

**INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA ACERCA DEL PROYECTO DE ACUERDO APROBATORIO DEL “PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO RELATIVO A LA VENTA DE NIÑOS, LA PROSTITUCIÓN INFANTIL Y LA UTILIZACIÓN DE LOS NIÑOS EN LA PORNOGRAFÍA”, APROBADO POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS.**

=====

**HONORABLE CÁMARA:**

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informaros acerca del proyecto de acuerdo aprobatorio del tratado internacional denominado “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su resolución A/Res/263, de 25 de mayo de 2000, y suscrito por Chile el 28 de junio del mismo año.

**I.- ANTECEDENTES GENERALES.**

1) El Protocolo sometido a la consideración de la H. Cámara es complementario de principios jurídicos consagrados en diversos tratados internacionales de los cuales Chile es Estado Parte, como la Convención sobre los Derechos del Niño; las Convenciones de La Haya sobre Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción y los Aspectos Civiles del Secuestro Internacionales de Niños, y el Convenio N° 182 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

Además, es armónico con las disposiciones de la ley N° 19.294, que sanciona el secuestro de niños y el traslado ilícito de niños al extranjero; con las modificaciones legales que en estos momentos estudia la H. Cámara para modificar los Códigos Penal y de Procedimiento Penal en materia de delitos de pornografía infantil (boletín N° 2906-07), y con la política nacional y el plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2002, la que, según lo señala el mensaje, busca concretar a nivel de política pública los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

2.- La UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, promueve la ratificación de este Protocolo, el que entró en vigencia el 18 de enero de 2002, después del depósito del décimo instrumento correspondiente por parte de Rumania, Andorra, Bangladesh, Cuba, Islandia, Kazajstán, Marruecos, Noruega, Panamá y Sierra Leona.

A la fecha ha sido suscrito, según informaciones proporcionadas por el Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajador Claudio Troncoso, por 103 Estados y ratificado por 36, entre los que se encuentran Costa Rica, Cuba, España, Guatemala, Italia, Panamá, Perú, Santa Sede, México y Venezuela.

3.- Antecedentes proporcionados por la Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo de la Biblioteca del Congreso Nacional, respecto de los hechos y actividades ilícitos que este Protocolo se propone prevenir, reprimir o controlar, indican lo siguiente:

*== Sobre la pornografía infantil:*

“La mayoría de estudios concluyen que los niños y niñas que han sido víctimas de cualquier delito sexual, incluyendo la pornografía infantil, enfrentan heridas emocionales graves que, en el mejor de los casos, aprenderán a sobrellevar por el resto de sus días. La más común manifestación es una baja autoestima, la que redundará en el convencimiento de que sólo son capaces de funcionar en una actividad sexual como la pornografía o prostitución.

La parte legal y policial de este fenómeno tiene grandes lagunas, siendo una situación que representa enormes limitaciones o imposibilidades:

a) No existe aún un cuerpo de investigación policial especializado que pueda seguir las pistas de estos delincuentes a través de Internet.

b) La misma dinámica de las páginas de Internet que aparecen hoy, desaparecen mañana y reaparecen en otro sitio pasado mañana, hace difícil el monitoreo y la identificación del hecho y sus promotores.

c) La ausencia de tipificación de delitos y otros vacíos que muchas legislaciones tienen alrededor del mundo no permiten los procedimientos judiciales contra estos delincuentes.

Es evidente que los "comerciantes" de la pornografía infantil y juvenil han encontrado un nuevo medio, muy eficaz, para sus propósitos. Esto apunta a señalar que los consumidores de pornografía se incrementarán alrededor del mundo, así como la demanda de nuevos modelos cuyos protagonistas seguirán siendo los niños, niñas y jóvenes del mundo.”.

Hace notar, además, que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia ha aprobado en general y por unanimidad, el proyecto de ley que establece sanciones más drásticas para quienes incurran en el delito de pornografía infantil y que entrega más y mejores herramientas a las policías y los Tribunales de Justicia para combatir las redes de pedófilos que funcionan a través de Internet.

Agrega que este proyecto de ley eleva de 12 a 14 años la edad de los menores protegidos por posibles delitos sexuales; sanciona a todo aquel que intervenga en la producción de material pornográfico infantil utilizando menores de edad; el favorecimiento a la prostitución no habitual (actualmente se sanciona sólo cuando la conducta se ejecuta habitualmente o con abusos de confianza), y la difusión o distribución de materiales pornográficos. Por último, otorga facultades a las policías para intervenir comunicaciones telefónicas y grabar conversaciones.

*== Sobre la prostitución infantil:*

“Diferentes estadísticas de organismos internacionales indican que la prostitución infantil esclaviza a unos 100 millones de menores en todo el mundo y que cada año ingresa en el circuito 1 millón de niños. Un incremento que responde a las exigencias del mercado internacional.

El motor principal de la prostitución infantil en muchas zonas es el turismo sexual. Sus practicantes son también los mayores consumidores de pornografía infantil y proceden fundamentalmente de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Australia y Japón.

Según la Organización Mundial del Turismo cada año se producen más de 600 millones de viajes turísticos internacionales. Un 20% de los viajeros consultados reconoce buscar sexo en sus desplazamientos, de los cuales un 3% confiesa tendencias pedófilas; esto supone más de 3 millones de personas. Según las cifras de UNICEF, el turismo sexual infantil genera ingresos anuales de cinco mil millones de dólares para los intermediarios.

Asia es el continente más afectado por la prostitución infantil. Unos 600 mil niños son explotados en Filipinas, 300 mil en la India, 250 mil en China y 30 mil en Sri Lanka y Nepal. El Comité de Derechos del Niño denunció que entre 100.000 y 150.000 niñas y mujeres de Nepal fueron enviadas en 1995 a India para ser explotadas sexualmente. Cada año 3.000 niñas hindúes son obligadas a prostituirse por primera vez. En Tailandia la situación afecta a 80.000 menores, de las cuales 60.000 no alcanzan los 13 años. En Indonesia el 20% de las mujeres explotadas sexualmente son menores de edad.

Los tentáculos de esta red internacional se extienden desde Brasil, con 500 mil menores prostituidos hasta Estados Unidos, con 300 mil menores sometidos. En tierras cariocas se venden 40.000 niños por año para trabajar en tareas rurales. Los traficantes engañan a las jovencitas, a las que prometen trabajo doméstico y las obligan a trabajar como prostitutas. También se ha detectado prostitución infantil en Honduras, Guatemala y El Salvador, desde donde, además, se trafica menores hacia México, país en el que son vendidas a prostíbulos por 100 a 200 dólares, según denunció Casa Alianza, una ONG que defiende a los niños en peligro. En Nicaragua desaparece un niño cada tres días.

En las grandes potencias mundiales como Estados Unidos y Canadá se prostituye en la actualidad más de medio millón de menores. 20.000 se encuentran en la ciudad de Nueva York y otros 100.000 son explotados en la pornografía infantil. Según estudios realizados en Estados Unidos más del 30% de los consumidores de este tipo de pornografía terminan poniendo en práctica lo que ve en las revistas e intenta plasmarlo en fotos o en vídeo.

En España, según datos del Ministerio de Asuntos Sociales, la prostitución infantil alcanza al menos a 5.000 menores. Se han desarticulado redes de explotación de menores en Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Alicante, Pamplona, Guadalajara, Mallorca, Melilla y Canarias. Después de la última reforma del Código Penal aprobada por el Parlamento español, el turismo sexual es penado con cárcel para los españoles que abusen de niños prostituidos en otros países. Asimismo, se retoma el delito de corrupción de menores y se establecen condenas mayores para los proxenetas de niños. El Instituto de la Mujer sostiene que el 22% de las prostitutas que en la actualidad ejercen en España comenzó a vender su cuerpo antes de cumplir los 18 años.

En la mayor parte de los países del Este de Europa no existe legislación alguna contra la prostitución infantil. En Bucarest, hay cerca de 2 mil niños en la calle, que se venden por un dólar o comida. En Hungría, las adolescentes de 13 o 14 años se maquillan y venden su cuerpo en las autopistas a los conductores extranjeros de países occidentales.

Alemania es el país con mayor número de turistas sexuales y de mayor demanda de material pornográfico. Le siguen Estados Unidos, Australia, Francia y Nueva Zelanda. Más del 60% de las jóvenes prostituidas de Berlín provienen de los países del Este y, muchas veces, se contentan con una cama limpia, un poco de comida y una ducha caliente.

Los pedófilos de todo el mundo han encontrado en Internet un espacio sin restricciones y utilizan la red para comunicarse entre sí y enviarse fotografías y vídeos pornográficos infantiles.

En África Occidental y Central los menores son vendidos por sus padres por sumas que oscilan entre 14 y 40 dólares. Algunos intermediarios admitieron que colocan hasta 150 niños por año. Una red nigeriana recibía 10.000 a 12.000 dólares por llevar niños de contrabando a Nueva York, según el Servicio de Inmigración.

Los especialistas estiman que -después del tráfico de drogas, el juego clandestino y la prostitución-, la esclavitud infantil es una de las formas más lucrativas de la delincuencia transnacional organizada.”.

*== Sobre la prostitución infantil en Chile.*

“Es un tema del cual no hay muchos antecedentes. Cifras poco claras y sitios de encuentros clandestinos como las calles Suecia, Panamericana y General Velásquez abundan en el imaginario urbano y comprueban esta triste realidad.

En 1995, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), estimaban que unos cuatro mil 200 niños y adolescentes, de entre seis y 18 años practicaban el comercio sexual por presiones de terceros. Desde esa fecha no se han realizado nuevos estudios.

Aparentemente la cifra superaría actualmente los cinco mil niños, pero UNICEF estima que el número de pequeños afectados por esta sórdida realidad - en especial en el clandestinaje- llegaría a 10 mil menores.

El comercio sexual se ha incrementado en los últimos años por las nuevas formas de contacto (Internet o teléfonos celulares, que evitan la calle) y el cambio en las preferencias de los adultos, que optan por los niños, por el bajo riesgo de contagio del sida.

Este fenómeno se produce con mayor frecuencia en Santiago, Valparaíso, Arica y Concepción y en los últimos dos o tres años se incrementó el comercio sexual callejero de niños, pues las niñas han ingresado a saunas o al comercio directo.”.

*== Sobre la venta de niños.*

“La venta y la compra de niños por redes organizadas están aumentando, cada día más, dentro y fuera de los límites nacionales. La vulnerabilidad de esos niños a la explotación es mayor aún cuando llegan a otro país, donde se hallan a la merced de sus empleadores y las autoridades y donde además generalmente se corta el contacto con sus familias.

La finalidad de la trata de niños es, utilizarlos para la prostitución, para la mendicidad, para algunos trabajos en la construcción, pequeños talleres, fábricas y para el servicio doméstico. Esos niños están expuestos a

condiciones laborales peligrosas, reclusos en su lugar de trabajo y tratados como esclavos.

Se cree que existen cinco grandes redes internacionales de trata de niños, en las direcciones siguientes: de América Latina a Europa y al Oriente Medio; de Asia meridional y sudoriental a Norteamérica, al norte de Europa y al Oriente Medio; un mercado regional europeo; otro mercado regional asociado del Oriente Medio, y, por último, un mercado de exportación de niñas en África occidental.

Las diversas razones por las que existe la trata de niños son: la pobreza, la falta de fuentes de ingresos alternativas, el escaso nivel de educación y las prácticas discriminatorias. Las deficiencias en el cumplimiento de la ley, incluida la falta de voluntad política para hacerla cumplir, perpetúan el problema.

Intervienen también en él la urbanización, el consumismo, el turismo, la migración y la demanda de prostitutas. Existen grupos de niños que corren un riesgo especial: los que viven en zonas que sufren desórdenes políticos, los que viven en la penuria económica, los niños de la calle, los mendigos, los huérfanos, los que viven en barrios de tugurios y los que están marginados social y económicamente.

Las niñas son especialmente vulnerables a la explotación sexual comercial. Por ejemplo, en América Latina, los traficantes engañan a las niñas de la calle con falsas promesas de un buen empleo y se las llevan a lugares remotos de la región del Amazonas donde las mantienen cautivas y las fuerzan a trabajar en clubes nocturnos. El comercio de niños es una práctica habitual en Benin y Nigeria. Algunos de esos niños terminan en hogares nigerianos como trabajadores infantiles no remunerados, mientras que otros acaban en la prostitución.

El IPEC (Programa internacional para la eliminación del trabajo infantil) se centra en la trata de niños, y está trabajando en la elaboración de medidas preventivas y respuestas regionales a este problema que sean eficaces. Por ejemplo, en Asia se están desarrollando estrategias regionales en la subregión del Mekong y en la parte meridional del continente. La capacidad de los gobiernos y de otros grupos relacionados al tema para actuar dentro de los países está siendo reforzada gracias a una mejora de la legislación y la fiscalización, a un mayor esfuerzo de investigación y de diseminación de la información, y a un impulso de la coordinación y una creación de redes en el ámbito nacional. El fomento y el aumento de la sensibilización se realizan mediante conferencias y talleres destinados a sensibilizar a los dirigentes políticos acerca de los horrores de la trata de niños.

A nivel local, las comunidades reciben información sobre los peligros de la trata de niños a través de actividades que fomentan la sensibilización. Por ejemplo, en Nepal los programas escolares oficiales y el material de enseñanza no oficial para niños trabajadores y para los que no van a la escuela, han incorporado información que destaca el problema del trabajo infantil y la amenaza de la trata de niños.

Algunos asociados del IPEC como Maiti Nepal han organizado actividades de fomento de la sensibilización a través de la difusión de material informativo, campañas de puerta a puerta y campamentos de información destinados a comunidades particularmente vulnerables a los traficantes. Asimismo, se han establecido unos centros de tránsito y rehabilitación para asistir a los niños rescatados de la trata de niños. En Bangladesh, Brasil, Tailandia, Camboya, Filipinas y Kenya, el IPEC también apoya diferentes organizaciones que ofrecen unos servicios

integrales a las víctimas potenciales de la trata de niños. Entre esos servicios figuran la enseñanza no oficial, asesoramiento, formación profesional, análisis de las oportunidades del mercado laboral y actividades generadoras de ingresos.”.

## **II.- RESEÑA DEL CONTENIDO NORMATIVO DEL PROTOCOLO EN TRÁMITE.**

Este instrumento internacional consta de un preámbulo y de una parte dispositiva, integrada por 17 artículos.

### **1) Lo principal del preámbulo.**

En esta parte del Protocolo, los Estados formulan diversas declaraciones que explican su decisión de actuar en común para el mejor logro de los propósitos de la Convención sobre los Derechos del Niño, a fin de garantizar, especialmente, la protección de los menores contra la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Fundamentan tal decisión, entre otras consideraciones, en su preocupación por dos fenómenos propios de estos tiempos:

a) La disponibilidad cada vez mayor de pornografía infantil en la Internet y otros medios y tecnológicos modernos, frente a lo cual consideran que es necesaria una colaboración y asociación más estrechas entre los gobiernos y el sector de la Internet para controlar, el desarrollo de este tipo de propaganda pornográfica, y

b) La práctica difundida y continuada del turismo sexual, a la que los niños son especialmente vulnerables ya que fomenta directamente la venta de niños, su utilización en la pornografía y su prostitución.

### **2) Lo principal de la parte dispositiva.**

Los Estados partes se comprometen a prohibir la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; entendiéndose, para estos efectos, según sea el caso, que hay venta o prostitución, cuando el niño es transferido o utilizado en actividades sexuales, a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución; y que hay pornografía ante toda reproducción, por cualquier medio de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales (artículos 1 y 2).

Además, se comprometen a castigar penalmente los actos y actividades de venta de niños y de prostitución o pornografía infantil, tanto si se cometen dentro o fuera de las fronteras nacionales, o si se han perpetrado, individual o colectivamente; y a hacer efectiva su jurisdicción respecto de estos delitos, ya sea que se cometan en su territorio, a bordo de un buque o una aeronave que enarbolen su pabellón.

Las conductas punibles, en relación con la venta de niños, serán las de ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio un niño con fines de explotación sexual; la transferencia con fines de lucro de órganos del niño; el trabajo forzoso del niño; y la inducción indebida, en calidad de intermediario, a alguien a que preste su consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en materia de adopción.

En relación con la prostitución infantil, deberán ser sancionadas la oferta, posesión, adquisición o entrega de un niño con tal fin y respecto de la pornografía infantil deberán serlo la producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión de material que la represente.

Por otra parte, la sanción de estos actos deberá comprender la participación en grados de tentativa y de complicidad, y deberá contemplarse la normativa que permita hacer efectiva tanto la responsabilidad penal, civil o administrativa de personas jurídicas, con sujeción a los principios jurídicos aplicables en el Estado Parte (artículos 3 y 4).

Los Estados Partes también se comprometen a legislar para establecer medidas de incautación y confiscación de los bienes y medios utilizados para cometer estos delitos; así como de las utilidades obtenidas de su comisión, y para cerrar, temporal o definitivamente, los locales utilizados para cometerlos (artículo 7).

Por último, deberán adoptar o reforzar la publicidad de las leyes, de las medidas administrativas, políticas y programas sociales destinados a prevenir estos delitos; promover la sensibilización del público en general, incluidos los niños, y asegurar la asistencia apropiada a las víctimas de estos delitos, asimismo, deberán adoptar medidas para permitir la reinserción social y la plena recuperación física y psicológica de las víctimas, asegurando, también, la reparación de los daños sufridos, y el de prohibir la producción y publicación de material que haga publicidad de estos delitos (artículo 9).

En el plano de la cooperación internacional para prevenir, detectar, investigar, enjuiciar y castigar a los responsables de actos de venta, prostitución, pornografía y turismo sexual infantil, los Estados se comprometen a conceder la extradición por estos delitos, considerando que ellos están incluidos en todo tratado de extradición vigente o lo estarán en todo tratado futuro entre los Estados Partes; y si no lo hubiere, a no condicionarla a su existencia (artículo 5); además, deberán prestarse toda la asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o de extradición correspondiente a estos delitos (artículo 6).

La cooperación y coordinación se promoverá tanto entre autoridades y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, así como entre las organizaciones internacionales y comprenderá la ayuda a la recuperación física y psicológica, reintegración social y repatriación los niños víctimas de estos delitos (artículo 10).

Por último, los Estados deberán presentar un informe al Comité de los Derechos del Niño que contenga una exposición general de las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento al Protocolo. El Comité, por su parte, podrá pedir a los Estados cualquier información pertinente sobre la aplicación del Protocolo (artículo 12).

### **3) Cláusulas finales.**

Estas disponen que el Protocolo queda abierto a la firma de cualquier Estado parte de la Convención sobre los Derechos del Niño; sujeto a su ratificación o adhesión. Además, señalan que entrará en vigor 3 meses después del depósito del décimo instrumento de ratificación o adhesión (efecto ya producido el 18 enero 2001), y que él podrá ser denunciado y enmendado (artículo 13 a 16).

### **III.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.**

### **1) Personas escuchadas por la Comisión.**

La Comisión escuchó a la Directora Nacional del Servicio Nacional de Menores (SENAME), señora Delia Del Gatto R., y al Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, embajador Claudio Troncoso Repetto.

La señora Directora Nacional del SENAME sostuvo que para el Servicio la ratificación de este Protocolo reviste la mayor importancia, dado que fomenta la cooperación entre los Estados Partes para la prevención y persecución penal de conductas que vulneran de una forma grave derechos garantizados en la Convención de los Derechos del Niño, como son la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y su utilización en la pornografía.

Agregó que la problemática de reciente reconocimiento público devela una realidad que afecta a miles de niños, niñas y adolescentes, en todo el país. Informó que en Chile existen escasos estudios sobre la materia: la estimación de su magnitud debe remitirse a un estudio cuantitativo realizado por SENAME y UNICEF, e 1991, donde con base a 535 niñas detectadas en algunas regiones del país, se estimaba que podía existir una cifra nacional de 4.200 niñas víctima de explotación sexual comercial, donde no se consignaban datos acerca de niños involucrados.

Por último, señaló que SENAME ha realizado, entre otras acciones, una campaña de sensibilización sobre estos problemas; ha estado ejecutando un proyecto piloto de intervención en reparación a víctimas de explotación sexual comercial, y ha contribuido a la formulación de propuestas legislativas en materia de delitos sexuales y conexas a las materias del Protocolo.

El señor Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores proporcionó antecedentes favorables a la aprobación de este Protocolo, análogos a los proporcionados por el mensaje.

### **1) Aprobación del proyecto de acuerdo.**

El término de su estudio, la Comisión compartió plenamente los propósitos que inspiran el Protocolo sometido a la consideración de la H. Cámara, por lo que, por la unanimidad de los señores Diputados presentes, acordó recomendar su aprobación, para lo cual sugiere adoptar el artículo único del proyecto de acuerdo, con modificaciones formales de menor entidad que no se estima necesario detallar, las que se salvan en el texto sustitutivo siguiente:

***“Artículo único.- Apruébase el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/Res/54/263, de 25 de mayo de 2000, y suscrito por la República de Chile el 28 de junio del mismo año.”.***

Concurrieron a la unanimidad, con su voto favorable, las señoras Diputadas Allende, doña Isabel, e Ibáñez, doña Carmen; y los señores Diputados Jarpa, don Carlos Abel (Presidente accidental de la Comisión); Ibáñez, don Gonzalo; Kuschel, don Carlos Ignacio; Masferrer, don Juan, y Riveros, don Edgardo.

### **2) Designación de Diputada Informante.**

Esta nominación recayó, por unanimidad, en la H. Diputada ISABEL ALLENDE BUSSI.

**3) Menciones reglamentarias.**

Este instrumento internacional no contiene disposiciones que justifiquen las menciones de los ordenadas por los N°s. 2 y 4 del artículo 287 del Reglamento de la H. Cámara.

Discutido y despachado en la sesión del 13 de agosto de 2002, con asistencia del señor Diputado Jarpa, don Carlos Abel (Presidente accidental de la Comisión); de las señoras Diputadas Allende, doña Isabel, e Ibáñez, doña Carmen; y de los señores Diputados Ibáñez, don Gonzalo; Kuschel, don Carlos Ignacio; Leay, don Cristián; Masferrer, don Juan; Moreira, don Iván; Rebolledo, don Víctor, y Riveros, don Edgardo.

SALA DE LA COMISIÓN, a 13 de agosto de 2002.

FEDERICO VALLEJOS DE LA BARRA,  
Abogado Secretario de la Comisión.