jóvenes en educación, comunidad y el sistema de prisiones en el Reino Unido. Sus publicaciones más conocidas en Europa son "*A children's policy for 21st century Europe: First steps*" (1999) y "*Children in Europe*" (1996). Correo electrónico: sandy.ruxton@ntlworld.com

1. Sumario ejecutivo

En un caso reciente ocurrido en Suecia, un niño de cinco años desapareció de su casa durante veinticuatro horas. A su regreso, fue incapaz de contarle a nadie dónde había estado. Tras practicársele un reconocimiento médico, se le encontraron restos de semen en el ano, lo que dejaba patente que habían abusado de él. Un año después, se detuvo a un hombre que vivía en la periferia norte de Estocolmo por tenencia y distribución de pornografía infantil. El autor había realizado viajes a Estonia, donde había abusado de menores, los había fotografiado y había difundido dichas fotografías en Internet. Cuando la policía lo detuvo, uno de los agentes reconoció la fotografía del niño secuestrado un año antes. Este hecho condujo posteriormente a declarar al hombre culpable de diversos delitos de abuso sexual.

Información facilitada por Rädga Barnen

«Son introducidas en Grecia desde el norte en autobús, el propietario del club paga sus gastos y más tarde se los deduce del sueldo. Sus documentos de viaje (a menudo falsificados, por lo que resulta imposible verificar el número de niñas) y contratos de trabajo las definen como artistas o bailarinas. Sin embargo, en la práctica, estos trabajos están vinculados a la industria del sexo. Las niñas son entregadas a “protectores” en la frontera, y éstos las conducen a distintas ciudades griegas –principalmente a los grandes núcleos urbanos y sobre todo a Atenas–, en las que se las pone a trabajar como prostitutas. Cuando expira la validez de sus visados o permisos de residencia, algunos círculos organizados se encargan de enviarlas a ciudades de provincias o a otros países hasta que su rastro se desvanece por completo. Perciben salarios exigüos, se “confiscan” sus pasaportes y les resulta prácticamente imposible escapar, atezadas por el miedo y, en algunos casos, por su creciente drogodependencia. La expiración de su visado o de su contrato de trabajo las convierte automáticamente en ilegales, por lo que corren el riesgo de ser deportadas... La violencia física y mental ejercida sobre ellas es constante, lo que termina creando un clima de terror y dependencia de sus “protectores”. La violencia que se les inflige es la forma de controlarlas.»

Alianza Save the Children, (1999), Vision and Reality, Rädga Barnen, Estocolmo, Suecia

La policía italiana descubrió recientemente una red internacional masiva de abusos que se dedicaba a vender pornografía infantil violenta a través de Internet y en cintas de vídeo a clientes en Italia, Estados Unidos y Alemania. Ocho italianos han sido detenidos y 490 avisados de que se encuentran bajo sospecha. Según se informa, la policía está tráficondo de identificar a 5000 personas sospechosas de intentar comprar los vídeos, algunos de los cuales parecen contener imágenes de menores en el momento de ser torturados y asesinados. Las cintas se grabaron en Rusia y los investigadores creen que las víctimas que aparecen en ellas fueron raptadas de orfanatos ubicados en Rusia y en Oriente Medio.

Periódico The Guardian, Londres, 29 de septiembre del 2000

Explotación sexual infantil en Europa

Durante la última década, la explotación sexual infantil en Europa se ha convertido en una preocupación creciente, lo que refleja una concienciación cada vez mayor acerca del tema. A pesar de las dificultades metodológicas que conlleva (por ejemplo, la dificultad de establecer definiciones adecuadas y de recoger datos sobre temas “ocultos”), el presente informe halló indicios de todas las formas de explotación sexual infantil. Por ejemplo:

- *Abuso sexual infantil:* En todos los países europeos que disponían de datos al respecto, se constató un incremento de los abusos. Las investigaciones han permitido detectar serios casos de abuso por parte de familiares (los agresores más frecuentes), profesores, personal de servicio interno y externo, profesores, representantes eclesiásticos y redes de abuso organizado en países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Italia y Reino Unido.
- *Tráfico de menores y prostitución infantil:* Se han dado numerosos casos de tráfico de menores (especialmente de niñas y mujeres jóvenes) por parte de bandas organizadas con fines de explotación sexual. Estos menores están entrando en un gran número de países de Europa occidental procedentes sobre todo de Estados de Europa central y del este, pero también de otras partes del continente (como los Balcanes, Ucrania y Rusia) y del resto del mundo (por ejemplo, de China, Nigeria, Latinoamérica y Sierra Leona).
- *Turismo sexual infantil:* Se desconoce el alcance del turismo sexual infantil en el mundo entero; no obstante, se tiene constancia de que se tráfico de un fenómeno muy extendido en algunas zonas de Asia y de Centroamérica y Sudamérica. Más recientemente, otros destinos han experimentado también incrementos significativos, entre ellos África y los países de Europa central y del este. Muchos de quienes viajan al extranjero para mantener relaciones sexuales con menores proceden de Europa occidental, aunque parece existir también un problema incipiente de turismo sexual infantil dentro de las fronteras de la UE.
- *Pornografía infantil en Internet:* Las operaciones policiales y los servicios de atención telefónica aportan numerosos indicios de que la pornografía infantil en Internet está ampliamente extendida. En 1998, por ejemplo, la Operación Cathedral se saldó con unas 100 detenciones y se recuperó una cifra exorbitante de imágenes obscenas de niños de tan sólo dos años. Entre los países implicados se hallaban Alemania, Australia, Bélgica, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suecia. Si bien puede introducirse material pornográfico en Internet desde cualquier parte del mundo, éste procede en la actualidad sobre todo de los países de Europa Central y Del este y de Rusia.

Conclusiones fundamentales

El presente informe se proponía evaluar en qué medida el conjunto de leyes e iniciativas de la UE que ha sido desarrollado –especialmente la Plan de Acción Conjunto de la UE de 24 de febrero de 1997 para combatir la tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil– ha resultado eficaz a la hora de exhortar a los Estados miembros a abordar el tema de la explotación sexual infantil. El informe revela que:

- La UE ha desempeñado un papel decisivo a la hora de ayudar y animar a los gobiernos a desarrollar respuestas a nivel local y nacional para combatir la explotación sexual infantil, aunque, además de la intervención de la UE, también han sido determinantes otros factores (por ejemplo, el Congreso Mundial de 1996 y otros contextos nacionales específicos).

- Se tiene constancia de que, en los últimos años, la legislación destinada a luchar contra el abuso sexual infantil ha sido revisada y reforzada en la mayoría de los países de Europa occidental (el progreso continúa siendo lento en los países de Europa central y del este). Con todo, parece que, en la práctica, las penas y condenas suelen ser bajas.
- En los últimos años, se han introducido o reforzado medidas para enjuiciar y penar la tráfico de menores en muchos Estados miembros de la UE (por ejemplo, Austria, España, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal y Reino Unido). No obstante, en algunos países como Dinamarca, Finlandia o Francia, el marco jurídico continúa siendo débil.
- En la actualidad, el derecho penal de 14 países europeos contiene disposiciones para el enjuiciamiento de delitos sexuales contra menores cometidos en el extranjero. Sin embargo, las leyes no guardan coherencia entre los distintos países; por ejemplo, la extraterritorialidad normalmente se aplica sólo a los ciudadanos de un determinado país, pero algunos Estados han ampliado el alcance de la misma a los delincuentes que son residentes habituales (por ejemplo, Francia y Bélgica) o incluso a las personas en tránsito por su territorio (por ejemplo, Bélgica y Suecia).
- En relación con la pornografía infantil en Internet, existen diferencias significativas entre las legislaciones nacionales. En algunos sistemas jurídicos, como en los vigentes en Alemania y Austria, los menores sólo están amparados hasta que cumplen 14 años, mientras que en otros, como los de Francia e Italia, la edad límite se sitúa en los 18 años. También existen divergencias en cuanto al grado en que se penaliza la producción, distribución y tenencia de pornografía infantil, y las penas varían considerablemente de unos países a otros.
- Es fundamental reconocer los estrechos vínculos que existen entre las diferentes formas de abuso. En relación con el nivel de la UE, el hincapié que se hace actualmente en la tráfico de menores, el turismo sexual infantil y la pornografía infantil en Internet debería equilibrarse prestando mayor atención en las instituciones a temas como la prostitución infantil, el abuso organizado de menores y el abuso infantil.
- La edad de consentimiento varía considerablemente de un país a otro (por ejemplo, 13 en España y en los Países Bajos y 17 en Irlanda del Norte y en la República de Irlanda). En consecuencia, los agresores de menores pueden acudir a países con una edad de consentimiento inferior con el único fin de evitar cualquier sanción penal. Esto plantea también un serio obstáculo al establecimiento de normas comunes y de una recopilación de datos comparativos.
- La investigación de las denuncias de abuso sexual infantil plantea diversas dificultades, como la ausencia de formación profesional o de una filosofía compartida por los distintos organismos y la insuficiencia de poderes y recursos. Las víctimas infantiles se muestran con frecuencia reacias o incapaces de hablar de lo que les ha sucedido y su testimonio no suele ser creído (pese a que las investigaciones apuntan a que por lo general es fehaciente).
- El apoyo que se presta a las víctimas cuando éstas son menores suele ser limitado y se está debatiendo acerca de cómo podría evitarse el daño que supone repetir los interrogatorios. Se recurre cada vez más a la grabación en vídeo de las entrevistas mantenidas con los menores, pero al mismo tiempo se plantean preguntas acerca de cómo garantizar que este material llegue a aceptarse como testimonio válido. Según las investigaciones, en muchos casos no se ofrece terapia ni ayuda a largo plazo.

Plan de acción para Europa

Los datos aportados en el presente estudio revelan que la magnitud y la complejidad de los problemas tráfico hacen necesaria la adopción de nuevas medidas no sólo a nivel nacional e internacional, sino también en el ámbito de la UE. El núcleo central del informe gira en torno al desarrollo de un “Plan de acción para Europa”. Aquí se reproducen únicamente las recomendaciones pertinentes al ámbito europeo; para consultar las recomendaciones nacionales, los lectores deben remitirse al texto principal (PÁGINA XXXX).

Estrategia global

- En el ámbito de la UE debería establecerse un marco claro para las políticas de menores con el fin de atajar la poca notoriedad de los intereses de los menores, la escasa prioridad política y la ausencia de dirección y coordinación de políticas globales en el ámbito de la UE en relación con los menores. Este marco debería incluir un fundamento jurídico nítido en los Tráfico y la incorporación del respeto hacia los principios y normas de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño de 1989.
- Deberían adoptarse medidas que reforzasen las estructuras de la UE que afectan a los menores. Entre estas medidas debería incluirse el establecimiento de una Unidad de Menores central para incrementar la concienciación sobre los temas infantiles y proporcionar liderazgo global a través de la Comisión.
- La Comisión Europea debería aspirar a desarrollar una estrategia comunitaria global coherente para combatir todas las formas de explotación sexual infantil, entre ellas el abuso sexual, la prostitución, la tráfico, el turismo sexual y la pornografía en Internet. Dicha estrategia, encabezada por el grupo de trabajo de Justicia y Interior de la Secretaría General, debería ponerse en marcha bajo la Presidencia sueca de la UE y debería prepararse como una contribución europea al segundo Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial de menores de 2001.
- Deberían abordarse de forma clara y global los temas relacionados con los derechos de los niños en el marco de las negociaciones relativas al ingreso en la UE mantenidas con los países candidatos de Europa central y del este, y deberían adoptarse nuevas medidas en cada Estado para garantizar la protección de los menores frente a cualquier forma de explotación. La UE debería fortalecer las iniciativas existentes para apoyar el desarrollo de leyes, políticas y estrategias en estos países.

Legislación

- La Comisión Europea debería presentar propuestas legislativas para examinar la armonización de los delitos contra menores y para unificar la forma en que se tráfico a los menores que son víctimas de explotación sexual en los diferentes Estados miembros.
- La Comisión Europea debería presentar su propuesta legislativa pendiente relativa a la protección temporal de las víctimas de tráfico que están dispuestas a actuar como testigos.
- El Consejo de Ministros de la UE debería adoptar una cláusula de extraterritorialidad universal que derogara el principio de “doble criminalidad”. Todos los delitos de explotación sexual infantil cometidos en el extranjero deberían ser susceptibles de enjuiciamiento.
- Las instituciones de la UE deberían desarrollar una recomendación orientada a establecer el principio de una edad de consentimiento legal mínima común en toda Europa y a exhortar a los Estados a alcanzar una definición unificada. Las leyes nacionales deberían establecer de forma clara y explícita que ningún adulto debería mantener relaciones sexuales con menores, independientemente de que crea o no que, en la práctica, el menor accedió a realizar dicha actividad.
- Dadas las grandes divergencias que existen entre los derechos nacionales en materia de pornografía infantil, los Estados europeos deberían concentrarse en establecer unas reglas mínimas exigentes, dentro del marco de la Convención sobre Ciberdelincuencia del Consejo de Europa.

Normas mínimas

- Tomando como base el proyecto de establecimiento de las normas mínimas expuesto en el “Marcador” de la Comisión Europea de marzo del 2000 en materia de Justicia y Interior, la UE debería analizar el potencial para el establecimiento de normas/reglas mínimas para:
 - a) Las sanciones penales en materia de explotación sexual infantil.
 - b) La investigación de casos de explotación sexual.
 - c) La protección de víctimas y testigos (especialmente en casos de tráfico de menores).

Iniciativas no legislativas

- Debería prestarse más atención al establecimiento de mecanismos apropiados que disuadan a quienes abusan sexualmente de menores de solicitar trabajos con acceso a menores en otros países europeos.
- La Comisión Europea debería revisar la eficacia y la repercusión práctica de los códigos de conducta redactados con la colaboración de la industria de turismo, con vistas a fomentar su cumplimiento.
- La UE (y los Estados miembros) deberían promover una mayor concienciación del papel real y potencial que desempeña la Europol en la lucha contra la explotación sexual infantil.
- La red internacional de líneas de atención telefónica que ya existe debería implantarse también en aquellos países que aún no disponen de ella, tomando como base los buenos modelos de práctica con que se cuenta.

Investigación

- Debería instarse al Eurostat a recoger y analizar todas las estadísticas disponibles sobre la explotación sexual infantil en Europa, así como a estudiar el establecimiento de una definición común acordada entre los países europeos que sirva de base a la posterior recopilación de datos comparativos. Esta definición debería englobar todas las formas de explotación sexual (no sólo la “comercial”).
- Debería encargarse la parcelación de la investigación en “opciones” y “obstáculos” para establecer una edad de consentimiento legal mínima aplicable a la actividad sexual.
- Deberían realizarse nuevos estudios en torno a los aspectos clave del turismo sexual infantil, especialmente en los países de Europa central y del este y dentro de los Estados miembros.
- La Comisión Europea debería dirigir sus esfuerzos a difundir más ampliamente las lecciones aprendidas en materia de explotación sexual infantil a través de programas como Daphne y STOP.

Recursos

- Las instituciones de la UE deberían asignar más fondos procedentes del presupuesto de la UE a los menores. Esta financiación no sólo debería destinarse a combatir todas las formas de explotación sexual infantil, sino que también debería utilizarse para abordar los factores estructurales que influyen en la explotación sexual infantil, tales como la pobreza infantil y la falta de escolarización.
- El Consejo Europeo y los Estados de Europa central y del este deberían acordar el marco global que actualmente se está negociando para que dichos países puedan participar lo antes posible en programas comunitarios como Daphne.
- La Comisión Europea debería proponer la base jurídica de un presupuesto destinado a adoptar medidas que permitan combatir el turismo sexual infantil, de manera que los fondos destinados a tal efecto sigan estando disponibles del año 2001 en adelante.

Antecedentes

La explotación sexual constituye una grave violación de los derechos de los niños a tenor de lo dispuesto en el derecho internacional, concretamente en los artículos 34, 35, 36 y 39 de la Convención de la ONU de 1989 sobre los Derechos del Niño. La Convención ha sido ratificada por todos los países del mundo salvo dos y es el tráfico internacional más significativo en materia de lucha contra la explotación sexual infantil. Con todo, no se puede obligar a los Estados a acatar sus disposiciones y, en la práctica, la Convención resulta sumamente útil como herramienta que sirve a los gobiernos, ONG, medios de comunicación y al público en general para promover los derechos de los niños en todos los ámbitos. No obstante, a pesar del derecho internacional, la explotación sexual infantil continúa produciéndose todos los días, por lo que es fundamental desarrollar estrategias globales para afrontar un problema de tal magnitud.

A partir del Congreso Mundial de 1996 contra la Explotación Sexual Comercial de Menores celebrado en Estocolmo y del descubrimiento del terrible caso "Dutroux" en Bélgica casi al mismo tiempo, se han puesto en marcha diversas iniciativas en el ámbito de la UE para intentar combatir la explotación sexual infantil (véase el siguiente cuadro):

- La Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra el turismo sexual infantil (26 de noviembre de 1996)
- La adopción por parte del Consejo del Programa STOP (1996-2000) sobre la tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil (29 de noviembre de 1996)
- La Plan de Acción Conjunto de la UE para combatir la tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil (24 de febrero de 1997)
- La adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de un Plan de Acción Comunitario para promover la utilización segura de Internet (25 de enero de 1999)
- La Comunicación de la Comisión sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil (26 de mayo de 1999)
- La adopción por parte del Consejo del Programa DAPHNE sobre las medidas preventivas para luchar contra la violencia ejercida sobre niños, jóvenes y mujeres (24 de enero del 2000)
- La Decisión del Consejo de combatir la pornografía infantil en Internet (29 de mayo del 2000)

La mayor parte de los abusos sexuales de menores tiene lugar en el seno de la familia y la UE no tiene competencia para intervenir directamente a este nivel. No obstante, la UE puede constituir un importante foro en el que sea posible debatir las respuestas de los Estados miembros y puede asimismo iniciar y respaldar un intercambio eficaz de políticas y estrategias. La creciente dimensión transnacional de la explotación sexual infantil atañe directamente a la UE, por lo que resulta esencial que ésta continúe fomentando y atendiendo el desarrollo de acciones contundentes y eficaces. Se hace especialmente necesario el establecimiento de normas exigentes en el derecho comunitario en materia de explotación sexual infantil, de tal manera que dichas normas se apliquen también en los Estados de Europa central y del este después de su ingreso en la UE.

En la línea del artículo 29 del Tráfico de Amsterdam (que proporciona una base jurídica para abordar los "delitos contra menores"), el Comisario Vitorino (a cargo de Justicia y Interior) declaró en septiembre de 1999 que la Comisión propondría documentos jurídicamente vinculantes para definir y armonizar la legislación en materia de tráfico de seres humanos y de delitos contra menores. Se anticipa que este trabajo se llevará a cabo en un primer momento dentro del marco de la Presidencia sueca de la UE de enero a junio del año 2000.

2. Explotación sexual infantil: el contexto global y la agenda europea

En verano de 1996, se hicieron públicos los detalles de los espantosos asesinatos de cuatro menores en el caso “Dutroux” acaecido en Bélgica, lo que provocó una concienciación –y repulsión– generalizada hacia la explotación sexual infantil en toda Europa. En Bruselas, unas 300.000 personas se lanzaron posteriormente a la calle para manifestarse contra el fracaso de la policía y del poder judicial a la hora de combatir eficazmente los delitos cometidos contra menores.

Casi al mismo tiempo tenía lugar en Estocolmo el primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Menores, al que asistieron representantes de gobiernos, organismos de la ONU y ONG de 122 países. Sumándose a la creciente preocupación internacional reflejada en diversas reuniones internacionales celebradas durante los años noventa¹, el Congreso emitió una contundente Declaración y Agenda para la Acción y estableció un “foco” en Ginebra² para coordinar respuestas.

Estos acontecimientos fueron sin duda un elemento de presión para que por primera vez se tomara en serio la explotación sexual infantil en el ámbito de la Unión Europea (UE³) y contribuyeron también a desterrar la negación generalizada en la mayoría de los países europeos de que pudiera tráficoarse así a los menores. Las investigaciones realizadas en muchas partes de Europa, que comenzaron hace aproximadamente 15 años y que recientemente se han convertido en algo mucho más habitual, han mostrado que las revelaciones que surgieron en 1996 deben situarse en un patrón mucho más amplio de abuso. Por último, a pesar de que en muchos países europeos se hayan introducido posteriormente leyes orientadas a combatir la explotación sexual infantil, apenas se ha constatado que, en la práctica, haya protegido eficazmente a los menores, ya que los enjuiciamientos que llegan a buen término continúan siendo relativamente escasos⁴.

«Parece incomprensible que los Estados europeos puedan tener un plan de acción bien fundamentado (según los compromisos señalados en la Conferencia Mundial de Estocolmo de 1996) sin contar siquiera con la información más básica. También resulta evidente que actualmente existen algunos planes como estos. Asimismo, es preocupante que muchos países que han promulgado nuevas leyes en materia de explotación sexual parezcan haber hecho muy poco por controlar su cumplimiento y eficacia.»

Kelly, L., Regan, L., (2000), *Rhetorics and Realities: Sexual Exploitation of Children in Europe*, Child and Woman Abuse Studies Unit, University of North London

La aparición de este tema dentro del debate público en Europa refleja una concienciación cada vez mayor en los últimos años de que la explotación sexual infantil constituye una preocupación global. Se reconoce cada vez más que los menores no sólo pueden ser víctimas de abusos sexuales en el seno familiar (la principal esfera de abuso) o en el entorno comunitario (por ejemplo, servicios de guardería en régimen interno o externo, clubes deportivos), sino que también puede tráficoarse con ellos dentro de los países y de unos Estados a otros, ser capturados para participar en la industria del sexo o utilizados con fines de prostitución o pornografía. Existen determinados grupos de menores que son especialmente vulnerables, como los niños discapacitados, los niños de la calle o aquellos que buscan asilo. Algunos indicios apuntan a que existen estrechos vínculos entre las distintas formas de abuso; así, por ejemplo, es cada vez más frecuente fotografiar al menor mientras se está abusando de él y más tarde difundir las fotografías en Internet.

Aunque se desconoce la magnitud exacta del problema, es evidente que –si bien no es en modo alguno un fenómeno nuevo– la explotación sexual infantil ha crecido sensiblemente en los años noventa hasta ser hoy día frecuente en el mundo entero⁶. El incremento de la explotación sexual infantil se ha visto alimentado por un complejo abanico de factores interrelacionados. Es, en parte, el resultado de factores “imán” cada vez más poderosos presentes en países ricos de toda Europa, promovidos por la creciente “demanda” de industrias del sexo y de sus clientes. Pero éstos a su vez están ligados a “factores de empuje” muy arraigados en países más pobres (en Europa central y del este y en otros lugares) tales como la pobreza endémica, la discriminación permanente (especialmente hacia las niñas) y la educación de mala calidad. El paso acelerado de la globalización durante la última década – pese a que ha beneficiado a algunos menores– también ha fomentado la diversificación de las formas de explotación sexual infantil. La creciente desigualdad, los índices cada vez más elevados de conflicto y desplazamiento social, el desarrollo de la delincuencia organizada, el rápido surgimiento de nuevas tecnologías y el incremento del transporte internacional, del turismo y de las industrias del ocio: estos son los factores que están acelerando la expansión del problema.

«Millones [de menores] –sobre todo niñas– son introducidos por la fuerza en el infierno de la tráfico sexual comercial y de la explotación. Dado el carácter delictivo y clandestino de estas actividades, las estadísticas son imprecisas. Con todo, se estima que sólo en Asia y el Pacífico, la tráfico de menores y mujeres con fines sexuales comerciales ha victimizado a más de 30 millones de personas en las tres últimas décadas.»

UNICEF, (2000), Progress of Nations report

La explotación sexual infantil y el derecho internacional

La explotación sexual constituye una vulneración seria de los derechos humanos del niño, tal como se reconoce en la Convención sobre los Derechos del Niño. La Convención abarca una amplia visión de los menores como titulares de derechos y participantes activos en la sociedad⁷. En materia de la explotación sexual, esta Convención apela a la acción integrada a todos los niveles para prevenir y abordar el problema e incluye, además, disposiciones específicas para proteger a los menores de todas las formas de explotación sexual. (Véase más adelante el cuadro XXXX):

Además de las disposiciones clave de los artículos 2 (“no discriminación”), 3 (“mejores intereses del niño”) y 12 (derecho de los niños a expresar su punto de vista en temas que les conciernen), existen otros artículos pertinentes⁸. En abril del año 2000, la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos adoptó un Protocolo Opcional sobre la Venta de Menores, la Prostitución Infantil y la Pornografía Infantil, aunque se teme que el documento sea más débil que la propia Convención⁹.

La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (fragmento)

Artículo 34: Los Estados se comprometen a proteger al menor de todas las formas de explotación sexual y de abuso sexual. A tal efecto, los Estados adoptarán en particular todas las medidas nacionales, bilaterales y unilaterales necesarias para impedir:

- a) La persuasión o coacción de un menor a participar en cualquier actividad sexual ilícita;
- b) El uso explotador de los menores en la prostitución o en otras prácticas sexuales ilícitas;
- c) El uso explotador de los menores en actos y materiales pornográficos.

Artículo 35: Los Estados adoptarán todas las medidas nacionales, bilaterales y multilaterales necesarias para impedir el rapto, la venta o la tráfico de menores con cualquier fin o en cualquier forma.

Artículo 36: Los Estados protegerán al menor frente a todas las demás formas de explotación perjudiciales para cualquier aspecto del bienestar del menor.

Artículo 39: Los Estados adoptarán todas las medidas necesarias para favorecer la recuperación física y psicológica y la reinserción social de los menores que hayan sido víctimas de: cualquier forma de desatención, explotación o abuso; tortura o cualquier otra forma de trato o castigo cruel, inhumano o degradante; o conflictos armados. Dicha recuperación y reinserción tendrá lugar en un entorno que favorezca la salud, la autoestima y la dignidad del menor.

Si bien la Convención sobre los Derechos del Niño es el punto de referencia internacional más importante en la lucha contra la explotación sexual, en otros muchos documentos internacionales se reconoce también la necesidad de llevar a cabo acciones concertadas. Entre ellos se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (UDHR)¹⁰, la Convención de 1979 sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW)¹¹ y varias Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹².

Aunque la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido ratificada por más países y con más rapidez que cualquier otro tráfico de la ONU¹³, esta ratificación no protegerá de inmediato a los menores de todo el planeta de la explotación sexual. El Comité de los Derechos del Niño con sede en Ginebra (al que los gobiernos deben informar periódicamente de las medidas que han adoptado en este sentido)¹⁴ se encarga de controlar su cumplimiento; sin embargo, el Comité no puede obligar a los gobiernos a acatar las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño ni a aplicarlas rigurosamente una vez incorporadas a la legislación nacional. Por tanto, la fuerza de la Convención sobre los Derechos del Niño reside fundamentalmente en su condición de herramienta dinámica a la que pueden recurrir quienes más pueden hacer al respecto (por ejemplo, las autoridades estatales, las ONG, los medios de comunicación y el público en general) para promover los derechos de los niños en los ámbitos local, nacional e internacional.

Para que surtan efecto, es imprescindible movilizar la voluntad política necesaria para traducir los principios de la Convención en medidas prácticas. Ya se están dirigiendo esfuerzos hacia este fin; así, por ejemplo, un segundo Congreso Mundial para revisar los avances realizados en la lucha contra la explotación sexual infantil tendrá lugar en Yokohama (Japón) en diciembre de 2001.

No pueden subestimarse la importancia del marco de la Convención sobre los Derechos del Niño ni el impulso dado por la Agenda de Estocolmo para la Acción; de hecho, se tiene constancia de que la comunidad internacional está intentando atajar más activamente el incremento de la explotación sexual infantil¹⁵. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, muchos menores siguen siendo explotados habitualmente día tras día y aún queda un largo camino por recorrer hasta desarrollar estrategias globales que lo impidan.

Adopción de medidas dentro de Europa

En el ámbito de la UE, los temas que afectan a menores siguen ocupando un segundo plano en la legislación y las políticas debido a factores como el enfoque del ciudadano como trabajador en los Tráficos de la UE, la falta de comprensión de los intereses de los menores dentro de la familia y del conjunto de la sociedad, las diferencias culturales entre países que influyen en la

medida en que se acepta la intervención estatal en la familia y la ausencia generalizada de prioridad política por los menores¹⁶. Aunque la Comisión Europea anunció en noviembre de 1999 que se estaba planteando elaborar su primera “Comunicación” (esto es, declaración de políticas) relativa a los menores, desde entonces se ha retractado de su compromiso aduciendo que la adopción de medidas que conciernen a los menores sigue siendo competencia de los Estados miembros y que existe una falta de base jurídica clara en los Tráficodos de la UE¹⁷.

La única referencia específica a los menores en los Tráficodos de la UE se halla en el título VI del Tráficodo de Amsterdam de 1997, cuyo artículo 29 establece que debe crearse un área de libertad, seguridad y justicia “previniendo y combatiendo la delincuencia, organizada o de otro tipo, en particular... la tráfico de personas y los delitos contra menores”. Para alcanzar este objetivo es necesario establecer una colaboración más estrecha entre las autoridades judiciales y administrativas con la ayuda de la Europol, así como una armonización de las reglas que gobiernan los asuntos penales en los Estados miembros. Sin embargo, el artículo 29 se encuentra bajo el “Tercer Pilar” (Justicia y Interior) de los Tráficodos de la UE. Como tal, cualquier medida que pueda adoptarse se hará teniendo en cuenta la individualidad de cada caso y la intergubernabilidad, aunque la Comisión Europea tiene derecho a proponer iniciativas (véase “La futura agenda de la UE”, página XXX).

La existencia de este artículo refleja que la violencia ejercida contra los menores, especialmente en forma de explotación sexual, es el área de las políticas en la que la UE cuenta con el mayor respaldo público y político para dar respuesta a los temas relacionados con menores. Así, por ejemplo, una encuesta realizada por Eurobarometer en 1998 revelaba que el 85% de los europeos considera deseable la intervención de la UE para combatir el turismo sexual infantil y que el 88% estima que es, además, necesaria¹⁸.

«Los menores gozan de escasa prioridad en el ámbito europeo. La única respuesta política sería llegó después del caso Dutroux, momento en que los Miembros del Parlamento Europeo hacían cola para firmar la resolución del Parlamento Europeo.»

Entrevista de Euronet con Mary Banotti MPE, septiembre de 1998

Sumándose al impulso inicial promovido por el Congreso Mundial de Estocolmo de 1996 y por el caso “Dutroux” de 1996, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea han lanzado diversas iniciativas para intentar combatir la explotación sexual infantil, la tráfico de menores, el turismo sexual infantil y la pornografía infantil en Internet. Los principales elementos han sido:

- La Comunicación de la Comisión de 27 de noviembre de 1996 sobre la lucha contra el turismo sexual infantil¹⁹
- La Decisión del Consejo de 29 de noviembre de 1996 de adoptar el Programa STOP (1996-2000) relativo a la tráfico de seres humanos y a la explotación sexual infantil²⁰
- La Plan de Acción Conjunto de la UE de 24 de febrero de 1997 relativa a la acción para combatir la tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil²¹
- La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de enero de 1999 de adoptar un Plan de Acción Comunitario para promover la utilización segura de Internet²²
- La Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil²³
- La Decisión del Consejo de 24 de enero del 2000 de adoptar el Programa DAPHNE sobre las medidas preventivas para luchar contra la violencia ejercida sobre niños, jóvenes y mujeres²⁴
- La Decisión del Consejo de 29 de mayo del 2000 de combatir la pornografía infantil en Internet²⁵

Más allá de las fronteras de la UE, varios países de Europa central y del este han recibido también apoyo financiero a través de programas como PHARE y LIEN (PARA MÁS INFORMACIÓN, VÉANSE LAS PÁGINAS XXX). Con todo, las presentes negociaciones entre el Consejo de Ministros de la UE y los países de Europa central y del este en torno a un marco global para la participación de dichos países en programas comunitarios significan que se han retrasado los avances. Así, aunque el programa Daphne, por ejemplo, se halla en teoría abierto a los citados países y que hay dinero disponible a tal efecto, parece poco probable que participen en los dos primeros años del programa²⁶. Dada la próxima ampliación de la UE, es especialmente importante que la UE estudie y responda con mayor energía al creciente problema de la explotación sexual infantil en los países de Europa central y del este.

Programas de la UE sobre explotación sexual y violencia contra menores

En relación con la tráfico de seres humanos y con la explotación sexual, el Programa STOP (1996-2000), con un presupuesto de 6,5 millones de ecus durante cuatro años, se ha encargado de fomentar y apoyar redes y cooperación práctica (por ejemplo, intercambio y difusión de información y experiencias o mejora de la formación y las destrezas) entre quienes son responsables de la adopción de medidas en los Estados miembros.

El Programa Daphne (2000-2003), adoptado por el Consejo de Ministros el 13 de diciembre de 1999 y que cuenta con un presupuesto de 20 millones de euros para cuatro años, viene a sumarse a una Iniciativa anterior (1997) con el mismo nombre. Está destinada a financiar medidas (como el aumento de la concienciación a todos los niveles y la cooperación y creación de redes en el ámbito europeo entre ONGs y autoridades públicas centradas en estos temas) para combatir toda clase de violencia –incluidas la tráfico de personas y la explotación sexual comercial– ejercida contra niños, jóvenes y mujeres.

Repercusión en los Estados miembros de la UE

Aunque no se han instaurado medidas globales en todos los Estados, estas iniciativas en el ámbito de la UE parecen haber tenido cierta repercusión en la legislación, las políticas y la práctica de los Estados miembros. Así, por ejemplo:

- En países como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Suecia y Reino Unido, se han redactado “Planes de Acción Nacional” para combatir la explotación sexual.
- En países como Austria, España, Irlanda, Portugal y Reino Unido, se han introducido o reforzado medidas para penar la tráfico de seres humanos.
- En todos los países de la UE salvo en Grecia, Luxemburgo y Portugal, se han implementado leyes sobre extraterritorialidad de algún tipo para luchar contra el turismo sexual infantil.
- Se han dictado sentencias condenatorias en varios de los países europeos en los que se utiliza Internet para difundir pornografía infantil.

Por lo que respecta al fomento del desarrollo y del intercambio de buenas estrategias, los recursos disponibles en los últimos años a través de programas como Daphne y STOP han generado un amplio abanico de proyectos, actividades y estudios innovadores por parte de autoridades estatales, ONGs y organismos de investigación. La popularidad de estos programas se advierte en el hecho de que el número de solicitudes ha sobrepasado por lo general los fondos disponibles. Por ejemplo, en 1999 la iniciativa Daphne pudo financiar un proyecto de cada siete propuestas recibidas.

Pese a estos avances, no se tienen suficientes datos de lo que se ha conseguido en los Estados miembros. Los informes de estos países relativos a las medidas que han adoptado a

nivel nacional para combatir la tráfico de mujeres (solicitado antes del fin de 1999 con arreglo a la Plan de Acción Conjunto de febrero de 1997) no se han visto acompañados de informes paralelos relativos a la explotación sexual infantil (el tema de la citada Plan de Acción Conjunto). Esta reticencia por parte de los Estados miembros a dar respuestas puede deberse a diferentes motivos, tales como la falta de información, de avances o de voluntad política. Pero en general tiende a sugerir que –pese a los avances mencionados en este informe– aún es preciso realizar grandes progresos para garantizar que en la UE se está atajando eficazmente la explotación sexual infantil.

La futura agenda de la UE

«Ya he señalado claramente que una de las iniciativas prioritarias en mi área de competencia sería precisamente la adopción de un documento comunitario sobre la tráfico de seres humanos y de delitos cometidos contra menores. Este documento comunitario tiene un objetivo, que es el de acercar las legislaciones nacionales entre sí con el fin de garantizar los niveles más exigentes de protección de las víctimas de estos delitos (la tráfico de seres humanos y los delitos contra menores.»

Comisario Vitorino, Sesión con el Parlamento Europeo, septiembre de 1999

Dado que todos han ratificado la Convención de la ONU de 1989 sobre los Derechos del Niño, los Estados miembros de la UE tienen la obligación jurídica y moral de combatir todas las formas de explotación sexual infantil. Es, por tanto, fundamental que estos países se tomen en serio sus responsabilidades. En el ámbito de la UE, esto significa ampliar las medidas existentes por medio de la prevención pertinente, de las iniciativas cautelares y del intercambio continuado de experiencias prácticas positivas. Asimismo, la UE debe encargarse de promover la adopción de nuevas medidas a nivel nacional e internacional.

La combinación de un aparente incremento de los índices de explotación sexual infantil en la UE y de los indicios de un avance parcial de los Estados miembros en la elaboración de respuestas adecuadas ha llevado a la Comisión a adoptar un enfoque más activo en el último año proponiendo concretamente documentos jurídicamente vinculantes más que declaraciones de políticas en calidad de organismo asesor.

La ampliación inminente de la UE a varios países de Europa central y del este²⁷ en torno al año 2004-2005 ha reafirmado la necesidad de adoptar una postura más firme. Dado que se tiene constancia de la considerable expansión de varias formas de explotación sexual (y de problemas relacionados con ella, como la delincuencia organizada y la tráfico de seres humanos) en los países de Europa central y del este tras la caída de los regímenes comunistas en 1989, se considera esencial que los nuevos candidatos apliquen normas suficientemente exigentes del derecho de la UE (el “*acquis communautaire*”) en estas áreas.

«La eclosión de la industria del sexo en la Europa central y del este expone a muchas mujeres a un alto riesgo... Se tiene constancia de que está incrementándose rápidamente el número de mujeres procedentes de Europa central y del este dedicadas a la prostitución callejera en muchas de las principales ciudades de Europa occidental. Estas mujeres suelen ser emigrantes forzosas a las que se ha obligado a entrar en el mundo de la prostitución por medio de engaños, secuestros e intimidación.»

UNICEF, (1999), Women in Transition, MONEE Regional Monitoring Report No. 6, Innocenti Centre, Florencia

En respuesta a estas presiones y en la línea del nuevo artículo 29 de los Tráficodos de la UE, en septiembre de 1999 el Comisario Vitorino (responsable de Justicia y Interior) manifestó su intención de proponer nuevos documentos comunitarios para definir y armonizar la legislación en materia de tráfico de seres humanos y de delitos contra menores. Se tráfico de iniciativas a favor de las cuales el Parlamento Europeo también ha expresado su apoyo (véase el cuadro superior). Además, las Conclusiones de la Presidencia de la Cumbre del Consejo Europeo de Tampere (15-16 de octubre de 1999) confirmaron la importancia de este enfoque (véase más adelante el cuadro XXXXXXXX).

Más recientemente, la Comisión Europea preparó un “Marcador” para revisar el progreso en la creación de un área de “Libertad, Seguridad y Justicia” dentro de la UE, basándose en las Conclusiones de la Presidencia en Tampere. El Marcador establece –entre los diversos objetivos de las políticas²⁹– el de adoptar un enfoque común en toda la UE en materia de delitos entre países fronterizos y subraya específicamente como tema clave la “penalización de la tráfico de seres humanos y de la explotación sexual infantil haciendo especialmente alusión a la pornografía infantil en Internet”. En otros puntos del mismo documento, resalta también la necesidad de “adoptar medidas que establezcan reglas mínimas en relación con los elementos constitutivos de los actos delictivos y con las penas en el terreno de la delincuencia organizada vinculada a la tráfico de seres humanos”. El Marcador indica que la Comisión preparará propuestas sobre estos asuntos durante el año 2000 para su posterior adopción por parte del Consejo de Ministros.

«... el Consejo Europeo considera que, respecto al derecho penal nacional, los esfuerzos por acordar definiciones, acusaciones y sanciones comunes deberían centrarse en primer instancia en un número limitado de sectores de especial relevancia, como los delitos financieros..., el narcotráfico, la tráfico de seres humanos, especialmente la explotación de mujeres, la explotación sexual infantil, los delitos de alta tecnología y los que atentan contra el medio ambiente».

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15-16 octubre de 1999, SN 200/99

3. Evaluación de la eficacia de las iniciativas de la UE

Anteriores estudios realizados por Save the Children³⁰, financiados a través de la iniciativa Daphne de la UE, han identificado notables variaciones en los sistemas de protección de menores en diferentes Estados miembros de la UE y han resaltado una dimensión transnacional clara del problema de la explotación sexual infantil. Pese al conjunto de las acciones que desarrolladas por los Estados miembros, la experiencia práctica de Save the Children sugiere que la implementación y el cambio para los menores a nivel nacional han sido, hasta el momento, limitados.

El informe actual tiene como finalidad evaluar la eficacia de las iniciativas tomadas en el ámbito de la UE para combatir todas las formas de explotación sexual infantil (incluidos el abuso sexual infantil, la prostitución infantil, el turismo sexual infantil, la tráfico de menores y la pornografía infantil en Internet). Se propone en particular revisar los avances realizados en materia de implementación por parte de los Estados miembros del Plan de Plan de Acción Conjunto de 1997 (VÉASE LA PÁGINA XXX). Tomando como base esta valoración, el estudio presenta recomendaciones para el desarrollo de leyes y políticas en estas áreas, especialmente en el ámbito de la UE, pero también en relación con el ámbito nacional.

El informe pretende asimismo situar la experiencia de cada uno de los Estados de la UE dentro del contexto europeo más amplio. Reconoce la importancia de atajar –especialmente en el contexto de ampliación de la UE– los índices cada vez más elevados de explotación sexual infantil en países de Europa central y del este así como el incremento de los lazos transnacionales entre la explotación en dichos países y en otros Estados europeos. Puesto que aborda el tema de tales conexiones, se espera que el informe sirva como contribución europea para el Segundo Congreso Mundial sobre la explotación sexual infantil comercial y de otros tipos.

El proyecto tiene sus orígenes en el marco proporcionado por la Convención sobre los Derechos del Niño y por otros documentos internacionales pertinentes. La visión central de la citada Convención –con arreglo a la cual debe considerarse a los menores titulares de derechos humanos hacia quienes las sociedades tienen obligaciones especiales– concierne especialmente a los menores que han sido víctimas de explotación sexual y hay una serie de Artículos pertinentes a esta área. Todos los Estados miembros de la UE han ratificado la Convención, pero por ahora la UE ha dado sólo pequeños pasos para incorporar la Convención sobre los Derechos del Niño a sus programas, políticas y legislación³¹.

Objetivos del proyecto “Plan de Acción para Europa”

Los objetivos de este informe son los siguientes:

1. Evaluar la eficacia de la implementación por parte de los Estados miembros de la Plan de Acción Conjunto del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 1997.
2. Evaluar la eficacia de otras iniciativas de políticas de la UE en estas áreas (citadas anteriormente en la PÁGINA XXX).
3. Estudiar los asuntos particulares que surjan con respecto a la ampliación de la UE.
4. Resaltar las medidas o los aspectos positivos y negativos derivados de la no implementación en estas áreas.
5. Recomendar nuevos cambios de políticas y legislación en el ámbito de la UE y, en la medida de lo posible, también a nivel nacional.

Es importante aclarar que el estudio hace hincapié en los aspectos judiciales que surgen a la hora de luchar contra la explotación sexual y que presta menor atención a la protección, al tráfico y a la rehabilitación de las víctimas y/o de los delincuentes. Aunque estos últimos temas son cruciales para instaurar sistemas eficaces de protección de menores, aquí no se profundiza tanto en ellos dado que se trata fundamentalmente de asuntos en los que la UE tiene competencia limitada debido al principio de subsidiariedad.

Metodología

El presente estudio ha sido elaborado a partir de los datos recogidos a través de un cuestionario para ONG nacionales y en particular para organizaciones europeas miembros de la Alianza Internacional Save the Children. El marco del cuestionario vino dado por el contenido central de los documentos claves de la UE, especialmente la Plan de Acción Conjunto de la UE de febrero de 1997 relativa a las medidas para combatir el tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil. El cuestionario fue completado principalmente por organizaciones europeas miembros de la Alianza Save the Children dentro de la UE (Dinamarca, España, Finlandia, Grecia y Suecia). No obstante, otros miembros de la Alianza no pertenecientes a la UE (Islandia y Noruega dentro del Área Económica Europea [AEE], además de Rumanía y Albania) respondieron también al cuestionario y proporcionaron información adicional.

Además, se mantuvieron algunas entrevistas semiestructuradas con miembros clave de la Comisión Europea para analizar el contexto político actual y el desarrollo del trabajo de la Comisión. Las conclusiones provisionales del presente informe se presentaron en mayo del 2000 con objeto de informar de las ideas de la Comisión en materia de explotación sexual infantil y de tráfico de menores.

El presente informe se inspira también en las valoraciones nacionales acometidas por el Programa Separated Children in Europe en 17 países europeos, una iniciativa conjunta de algunos miembros de la Alianza Save the Children y de la Alta Comisión para Refugiados de las Naciones Unidas (UNHCR) ³².

Por último, se consultó gran cantidad de información publicada tanto en informes como a través de Internet. La mayor parte del material provino de fuentes independientes más que de fuentes gubernamentales. Además de los datos obtenidos a través de la Alianza Save the Children, se contó con otras fuentes procedentes de Universidades y ONGs como las siguientes: End Child Prostitution and Tourism; Defence for Children International; Human Rights Watch; la Sociedad Nacional para la Prevención de la Crueldad hacia los Menores for the Prevention of Cruelty to Children; Childnet International; la Fundación Internet Watch; la Universidad de North London y el Centro para los Menores de Europa for Europe's Children de la Universidad de Glasgow. También se revisó la documentación oficial contenida en los informes y documentos de políticas de la UE (del Consejo de Ministros, de las directivas de la Comisión Europea, de los Comités del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social), así como documentación oficial del Consejo de Europa, de los gobiernos de los Estados miembros y de las Naciones Unidas (especialmente del Rapporteur especial sobre la venta de menores, la prostitución infantil y la pornografía infantil, de UNICEF y de la UNESCO).

«... es prácticamente imposible encontrar estadísticas sobre la explotación, el abuso, el maltrato y el abandono de que son víctimas los menores en la Unión Europea... Es lamentable que las instituciones europeas documentaran las dimensiones que este problema tiene en el mundo entero sin pronunciarse acerca de su magnitud en la UE. El público general... tiene derecho a conocer el alcance del problema en Europa.»

Opinión del Comité Económico y Social sobre la explotación de menores y el turismo sexual, Bruselas, 2 de julio de 1998

La principal dificultad metodológica hallada durante la realización del proyecto fue la de definir el problema de la explotación sexual infantil. A los efectos de este proyecto, se utilizó una definición amplia que englobaba todas las formas de abuso sexual infantil (entre ellas el abuso sexual dentro de la familia o comunidad, la prostitución infantil, la tráfico de menores, el turismo sexual infantil y la pornografía infantil en Internet) dentro del término “explotación sexual infantil”.

Otra dificultad, relacionada en este caso con la elaboración de políticas y recomendaciones en materia de explotación sexual infantil, es la de obtener datos fiables acerca del problema. Por lo general, se admite que los datos en este campo no suelen basarse en definiciones comunes entre países, por lo que no es posible establecer comparaciones precisas de carácter transnacional. Por otro lado, las cifras que se manejan en la práctica son susceptibles de conducir a una subestimación considerable del problema. Esto es debido, en parte, a que todas las formas de explotación sexual son por definición actividades ilegales y clandestinas que, por lo tanto, no pueden descubrirse con los métodos de investigación tradicionales que utilizan las ONG y las autoridades públicas. Además, son numerosos los obstáculos a los que deben enfrentarse los menores –sobre todo aquellos cuya situación jurídica en un determinado país es insegura– que desean denunciar casos de explotación sexual, lo que supone que muchos casos no llegan nunca a las estadísticas oficiales.

Aunque deben desarrollarse nuevos métodos que mejoren la recopilación de datos, los indicios obtenidos a partir de la gran cantidad de material considerado para la elaboración de este proyecto tienden a ser razonablemente coherentes. Podría inferirse, pues, que a pesar de la naturaleza clandestina del problema, está mejorando la concienciación acerca del carácter de la explotación sexual infantil, aun cuando no se dispone de estadísticas precisas. Save the Children cree que la recopilación y el análisis en el ámbito de la UE de las estadísticas públicas disponibles en materia de explotación y abuso sexual infantil resultan fundamentales para el desarrollo de políticas eficaces y que Eurostat debería desempeñar esta función. Con todo, la ausencia actual de información no debería utilizarse como pretexto para no actuar. De hecho, hoy día puede hacerse mucho a todos los niveles para atajar la explotación sexual infantil, tal como indican las recomendaciones de este informe.

«Estoy convencido de que la importancia del asunto no depende del número de víctimas sino de la adhesión a los valores. Y no me cabe la menor duda de que incluso si hubiera un solo caso en toda la Unión, éste debería castigarse severamente para servir de ejemplo.»

Comisario Vitorino, Sesión con el Parlamento Europeo, septiembre de 1999

Coordinación y grupo directivo

El presente estudio fue coordinado por Lars Lööf de Rädde Barnen y Diana Sutton (y en el último periodo James Bridge) de la oficina de la Alianza Save the Children en Bruselas. El grupo directivo estuvo formado por representantes de las cinco organizaciones Save the Children que participaban activamente en este proyecto: Rädde Barnen, Redd Barna, Red Barnet, Barnaheill y Save the Children España.

Estructura del informe

La estructura del informe es la siguiente:

1. *Sumario ejecutivo* (Páginas XXX – XXX).

2. *Explotación sexual infantil: el contexto global y la agenda europea.* Documentos internacionales; elaboración de respuestas en el ámbito europeo; la repercusión en los Estados miembros; la futura agenda de la UE (Páginas XXX – XXX).
3. *Evaluación de la eficacia de las iniciativas de la UE.* Objetivos del “Plan de Acción para Europa”; metodología; coordinación y grupo directivo; estructura del informe (Páginas XXX-XXX).
4. *Explotación sexual infantil en Europa.* Definición de la explotación sexual infantil; la naturaleza y el alcance del problema en relación con:
 - a) Abuso sexual infantil (Páginas XXX-XXX)
 - b) Tráfico de menores y prostitución infantil (Páginas XXX-XXX)
 - c) Turismo sexual infantil (Páginas XXX-XXX)
 - d) Pornografía infantil en Internet (Páginas XXX-XXX)
5. *El marco de la UE y las respuestas nacionales.* Medidas adoptadas a nivel nacional para combatir la explotación sexual infantil, con arreglo a la legislación y las políticas de la UE en las siguientes áreas:
 - a) Abuso sexual infantil (Páginas XXX-XXX)
 - b) Tráfico de menores y prostitución infantil (Páginas XXX-XXX)
 - c) Turismo sexual infantil (Páginas XXX-XXX)
 - d) Pornografía infantil en Internet (Páginas XXX-XXX)
6. *Conclusión y Plan de acción para Europa.* Recomendaciones para la acción a nivel nacional y europeo (Páginas XXX-XXX)

4. Explotación sexual infantil en Europa

Definición de la “explotación sexual infantil”

La Plan de Acción Conjunto de la UE de febrero de 1997 define “explotación sexual” en relación con menores de la siguiente forma:

“a) persuasión o coacción de un menor para realizar cualquier actividad sexual ilícita;
b) uso explotador de un menor en la prostitución o en otras prácticas sexuales ilícitas;
c) uso explotador de menores en actos y materiales pornográficos, incluidas la producción, venta y distribución u otras formas de tráfico con dichos materiales y la tenencia de dichos materiales.”

En otros puntos del mismo documento, se define la tráfico de menores como cualquier comportamiento que facilita su entrada en, tránsito por, residencia en o salida del territorio de un Estado miembro con fines de abuso o explotación sexual.

Si bien estas formulaciones constituyen un marco básico, es importante tener en cuenta las complejidades y dificultades que conlleva la redacción de definiciones apropiadas en este campo. Por ejemplo, algunas definiciones utilizadas habitualmente se han concentrado en la explotación sexual “comercial” de menores, limitando así las formas de explotación únicamente a aquellas que persiguen fines lucrativos. Sin embargo, la pornografía infantil puede realizarse, en la práctica, para uso personal de los agresores más que para obtener un beneficio económico. Por otra parte, hay casos de menores que ejercen la prostitución por su cuenta, ofreciendo sexo para conseguir, no ya dinero, sino cobijo o comida, por ejemplo. Hacer hincapié solamente en los aspectos **comerciales** de la explotación sexual infantil puede llevar a pasar por alto otras formas importantes de abuso.

Otro problema es el de establecer límites de edad comunes dentro de las definiciones, lo que supone que, en la práctica, resulta imposible medir siquiera con un grado mínimo de precisión la incidencia de la explotación sexual infantil para establecer comparaciones. La dificultad reside en el hecho de que la edad de consentimiento varía de unos países europeos a otros; así, por ejemplo, en España y en los Países Bajos, esta edad se sitúa en los 13 años, mientras que en los demás países alcanza cifras más elevadas. Otra complicación adicional es que puede haber edades núbiles distintas para los actos homosexuales. Conviene recordar, no obstante, que la edad de consentimiento que rige en las relaciones sexuales no se contempla cuando se produce la **explotación** sexual de un menor de 18 años. Con todo, temas como estos plantean importantes retos a los intentos de armonizar la legislación, las políticas, la investigación y la práctica entre los distintos países.

La falta de definiciones comunes –dentro de cada país y también entre países– suele considerarse un obstáculo serio para comprender y dar respuesta al problema de la explotación sexual infantil. Pese a ello, en materia de tráfico de mujeres, un estudio realizado recientemente en el Reino Unido concluía que existen más puntos de convergencia que discrepancias en las definiciones³³. En el terreno de la explotación sexual infantil pueden extraerse conclusiones generales análogas. Así, aunque el Eurostat y la Europol pueden y deberían estudiar la elaboración de definiciones comunes, estas cuestiones no deberían aparecer como barreras infranqueables para el progreso.

¿Qué se sabe acerca de la explotación sexual infantil en Europa?

Tomando como base un resumen de las pruebas disponibles, en las secciones siguientes analizaremos el alcance y la naturaleza de varias formas de explotación sexual infantil:

- a) abuso sexual infantil
- b) tráfico de menores y prostitución infantil
- d) turismo sexual infantil
- e) pornografía infantil en Internet.

Aunque estos temas se tráficon en apartados distintos, es fundamental reconocer las interconexiones que existen entre las diferentes formas de explotación. El “turismo sexual infantil”, por ejemplo, se halla estrechamente ligado a la “tráfico de menores” y a la “pornografía infantil”. Existe el peligro de que al resaltar uno de estos temas con independencia de los demás –o de la categoría más amplia de “explotación sexual infantil”– se pasaran por alto esos vínculos importantes y se fragmentaran las respuestas.

Resulta esencial la coordinación eficaz no sólo de la actividad de la UE en relación con estos temas, sino también la de las políticas relativas a los menores en la UE en general. La Alianza Save the Children apoya, pues, las recomendaciones expuestas en el reciente informe de Euronet para fortalecer las estructuras de la UE que afectan a los menores, entre ellas el establecimiento de una Unidad de Menores de la UE que sea la máxima autoridad en estos asuntos³⁴.

«Al adoptar el conjunto de medidas implementadas por la Comisión, se agradece su compromiso de resolver el problema. Es evidente que sólo se ha contado y se cuenta con recursos muy limitados, lo que imposibilita prácticamente la introducción de medidas globales. No obstante, es lamentable que las medidas individuales no se inscriban en un enfoque general y no parece que exista una estrategia uniforme. Por el contrario, se diría que cada proyecto ha sido diseñado y adoptado por separado. Esta falta de coordinación ha impedido el logro de sinergias.»

«... la falta de un enfoque global... es común a todas las áreas relacionadas con temas de protección infantil. Sólo cabe esperar que los Estados miembros tomen una decisión en lo referente al establecimiento de una política comunitaria específica sobre menores lo antes posible que permita sustituir las medidas irregulares de protección infantil que ya han sido adoptadas por una política coherente.»

Comité del Parlamento Europeo sobre Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Interior, Informe sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil, A5-0052/2000 final

a) Abuso sexual infantil y prostitución infantil

Como señalamos anteriormente (PÁGINA XXX), resulta muy difícil obtener datos fidedignos en materia de explotación sexual infantil. Con todo, aunque las cifras publicadas pueden conducir a una subestimación del problema ya que muchos de los casos no se comunican a las autoridades nacionales, las pruebas disponibles (aun cuando estén basadas en definiciones que varían de unos países a otros) apuntan a que la explotación sexual infantil –que incluye no sólo el abuso sexual dentro de la familia, sino también el abuso institucional y/u organizado– es uno de los temas que mayor preocupación suscita en los países de Europa occidental:

Austria: En los últimos años se han dado casos de abuso sexual infantil. En una esfera de máxima preponderancia, se obligó al antiguo jefe de la Iglesia Católica Romana a renunciar a su cargo de Arzobispo de Viena en 1995, como consecuencia de varias denuncias que lo acusaban de haber abusado sexualmente de varios estudiantes en un seminario hace veinte

años. Las protestas masivas que siguieron al relegamiento de un sacerdote que denunció al Cardenal indican que el público ya no tolera la política del silencio.

Bélgica: Desde que en 1996 saliera a la luz el caso Dutroux, el abuso sexual infantil ha sido uno de los asuntos más importantes en la agenda política de Bélgica. El propio manejo del caso ha provocado un escándalo público con denuncias de corrupción e incompetencia policial. El acusado aún no ha sido juzgado por los principales cargos que se le imputan: el secuestro, la violación y el asesinato de cuatro niñas. En agosto del 2000, siguiendo ejemplos similares en el Reino Unido y en Italia (véase más adelante), una pequeña revista en lengua francesa de Luxemburgo decidió publicar una lista de 50 personas sospechosas de abusar de menores o condenadas por ello.

Dinamarca: El único estudio de incidencia realizado en Dinamarca data de 1988 y revelaba que el 14% de las chicas y el 7% de los chicos habían vivido alguna experiencia sexualmente abusiva en su infancia³⁵. Recientemente se han conocido varios escándalos de abuso sexual infantil por parte de personas que se ocupan de ellos en guarderías y centros deportivos. En el más conocido de estos escándalos, fue encarcelado un trabajador de un jardín de infancia en 1997 por abusar sexualmente de 20 menores de entre 3 y 6 años de edad. En términos generales, la explotación y el abuso sexual infantil están convirtiéndose actualmente en una seria preocupación y, tras la publicación de las conclusiones de un Comité Interministerial sobre abuso sexual infantil, el gobierno está preparando una estrategia nacional.

Finlandia: La explotación sexual infantil se ha incrementado en los años noventa en Finlandia, pero no se dispone de datos globales y fehacientes acerca de la incidencia de la explotación sexual comercial y/o de otro tipo. Por consiguiente, resulta difícil evaluar la naturaleza real del problema. En los últimos años, se ha producido un aumento espectacular de las líneas telefónicas de sexo y se teme que los menores puedan tener fácil acceso a estos servicios³⁶.

Francia: Tras conocerse el aumento del número de delitos relacionados con el turismo sexual y con la pornografía infantil desde 1997, se están realizando grandes esfuerzos por atajar la explotación sexual, que hasta el momento se consideraba un problema relativamente menor.

Grecia: Se reconoce la existencia de formas de explotación y abuso sexual infantil y se acepta de modo generalizado que está creciendo su incidencia. Sin embargo, no se ha realizado ningún estudio epidemiológico a nivel nacional y no hay sistema central para los casos que requieren tráfico de la víctima y/o del autor. Según un informe elaborado para Save the Children, el abuso y la explotación sexual en Grecia es "una forma de delincuencia organizada poco tangible y con cifras elevadas pero desconocidas"³⁷.

Islandia: En 1997, la Agencia del Gobierno para la Protección del Menor publicó un informe sobre la explotación sexual infantil en Islandia. En él se especificaba el número de casos que se habían comunicado a los comités del bienestar infantil de todo el país entre los años 1992 y 1996. El contenido del informe hizo estallar la alarma social ya que el número de casos era mucho mayor de lo que nadie había anticipado. En un país que cuenta con unos 275.000 habitantes, se registraron cada año aproximadamente 100 casos de distinto nivel de gravedad³⁸.

Irlanda: En los años noventa, Irlanda se ha visto azotada por un gran número de denuncias de abuso de menores. Después de décadas de silencio y negación, el abuso extendido de muchos menores, especialmente en guarderías, ha pasado a ser de dominio público. Se conocen las cifras del Ministerio de Justicia correspondientes al alcance de la explotación sexual infantil en Irlanda, pero ni en 1997 ni en 1998 se iniciaron procedimientos penales. En 1999, el Primer Ministro se disculpó ante quienes habían sufrido abusos en instituciones financiadas por el Estado (aunque a menudo regentadas por órdenes religiosas) y se ha creado una Comisión

independiente para la Investigación de los Abusos Infantiles con el fin de determinar la magnitud de éstos. Más recientemente, la técnica que se aplica en el Reino Unido consistente en “nombrar y avergonzar” a los autores de abusos sexuales ha suscitado el temor de que esté aumentando el número de ellos que entran en el país para evadir las escuadras de vigilancia en Gran Bretaña.

Italia: El número de casos de abuso sexual infantil comunicados a la policía se ha doblado prácticamente en los últimos cuatro años. En agosto del 2000, los terribles asesinatos de dos niñas en sendas violaciones en diferentes partes del país desencadenaron la consternación y la indignación pública ante la aparente ineficacia de las medidas existentes para la protección de los menores. Un periódico ha publicado los nombres de 16 violadores condenados, después de que se adoptara una iniciativa similar en la prensa del Reino Unido.

Países Bajos: Se cree que va en aumento la explotación sexual infantil en los Países Bajos. Según el Ministro de Justicia, “ciudadanos, grupos de participación y organizaciones de servicio social están sufriendo cada vez más las consecuencias del abuso sexual”³⁹. Sin embargo, no se dispone de datos fiables y los casos registrados de abusos que se conocen no representan los niveles actuales de explotación⁴⁰.

Noruega: Las estadísticas sobre abusos infantiles son comparables a las que se manejan en otros países. Con motivo de un estudio que fue publicado en 1986, se preguntó a una muestra representativa de la población noruega acerca de sus experiencias sexuales durante su juventud/infancia y se descubrió que el 19% de las mujeres y el 9% de los hombres declaraba haber sido víctima de abusos por parte de un adulto antes de cumplir los 18 años. Estas cifras no incluyen los abusos cometidos por otros menores o jóvenes⁴¹.

España: En España se estima actualmente que el 23% de las niñas y el 15% de los niños sufre algún tipo de abuso sexual antes de cumplir los 17 años. Estos datos incluyen conducta indebida con o sin contacto físico mínimo, como exhibicionismo y tocamientos. En uno de cada cuatro casos de abuso sexual infantil se realizan actos muy íntimos y coercitivos tales como el sexo vaginal o anal, sexo oral y masturbación⁴².

Suecia: De acuerdo con las estadísticas disponibles, en 1997 se comunicaron a la policía 2412 casos de presunto abuso sexual en Suecia. Aproximadamente el 10% de estos casos se llevaron a los tribunales y alrededor del 90% de estos últimos se saldaron con la condena del imputado. Según las investigaciones llevadas a cabo en Suecia, se estima que la incidencia del abuso sexual infantil es la siguiente: entre el 1% y el 3% de los niños y en torno al 7% de las niñas sufre abusos antes de los 17 años de edad⁴³.

Reino Unido: Según un reciente informe del Ministerio del Interior británico, se cree que más de 70.000 menores al año son víctimas de abusos sexuales, pero lo cierto es que las estadísticas oficiales arrojan cifras que están muy por debajo del número de delitos sexuales contra menores. El informe sugiere, además, que la inmensa mayoría de los menores que sufren tales abusos son asaltados por personas a las que conocen más que por extraños⁴⁴. Ha crecido la preocupación en torno a la vulnerabilidad de los menores sin hogar y de los menores que viven en instituciones⁴⁵; la policía de Inglaterra y de Gales está llevando a cabo actualmente 75 investigaciones acerca del abuso en los hogares de los menores. En julio del 2000, tras el brutal asesinato de una colegiala a manos de un violador, un periódico nacional publicó en la edición en papel y en Internet los nombres, fotografías y paraderos de 49 personas que según el diario eran pederastas condenados. Esta medida desencadenó manifestaciones en determinadas áreas y ataques de los grupos de vigilancia contra varios individuos.

Explotación sexual en Rumanía

El abuso sexual y la explotación de menores es un tema “nuevo” en Rumanía. No quiere esto decir que se haya iniciado de repente, sino que es un asunto que no se había tomado en consideración hasta ahora (después de 1995). La sociedad rumana centra su atención en los adultos y la familia se considera un espacio cerrado en el que cualquier abuso se oculta bajo un tupido velo de silencio.

La información estadística es muy escasa y no proporciona ningún indicador fiable de los niveles reales de explotación sexual. Los datos que existen muestran que los delitos sexuales cuyas víctimas son menores se han incrementado durante el periodo 1995-1998 y que la mayor parte de las víctimas de estos delitos fueron niñas⁴⁶. La prostitución infantil constituye también un serio problema, ya que está aumentando el número de prostitutas de entre 15 y 16 años de edad. Hasta ahora apenas se ha discutido el tema de la pornografía infantil en el país, aun cuando Internet ya forma parte de la sociedad rumana.

Información facilitada por Salvati Copii (Save the Children Rumanía)

Más allá de Europa occidental, el abuso y la explotación sexual infantil están muy extendidos en los países de Europa central y del este⁴⁷. Bajo los regímenes comunistas, solían negarse los abusos de menores; esta tendencia sigue vigente en estos países y se opone una fuerte resistencia a la intervención estatal en las familias⁴⁸. El Comité de la ONU sobre los Derechos del Niño hace alusión con frecuencia a la necesidad de prestar especial atención al problema de la explotación sexual en sus observaciones concluyentes acerca de los informes de países de Europa central y del este (por ejemplo, en relación con Bulgaria⁴⁹, la República Checa⁵⁰, Hungría⁵¹, Eslovenia⁵² y Ucrania⁵³).

b) Tráfico de menores y prostitución infantil

También resulta muy difícil obtener datos precisos acerca del alcance y de la naturaleza de la tráfico de menores, debido a la falta de sistemas de recopilación de datos y al carácter clandestino del comercio. Se dispone de pruebas que, aunque fragmentadas, sirven para hacerse una idea del alcance de la tráfico de menores que son introducidos en la UE con fines de explotación sexual. Estos datos apuntan a que las razones principales del crecimiento de la tráfico de menores son las condiciones económicas adversas y la falta de oportunidades en el país de origen (en los últimos años, proceden sobre todo de los Estados de Europa central y del este), sin olvidar los factores “imán”, que son cada vez más numerosos en los países consumidores. La mayor parte de los menores son niñas, aunque también se han dado casos de prostitución de niños procedentes de Rumanía y de la antigua Yugoslavia⁵⁴. Los menores se hallan expuestos a un alto riesgo, ya que al parecer son atraídos con mayor facilidad por las aparentes ventajas de un estilo de vida occidental y captados por intermediarios para ejercer la prostitución. Por ejemplo:

Austria: Según la policía austríaca, unas 3.000 prostitutas procedentes de Europa del Este compiten con 600 prostitutas locales en Viena. En el periodo comprendido entre enero de 1994 y junio de 1995 se identificaron en Austria varias mujeres con las que se había traficado. La mayoría, 552 mujeres, provenían de Europa central y del este, especialmente de Hungría, Eslovaquia y la República Checa⁵⁵.

Bélgica: Albania, Turquía y los Estados de la antigua Unión Soviética son los países que se citan con mayor frecuencia cuando se habla de redes de prostitución de menores y de trabajos forzados⁵⁶.

Dinamarca: La policía ha registrado un incremento de la tráfico de mujeres que al parecer proceden fundamentalmente de Europa del Este y de los países bálticos⁵⁷.

Francia: Algunos menores de Sierra Leona han sido introducidos por la fuerza en la prostitución y en redes de delincuencia y obligados a trabajar por miembros de su propia comunidad. También se han dado casos de niños chinos (de entre 15 y 16 años de edad) que son enviados de manera ilegal y obligados a trabajar en fábricas donde se explota a los trabajadores para reintegrar el precio de su viaje⁵⁸.

«Incluso quienes conocen el verdadero objetivo de su reclutamiento suelen ser engañadas con respecto a las condiciones de trabajo, que en ocasiones se asemejan a la esclavitud. Tanto si terminan en la prostitución a sabiendas como sin apenas ser conscientes de ello, estas mujeres son sometidas a toda clase de violencia física y emocional. Son violadas, obligadas a trabajar largas horas en condiciones espantosas, maltráficadas y amenazadas. En algunos casos, no se les permite siquiera protegerse de las enfermedades de transmisión sexual y rara vez pueden disponer de atención médica.»

«A las mujeres con las que se trafica también se les suele privar del pasaporte, cargar con cuantiosas deudas y tráfico injustamente recurriendo a otras técnicas que se utilizan para controlarlas. La situación “irregular” de estas mujeres –sin documentos, con documentos legales cuya validez ha terminado o con documentos falsificados (para ocultar la edad de las más jóvenes, por ejemplo)– significa que están prácticamente inermes ante las autoridades del país en el que residen... Cuando las autoridades las descubren, las mujeres emigrantes suelen ser tráficadas como delincuentes e inmigrantes ilegales y finalmente deportadas.»

UNICEF, (1999), Women in Transition, MONEE Regional Monitoring Report No.6, Innocenti Centre, Florencia

Alemania: Se lleva traficando desde mediados de los años noventa con menores rumanos que son llevados a Alemania, principalmente a Berlín. La mayoría proceden de orfanatos rumanos y, una vez en Alemania, se les obliga a cometer robos, robos con escalo y otros delitos penales. Se tienen indicios de que estos menores fueron utilizados para la prostitución y para pornografía infantil. Se espera un incremento del número de menores que llegan a Alemania de manera ilegal⁵⁹. Algunas estimaciones oficiosas sitúan el número de mujeres y niñas con las que se ha traficando en Alemania en cifras que oscilan entre 10.000 y 20.000, de las cuales como mínimo el 80 por ciento proceden de Europa central y del este⁶⁰. Según Salvati Copii, en 1999 una mujer rumana se puso en contacto con dos niñas de 16 años a las que ofreció trabajar en Alemania. Ellas accedieron, pero cuando llegaron a Alemania se les retiraron los papeles y se les obligó a prostituirse. Lograron escapar y regresar a Rumanía, donde finalmente llamaron a la policía. La mujer rumana fue sentenciada pero no de forma muy severa. El caso nunca llegó a los medios de comunicación.

Grecia: Las estadísticas oficiales indican que hay 120 menores ejerciendo la prostitución, pero un estudio independiente realizado por la Fundación Marangopolou apunta a que las cifras son mucho más elevadas (alrededor de 3.000). Se reconoce que existe una tráfico organizado con fines de explotación sexual (y de explotación económica) en el que están implicados sobre todo menores y jóvenes de origen tanto griego como extranjero (Albania, Ucrania). Parece que cuatro de cada cinco menores que entran en el mundo de la prostitución en Grecia son niñas de entre 13 y 14 años de edad⁶¹.

«Fier es una zona del sur de Albania conocida por el narcotráfico, la prostitución y la tráfico de seres humanos. Desde 1993 no ha cesado de aumentar la tráfico clandestino de mujeres jóvenes y niñas de Vlora que son vendidas a bandas que dirigen el negocio de la prostitución

en el extranjero. Se cree que todos los días llegan a Italia unos 40 barcos con trabajadores emigrantes, prostitutas y drogas a bordo.»

Baro, D., (1999), Assessment on child protection in Albania (unpublished), Save the Children

Italia: Existen indicios de que un gran número de niñas albanesas (que se estima entre 10.000 y 15.000) ejercen la prostitución en Italia, lo que representa las dos terceras partes de todo el comercio sexual extranjero en el país. El comercio está muy organizado; por lo general, hombres jóvenes captan a niñas de zonas rurales o desfavorecidas para introducirlas en la prostitución mediante el señuelo de que podrán trabajar en Italia o en Grecia. Otras veces, sencillamente se secuestra o se compra a las menores. Las poblaciones de refugiados son especialmente vulnerables a este tipo de comercio⁶².

Países Bajos: Se calcula que unas 30.000 personas ejercen la prostitución en los Países Bajos, muchas de las cuales tienen menos de 18 años. Muchos menores de la Europa del Este se ven envueltos en el comercio del sexo casi siempre a raíz de anuncios o de contactos en discotecas que los captan para enviarlos a Occidente a ejercer la prostitución. Si la policía los descubre, normalmente son devueltos a su país de origen. Algunos niños chinos caen en manos de los traficantes o “cabezas de serpiente” ya sea porque las familias entregan a sus hijos a los traficantes con la esperanza de que tendrán mejores oportunidades en Europa o porque los menores deciden marcharse de casa y conocen a los traficantes en las ciudades chinas. Algunos padres se ven obligados a pagar a los traficantes cuantiosas sumas para cubrir los gastos del viaje y casi siempre los propios menores tienen que reintegrar el importe del viaje. También se reclutan niñas nigerianas para trabajar como prostitutas en los Países Bajos; aun sabiéndolo, algunas lo aceptan con el fin de mejorar la situación económica de sus padres. Los traficantes consiguen que las menores se suban al avión entregándoles documentos falsos que ellas devuelven o destruyen antes de llegar a los Países Bajos y, una vez allí, solicitan asilo. La mayor parte de las niñas dicen que proceden de Sudán o Sierra Leona y la mayoría de ellas son trasladadas a centros de acogida. Días o semanas después, las menores desaparecen y comienzan a ejercer la prostitución. Los traficantes no sólo las utilizan en los Países Bajos, sino también en Alemania, Bélgica e Italia⁶³.

Noruega: Hay muy pocas mujeres extranjeras ejerciendo la prostitución en la calle, aunque se han dado casos de prostitutas rusas que llegan al norte de Noruega en autocares turísticos. Las mujeres provienen fundamentalmente de Murmansk y sus edades oscilan de los 16 años en adelante⁶⁴.

Portugal: Según la policía, no se han dado casos de tráfico de menores con fines de explotación en Portugal. No obstante, se están llevando a cabo serias investigaciones en torno a la utilización y a la posible tráfico de menores con fines sexuales en Madeira⁶⁵.

España: Se han conocido varios casos relacionados con el tráfico de niñas de Nigeria, de Latinoamérica y de países de Europa del Este a España con el fin de introducirlas en la prostitución. El problema en estos casos ha sido determinar su edad y la naturaleza de los vínculos familiares con los denominados “tíos protectores” que las acompañan⁶⁶.

Suecia: Se ha incrementado de manera sensible el número de mujeres jóvenes procedentes de los países bálticos y de Rusia que ejercen la prostitución en la calle y también hay casos de mujeres que llegan de Polonia, Hungría, Bulgaria y la antigua Yugoslavia. Sin embargo, la mayoría de ellas parece tener más de 18 años⁶⁷.

Reino Unido: Las cifras oficiales revelan un incremento de la prostitución infantil en la última década. Nadie sabe cuántas prostitutas menores hay, pero en términos generales se admite que las cifras son mucho más elevadas de lo que sugieren los datos oficiales⁶⁸. En un reciente

informe se estimaba que hasta 1.400 mujeres podrían haber sido introducidas en el Reino Unido en 1998 con fines de explotación sexual y que entre el 70% y el 80% de las mujeres que trabajan en el Soho londinense son extranjeras. Aunque en el estudio no se aborda específicamente la tráfico de menores, muchas de las mujeres implicadas son jóvenes y algunas de ellas aún no han cumplido los 18 años. Es sabido que –debido a que cuenta con una industria del sexo considerable– el Reino Unido es un país receptor y de tránsito de mujeres de los Balcanes, del Sudeste asiático, de África y de otros lugares⁶⁹.

«Se recurre sistemáticamente a la violencia y a la violación, incluso a la tortura, que por lo general comienza ya en el viaje, para destruir el espíritu y la resistencia de las menores. Si se resisten a prostituirse, se les dice que harán daño a sus familias. Dado que la mayoría de las niñas son captadas por conocidos en sus países de origen, saben que no se tráfico de falsas amenazas. Además, el cuerpo de policía en estos países puede ser susceptible de corrupción por parte de los traficantes. En una ocasión, una niña polaca fue violada en un hotel de Alemania y los traficantes hicieron fotografías de la violación para utilizarlas como “prueba” de que era prostituta y la amenazaron con enviar las fotografías a su familia si intentaba escapar. También se han tenido noticias no confirmadas de que se asesina a las niñas que no acatan las órdenes.»

Ayotte, W., (2000), Separated Children Coming to Western Europe, Save the Children, Londres

Pese a que los datos sobre los países de los que arranca la tráfico son incompletos, se tiene constancia de la preocupación que suscita este tema en países como la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Rusia. Concretamente, se ha doblado el número de menores registrados con organismos de protección infantil y sin manutención paterna en Estonia y Lituania; a los 16 años tienen que abandonar las residencias públicas y se encuentran con pocas estructuras sociales que los apoyan y escasas posibilidades de mantenerse económicamente. Se teme que estos jóvenes constituyan un grupo del que se nutren los traficantes⁷⁰.

También hay indicios de que la prostitución infantil está especialmente bien desarrollada en los países de Europa central y del este. En Lituania, por ejemplo, se cree que entre el 20% y el 50% de las prostitutas son menores y, de hecho, menores de tan sólo 11 ó 12 años trabajan como prostitutas en hoteles. En Estonia, aunque el alcance de la prostitución está disminuyendo, aproximadamente la cuarta parte de quienes la ejercen tiene menos de 18 años⁷¹. Por otro lado, están comenzando a destaparse escándalos relacionados con la explotación sexual infantil. Por ejemplo, en Letonia, punto clave de tránsito para el incipiente comercio del sexo en la Europa del Este, los directores de una agencia de modelos fueron detenidos en 1999 por procurar niños y vender vídeos de pornografía infantil y se ha llegado a afirmar que también se vieron implicados algunos miembros del gobierno.

c) Turismo sexual infantil

Aunque se desconoce el alcance del turismo sexual infantil en el mundo, es sabido que se tráfico de un fenómeno bien desarrollado en algunas partes de Asia (por ejemplo, Filipinas, Tailandia, Sri Lanka y Vietnam) y de Centroamérica y Sudamérica (por ejemplo, Brasil, Perú, la República Dominicana y el Caribe). Últimamente, se han sumado también otros destinos, entre ellos África (por ejemplo, Sudáfrica) y algunos países de Europa central y del este como Polonia, Rumanía, Rusia y la República Checa. Muchos de quienes viajan al extranjero para mantener relaciones sexuales con menores proceden de Europa occidental; no obstante, parece existir un pequeño aunque creciente problema relacionado con el turismo sexual infantil dentro de las fronteras de la UE.

Turismo sexual y prostitución infantil en el Noroeste de Rusia

En un reciente estudio se comprobó que:

- La edad más temprana de las víctimas se situaba entre los 9 y los 10 años.
- Es frecuente la adicción al alcohol y a las drogas de los menores que ejercen la prostitución.
- Aparte de los rusos, la mayor parte de los “clientes” eran fineses, suecos o alemanes.
- Los contactos se hacían bien directamente en la calle o bien a través de proxenetas o de anuncios en los periódicos.
- Se habían visto implicados delincuencia organizada, policía y políticos.
- Es habitual “vender” los menores a extranjeros durante el tiempo que dura su estancia en Rusia (de 2-3 días a 3-4 semanas).

Gurvich, I.N., (2000), Child Prostitution and Involvement of Foreigners in North-West Russia, Institute of Sociology, Russian Academy of Science, Saint Petersburg Branch

Con todo, la investigación ha mejorado la comprensión de la naturaleza de tales abusos. En concreto, parece indicar que el problema no puede reducirse a las actividades de unos pocos “pedófilos”⁷² ya que, más bien, los principales autores son un grupo más amplio de personas que aprovechan la circunstancia de encontrarse en otro país para olvidarse de los tabúes sociales que habitualmente rigen su comportamiento. El problema también está íntimamente ligado a otras cuestiones más amplias como la tráfico de menores y la pornografía infantil.

En términos generales, se reconoce que los turistas que consumen sexo infantil son siempre varones, si bien la edad, al igual que la clase social, varía considerablemente. Los delincuentes suelen tener condenas anteriores en sus propios países por cometer delitos sexuales contra menores. En la mayor parte de los casos, se ha cometido más de un delito. Las víctimas pueden ser niños o niñas, en su mayoría pobres, a quienes sus circunstancias los han conducido a situaciones de explotación⁷³.

En marzo del 2000 un antiguo disc-jockey británico de Radio 1 BBC fue declarado culpable de ocho acusaciones de abuso sexual de niños menores de 15 años en Praga y encarcelado durante cuatro años y medio. Aparentemente, el problema de que Praga esté convirtiéndose en “la nueva Tailandia” es tan grave que el Servicio de Inteligencia Criminal Nacional de Gran Bretaña está controlando el número de agresores británicos que viajan a la capital checa. Los vuelos baratos desde Londres, un clima sexual liberal, la baja incidencia del sida y una policía que lucha por contener el problema pero que realiza pocas detenciones se han sumado a la atracción de la ciudad.

Periódico Sunday Mirror, 31 de enero de 1999 y periódico The Guardian, 16 de marzo del 2000

Gracias a una encuesta⁷⁴ realizada en 1998 por Eurobarometer con el apoyo de la Dirección de Turismo de la Comisión Europea, se dispone de algunos datos sobre las actitudes de los europeos ante el turismo sexual infantil. Por ejemplo:

- Un amplio porcentaje (85%) de los encuestados eran “conscientes” del problema, que consideraban “extendido” y “en aumento en todo el mundo” (55%).
- Había una condena moral casi universal (92%) de la práctica, que un 88% calificaba de “ilícita”; un porcentaje algo inferior (74%) incluía en la definición los actos cometidos fuera del territorio de los Estados miembros.
- Un porcentaje pequeño pero significativo de los encuestados (4%) afirmaba haber sido testigo del problema del turismo sexual infantil durante sus vacaciones.

- Aunque la mayoría de los encuestados se mostraron insatisfechos con las iniciativas nacionales en estas tres áreas, el 85% opinaba que la intervención de la UE era “deseable” y el 88%, que era “esencial”.

d) Pornografía infantil en Internet

Aunque Internet puede permitir a los menores tener fácil acceso a un enorme abanico de materiales educativos y de oportunidades culturales, también plantea una seria amenaza para la protección del menor. Los menores pueden encontrar imágenes ilícitas o nocivas (especialmente pornografía o pornografía infantil) y/o pueden entrar en contacto con delincuentes que pretenden explotarlos. Además, hay una creciente “comunidad virtual” de delincuentes que utiliza Internet para intercambiar material en el que aparecen menores o para organizar tráfico de menores o turismo sexual infantil con un alto grado de anonimato.

La característica más distintiva de la pornografía infantil es que muestra la imagen de la comisión de un abuso sexual a un menor. Las operaciones policiales y los servicios de atención telefónica demuestran que están llevándose a cabo actividades de este tipo en muchos lugares del mundo. Tal vez el ejemplo ilustrativo más conocido sea la Operación Cathedral lanzada en otoño de 1998 para dismantelar la red “Wonderland”. Alrededor de 100 personas fueron detenidas en una operación internacional de gran envergadura que descubrió un sinnúmero de imágenes obscenas de menores de tan sólo dos años en manos de una red de abusos con sede en Estados Unidos (sólo en el Reino Unido se requisaron 750.000 imágenes). Entre los países implicados figuraban Alemania, Australia, Bélgica, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Pese a la magnitud de una operación como ésta, los datos disponibles revelan, no obstante, que la prevención y el cumplimiento de la ley están abordando sólo una pequeña parte del problema global. Las investigaciones están respaldando la conclusión de que la pornografía infantil está siendo producida y distribuida a gran escala. De una base de datos formada por más de 50.000 fotografías que un equipo de investigación extrajo de Internet durante dos años, se ha calculado que más de 2.000 niños y niñas aparecen en fotografías explícitamente sexuales y un número similar aparece posando desnudo en imágenes eróticas. Aunque los menores que aparecen en la nueva pornografía suelen tener edades comprendidas entre los 7-8 y 10-11 años, últimamente se ha observado una tendencia alarmante a implicar a niños que apenas tienen 5 ó 6 años⁷⁵.

A continuación se ofrece un resumen de la experiencia nacional reciente en Europa occidental:

Dinamarca: En 1999, Red Barnet tuvo noticia de 3000 casos relacionados con la pornografía infantil en Internet. En septiembre del 2000, 35 hombres –todos ellos parte de la misma banda– fueron detenidos por distribución y tenencia de pornografía infantil en Internet. No obstante, la actitud en Dinamarca es, en términos generales, muy liberal. La Asociación de Pedófilos Daneses es completamente legal e incluso percibe una pequeña ayuda económica del gobierno. Tiene, además, su propia página web, revista y casa club.

Francia: Tras una operación policial masiva en la que se interrogó a casi setecientas personas acerca de su posible participación en una red de abusos, se acusó a más de 60 personas por tenencia de pornografía infantil. Los informáticos de la policía francesa han desarticulado varias de estas redes en los últimos tres años.

Alemania: En junio de 1999, las autoridades detuvieron a los cabecillas alemanes de una red internacional de abusos organizada, con contactos en la República Checa y en Polonia. Sospechosos de abusar de menores de entre 3 y 14 años de edad desde 1993, los delincuentes fotografiaron y grabaron en vídeo sus actos y vendieron el material a través de

anuncios en revistas y periódicos y en Internet. La policía alemana ha declarado que se habían encontrado 368 páginas web de pornografía infantil en Internet en los seis primeros meses del año.

Islandia: El debate sobre la pornografía infantil en Internet ha ido incrementándose progresivamente, pero la policía no está trabajando activamente en este asunto, por lo que la pornografía infantil normalmente sólo se descubre a partir de investigaciones de otros delitos. Barnaheill tiene previsto establecer próximamente una línea telefónica directa así como cooperar con la policía en este tema.

Países Bajos: En 1998 se destapó una red de abusos holandesa después de que el grupo antipornografía belga Morkhoven informara del descubrimiento de miles de fotografías pornográficas almacenadas en discos informáticos en Zandvoort, cerca de Amsterdam. También se descubrieron listas de ciudadanos americanos, rusos, alemanes e israelíes que al parecer habían recibido material a través de Internet.

Noruega: La pornografía infantil ha sido un tema de gran preocupación durante bastante tiempo en Noruega. Se han dado también varios casos de personas detenidas y procesadas principalmente por tenencia de pornografía infantil. En 1999, la línea telefónica directa de Redd Barna recibió cerca de 6000 mensajes relacionados con la pornografía infantil en Internet.

Suecia: En los últimos años, la pornografía infantil ha constituido una gran preocupación y los casos en que la distribución de material vía Internet era parte importante de un enjuiciamiento penal han acaparado la atención de los medios. En noviembre de 1999, un hombre sueco fue condenado a tres años de prisión por abusar sexualmente de dos menores a los que había conocido en una sala de *chat* en Internet. Esta era la primera vez que se condenaba a un agresor de menores sueco después de haber conocido a sus víctimas a través de Internet.

Reino Unido: En diciembre de 1999, agentes de veinte cuerpos de policía de todo el país tomaron parte en la Operación Queensland haciendo redadas en viviendas de todo el país en busca de pornografía infantil en Internet. El caso se saldó con la detención de varios hombres, el decomiso de ordenadores y el descubrimiento de gran cantidad de imágenes obscenas de menores.

5. El marco de la UE y las respuestas de los Estados miembros

Abuso sexual infantil

Plan de Acción Conjunto de la UE del 24 de febrero de 1997 relativo a la acciones para combatir el tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil⁷⁶

El Plan de Acción Conjunto da las siguientes definiciones:

- "Tráfico": cualquier comportamiento que facilita la entrada en, el tránsito por, la residencia o la salida del territorio de un Estado miembro con fines lucrativos con el objetivo de explotar o abusar sexualmente de los adultos o menores implicados.
- "Explotación sexual" en relación con un menor: la inducción o coacción de un menor para participar en cualquier actividad sexual ilícita; el uso explotador de menores en la prostitución o en otras prácticas sexuales ilícitas; el uso explotador de menores en actos y materiales pornográficos, incluidas la producción, venta y distribución u otras formas de tráfico con dichos materiales así como la tenencia de dichos materiales.

El Plan de Acción Conjunto establece que los Estados miembros deberán revisar la legislación y la práctica nacional existente de manera que:

- El abuso o la explotación sexual infantil y el tráfico sexual infantil sean penados.
- Estos delitos, así como la participación en ellos o el intento de cometerlos, sean punibles por medio de sanciones "penales efectivas, proporcionadas y disuasorias".
- Tengan competencia en materia de delitos cometidos total o parcialmente en su territorio, y cuando la persona que comete el delito sea ciudadano o residente habitual de ese Estado (esto es, el principio de legislación extraterritorial).

Los Estados miembros deberán asimismo adoptar las medidas necesarias para garantizar :

- que se dispone de técnicas y poderes de investigación suficientes para investigar los delitos y enjuiciarlos de manera efectiva;
- la protección adecuada de los testigos que proporcionan información;
- asistencia adecuada a las víctimas y a sus familias;
- la cooperación judicial en las investigaciones y los procedimientos penales;
- que la información relativa a los menores desaparecidos y a las personas acusadas de los delitos especificados en el Plan de Acción Conjunto pueda ser utilizada e intercambiada con otros Estados miembros.

Medidas adoptadas con arreglo al Plan de Acción Conjunto de febrero de 1997

- ***sanciones penales***

Se tiene constancia de que los Estados europeos han ido revisando y reforzando las sanciones penales en los últimos años. Se han elaborado "Planes de acción nacional" o equivalentes en materia de explotación sexual para varios países (por ejemplo, Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Noruega y Suecia). En otros (como los Países Bajos y el Reino Unido) se han introducido una serie de modificaciones legislativas y prácticas. En Dinamarca, el Consejo de Menores publicó recientemente algunas recomendaciones para llevar a cabo una estrategia nacional que permita combatir la explotación sexual infantil. Por último, en Finlandia acaba de publicarse un Plan de acción nacional contra el comercio sexual infantil.

Aunque por motivos de espacio no es posible detallar aquí la lista completa, entre las medidas que ya han sido adoptadas figuran las siguientes:

- Aumentar las penas de los delincuentes (Austria, Alemania, Portugal, España, Suecia).
- Aplicar restricciones a los agresores sexuales (Bélgica, Reino Unido).
- Actualizar la legislación para proteger a los menores de las diversas formas de explotación sexual (Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Suecia).
- Dar nuevos pasos encaminados a enjuiciar a los ciudadanos que cometen delitos en el extranjero (Alemania, Países Bajos, Reino Unido).
- Suprimir la “doble criminalidad” de los delitos sexuales contra menores cometidos en el extranjero (Bélgica, Finlandia).

Resulta difícil evaluar el grado de eficacia de estas medidas y todavía no se han realizado estudios globales. En Noruega, por ejemplo, las penas máximas por explotación sexual son bastante elevadas (hasta 21 años en casos extremos) pero rara vez se aplican; en la práctica, las penas suelen ser bajas (de uno a tres años de cárcel si se es culpable), al igual que los índices de condena. En Suecia se han producido ya algunas condenas con arreglo a la ley de 1999 contra la posesión de pornografía infantil. En Italia, el gobierno considera suficiente la legislación vigente, pero ha anunciado recientemente la adopción de nuevas medidas para mejorar su cumplimiento, entre ellas la creación de un comité interministerial que coordine las medidas judiciales contra quienes abusan de menores, la recopilación conjunta de datos entre organismos a nivel local y la orientación escolar a los niños acerca de los peligros.

En Grecia son muy pocos los casos de los que se da parte a la policía e incluso menos los que se comunican al sistema judicial. En un periodo de cinco años, el Tribunal de Magistrados de Atenas juzgó tan sólo 29 casos de delitos contemplados en el Código Penal. Según un estudio de 50 casos judiciales realizado en 1996, la explotación sexual infantil suele producirse por parte de redes organizadas. La no aplicación de las leyes y la no actuación de las autoridades son factores que contribuyen a favorecer la explotación.

En los países de Europa central y del este, parece que los avances en materia de sanciones penales han sido más lentos. Así, por ejemplo, aunque en Rumanía la ley otorga cierta protección a los menores, la legislación no está basada en una definición clara del abuso y de la explotación sexual. Además, exige que el autor sea capturado mientras comete el delito pues, de no ser así, resulta muy difícil o incluso imposible aportar suficientes pruebas. Por otra parte, la ley no hace referencia a la distribución de materiales pornográficos a los menores. Finalmente, tampoco se ha desarrollado un plan de acción en respuesta al Congreso Mundial sobre Explotación Sexual de 1996.

Otro de los temas clave es el de la edad de consentimiento para realizar actividades sexuales. Los niños de hoy en día maduran físicamente a una edad mucho más temprana que antes y se ven rodeados de imágenes sexuales e inmersos en un clima de presión que les incita a participar en actividades sexuales cuando todavía son jóvenes. Sin embargo, adentrarse en actividades sexuales inapropiadas a una edad demasiado temprana puede provocar daños físicos, emocionales y psicológicos (por ejemplo, mayor riesgo de embarazo y de contraer enfermedades de transmisión sexual). Si bien la ley no impedirá que los menores experimenten, debe mantenerse el objetivo principal de proteger a los menores⁷⁷.

Aunque existe una edad de consentimiento legal en todos los países europeos, ésta varía de unos a otros. En Francia, Suecia y Dinamarca la edad de consentimiento es de 15 años, pero puede aplicarse una edad superior cuando se trata de tráfico de explotación sexual. En Alemania, Suiza y Portugal, así como en Inglaterra y Gales, el límite general se sitúa en los 16 años; en cambio, en Irlanda del Norte y en la República de Irlanda se establece en 17 años. Por último, en España y en los Países Bajos, la edad de consentimiento es de 13 años, lo que puede suponer una ventaja para quienes abusan de menores, ya que pueden alegar que el menor accedió a participar en el acto sexual. El procesamiento de los agresores sexuales también puede verse

obstaculizado cuando el menor (o la persona que actúa en su nombre) tiene que demostrar que la participación del menor en la actividad sexual no fue voluntaria sino forzada. En el ámbito europeo, las diferentes edades de consentimiento que se aplican en los distintos países también causan problemas, ya que una determinada conducta que es perfectamente lícita en un país puede no serlo en otro. Por lo tanto, quienes abusan de menores pueden plantearse viajar a otro país en el que se aplica una edad de consentimiento inferior con el único fin de evitar cualquier sanción penal. Esta posibilidad sugiere que los Estados deberían dar los pasos necesarios para establecer una edad legal de consentimiento mínima común a toda Europa.

- ***persecución de los delincuentes***

En términos generales, está prestándose una mayor atención en los países europeos a la cuestión de si han de establecerse mecanismos más eficaces para investigar los antecedentes penales de las personas que solicitan empleos que suponen un contacto directo con niños y niñas, para garantizar que no suponen un peligro para ellos. En Noruega, quienes trabajen en jardines de infancia, colegios y en el servicio de protección del menor (aunque todavía no en psiquiatría infantil) a partir de ahora deberán someterse a estas comprobaciones policiales. En Suecia es posible solicitar investigaciones policiales y actualmente se está estudiando la manera de animar a los empresarios a elegir esta opción. En el Reino Unido se realizan comprobaciones policiales y la legislación aprobada en 1999 establece incluso la creación de una base de datos central del gobierno con los nombres de quienes se consideran “no aptos” para trabajar con menores. En España, por ejemplo, no hay procedimientos ni legislación en este punto.

En general, parece que las comprobaciones policiales constituyen una medida útil por cuanto pueden impedir que algunos agresores soliciten determinados trabajos. Sin embargo, esta investigación de antecedentes previa al acceso a un puesto de trabajo debería ser sólo una parte de un proceso de selección y contratación coherente; además, algunos críticos alegan que este método tiene limitaciones, por lo que es importante seguir trabajando en esta línea. Únicamente un pequeño porcentaje de los delitos termina en condena (alrededor de un 2% en el caso de Reino Unido), lo que significa que las comprobaciones policiales delatan a muy pocos agresores de menores. Además, no todos los empresarios interpretan del mismo modo la información que se les facilita (por ejemplo, los delitos que son pertinentes o el tiempo transcurrido desde el último delito). Las imprecisiones y las demoras en el envío de los datos también resta utilidad a las comprobaciones. Por tanto, es importante desarrollar medidas preventivas adicionales para respaldar estos procedimientos.

Este tema no es solamente de interés nacional, sino que tiene también una dimensión europea importante. Uno de los principios fundamentales de la UE es el de la libre circulación, no sólo de bienes, servicios y capital, sino también de personas. Existe, pues, el peligro de que quienes abusan de menores logren burlar a la justicia de su propio país trasladándose a otros Estados de la UE en los que pueden tener acceso a menores. Como señalamos anteriormente, en la actualidad se teme que estos delincuentes estén viajando tranquilamente del Reino Unido a Irlanda debido al “área de tránsito común” entre estos dos países.

Para frenar los delitos entre países limítrofes que pueden derivarse de la supresión de los controles fronterizos, se ha desarrollado una cooperación policial intergubernamental a nivel europeo en conformidad con lo dispuesto en el Tráfico de Maastricht y en el Acuerdo de Schengen de 1995⁷⁸. Por otra parte, la Europol⁷⁹ (Oficina de Policía Europea) quedó formalmente establecida en 1999 como el principal instrumento de coordinación entre los cuerpos de policía de la UE. Aunque hasta ahora el punto de mira de estas iniciativas estaba puesto en el terrorismo, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada y la inmigración ilegal, la creciente incidencia del abuso sexual infantil pone de manifiesto que la Europol debería prestar mayor atención a este tema.

Un estudio elaborado recientemente en Europa en torno a la recopilación y a la utilización de los datos personales de quienes abusan sexualmente de menores⁸⁰, financiado por la Iniciativa Daphne de la Comisión, reflejaba –entre otras cosas– que, en relación con la investigación de los antecedentes de quienes solicitan un empleo, es preciso examinar los acuerdos existentes establecidos por los Estados miembros y el papel de las redes transpoliciales como la Europol con el fin de garantizar que la información relativa a estos delincuentes conocidos llega a manos “de las personas adecuadas, en el lugar adecuado y en el momento preciso”. El estudio percibía también poco entusiasmo profesional ante la idea de crear un registro paneuropeo de los agresores de menores debido a que la iniciativa podría vulnerar los derechos humanos. No obstante, concluía que los registros eran intrínsecamente más precisos y eficaces que las bases de datos existentes ya que el proceso para aparecer reflejado en un registro era más transparente.

«Aunque los derechos de los niños deben prevalecer sobre los de los agresores adultos, los derechos de éstos últimos no desaparecen del todo. Entre ellos se incluyen el derecho a la libre circulación, a la intimidad, a la confidencialidad de la información/protección de datos y, en última instancia, el derecho a la reinserción social de los ex delincuentes. Las políticas relativas al uso de los datos personales deben sopesar estos derechos y la necesidad de proteger al menor.»

Thomas, T., Katz, I., Wattam, C., (1999), CUPISCO: The Collection and Use of Personal Information on Child Sex Offenders, Summary Report, National Society for the Prevention of Cruelty to Children, Londres

Al igual que sucede con la investigación de antecedentes de quienes solicitan un empleo, los intentos de “nombrar y avergonzar” a los agresores convictos a través de los medios de comunicación también están siendo objeto de acalorados debates últimamente. En el Reino Unido, la publicación en un periódico nacional de los nombres de agresores sexuales presuntos o convictos ha provocado una reacción en cadena en varios países europeos, especialmente en Italia y Bélgica (VÉASE LA PÁGINA XXX). Los partidarios aducen que los padres tienen derecho a conocer esa información y que esta medida refuerza la protección del menor. Los detractores creen que obligará a los agresores a pasar a la clandestinidad ante el temor a los ataques de los grupos de vigilancia y que, en consecuencia, será más difícil supervisar o dar tráfico a los agresores y aumentarán los riesgos para la comunidad.

Desde 1997, los agresores convictos en Gran Bretaña están obligados a comunicar su nombre y domicilio a una comisaría local dentro de los catorce días siguientes a su condena o puesta en libertad condicional con el fin de que las autoridades puedan controlar su paradero. El registro contiene unos 12.000 nombres (índice de cumplimiento del 97%) pero los datos que figuran en él no están disponibles públicamente (a diferencia de lo que ocurría con la Megan's Law en EE.UU.). En un anuncio reciente, al gobierno le faltó poco para permitir el acceso incontrolado al registro pero, en lugar de eso, ha dado a conocer un paquete de medidas alternativas entre las que se incluyen: adopción de medidas legales para evaluar y atajar los riesgos que suponen para la comunidad los agresores sexuales que son puestos en libertad, poderes para que el Ministerio del Interior ofrezca orientación pública sobre dichas medidas; disposiciones para que se pregunte a las víctimas si quieren que se les informe de los acuerdos de puesta en libertad aplicables a los agresores sexuales y violentos; y medidas para obligar a registrar a los agresores ex convictos que pretenden viajar o vivir en el extranjero.

- **Medidas y técnicas de investigación**

La investigación de los casos de abuso sexual infantil plantea grandes desafíos a los profesionales. El menor suele mostrarse reacio o incapaz de hablar de lo que ha sucedido y puede no entender del todo la diferencia entre el contacto físico apropiado e inapropiado.

Estas mismas cuestiones surgen entre países cuando se intentan investigar los abusos sexuales de menores. Pese a que la formación de los profesionales en materia de explotación sexual ha mejorado en algunos países, en otros (como Dinamarca) las técnicas de investigación son muy elementales y la policía y los trabajadores sociales pueden haber recibido una formación insuficiente y no estar acostumbrados a trabajar en equipos multidisciplinares. En Suecia puede que hagan falta medidas más potentes y se considera que las investigaciones llevan demasiado tiempo. En Finlandia y en otros lugares, se debate actualmente sobre quién debería mantener las entrevistas con el menor.

Este tipo de dificultades hace que sea habitual en Europa que los casos no se comuniquen o no se investiguen. Incluso en un país como el Reino Unido, en el que durante más de quince años las políticas y la práctica se han consagrado en buena medida a la investigación del abuso sexual infantil, se tiene constancia de que los organismos creados por la ley no llegan a detectar la mayoría de los abusos. Además, la enorme cantidad de entrevistas probatorias mantenidas con las víctimas y grabadas en vídeo con arreglo a las directrices del gobierno nunca llegan siquiera a ser presentadas ante los tribunales. En algunos casos, los incidentes denunciados tuvieron lugar tanto tiempo atrás que es difícil reunir un conjunto suficiente de pruebas fehacientes, por lo que a menudo resulta fácil desacreditar a las víctimas.

Una de las principales razones que lleva a no encausar a los delincuentes es la idea arraigada de que los menores no son testigos creíbles. Sin embargo, en los últimos quince años se ha comprobado que el testimonio de los menores suele ser fehaciente y que los menores no son ni más ni menos propensos que los adultos a mentir deliberadamente⁸¹. Además de las capacidades cognitivas del menor, existen otros factores que determinan la capacidad de éste para testificar con precisión, entre ellos la forma de actuar y la pericia de los adultos que participan en la investigación de cada caso, el entorno físico en que se interroga al menor y la naturaleza de los hechos que deben relatarse⁸².

- **protección de testigos y víctimas**

En la mayoría de los países europeos parece existir cierta protección para los testigos o víctimas que son menores. Con todo, el apoyo que se les suele prestar es limitado y se está debatiendo acerca de cómo podría evitarse que la víctima sea interrogada sucesivamente por distintos profesionales, lo que puede conducir a una “doble victimización” y puede distorsionar el relato de los hechos por parte del menor. En Dinamarca, por ejemplo, los tribunales han dictaminado recientemente que el presunto agresor puede ver la entrevista grabada en vídeo de la presunta víctima y después pedir a su abogado que interroge al menor a través del entrevistador de la policía; el menor será consciente de que el agresor está presente, lo que inevitablemente supondrá un factor de presión para que el menor no revele los detalles de lo ocurrido.

En relación con los tribunales, cada vez es más frecuente la grabación en vídeo del testimonio del menor (se aplica ya en Dinamarca, Alemania y el Reino Unido). No obstante, se plantean dudas acerca del modo de garantizar que los jueces y magistrados acepten los vídeos como testimonio válido y acerca de si debe preservarse o no el anonimato de los testigos cuando éstos son menores. En España, los jueces pueden aliviar la tensión de los testigos menores evitando el contrainterrogatorio cara a cara; de hecho, éste casi nunca se realiza en la práctica (aunque todavía no se ha prohibido). En algunos países (como Alemania o Bélgica) se han

tomado algunas medidas para que la comparecencia ante los tribunales sea más llevadera para los menores.

En Dinamarca se contempla la protección de los testigos. No obstante, como demuestra un caso en el que un médico abusó de su hija, ni la madre ni la menor recibieron amparo y se han mudado a España para estar a salvo; mientras tanto, el agresor sigue ejerciendo de médico en Dinamarca. Por lo que respecta a la ayuda terapéutica a largo plazo, algunos padres y menores han tenido que esperar más de un año para recibir asistencia y terapia. Se ha constatado también la escasez de centros de tráficoamiento para menores agresores sexuales .

La “Casa de los Menores” en Islandia

La Casa de los Menores es un centro interdisciplinar en el que profesionales de diversas disciplinas trabajan juntos para investigar los casos de abuso sexual infantil. Desde su creación en 1998, han atendido unos 150 casos, en su gran mayoría de niñas. Los principales objetivos de la Casa son evitar el daño que causa al menor la repetición de las entrevistas ante diversos organismos en distintos lugares y reducir el grado de ansiedad del menor (por ejemplo, creando un ambiente grato para él utilizando juguetes, dibujos y colores).

El menor es entrevistado en una sala especialmente diseñada para ello por personal especializado. El juez que se encarga formalmente del procedimiento, un trabajador social, la policía, la acusación, los abogados de la defensa y el representante del menor observan la entrevista desde otra sala. La entrevista se graba en vídeo y puede utilizarse en el tribunal. Una vez concluida la entrevista, el menor puede ser sometido a un examen médico en la clínica que hay in situ y los pediatras hacen constar sus conclusiones.

En la Casa se prestan también servicios de tráficoamiento a las víctimas y a sus familias. Se evalúa al menor para decidir sobre su terapia y se establece un plan de tráficoamiento individualizado que podrá seguir en el propio centro o, si el menor reside fuera de la capital, lo más cerca posible de su domicilio.

Información facilitada por Barnaheill (Save the Children, Islandia)

En la práctica, se ha constatado también con frecuencia la falta de capacitación y experiencia de los profesionales que atienden a las víctimas y a sus familias. Incluso en un país bien dotado de recursos como Noruega conseguir ayuda es cuestión de dar con la persona adecuada en el lugar apropiado y en el momento preciso. En las clínicas psiquiátricas para menores hay largas listas de espera, no todos los profesionales poseen el mismo grado de capacitación y los recursos son escasos. El servicio de protección del menor está muy saturado y apenas se ofrece ayuda efectiva a los menores agresores sexuales.

En el Reino Unido, el hincapié que se ha hecho en la importancia de la investigación y en las necesidades del sistema judicial ha provocado que los organismos creados por la ley a menudo dejen de prestar servicios de ayuda suficientes a los menores que han sufrido abusos o a sus padres (cuando no son ellos los responsables de los abusos).

En varios países de Europa central y del este, las disposiciones que establecen la protección de testigos y víctimas siguen siendo rudimentarias. En Rumanía, por ejemplo, no hay un sistema coherente de protección, ni tampoco procedimientos comunes de intervención ni reglamentos profesionales.

- **cooperación judicial**

La medida en que los organismos pertinentes (por ejemplo, aplicación de la ley, servicios sociales, educación, sanidad infantil) trabajan mano a mano varía mucho tanto dentro de cada país como entre los países. En Dinamarca hay muy poca cooperación y un alto grado de desconfianza y envidia entre profesionales. En España, la ausencia total de coordinación entre los servicios profesionales demora innecesariamente las investigaciones penales y la rehabilitación psicológica. En cambio, en otros países (como Finlandia y Suecia) se han creado equipos multidisciplinarios para trabajar en los casos de abuso sexual infantil.

Existen también diferentes puntos de vista en torno a lo que la palabra “cooperación” debería significar en la práctica. Algunos profesionales creen que debería existir mayor grado de cooperación desde el comienzo mismo de las investigaciones, por ejemplo alentando a los trabajadores sociales y a la policía a realizar las entrevistas de manera conjunta. Otros piensan que los trabajadores sociales y los profesionales de la salud mental deberían mantenerse al margen del proceso judicial con el fin de tener más flexibilidad a la hora de dar respuesta a las necesidades del menor y de su familia. La experiencia en el Reino Unido apunta a que se corre el riesgo de que los procedimientos acaben siendo dominados fácilmente por las consideraciones judiciales y no tanto por las de protección del menor.

b) Tráfico de menores y prostitución infantil

Medidas adoptadas con arreglo al Plan de Acción Conjunto de febrero de 1997

- **sanciones penales**

En los últimos años, se han introducido o reforzado medidas en la mayoría de los Estados miembros de la UE para penalizar el tráfico sexual infantil. Entre ellas se incluyen:

- Penalización del tráfico sexual infantil (Austria).
- Nueva legislación para crear un delito de tráfico (Irlanda).
- Fortalecimiento de las medidas de control y de las penas (Italia, Noruega, Portugal, España).
- Propuesta de modificación del derecho penal para hacer posible el enjuiciamiento de los traficantes (España).
- Detenciones a gran escala en zonas donde el tráfico/prostitución/delincuencia están extendidas (Grecia).
- Ampliación de la responsabilidad civil de las compañías de transporte (Reino Unido).
- Ampliación de los delitos penales para que contemplen la entrada en el país por medio de “engaño” (Reino Unido).

No obstante, en algunos países como Dinamarca, Finlandia o Francia el marco jurídico es frágil. Las leyes alemanas sólo recogen el tráfico de seres humanos en relación con la prostitución; además, otras formas de tráfico (por ejemplo, para realizar trabajos forzados en domicilios particulares) no aparecen contempladas ni definidas explícitamente en el Código Penal. En Grecia, para atajar el problema del tráfico y la explotación sexual infantil suele recurrirse a la deportación, lo que resulta ineficaz, ya que no ayuda a las víctimas ni disuade a los delincuentes.

«Ahora que la policía y los oficiales de aduanas obtienen mejores resultados a la hora de detectar droga, el tráfico de seres humanos se presenta como una opción lucrativa y más segura para las bandas de delincuencia: las sanciones que se le aplican son mucho menores que las del contrabando de droga.»

Ayotte, W., (2000), *Separated Children Coming to Western Europe*, Save the Children, Londres

A partir de su trabajo previo en esta área⁸³, la Comisión Europea está preparando actualmente propuestas para la adopción de medidas que establezcan unos criterios mínimos en materia de tráfico. Con ellas se pretende promover: la presentación de reclamaciones por parte de las víctimas a través de la disposición de apoyo y asistencia adecuados, la adopción de medidas jurídicas que tengan en cuenta la explotación y la vulnerabilidad de las mujeres con las que se trafica, la ampliación de la protección de los testigos, la confiscación de lo recaudado, la localización de los traficantes, la imposición de penas proporcionales al delito y la creación de unidades especializadas.

Si estas medidas son en última instancia adoptadas por el Consejo de Ministros e implementadas por los Estados miembros, en general habrá más probabilidades de mejorar con ellas la situación de los menores con los que se trafica. No obstante, es preciso reconocer que el creciente despliegue de medidas con las que se persigue penalizar el tráfico también presenta algunos inconvenientes. Con frecuencia, los menores que buscan asilo –muchos de los cuales se encuentran separados de sus padres y huyen de un conflicto– se ven abocados a caer en manos de traficantes para poder burlar los controles (por ejemplo, restricciones en los visados, legislación sobre la responsabilidad de las compañías de transporte, procedimientos seguros en terceros países) que los gobiernos cada vez más están implantando y todas las disposiciones contra el tráfico deben respetar la protección del derecho de entrada y salida. Cuantas más medidas restrictivas de control introducen los países de Europa occidental para evitar que los menores lleguen a su territorio y reclamen asilo, más se incrementan los incentivos para el tráfico.

- ***medidas y técnicas de investigación***

Resulta difícil obtener información fidedigna acerca de la naturaleza y el alcance del tráfico, ya que los menores implicados suelen estar demasiado atemorizados como para hablar de él. En muchas ocasiones, no colaboran en las indagaciones sobre los traficantes porque les han dicho que la policía está comprada por las bandas de delincuentes (muchas de las víctimas proceden de lugares en los que es habitual la corrupción en los organismos públicos encargados de velar por el cumplimiento de la ley) o que si confiesan el delito serán deportados. Las bandas también recogen suficiente información acerca de la familia de la víctima en su país de origen para poder utilizarla como sería amenaza de represalia. Por último, las víctimas tienen que devolver el importe de la cuantiosa deuda en que sus padres han incurrido para enviarlos a Europa occidental.

En el curso de las investigaciones se plantean también diversos problemas prácticos. Los traficantes se encargan de que los menores suban al avión entregándoles documentos falsos que éstos últimos devuelven o destruyen antes de llegar a su destino y, una vez en él, solicitan asilo. La mayoría de las niñas cuentan historias parecidas siguiendo las instrucciones de los delincuentes (por ejemplo, que sus padres han muerto y que no tienen a nadie que cuide de ellas). El idioma también puede representar una barrera importante.

Según las investigaciones llevadas a cabo en el Reino Unido⁸⁴, en la práctica la policía no es consciente de la magnitud de la industria del sexo fuera de las calles en la que terminan

trabajando muchos de los menores y mujeres con los que se trafica. Normalmente sólo actúan cuando reciben denuncias, ya sea porque toleran un cierto grado de prostitución o porque la investigación acabaría resultando sumamente larga y costosa. El informe revela que esta política “de no intervención” no basta para afrontar la magnitud del problema y en su lugar recomienda la actitud adoptada por una unidad especializada de Londres, que consiste en dar prioridad al rescate y a la seguridad del menor por encima de las detenciones y de la incautación de dinero. Esta unidad emplea respuestas “reactivas” (acción inmediata para proteger a una mujer o a un menor tras la presentación de una denuncia), tácticas “destructivas” (acción para obstaculizar el discreto manejo de un negocio cuando no hay suficientes pruebas para iniciar un procedimiento penal) y estrategias “proactivas” (búsqueda de información con la esperanza de que se interponga una acción judicial).

- ***protección de testigos y víctimas***

La situación de los menores y los jóvenes que residen de manera ilegal en un país es especialmente dramática, dado que se hallan expuestos a la explotación y la violencia sin amparo alguno. Algunos menores encuentran empleos mal retribuidos e inseguros (por ejemplo, en restaurantes, en obras de construcción y en la agricultura), pero a menudo terminan adentrándose en el tráfico de drogas y en la prostitución. A partir de ese momento dejan de estar “al alcance” de los centros de asistencia social o de los grupos de apoyo.

Uno de los problemas que más entorpecen la prestación de amparo adecuado y la lucha contra el tráfico es que la víctima no posee derecho de residencia. La decisión de dirigirse a la policía equivale actualmente a incriminarse, pues los menores afectados suelen carecer de permiso de residencia. Si se ponen en contacto con la policía, corren el riesgo de ser expulsados o deportados. Otra dificultad se plantea cuando, una vez localizada la familia del menor en el país de origen, ésta no siempre acepta que el pequeño regrese debido a los “contratos” vinculantes que previamente han pactado con los traficantes.

No obstante, se están realizando esfuerzos por abordar estas cuestiones. De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Extranjería austríaca de 1998, se concede protección especial a las víctimas de la tráfico, que incluye la concesión de permisos de residencia mientras se inician procedimientos penales contra los traficantes. Asimismo, se presta a las víctimas asistencia psicológica y jurídica. En los últimos años se han adoptado diversas medidas en los Países Bajos. Además de la investigación en torno al alcance y a la naturaleza del problema, las autoridades competentes han empleado varios métodos, entre ellos la concesión de permisos temporales para residir en el país, el envío de los menores a guarderías seguras, la designación rápida de tutores, la información a los menores sobre las consecuencias y los riesgos de desaparecer de los centros de acogida, el establecimiento de acuerdos informales entre la policía y los centros de acogida para mantenerse mutuamente informados cuando se sospeche que algún menor corre peligro. En Bélgica y en Italia están introduciéndose normas similares.

Algunas de estas iniciativas son de gran utilidad; así, por ejemplo, ONG especializadas como STV en los Países Bajos y PAYOKE en Bélgica ofrecen a casi la mitad de las mujeres a las que apoyan la posibilidad de declarar en contra de quienes las explotan. Les proporcionan también alojamiento seguro, orientación, algún tipo de ayuda económica, asistencia letrada y, si es posible, educación y formación. Con todo, a veces se objeta que tales métodos no garantizan la protección eficaz una vez que la víctima regresa a casa. La unidad anti-vicio británica citada anteriormente parte de la presunción de que, al velar por el cumplimiento de la ley, no siempre puede esperarse que las víctimas de la tráfico acudan a la policía en busca de protección o sean capaces de prestar declaración. Por tanto, las investigaciones se concentran en utilizar cualesquiera medios jurídicos disponibles para reunir pruebas suficientes que permitan enjuiciar a los explotadores en el Reino Unido⁸⁵.

- **cooperación judicial**

En los ámbitos local y nacional, la intervención eficaz depende de un marco de políticas claro y de la estrecha colaboración entre los organismos que velan por el cumplimiento de la ley (especialmente la policía y los servicios de inmigración) y las ONG. Parece que en la práctica suele existir tensión entre la policía –que tiende a ver a las mujeres con las que se trafica como víctimas de delitos– y las autoridades de inmigración, que tienden a considerarlas inmigrantes ilegales. Esto indica que es importante que los gobiernos pongan en marcha políticas nacionales claras con el fin de reducir los posibles conflictos en torno a ellas.

c) Turismo sexual infantil

Comunicación de la Comisión de 27 de noviembre de 1996 sobre la lucha contra el turismo sexual infantil⁸⁶

La Comunicación establecía las tres áreas prioritarias en las que deben enmarcarse las medidas de la UE:

- *Disuasión y castigo de quienes abusan sexualmente de menores*, en particular promoviendo el desarrollo de jurisdicción extraterritorial para los tribunales nacionales, mejorando la búsqueda y el intercambio de información sobre los aspectos sociales del turismo sexual y a través de las medidas preventivas que podrían adoptar las autoridades nacionales de turismo.
- *Contención del flujo de turistas sexuales procedentes de los Estados miembros*, destinando fondos de la UE a ofrecer información pública coordinada y a desarrollar campañas de concienciación contra el turismo sexual infantil (por ejemplo, módulos de formación para quienes trabajan en la industria turística) y redactando y haciendo más estrictos los códigos de conducta y autorregulación.
- *Ayuda en la lucha contra el turismo sexual en terceros países*, racionalizando los recursos disponibles en la UE, respaldando medidas que ayuden a las víctimas que son menores y entablando un diálogo político con los países más afectados.

Acción Conjunta de la UE de 24 de febrero de 1997 relativa a la acción para combatir la tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil⁸⁷

El Plan de Acción Conjunto establece que los Estados miembros deberán revisar la legislación y la práctica nacional existente, de manera que:

- Tienen competencia en materia de delitos cometidos en todo y en parte en su territorio y cuando la persona que comete el delito es nacional o residente habitual de ese Estado (esto es, el principio de legislación extraterritorial).

Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil⁸⁸

Con el fin de implementar las medidas adoptadas tras la Comunicación de 27 de noviembre de 1996, la Comisión, además de emprender acciones orientadas a combatir el tráfico, ha:

- financiado la encuesta realizada en 1998 por Eurobarometer sobre el punto de vista de los europeos acerca del turismo sexual infantil (REF),
- organizado las reuniones a nivel europeo de los principales combatientes en la lucha contra el turismo sexual ,
- destinado fondos a investigar sobre los vínculos que existen entre el turismo sexual infantil y el aumento del tráfico de mujeres jóvenes,

- respaldado las campañas nacionales de concienciación y la formación de los profesionales del turismo.

Conclusiones del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil⁸⁹

El Consejo de Ministros agradece las acciones ya emprendidas por la UE para proteger a los menores e insta a la Comisión y a los Estados miembros a continuar desarrollando iniciativas para combatir el turismo sexual infantil en las áreas contempladas en la Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 1999: mejorar el conocimiento del fenómeno, reforzar la eficacia de las leyes y el cumplimiento de la ley (incluida la ley penal extraterritorial), intensificar los esfuerzos por contener el flujo de turistas sexuales procedentes de los Estados miembros y desarrollar medidas para combatir el turismo sexual en los países no pertenecientes a la UE.

• Mejorar el conocimiento del fenómeno

Además de la importante encuesta de Eurobarometer citada anteriormente, la Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 1999 resalta otras iniciativas que contribuirían a mejorar la base de conocimiento que actualmente se tiene. Entre ellas se incluye la realización de encuestas que recojan las opiniones de los profesionales del turismo, de nuevos estudios que analicen la relación existente entre el turismo sexual infantil y el incremento de la tráfico de mujeres jóvenes, y de un estudio sobre los aspectos del turismo sexual infantil en Europa central y del este.

En el ámbito nacional, se ha detectado la ausencia notable de estudios sobre el tema concreto del turismo sexual infantil. En el Reino Unido, por ejemplo, los estudios recientes se han centrado en cuestiones más amplias tales como la tráfico de mujeres con fines de explotación sexual y la ayuda a los jóvenes que ejercen la prostitución, pero no en el turismo sexual infantil propiamente dicho. En Finlandia, el Plan de acción nacional recientemente publicado por el gobierno para combatir la explotación sexual comercial de menores admite que “no se ha estudiado lo suficiente el turismo sexual infantil en Finlandia y no se dispone de datos recogidos de forma sistemática sobre los lugares en que se desarrolla este tipo de turismo y la frecuencia con que tiene lugar” y plantea que debería realizarse un estudio nacional⁹⁰. En Dinamarca no existen estadísticas ni investigaciones oficiales pero, según Red Barnet, algunas averiguaciones no publicadas revelan que los hombres daneses abusan de menores en el extranjero.

• Reforzar la eficacia de las leyes y el cumplimiento de la ley (incluida la ley penal extraterritorial)

En la actualidad, el derecho penal de unos 24 países de todo el mundo contiene disposiciones para el enjuiciamiento de los delitos sexuales contra menores cometidos en el extranjero. Dentro de Europa, existen leyes como éstas en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza.

Las características de las leyes extraterritoriales varían de unos Estados a otros. Por ejemplo, la extraterritorialidad normalmente se aplica sólo a los nacionales de un determinado país, pero algunos Estados han ampliado el alcance de la misma a los delincuentes que son residentes habituales (por ejemplo, Francia y Bélgica) o incluso a las personas en tránsito por su territorio (por ejemplo, Bélgica y Suecia).

Con arreglo al Plan de Acción Conjunto de la UE de 1997, en la mayoría de los países sólo puede hablarse de “doble criminalidad” cuando los hechos constituyen un delito tanto en el propio país como en aquel en el que se cometió dicho delito. Esto se aplica, por ejemplo, en Suecia, Bélgica, Francia, los Países Bajos y Suiza; en cambio, otros países (como Alemania) no establecen este requisito. El principio de “doble criminalidad” refrendado en el Plan de Acción Conjunto ha sido duramente criticado por algunos organismos. Hace muy poco, un informe del Comité sobre Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo⁹¹, instaba al Consejo de Ministros a redactar una definición uniforme del delito de turismo sexual infantil y señalaba que “el hecho de que el país en que se comete abuso de menores no lo considere un delito no significa que el acto sea por ello menos censurable”.

Partiendo de un análisis exhaustivo de quince casos, un informe elaborado por el Grupo encargado de velar por el Cumplimiento de la Ley en Europa ECPAT⁹² apoya la visión de que debería ampliarse el ámbito de aplicación de la jurisdicción extraterritorial. En el informe se constataba también que, aun cuando algunos procedimientos penales han terminado en condena, siguen existiendo problemas (por ejemplo, ignorancia de la ley y leyes contradictorias, demoras, intrusión de los medios de comunicación, actitud indiferente hacia los testigos y problemas culturales/lingüísticos). El informe concluía que deberían reducirse las condiciones formalmente requeridas para iniciar un procedimiento penal, que debería mejorarse la asistencia prestada a las víctimas infantiles y que debería fomentarse la capacitación adecuada de los profesionales en todos los ámbitos.

- **Intensificar los esfuerzos por contener el flujo de turistas sexuales procedentes de los Estados miembros**

Una de las vertientes de la estrategia de la Comisión ha sido tráfico de reducir la demanda procedente de los Estados miembros con la colaboración de la industria turística y de ONG relevantes. Desde 1998, la Comisión ha financiado dos proyectos de comunicación innovadores con el fin de alcanzar este objetivo. El primero consistía en grabar un anuncio (“Juguetes”) y ponerlo en vídeo durante los vuelos de largo recorrido hacia destinos “de alto riesgo”, mientras que con el segundo se pretendían entregar folletos informativos a los viajeros y desarrollar programas de formación para los profesionales del sector turístico. Por otra parte, la Comisión ha propuesto la elaboración de códigos de conducta y de otros planes autorregulatorios para la industria turística, el más conocido de los cuales es probablemente el código del ECPAT. Además, ha apoyado el desarrollo de iniciativas concertadas a nivel internacional.

Reflejando las actividades respaldadas específicamente por la Comisión, se han tomado algunas iniciativas en los Estados miembros. En Dinamarca, por ejemplo, aunque el gobierno ha hecho poco, una campaña emprendida de forma conjunta por la industria turística y Red Barnet ha hecho posible la distribución de folletos entre los turistas que se disponen a viajar a algunas partes del mundo en las que es frecuente el turismo sexual. Asimismo, se ha encargado la realización de un documental sobre el turismo/abuso sexual. En Noruega, Redd Barna ha organizado varias campañas sobre turismo sexual infantil. En 1995, esta organización colaboró con la Asociación de Comerciantes del Sector Turístico noruego en una campaña en torno a los viajes que se realizan a los países asiáticos y en 1999, firmó un acuerdo de cooperación con la misma asociación para lograr un mayor apoyo económico y una mayor concienciación por parte de las agencias de viajes. En España, el ECPAT ha puesto en marcha una campaña nacional contra la prostitución infantil ligada al turismo, a la pornografía infantil y a las redes de explotación sexual comercial.

Los gobiernos de algunos países ya han reaccionado. En Francia, por ejemplo, lleva algunos años aplicándose (1997-2000) un programa nacional de formación para profesionales del

sector turístico que cuenta con el apoyo de los Ministerios de Educación, Asuntos Exteriores y Turismo y de la industria turística francesa. En Italia, una de las disposiciones de la legislación de 1998 para combatir la explotación sexual infantil establece que las oficinas de turismo que organizan viajes al extranjero deben informar a los viajeros de que el derecho italiano se aplica también a los delitos cometidos en otros países.

Dado que en el ámbito europeo no se ha establecido una base jurídica clara para un presupuesto destinado a adoptar medidas que permitan combatir el turismo sexual infantil, los fondos aportados por la Comisión y por los gobiernos nacionales siguen siendo insuficientes para afrontar un problema de semejante magnitud. Además, parece que a partir de 2001 no se dispondrá de más recursos procedentes de la Dirección de Iniciativas.

Convendría también seguir evaluando las iniciativas existentes para garantizar que los recursos limitados de que se dispone se administran del modo más eficaz en el marco de una estrategia global coherente. Por último, debería hacerse un seguimiento de la aplicación y la repercusión práctica de los códigos de conducta con el fin de garantizar que se hacen cumplir correctamente.

- **Desarrollar medidas para combatir el turismo sexual en los países no pertenecientes a la UE**

El tema del turismo sexual infantil en terceros países ha sido abordado en varios documentos de la UE y sobre todo a través de la Iniciativa para la Protección del Menor ASEM (Encuentro Asia-Europa). Esta iniciativa, lanzada por el Reino Unido y Filipinas, pretende hacer progresar la cooperación internacional mediante la identificación de las estrategias positivas y el estrechamiento de los lazos entre los gobiernos y las ONG que trabajan en este campo. Desde principios del año 2000, la creación de una página web dirigida por el Centre for Europe's Children de la Universidad de Glasgow⁹³ ha desempeñado un papel decisivo en la difusión de información.

Aunque existen iniciativas como éstas, la Comunicación de la Comisión de 26 de mayo de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil reconoce que “la contribución a la lucha contra el turismo sexual en terceros países, en el contexto de las relaciones externas y la cooperación para el desarrollo, parece haberse hecho esperar pese a los grandes esfuerzos de organización realizados”. El documento sugiere la racionalización de los métodos de intervención y la coordinación de los recursos comunitarios disponibles para la protección de los menores víctimas del turismo sexual y también apunta a que deberían realizarse viajes de inspección a los destinos “sensibles” para analizar la situación y formular recomendaciones. Por último, aunque no se ha prestado atención al tema del turismo sexual infantil en las relaciones contractuales entre la Comunidad y terceros países, se sugiere que deberían ponerse en marcha programas de información y concienciación para las delegaciones, representaciones y el personal que trabaja en el extranjero.

En opinión de la Alianza Save the Children, queda la duda de si estas iniciativas son lo suficientemente rigurosas como para surtir efecto. No basta con ir avanzando hacia la contención del flujo de turistas sexuales procedentes de la UE; también es necesario presionar más a los países que toleran el turismo sexual infantil (especialmente los Estados de Europa central y del este candidatos a ingresar en la UE) para que tomen medidas. Teniendo en cuenta los vínculos existentes entre el turismo sexual infantil y otras formas de explotación sexual infantil, resulta asimismo esencial que tales medidas sean adoptadas en el marco de una estrategia global. La reciente elaboración –a instancias del gobierno alemán– de un nuevo plan para combatir la prostitución infantil en la República Checa (que también establece la imposición de penas más severas por abuso sexual infantil y por tenencia de pornografía infantil) demuestra que tales iniciativas pueden dar sus frutos. Junto con el refuerzo de la

legislación penal, otro de los elementos importantes en estas iniciativas deben ser las medidas de educación y apoyo destinadas a los menores para procurarles una alternativa de vida más segura.

«Debe exigirse a los países candidatos no sólo que vigilen sus leyes en materia de garantías de los derechos de los niños y que las equiparen a las vigentes en Europa, sino también que presten mayor atención al fenómeno del turismo sexual y de la tráfico de seres humanos, lo que debe traducirse en una reacción firme por parte de las autoridades y los tribunales. La eficacia de estas medidas debería ser uno de los requisitos sine qua non para poder aprobar el ingreso del país en cuestión. De esta forma, la Comunidad contribuiría de modo significativo a los esfuerzos por salvaguardar los derechos de los niños.»

Comité del Parlamento Europeo sobre Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos de Interior, Informe sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil, A5-0052/2000 final

d) Pornografía infantil en Internet

Plan de acción comunitario de 25 de enero de 1999 para fomentar la utilización segura de Internet luchando contra los contenidos ilícitos y nocivos⁹⁴

Este plan de acción en cuatro años (1 de enero de 1999 - 31 de diciembre de 2002), que prevé invertir un total de 25 millones de euros, tiene como objetivo:

- animar a la industria y a los usuarios a desarrollar y utilizar sistemas de autorregulación eficaces,
- proporcionar el impulso inicial apoyando manifestaciones y fomentando la aplicación de soluciones técnicas,
- alertar e informar a padres y profesores, especialmente a través de asociaciones de padres y educadores,
- fomentar la cooperación y el intercambio de experiencia y prácticas,
- promover la coordinación en toda Europa y entre las diversas partes implicadas,
- garantizar que las iniciativas adoptadas en Europa son compatibles con las adoptadas en otros lugares.

El plan de acción se divide en cuatro apartados:

- Establecimiento de un entorno seguro a través de una red de "líneas de atención telefónica" y promoviendo la autorregulación y los códigos de conducta.
- Diseño de herramientas de filtrado y de mecanismos evaluativos que faciliten la identificación del contenido.
- Promoción de campañas de concienciación en todos los ámbitos para informar a los padres y a todas las personas que tráficon con menores (profesores, trabajadores sociales, etc.) acerca de la mejor forma de proteger a los menores frente al acceso a contenidos que podrían ser perjudiciales para su desarrollo.
- Organización de actividades de apoyo para evaluar las implicaciones jurídicas, coordinación con iniciativas internacionales similares y valorar la repercusión de las medidas comunitarias.

Decisión del Consejo de 29 de mayo del 2000 de combatir la pornografía infantil en Internet⁹⁵.

Tomando como base⁹⁶ una iniciativa del gobierno austríaco, se pretende que esta decisión facilite la detección y el enjuiciamiento de delitos relacionados con la pornografía infantil en

Internet y frene la distribución de pornografía infantil en Internet. Obliga a los Estados miembros a tomar medidas para:

- Solicitar a los usuarios de Internet que informen a las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley si encuentran material pornográfico infantil.
- Garantizar que los delitos se investigan y se castigan mediante la creación de unidades especializadas dentro de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley.
- Garantizar que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley actúan con rapidez cuando reciben información sobre presunta pornografía infantil.
- Garantizar la máxima cooperación posible y facilitar la investigación y el enjuiciamiento eficaz de los delitos.
- Establecer el deber de los proveedores de Internet de tomar medidas con el fin de combatir la producción, el tráfico, la tenencia y la distribución de pornografía infantil.
- Aclarar regularmente si los avances tecnológicos exigen modificar la ley de enjuiciamiento penal.

• **Establecer marcos legislativos eficaces**

Hay diferencias considerables en las legislaciones nacionales en materia de pornografía infantil. Por ejemplo, en algunos sistemas jurídicos (como los de Alemania y Austria), los menores sólo están amparados hasta los 14 años de edad; en otros (como los de Bélgica, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza), el límite de edad se sitúa en los 16 años y en otros, en cambio, alcanza los 18 años (como en Francia e Italia).

También existen diferencias en cuanto a la medida en que se penalizan los distintos actos (como la producción, distribución y tenencia de pornografía infantil). Así, por ejemplo, la tenencia está penada en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, a diferencia de lo que sucede en Francia y en España. Por otro lado, se plantea también el tema de atajar los servicios de pago por visión on line. En Noruega, por ejemplo, acaba de modificarse la ley, de forma que ya es un delito penal contemplar pornografía infantil a través de estos métodos, aun cuando no sea descargada al ordenador del usuario.

Los castigos varían también considerablemente. La provisión de acceso a pornografía infantil o la distribución de la misma está castigada con penas variables que pueden alcanzar los seis meses de privación de libertad (Dinamarca), hasta dos años (Finlandia, Austria, Suecia), hasta tres años (Francia, Suiza, Reino Unido), hasta cuatro años (Países Bajos), hasta cinco años (Alemania, Italia) y hasta quince años (Bélgica). Con respecto a la tenencia, la ley danesa impone solamente una multa. En países como Finlandia, Austria y el Reino Unido se aplican sentencias con penas privativas de libertad de hasta seis meses, de hasta un año en Bélgica, de hasta dos años en Suecia y de hasta tres años en Italia⁹⁷.

Ante esta falta de unificación, el Plan de Acción Conjunto de la UE de 24 de febrero de 1997 sólo establece una definición general del delito de “pornografía infantil”. Los Estados miembros han de cerciorarse de que el “uso explotador de menores en actos y materiales pornográficos”... son “punibles por medio de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias”. El Parlamento Europeo criticó recientemente la iniciativa austríaca de 16 de diciembre de 1999 (e indirectamente también la Decisión del Consejo de 29 de mayo del 2000) por no incluir en su texto la definición de el Plan de Acción Conjunto y concluyó que cualquier cooperación eficaz a nivel comunitario requiere una descripción estándar⁹⁸.

Sin embargo, fuera de la UE, el Consejo de Europa⁹⁹ lleva trabajando desde 1997 en el “Proyecto de la Convención sobre Ciberdelincuencia” (titulado así provisionalmente) que será el primer tráfico internacional que aborde el derecho penal y los aspectos procesales de varios

tipos de conducta delictiva dirigidos contra sistemas, redes o datos informáticos. El texto jurídicamente vinculante tiene como objetivo armonizar la legislación nacional, facilitar las investigaciones y permitir niveles eficaces de cooperación entre las autoridades de los diferentes Estados. La Convención prohíbe la pornografía infantil on line (incluida la tenencia de dicho material después de descargarlo) y no sólo definirá los delitos sino que también abordará las cuestiones relacionadas con la responsabilidad civil de las personas físicas o jurídicas que cometen tales delitos y determinará las penas mínimas que son aplicables. Se espera que el grupo experto finalice el borrador de la Convención antes del fin de diciembre del 2000, de modo que el Comité de Ministros podría adoptar el texto y someterlo a firma ya en septiembre de 2001.

«Artículo 9 – Delitos relacionados con la pornografía infantil

1. Cada una de las partes adoptará las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para considerar delitos penales con arreglo a su derecho nacional cuando sean cometidos sin derecho e intencionadamente las siguientes conductas:
 - a) ofrecer, distribuir, transmitir o hacer disponible (de otra forma) pornografía infantil a través de sistemas informáticos;
 - b) producir pornografía infantil con el fin de distribuirla a través de sistemas informáticos;
 - c) poseer pornografía infantil en sistemas informáticos o en transmisores de datos;
2. A efectos del párrafo 1 anterior “pornografía infantil” incluirá material pornográfico que visualmente presente:
 - a) a menores realizando actividades explícitamente sexuales;
 - b) a personas que parezcan ser menores realizando actividades explícitamente sexuales;
 - c) imágenes realistas que muestren a menores realizando actividades explícitamente sexuales.»

“Convención sobre Ciberdelincuencia” del Consejo de Europa (fragmento). Para más detalles véase: <http://conventions.coe.int/treaty/en/projects/cybercrime.htm>

Últimamente, ha crecido la preocupación en torno al uso de la tecnología de codificación, lo que ha agravado el peligro de los menores en Internet dado que aquella permite a los agresores ocultar su identidad más fácilmente. Mediante la codificación, los datos computerizados (correos electrónicos, imágenes, sonidos o documentos) pueden resultar irreconocibles para quien no disponga de la clave correcta para activar el código. Esto puede impedir que los agentes de la autoridad examinen las pruebas pertinentes e imposibilitar el inicio de procedimientos penales. Para contrarrestar esta amenaza, el gobierno británico ha introducido recientemente una nueva ley (la Ley de Regulación de los Poderes de Investigación) para obligar a los usuarios a proporcionar su clave de codificación cuando les sea requerida; el incumplimiento de esta norma podría resultar en dos años de prisión y una multa. No obstante, en otros países una mayor preocupación por los derechos individuales ha impedido por ahora la adopción de medidas tan estrictas.

• **Informar a las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley**

Desde 1996, las líneas de atención telefónica han desempeñado un papel cada vez más importante, ya que ofrecen a los usuarios un punto de contacto para informar de la existencia de material ilícito en Internet. Gracias a ellas se han localizado y eliminado de Internet o de servidores particulares ubicados en uno o varios países miles de imágenes de pornografía infantil y los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley han recibido una enorme cantidad de información sobre la presencia de pornografía infantil ilícita en Internet.

Dentro de Europa, la colaboración entre las diferentes líneas ha sido financiada por la iniciativa Daphne de la Comisión Europea¹⁰⁰ y, más recientemente, por el Plan de acción para promover la utilización más segura de Internet (véase el cuadro). En Europa, la mayor parte de estas líneas directas son ofrecidas por proveedores de servicios de Internet pertenecientes al sector privado, aunque en algunos países participan también las autoridades públicas y las organizaciones encargadas de velar por el bienestar de los niños. En la actualidad se dispone de este tipo de líneas en Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Irlanda, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia y en otros, como Islandia, está prevista su implantación. Existen diferencias considerables en cuanto al tipo de materiales y actividades de los que se hace el seguimiento, los medios de comunicación cubiertos y la esfera de interés geográfico.

Si bien se han realizado importantes avances, aún quedan objetivos por alcanzar. Por ejemplo, la Alianza teme que el hecho de que demasiadas líneas de atención telefónica sean dirigidas por los propios proveedores de servicios de Internet pueda obstaculizar los esfuerzos por colaborar y realizar una vigilancia independiente efectiva. Asimismo, es preciso aclarar la situación jurídica de las organizaciones de voluntarios que tráficon con material ilícito como la pornografía infantil. Es importante también mejorar la situación actual prestando mayor atención a la investigación de antecedentes, a la formación y al apoyo del personal, así como al establecimiento de orientación acerca de las normas de procedimiento. Por último, es necesario considerar la concesión de competencias adicionales a las líneas de atención telefónica junto a los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley.

- **Investigación y castigo de los delitos**

A nivel nacional se han hecho esfuerzos por crear –en el seno de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley– unidades especializadas para luchar contra la pornografía infantil en Internet; no obstante, en el conjunto de Europa parece que las capacidades y/o los recursos suelen ser limitados o desiguales. En Alemania, por ejemplo, se creó en 1999 una brigada de Policía Penal Federal compuesta por veinte agentes. En España, hace cinco años se creó un cuerpo de “ciberpolicía” para detectar y penar la pornografía infantil en Internet. En el Reino Unido, el Servicio de Investigación Penal Nacional ha establecido una unidad de delincuencia informática (con una sección que se ocupa específicamente de la pornografía infantil en Internet), pero no todas las fuerzas policiales regionales están bien preparadas para actuar. En Suecia, aunque en los últimos años el Servicio de Inteligencia Penal ha funcionado bastante bien a nivel nacional, en el ámbito local el conocimiento y los tiempos de reacción son más mediocres. Por último, en Dinamarca la policía cuenta tan sólo con siete trabajadores para cubrir la delincuencia informática en todo el país.

«El apoyo a la adopción de medidas que velen por el cumplimiento de la ley ha sido limitado por parte de las instituciones europeas, lo cual se refleja, a su vez, en la escasa prioridad –con algunas honrosas excepciones– que otorgan los servicios policiales al tema de la pornografía infantil. Por lo que sabemos, sólo un país europeo cuenta con un foco nacional a través del cual se organiza la detección proactiva y se coordinan otras tareas. Dada la creciente incidencia de casos en todo el mundo, esta ausencia se hace aún más patente.»

Kelly, L., Regan, L., (2000), *Rhetorics and Realities: Sexual Exploitation of Children in Europe*, Child and Woman Abuse Studies Unit, University of North London

El artículo 1.2 de la Decisión del Consejo de Ministros de 29 de mayo del 2000 establece que “Cuando proceda y teniendo en cuenta la estructura administrativa de cada Estado miembro, las medidas para la promoción de la investigación y el enjuiciamiento eficaz de los delitos en esta área pueden consistir en la creación de unidades especializadas dentro de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley...”. El artículo 2.2 va más allá y sugiere que:

“Para garantizar una respuesta a tiempo y eficaz a estos delitos, los Estados miembros comunicarán puntos de contacto ya establecidos, que se crean cada 24 horas...”. El Parlamento Europeo ha criticado repetidamente estas formulaciones, alegando que las disposiciones como éstas son vagas o no vinculantes: “No basta simplemente con sugerir tales medidas; los Estados miembros deben estar obligados a adoptarlas”¹⁰¹. No obstante, el Consejo pasó por alto estas críticas en el texto final.

Últimamente, el debate en varios Estados miembros ha girado en torno a si resulta apropiado que la policía utilice métodos como la infiltración y la trampa en la lucha contra la pornografía infantil. En Italia, se aprobó en agosto del 2000 una nueva ley sobre pornografía infantil que permitirá a la Policía de Correo y Telecomunicaciones, a instancias del fiscal, establecer páginas web trampa y zonas de chat trampa así como utilizar falsas identidades en Internet con el fin de identificar y enjuiciar a los delincuentes¹⁰².

• Deberes de los proveedores de Internet

En un caso reciente, el antiguo presidente del proveedor de servicios de Internet “CompuServe” de Alemania fue condenado en 1998 por no bloquear el acceso a las páginas web de pornografía infantil en Internet. No obstante, fue absuelto un año después alegándose que CompuServe carecía de los medios técnicos a su alcance para bloquear dichas páginas. A pesar de esta sentencia judicial, los proveedores de servicios de Internet pueden tomar algunas medidas para combatir la pornografía infantil en sus páginas.

Además de los sistemas de filtrado y clasificación, puede que se introduzcan “jardines tapiados”, pensando especialmente en las necesidades de los más pequeños. Estos sistemas permiten a sus socios acceder a colecciones de páginas web preseleccionadas, examinadas y aprobadas por los menores (no suelen incluirse correo electrónico ni motores de búsqueda). Varios proveedores de servicios de Internet y autoridades gubernamentales ofrecen este servicio tanto a los colegios como a los usuarios particulares. Un ejemplo es “kennisnet”, que está siendo desarrollado por el Ministerio de Educación holandés y que está basado en una iniciativa nacional común; aunque se restringe la elección personal, pueden garantizarse la calidad y la seguridad¹⁰³.

Pautas para los menores

Navegación más segura 2000

- No le digas a nadie a través de Internet la dirección de tu casa, tu número de teléfono ni el nombre de tu colegio. Tampoco envíes fotografías tuyas ni quedes con nadie.
- Conviene que no envíes a nadie los datos de tu banco o de tu tarjeta de crédito sin consultar primero con tus padres o tutores. Podrían utilizar esta información para robarte.
- Es mejor que no des a nadie tu contraseña o, de lo contrario, podrían hacerse pasar por ti.
- Recuerda que las personas que contactan contigo en Internet no siempre son lo que parecen, ni siquiera aquellos con quienes te cartegas o te envías mensajes. La gente no siempre dice la verdad en Internet porque saben que nadie los ve.
- No todas las salas de chat son inofensivas, ni siquiera cuando dicen ser especiales para niños o adolescentes. Si alguien dice o escribe algo en un chat o en un correo electrónico que te hace sentir incómodo o preocupado, cuéntalo.
- No respondas nunca a mensajes groseros o insinuantes. Si recibes este tipo de mensajes o si ves fotografías de mal gusto mientras navegas por Internet, díselo siempre a tus padres o tutores. Hay organizaciones que pueden acabar con este tipo de cosas.
- Y recuerda que si alguien te hace una oferta que parece demasiado bonita para ser cierta, ¡casi seguro que es un engaño!

Otra de las áreas en las que podrían intervenir los proveedores de servicios de Internet sería en la de frenar las actividades de los agresores en las salas de chat de Internet. Una posibilidad sería exigir que los proveedores de servicios de Internet almacenaran los datos recogidos en las salas de chat durante más tiempo. En la actualidad, después de un año suele resultar imposible localizar a los agresores, ya que los datos relativos a las conexiones no pueden guardarse por mucho tiempo. Por tanto, los organismos públicos encargados de velar por el cumplimiento de la ley deben actuar con rapidez.

Por otro lado, también es posible diseñar sistemas de acceso restringido que impidan que los menores reciban mensajes de direcciones desconocidas para sus padres y establecer listas cerradas. En Francia, por ejemplo, AOL está lanzando una red especial para niños a quienes guiará un monitor.

En algunos países europeos (como Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido) se han establecido códigos de conducta que regulan el acceso de los menores a Internet, pero en general se cree que dichos códigos deberían reforzarse aclarando cuestiones como el deber de informar que tienen los proveedores de servicios de Internet y la conservación de los datos que pueden servir como pruebas.

- **sistemas de filtrado y clasificación**

Los programas de filtrado impiden que cierto tipo de materiales aparezca en la pantalla de los ordenadores en los que se han instalado dichos programas y pueden asimismo bloquear el material procedente de determinadas páginas web. Los programas de clasificación permiten identificar los contenidos que pueden resultar nocivos para los menores. Sin embargo, los sistemas actuales no son fiables^{104 105}, y hoy día tan sólo se clasifica el uno por ciento de las páginas según las indicaciones del usuario. Aunque la Comisión está financiando varias iniciativas orientadas a la mejora de las tecnologías de control, no se tiene la certeza de que vayan a resultar totalmente eficaces.

Por otra parte, tales iniciativas tienden a confiar en la buena voluntad de las empresas pertenecientes a la industria de Internet. Existen indicios de que la razón primera por la que deciden implantar sistemas de filtrado y clasificación no es su interés en proteger a los menores sino que más bien su motivación surge como parte de una estrategia más amplia encaminada a eludir una regulación externa más intrusiva del comercio electrónico. Por tanto, se teme que una estrategia basada únicamente en la autorregulación no consiga disuadir a los agresores; de hecho, algunos comentaristas sugieren que la eficacia de la autorregulación debe poder imponerse y hacerse cumplir.

6. Plan de acción para Europa

El presente informe se proponía valorar en qué medida la legislación y las iniciativas de la UE que han sido desarrolladas posteriormente –en particular el Plan de Acción Conjunto de la UE de febrero de 1997– han resultado efectivas a la hora de instar a los Estados miembros a atajar el problema de la explotación sexual infantil.

El informe revela que, aun cuando el carácter específico de la acción de los gobiernos puede variar en función de los factores económicos, sociales y culturales propios de cada país, la mayoría de las respuestas generales parecen haber seguido direcciones similares en Europa en los últimos años. Aunque, junto con la intervención de la UE, también han sido determinantes los avances internacionales (por ejemplo, el Congreso Mundial de 1996) y nacionales (como las Comisiones de Investigación y las grandes investigaciones), el marco establecido por la UE también ha desempeñado un papel esencial a la hora de asistir y animar a los gobiernos a adoptar medidas nacionales y locales.

Con todo, aunque es evidente que, en los últimos años, la explotación sexual infantil ha recibido mayor atención por parte de los gobiernos europeos y que se han adoptado medidas de gran utilidad, aún siguen negándose en muchos lugares los asuntos en cuestión. En la práctica, pese a que en muchos países se han aprobado leyes con el fin de abordar la explotación sexual infantil, en muchos de ellos –si no en todos– no se han aplicado con el suficiente rigor como para lograr que repercutieran verdaderamente en la protección de los menores.

Los datos recogidos en el presente estudio sugieren que la magnitud y la complejidad de los problemas tráficoados hacen necesaria la adopción de nuevas medidas no sólo a nivel nacional e internacional, sino también en el ámbito de la UE. Aunque la mayor parte de los abusos sexuales de menores tiene lugar en el seno de la familia y la UE no tiene competencia para intervenir directamente a ese nivel, la UE puede constituir un importante foro en el que sea posible debatir las respuestas de los Estados miembros y puede asimismo iniciar un intercambio eficaz de políticas y estrategias. Más allá de la esfera familiar, la creciente dimensión transnacional de la explotación sexual infantil atañe directamente a la UE, por lo que resulta esencial que ésta continúe fomentando y atendiendo el desarrollo de acciones contundentes y eficaces. Una vez dicho esto, resulta vital que las acciones de la UE no se centren únicamente en el elemento transnacional; se tiene constancia de que existen estrechos vínculos entre las diferentes formas de explotación sexual que deben abordarse. En particular, la atención que presta actualmente la UE –bajo el epígrafe de la explotación sexual infantil– a la tráfico, al turismo sexual y a la pornografía en Internet no debería dejar pasar por alto otros temas relacionados tales como la prostitución, el abuso organizado y el abuso en las instituciones.

Por último, es fundamental reconocer que, aunque la explotación sexual infantil es un asunto clave que exige respuestas eficaces por parte de la UE y de los gobiernos de los distintos países, este tema no debería acaparar la agenda de la UE en materia de menores en perjuicio de todos los demás. No sólo existen vínculos entre las distintas formas de explotación sexual, sino que la explotación sexual infantil está ligada también a aspectos más amplios de la política de menores que la UE no debería pasar por alto, entre ellos la exclusión social, la discriminación, y la ciudadanía y la participación. Por este motivo, aunque las principales recomendaciones del informe giran en torno a la explotación sexual infantil, éstas se sitúan en el contexto de un llamamiento a que la UE establezca una política de menores más amplia¹⁰⁶.

Las recomendaciones expuestas a continuación se centran fundamentalmente en desarrollar un “Plan de acción para Europa” pero, dada la importancia de adoptar medidas coherentes en los

distintos ámbitos, establecemos también recomendaciones nacionales que conciernen a todos los países europeos. Las recomendaciones se han clasificado deliberadamente de acuerdo con el tipo de acción prevista; con esta iniciativa se pretende mantener la atención en un enfoque integrado de la explotación sexual infantil entendida globalmente.

Ámbito europeo

Estrategia global

- En el ámbito de la UE debería establecerse un marco claro para las políticas de menores con el fin de atajar la poca notoriedad de los intereses de los menores, la escasa prioridad política y la ausencia de dirección y coordinación de políticas globales en el ámbito de la UE en relación con los menores. Este marco debería incluir un fundamento jurídico nítido en los Tratados y la incorporación del respeto hacia los principios y normas de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989.
- Deberían adoptarse medidas que reforzasen las estructuras de la UE que afectan a los menores. Entre estas medidas debería incluirse el establecimiento de una Unidad de Menores central para incrementar la concienciación sobre los temas infantiles y proporcionar liderazgo global a través de la Comisión.
- La Comisión Europea debería aspirar a desarrollar una estrategia comunitaria global coherente para combatir todas las formas de explotación sexual infantil, entre ellas el abuso sexual, la prostitución, el tráfico, el turismo sexual y la pornografía en Internet. Dicha estrategia, encabezada por el grupo de trabajo de Justicia y Asuntos de Interior de la Secretaría General, debería ponerse en marcha bajo la Presidencia sueca de la UE y debería prepararse como una contribución europea al segundo Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial de menores de 2001.
- Deberían abordarse de forma clara y global los temas relacionados con los derechos de los niños en el marco de las negociaciones relativas al ingreso en la UE mantenidas con los países candidatos de Europa central y del este, y deberían adoptarse nuevas medidas en cada Estado para garantizar la protección de los menores frente a cualquier forma de explotación. La UE debería fortalecer las iniciativas existentes para apoyar el desarrollo de leyes, políticas y estrategias en estos países.

Legislación

- La Comisión Europea debería presentar propuestas legislativas para examinar la armonización de los delitos contra menores y para unificar la forma en que se trata a los menores que son víctimas de explotación sexual en los diferentes Estados miembros.
- La Comisión Europea debería presentar su propuesta legislativa pendiente relativa a la protección temporal de las víctimas de tráfico que están dispuestas a actuar como testigos.
- El Consejo de Ministros de la UE debería adoptar una cláusula de extraterritorialidad universal que derogara el principio de “doble criminalidad”. Todos los delitos de explotación sexual infantil cometidos en el extranjero deberían ser susceptibles de enjuiciamiento.
- Las instituciones de la UE deberían desarrollar una recomendación orientada a establecer el principio de una edad de consentimiento legal mínima común en toda Europa y a exhortar a los Estados a alcanzar una definición unificada. Las leyes nacionales deberían establecer de forma clara y explícita que ningún adulto debería mantener relaciones sexuales con menores, independientemente de que crea o no que, en la práctica, el menor accedió a realizar dicha actividad.
- Dadas las grandes divergencias que existen entre los derechos nacionales en materia de pornografía infantil, los Estados europeos deberían concentrarse en establecer unas reglas mínimas exigentes, dentro del marco de la Convención sobre Ciberdelincuencia del Consejo de Europa.

Normas mínimas

Tomando como base el proyecto de establecimiento de las normas mínimas expuesto en el “Marcador” de la Comisión Europea de marzo del 2000¹⁰⁷ en materia de Justicia y Asuntos de Interior, la UE debería analizar el potencial para el establecimiento de normas/reglas mínimas para:

- a) Las sanciones penales en materia de explotación sexual infantil.
- b) La investigación de casos de explotación sexual.
- c) La protección de víctimas y testigos (especialmente en casos de tráfico sexual infantil).

Iniciativas no legislativas

- Debería prestarse más atención al establecimiento de mecanismos apropiados que disuadan a quienes abusan sexualmente de menores de solicitar trabajos con acceso a menores en otros países europeos.
- La Comisión Europea debería revisar la eficacia y la repercusión práctica de los códigos de conducta redactados con la colaboración de la industria de turismo, con vistas a fomentar su cumplimiento.
- La UE (y los Estados miembros) deberían promover una mayor concienciación del papel real y potencial que desempeña la Europol en la lucha contra la explotación sexual infantil.
- La red internacional de líneas de atención telefónica que ya existe debería implantarse también en aquellos países que aún no disponen de ella, tomando como base los buenos modelos de práctica con que se cuenta.

Investigación

- Debería instarse al Eurostat a recoger y analizar todas las estadísticas disponibles sobre la explotación sexual infantil en Europa, así como a estudiar el establecimiento de una definición común acordada entre los países europeos que sirva de base a la posterior recopilación de datos comparativos. Esta definición debería englobar todas las formas de explotación sexual (no sólo la “comercial”).
- Debería encargarse la parcelación de la investigación en “opciones” y “obstáculos” para establecer una edad de consentimiento legal mínima aplicable a la actividad sexual.
- Deberían realizarse nuevos estudios en torno a los aspectos clave del turismo sexual infantil, especialmente en los países de Europa central y del este y dentro de los Estados miembros.
- La Comisión Europea debería dirigir sus esfuerzos a difundir más ampliamente las lecciones aprendidas en materia de explotación sexual infantil a través de programas como Daphne y STOP.

Recursos

- Las instituciones de la UE deberían asignar más fondos procedentes del presupuesto de la UE a los menores. Esta financiación no sólo debería destinarse a combatir todas las formas de explotación sexual infantil, sino que también debería utilizarse para abordar los factores estructurales que influyen en la explotación sexual infantil, tales como la pobreza infantil y la falta de escolarización.
- El Consejo Europeo y los Estados de Europa central y del este deberían acordar el marco global que actualmente se está negociando para que dichos países puedan participar lo antes posible en programas comunitarios como Daphne.

- La Comisión Europea debería proponer la base jurídica de un presupuesto destinado a adoptar medidas que permitan combatir el turismo sexual infantil, de manera que los fondos destinados a tal efecto sigan estando disponibles del año 2001 en adelante.

Ámbito nacional

Estrategia global

- En todos los países europeos deberían desarrollarse Planes de acción nacionales para combatir la explotación sexual infantil antes del segundo Congreso Mundial de Yokohama de 2001. Estos Planes de acción deberían incluir objetivos específicos y mensurables así como mecanismos de seguimiento.

Legislación

- En todos los Estados deberían crearse “Comisarías de Menores” independientes con el fin de promover una reforma de políticas positiva en relación con los derechos de los niños y de iniciar investigaciones en los casos en que se han conculcado los derechos de los niños.
- La legislación estatal debería penar todas las formas de tráfico de menores, incluidas aquellas que tienen como fin la prostitución, la pornografía y los trabajos forzados, al tiempo que se respeta el derecho de entrada y salida de los menores.
- En todos los Estados debería mejorarse la situación jurídica de las víctimas infantiles de la tráfico con el fin de garantizarles la protección y seguridad adecuadas; tales medidas incrementarían las probabilidades de que prestasen declaración contra los traficantes.
- Todos los Estados deberían garantizar la aplicación de leyes extraterritoriales eficaces con el fin de asegurar que los nacionales de su territorio son enjuiciados por los delitos contra menores cometidos en el extranjero, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño (amparo frente a la explotación sexual).
- Debería aclararse la situación jurídica de las líneas de atención telefónica con el fin de que puedan proporcionar información a los organismos públicos encargados de velar por el cumplimiento de la ley sin temor a ser procesadas.

Procedimientos

- En todos los países deberían establecerse sistemas para garantizar que la policía y los empresarios puedan comprobar si una persona que desea trabajar con menores tiene antecedentes penales de delitos de carácter sexual. Tales medidas deberían verse respaldadas por otras estrategias de prevención y detección (por ejemplo, escolarización de los menores, formación del personal, relación más estrecha con los padres y procedimientos claros para dar respuesta a las denuncias).
- Todos los Estados deberían considerar la creación de registros (más que bases de datos) de los agresores de menores condenados con el fin de garantizar que las autoridades pueden controlar su paradero, así como la adopción de otras medidas destinadas a evaluar y contrarrestar los riesgos en la comunidad. Debería obligarse a los delincuentes a registrarse antes de viajar al extranjero.
- Deberían reforzarse los códigos de conducta de los proveedores de servicios de Internet y aclararse las responsabilidades de éstos (en relación, por ejemplo, con la aplicación de la ley y con la conservación de los datos que pueden servir como pruebas).

Asistencia a las víctimas

- Deberían revisarse las leyes y los procedimientos nacionales con el fin de garantizar que los menores no sufren “doble victimización” a causa de la ansiedad que pueden crearles las investigaciones sobre su caso y las comparencias ante los tribunales.
- Deberían adoptarse medidas para mejorar la asistencia a los menores que son víctimas de cualquier forma de explotación sexual, entre ellas el apoyo tanto psicológico como social y la compensación económica.

Investigación

- En todos los países europeos deberían desarrollarse estrategias de investigación globales y continuadas con el fin de estudiar la magnitud y la naturaleza de la explotación sexual infantil y los vínculos existentes entre sus diferentes formas. Las conclusiones deberían enviarse a los organismos públicos encargados de velar por el cumplimiento de la ley y a las agencias de protección del menor y utilizarse posteriormente.

Recursos

- En todos los Estados deberían proporcionarse a la policía y a las agencias de protección del menor recursos y formación suficientes en la investigación y en el tratamiento de la explotación sexual infantil. También debería ofrecerse la oportunidad de intercambiar estrategias.
- Debería mejorarse la aplicación de la ley y la cooperación en todos los ámbitos mediante la creación de unidades especiales dedicadas a combatir la pornografía infantil en Internet. En todos los Estados deberían lanzarse campañas de educación pública con el fin de ofrecer orientación práctica a los padres y a otras personas acerca de las formas más eficaces de proteger a los menores frente a los agresores sexuales tanto en el hogar como en la comunidad

¹ Se ha generado presión internacional a partir de la Conferencia para la Infancia de 1990, la Declaración de Viena para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, la Conferencia Mundial de El Cairo para la Población y Desarrollo y la Plataforma de Beijing de 1995 para las mujeres.

² Para más información, ver <http://www.focalpointngo.org>

³ La Unión Europea incluye quince países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, and el Reino Unido. No debe confundirse con el Consejo de Europa, que es una organización distinta con más miembros, centrada en la protección y promoción de los derechos humanos.

⁴ La Unión Europea incluye quince países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, and el Reino Unido. No debe confundirse con el Consejo de Europa, que es una organización distinta con más miembros, centrada en la protección y promoción de los derechos humanos.

⁵ Kelly, L., Regan, L., (2000), Rhetorics and Realities: Sexual Exploitation of Children in Europe, Unidad de Estudio del Abuso a Mujeres e Infancia, University of North London

⁶ Kane, J., (1998), Sold for Sex, Arena

⁷ International Save the Children Alliance, (1999), Children’s Rights: Reality or Rhetoric?: The UN Convention on the Rights of the Child – the first ten years, London

⁸ Estos incluyen: el derecho a la protección de toda forma de violencia física o mental mientras permanezca al cuidado de los padres o cuidadores (Artículo 19); el derecho a no ser sometido a ningún tipo de trato o castigo vejatorio o denigrante (Artículo 38); y la obligación de los gobiernos de tomar medidas que garanticen el tratamiento para niños y niñas que han sufrido conflicto armado, tortura, negligencia o explotación que posibilite su rehabilitación y reintegración social (Artículo 39)

⁹ Por ejemplo, el nuevo protocolo no hace referencia ninguna a los principios básicos del “interés superior” del niño (Artículo 3, CRC) y la obligación de tener en cuenta el punto de vista del niño en cualquier tema que le concierna (Artículo 12).

¹⁰ Artículo 4 ('Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre. La esclavitud está prohibida en todas sus formas') y Artículo 5 ('Ningún niño podrá ser sometido a tortura o trato o castigo cruel, inhumano o degradante')

¹¹ Artículo 6 ('Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas, incluyendo la legislación, para eliminar toda forma de tráfico o explotación sexual sobre las mujeres')

¹² E.g. Convención 138 de 1973 (la edad mínima para trabajar); Convención 182 de 1999 (las formas peores de trabajo infantil).

¹³ Sólo Somalia y los EEUU todavía no han ratificado la CRC.

¹⁴ Además, un informe especial sobre el tráfico de niños, la prostitución sexual infantil y la pornografía infantil es desarrollado por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los temas y casos específicos, desarrollando investigaciones en cada región y país..

¹⁵ ECPAT, (1998), Moving to Action, <http://www.ecpat.net>

¹⁶ Ruxton, S., (1999), A children's policy for 21st century Europe: first steps, Euronet, Brussels. Para más información, ver <http://eurochild.gla.ac.uk/>

¹⁷ Carta del Presidente Prodi a Mary Banotti, MEP, CHECK DATE XXX

¹⁸ European Commission, (1998), Combating child sex tourism: preliminary indications of public opinion in Europe, Eurobarometer 49, <http://europa.eu.int/en/comm/dg23/index.htm>

¹⁹ Comunicación de la Comisión del 27 de Noviembre de 1996 sobre el combate contra el turismo sexual infantil, COM(96) 547 final, Official Journal C 3, 07.01.1997. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133093.htm>

²⁰ Acción Conjunta 96/700/JHA del 29 de Noviembre de 1996 para adoptar el programa STOP encaminado a incentivar el intercambio de experiencias y programas entre las personas responsables de combatir el tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil, Official Journal L 322, 12.12.1996. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133015.htm>

²¹ Acción Conjunta 97/154/JHA de 24 de Febrero de 1997 adoptada por el Consejo en base al Artículo K.3 del Tratado de la UE concerniente a las acciones para combatir el tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil, Official Journal L 63, 04.03.1997. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133072.htm>

²² Decision No 276/1999/EC del Parlamento Europeo y del Consejo del 25 de Enero de 1999 adoptando un Plan de Acción multianual Comunitario para promover el uso seguro de internet y combatir los contenidos dañinos en la red, Official Journal L 33, 06.02.1999. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/124190.htm>

²³ Comunicación de la Comisión del 26 de Mayo de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil, COM(99) 262 final. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133094.htm>

²⁴ Decision No 293 del Parlamento Europeo y el Consejo del 24 de Enero de 2000 adoptando un programa de acción comunitario (el programa DAPHNE 2000-2003) para desarrollar medidas preventivas contra la violencia contra mujeres, niños, niñas y jóvenes, Official Journal L 34, 09.02.2000. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133062.htm>

²⁵ Decisión del Consejo del 29 de Mayo de 2000 de combatir la pornografía infantil en internet, Official Journal L 138, 09.06.2000. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133116.htm>

²⁶ El programa DAPHNE está también abierto a países dentro del área de influencia de la UE, y Chipre, Malta y Turquía.

²⁷ Las negociaciones se han desarrollado con la república Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia .

²⁸ Las negociaciones se han desarrollado con la república Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia .

²⁹ Además de la batalla contra el crimen, las áreas principales de las políticas de la Unión son : una política común de migración y asilo de la UE; un mejor acceso a la justicia y una mejor cooperación judicial entre los Estados Miembros; las fronteras y la política de inmigración; la ciudadanía de la UE ; la lucha contra la droga; una política exterior más potente.

³⁰ El grupo de Europa de la Alianza Internacional Save the Children, (1999), Vision and Reality: The Promotion of Good Practices for the Prevention of Sexual Abuse of Children in the European Union, Radda Barnen, Stockholm; International Save the Children Alliance Europe Group, (1999), Secrets That Destroy: Five European Seminars on Child Sexual Abuse and Exploitation, Radda Barnen, Stockholm.

³¹ Para más información, ver Bell, B., Ek, S., Sutton, D., (1998), Towards an EU Human Rights Agenda for Children, International Save the Children Alliance – Europe Group.

-
- ³² Ruxton, S., (2000), Separated Children Seeking Asylum in Europe: A Programme for Action, Save the Children/UNHCR
- ³³ Kelly, L., Regan, L., (2000), Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK, Police Research Series Paper 125, Home Office, London.
- ³⁴ Ruxton, S., (1999), A children's policy for 21st century Europe: first steps, Euronet, Brussels. For further detail see <http://eurochild.gla.ac.uk/>
- ³⁵ LA respuesta de Red Barnet al cuestionario, May 2000
- ³⁶ International Save the Children Alliance, (1999), Children's Rights: Reality or Rhetoric?: The UN Convention on the Rights of the Child – the first ten years, London
- ³⁷ International Save the Children Alliance Europe Group, (1999), Vision and Reality, Radda Barnen
- ³⁸ Barnaheill response to questionnaire, July 2000
- ³⁹ Dutch Ministry of Justice, (2000), Factsheet on combating sexual abuse, <http://www.minjust.nl>
- ⁴⁰ International Save the Children Alliance, (1999), Children's Rights: Reality or Rhetoric?: The UN Convention on the Rights of the Child – the first ten years, London
- ⁴¹ Respuesta al cuestionario del Centro Nacional de Recursos para los Niños Abusados Sexualmente , Noruega, Mayo 2000
- ⁴² International Save the Children Alliance, (1999), Children's Rights: Reality or Rhetoric?: The UN Convention on the Rights of the Child – the first ten years, London
- ⁴³ Respuesta de Radda Barnen al cuestionario, Mayo 2000
- ⁴⁴ Grubin, D., Webb, B., (1999), Sex Offending against Children: Understanding the Risk, Police Research Paper Series 99, Home Office, London
- ⁴⁵ Waterhouse, R., (2000), Lost in Care: Report of the Tribunal of Inquiry into the Abuse of Children in Care in the former County Council Areas of Gwynedd and Clywd since 1974, Stationary Office, London
- ⁴⁶ International Save the Children Alliance, (1999), Children's Rights: Reality or Rhetoric?: The UN Convention on the Rights of the Child – the first ten years, London
- ⁴⁷ UNICEF, (1999), Women in Transition, MONEE Regional Monitoring Report No. 6, Innocenti Centre, Florence
- ⁴⁸ Pringle, K., (1998), Children and Social Welfare in Europe, Open University Press
- ⁴⁹ Conclusiones del Comité de los Derechos del Niño sobre Bulgaria, CRC/C/15/Add.66, 24 de Enero de 1997
- ⁵⁰ Conclusiones del Comité de los Derechos del Niño sobre la República Checa, CRC/C/15/Add.81, 21 Octubre 1997
- ⁵¹ Conclusiones del Comité de los Derechos del Niño sobre Hungría, CRC/C/15/Add.87, 24 de Enero de 1998
- ⁵² Conclusiones del Comité de los Derechos del Niño sobre Eslovenia, CRC/C/15/Add.65, 27 de Noviembre de 1995
- ⁵³ Conclusiones del Comité de los Derechos del Niño sobre Ucrania, CRC/C/15/Add.42, 30 de Octubre de 1996
- ⁵⁴ Karlen, H., Hagner, C., (1996), Child sexual exploitation for commercial purposes in some Eastern European countries, ECPAT
- ⁵⁵ Organización Internacional para la Migración, incluida en UNICEF, (1999), Women in Transition, MONEE Regional Monitoring Report No. 6, Innocenti Centre, Florence
- ⁵⁶ Asesoramiento belga para el programa de la UE para los niños separados, citado en Ruxton, S., (2000), Separated Children in Europe: A Programme for Action, Save the Children/UNHCR
- ⁵⁷ Foundation of Women's Forum, (1998), Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, <http://www.qweb.kvinnoforum.se/trafficking.htm>
- ⁵⁸ Asesoramiento francés para el programa europeo de Niños Separados. Ver <http://www.sce.gla.ac.uk>
- ⁵⁹ Asesoramiento alemán para el programa europeo de Niños Separados. Ver <http://www.sce.gla.ac.uk>
- ⁶⁰ Ayotte, W., (2000), Separated Children Coming to Western Europe, Save the Children, London
- ⁶¹ International Save the Children Alliance Europe Group, (1999), Vision and Reality, Radda Barnen
- ⁶² Baro, D., (1999), Assessment on child protection in Albania (no publicado), Save the Children
- ⁶³ Asesoramiento holandés para el programa europeo de Niños Separados, citado en Ruxton, S., (2000), Separated Children in Europe: A Programme for Action, Save the Children/UNHCR
- ⁶⁴ Foundation of Women's Forum, (1998), Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, <http://www.qweb.kvinnoforum.se/trafficking.htm>
- ⁶⁵ Asesoramiento portugués para el programa europeo de Niños Separados . Ver <http://www.sce.gla.ac.uk>
- ⁶⁶ Asesoramiento español para el programa europeo de Niños Separados. Ver <http://www.sce.gla.ac.uk>

-
- ⁶⁷ Foundation of Women's Forum, (1998), Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, <http://www.qweb.kvinnoforum.se/trafficking.htm>
- ⁶⁸ Melrose, M., Barrett, D., Brodie, I., (1999), One Way Street: Retrospectives in Child Prostitution, Children's Society, London
- ⁶⁹ Kelly, L., Regan, L., (2000), Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK, Police Research Series Paper 125, Home Office, London
- ⁷⁰ Foundation of Women's Forum, (1998), Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, <http://www.qweb.kvinnoforum.se/trafficking.htm>
- ⁷¹ Foundation of Women's Forum, (1998), Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, <http://www.qweb.kvinnoforum.se/trafficking.htm>
- ⁷² O'Connell Davidson, J., Presentation at the First European meeting of the main partners in the fight against child sex tourism, 24 November 1998
- ⁷³ ECPAT Europe Law Enforcement Group, (1999), Extra-territorial legislation as a tool to combat sexual exploitation of children, Defence for Children International, Amsterdam.
- ⁷⁴ INRA (Europe), (1998), The opinion of Europeans on child sex tourism, final report, Eurobarometer 49, European Commission, Luxembourg
- ⁷⁵ Taylor, M., 'The nature and dimensions of child pornography on the internet', speech to conference on combating child pornography on the internet, Vienna, 29 Septiembre – 1 Octubre de 1999.
- ⁷⁶ Acción Conjunta 97/154/JHA del 24 February 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la UE referente a la lucha contra el tráfico de seres humanos y al explotación sexual infantil, Official Journal L 63, 04.03.1997. Resumen disponible en: www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133072.htm
- ⁷⁷ Sex Offences Review, (2000), Setting the Boundaries: Reforming the law on sex offences, Home Office, London
- ⁷⁸ Bajo el Tratado de Schengen, los estados firmantes coordinan intercambios de información en relación con terrorismo, drogas, crimen organizado e inmigración ilegal.
- ⁷⁹ Interpol desarrolla una función similar a la de Europol a un nivel global, sin embargo, se estima que el 80% de su trabajo se desarrolla en Europa.
- ⁸⁰ Thomas, T., Katz, I., Wattam, C., (1999), CUPISCO: The Collection and Use of Personal Information on Child Sex Offenders, Summary Report, National Society for the Prevention of Cruelty to Children, London
- ⁸¹ Spencer, J., (1991), Children as Witnesses, Highlights no. 104, National Children's Bureau, UK
- ⁸² Ayotte, W., (2000), Separated Children Coming to Western Europe, Save the Children, London
- ⁸³ European Commission, (1998), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament for Further Actions in the Fight against Trafficking in Women, COM (1998) 726, Brussels.
- ⁸⁴ Kelly, L., Regan, L., (2000), Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK, Police Research Series Paper 125, Home Office, London
- ⁸⁵ Kelly, L., Regan, L., (2000), Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK, Police Research Series Paper 125, Home Office, London
- ⁸⁶ Comunicación de la Comisión del 27 de Noviembre de 1996 sobre el combate del turismo sexual infantil, COM(96) 547 final, Official Journal C 3, 07.01.1997. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133093.htm>
- ⁸⁷ Acción Conjunta 97/154/JHA del 24 February 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la UE referente a la lucha contra el tráfico de seres humanos y la explotación sexual infantil, Official Journal L 63, 04.03.1997. Resumen disponible en: www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133072.htm
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133072.htm>
- ⁸⁸ Comunicación de la Comisión del 26 de Mayo de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil, COM(99) 262 final. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133094.htm>
- ⁸⁹ Conclusiones del Consejo del 21 de Diciembre de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil, 1999/C 379/01
- ⁹⁰ Ministry of Social Affairs and Health Working Group, (1999), Finnish National Action Plan: Action to Combat the Commercial Sexual Exploitation of Children, Helsinki
- ⁹¹ Comité de los Derechos y Libertades del Ciudadano, Justicia y Asuntos Internos, Informe de la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las regiones para la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil COM (1999) 262 – C5-0096/1999 – 1999/2097 (COS), A5-0052/2000 final.

⁹² ECPAT Europe Law Enforcement Group, (1999), Extra-territorial legislation as a tool to combat sexual exploitation of children, Defence for Children International, Amsterdam.

⁹³ Para más detalles, ver <http://www.asem.org>

⁹⁴ Decision No 276/1999/EC del Parlamento europeo y el Consejo del 25 de Enero de 1999 adoptando un Plan de Acción multianual comunitario para promover el uso seguro de internet combatiendo los contenidos dañinos e ilegales en la red, Official Journal L 33, 06.02.1999. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/124190.htm>

⁹⁵ La Acción de la UE en el campo puede ser analizada en el Informe Verde de la Comisión Europea sobre la protección de las minorías y la dignidad humana en los servicios de información audiovisuales (COM(96)0483) y la Comunicación sobre los contenidos dañinos e ilegales de internet (COM(96)0487). Para más detalles, ver la Decisión del Consejo del 29 de Mayo de 2000 de combatir la pornografía infantil en internet, Official Journal L 138, 09.06.2000. resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133116.htm>

⁹⁶ Iniciativa de la República de Austria con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo para combatir la pornografía infantil en internet (16 de Diciembre de 1999). Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133116.htm>

⁹⁷ Sieber, U., (1999), Kinderpornographie, Jugendschutz und Providerverantwortlichkeit im Internet, Bonn

⁹⁸ Comité de los Derechos y Libertades del Ciudadano, Justicia y Asuntos Internos, Informe de la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento europeo, el Comité Económico y Social y el informe de la República de Austria para la adopción de la Decisión del Consejo para la implementación de medidas para combatir la pornografía infantil en internet, 7 de Febrero de 2000.

⁹⁹ El Consejo de Europa no debe ser confundido con el Consejo de Ministros de la UE. El Consejo de Europa es un organismo compuesto por 41 estados miembros, que se centra en la protección y promoción de los derechos humanos y la democracia.

¹⁰⁰ Inhope Forum, Final Report on Project 98/045/c

¹⁰¹ Comité de los Derechos y Libertades del Ciudadano, Justicia y Asuntos Internos, Informe de la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento europeo, el Comité Económico y Social y el informe de la República de Austria para la adopción de la Decisión del Consejo para la implementación de medidas para combatir la pornografía infantil en internet, 7 de Febrero de 2000.

¹⁰² Ver <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/982691.htm>

¹⁰³ Davison, A., Working together for safer surfing, European Research into consumer affairs. Para más detalles en: <http://www.net-consumers.org>

¹⁰⁴ Kerr, D., (2000), Self-labelling and Filtering, Internet Content Rating for Europe. Resumen disponible en: <http://www.ispo.cec.be/iap/INCOREExec.html>

¹⁰⁵ Mathonnet, P., Lamborghini, S., Martinoli, M., (1999), Review of European third-party filtering and rating software services, IDATE. Resumen disponible en: <http://www.ispo.cec.be/iap/IDATEExec.html>

¹⁰⁶ Ruxton, S., (1999), A children's policy for 21st century Europe: first steps, Euronet, Brussels. Para más detalles ver <http://eurochild.gla.ac.uk/>

¹⁰⁷ Comunicación de la Comisión del 24 de Marzo de 2000, para revisar el progreso en la creación de un área de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la UE, COM(2000) 167 final.

¹⁰⁸ Acción Conjunta 97/154/JHA del 24 de Febrero de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la UE referente a la lucha contra el tráfico de seres humanos y al explotación sexual infantil, Official Journal L 63, 04.03.1997. Resumen disponible en:

www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133072.htm

www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133072.htm

¹⁰⁹ Sex Offences Review, (2000), Setting the Boundaries: Reforming the law on sex offences, Home Office, London

¹¹⁰ Bajo el Tratado de Schengen, los estados firmantes coordinan intercambios de información en relación con terrorismo, drogas, crimen organizado e inmigración ilegal.

¹¹¹ Interpol desarrolla una labor similar a Europol a un nivel global, aunque se estima que el 80% de su trabajo se desarrolla en Europa.

¹¹² Thomas, T., Katz, I., Wattam, C., (1999), CUPISCO: The Collection and Use of Personal Information on Child Sex Offenders, Summary Report, National Society for the Prevention of Cruelty to Children, London

¹¹³ Spencer, J., (1991), Children as Witnesses, Highlights no. 104, National Children's Bureau, UK

¹¹⁴ Ayotte, W., (2000), Separated Children Coming to Western Europe, Save the Children, London

¹¹⁵ European Commission, (1998), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament for Further Actions in the Fight against Trafficking in Women, COM (1998) 726, Brussels.

¹¹⁶ Kelly, L., Regan, L., (2000), Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK, Police Research Series Paper 125, Home Office, London

¹¹⁷ Kelly, L., Regan, L., (2000), Stopping Traffic: Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the UK, Police Research Series Paper 125, Home Office, London

¹¹⁸ Comunicación de la Comisión del 27 de Noviembre de 1996 para combatir el turismo sexual infantil , COM(96) 547 final, Official Journal C 3, 07.01.1997. Resumen disponible en:

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133093.htm>

¹¹⁹ Acción Conjunta 97/154/JHA del 24 de Febrero de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del Tratado de la UE referente a la lucha contra el tráfico de seres humanos y al explotación sexual infantil, Official Journal L 63, 04.03.1997. Resumen disponible en:

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133072.htm>

¹²⁰ Comunicación de la Comisión del 26 de Mayo de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil, COM(99) 262 final. Resumen disponible en:

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133094.htm>

¹²¹ Conclusiones del Consejo de 21 de Diciembre de 1999 sobre la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil, 1999/C 379/01

¹²² El grupo de trabajo del Ministerio de Salud y Bienestar Social, (1999), Finnish National Action Plan: Action to Combat the Commercial Sexual Exploitation of Children, Helsinki

¹²³ Comité de Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Internos, El Informe de la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones para la implementación de medidas para combatir el turismo sexual infantil COM (1999) 262 – C5-0096/1999 – 1999/2097 (COS), A5-0052/2000 final.

¹²⁴ ECPAT Europe Law Enforcement Group, (1999), Extra-territorial legislation as a tool to combat sexual exploitation of children, Defence for Children International, Amsterdam.

¹²⁵ Para más detalles, ver <http://www.asem.org>

¹²⁶ Decision No 276/1999/EC odel Parlamento Europeof y del Consejo del 25 de Enero de 1999 adoptando un plan de acción multianual comunitario para la promoción de un uso seguro de internet combatiendo los contenidos dañinos e ilegales en la red, Official Journal L 33, 06.02.1999. Resumen disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/124190.htm>

¹²⁷ La acción de la UE en este campo puede analizarse en el Informe Verde de la Comisión Europea sobre la protección de minorías y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales (COM(96)0483) y la Comunicación sobre los contenidos ilegales o dañinos en internet (COM(96)0487). Para más información, ver la decisión del Consejo del 29 de Mayo de 2000 para combatir la pornografía infantil en internet, Official Journal L 138, 09.06.2000. Resumen disponible en:

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133116.htm>

¹²⁸ Iniciativa de la República de Austria con vistas a adoptar la Decisión del Consejo para combatir la pornografía infantil en internet(16 de Diciembre de 1999). Resumen disponible en:

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133116.htm>

¹²⁹ Sieber, U., (1999), Kinderpornographie, Jugendschutz und Providerverantwortlichkeit im Internet, Bonn

¹³⁰ Comité de Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Aasuntos Internos, Informe de la Iniciativa de la república de Austris con vistas a adoptar la Decisión del Consejo de combatir la pornografía infantil en internet, 7 de Febrero de 2000.

¹³¹ El Consejo de Europa no debería confundirse con el Consejo de Ministros de la UE. El Consejo de Europa es una organización con 41 miembros que se centra en la promoción y protección de los derehcos humanos y la democracia.

¹³² Inhope Forum, Final Report on Project 98/045/c

¹³³ Comité de Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Aasuntos Internos, Informe de la Iniciativa de la república de Austris con vistas a adoptar la Decisión del Consejo de combatir la pornografía infantil en internet, 7 de Febrero de 2000.

¹³⁴ Ver <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/982691.htm>

¹³⁵ Davison, A., Working together for safer surfing, European Research into consumer affairs. Más detalles ent: <http://www.net-consumers.org>

¹³⁶ Kerr, D., (2000), Self-labelling and Filtering, Internet Content Rating for Europe. Summary available at: <http://www.ispo.cec.be/iap/INCOREexec.html>

¹³⁷ Mathonnet, P., Lamborghini, S., Martinoli, M., (1999), Review of European third-party filtering and rating software services, IDATE. Summary available at: <http://www.ispo.cec.be/iap/IDATEexec.html>

¹³⁸ Ruxton, S., (1999), A children's policy for 21st century Europe: first steps, Euronet, Brussels. For further detail see <http://eurochild.gla.ac.uk/>

¹³⁹ Comunicación de la Comisión del 24 de Marzo de 2000, para revisar el progreso en la creación de un área de "seguridad, libertad y justicia" en la UE, COM(2000) 167 final.