

INFORME DE EVALUACIÓN FINAL DEL III PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

2010–2013



Elaborado por Ignacio Campoy Cervera. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III (Madrid)

Aprobado por el Pleno del Observatorio de la Infancia de 13 de noviembre de
2015



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1.- Presentación.
- 1.2.- Objetivos y metodología.

2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

- 2.1.- Definición de la ESI.
- 2.2.- La trata de niños, niñas o adolescentes con fines de explotación sexual.
- 2.3.- La prostitución infantil.
- 2.4.- La explotación sexual infantil en los viajes.
- 2.5.- Ciertos casos de violación, agresión sexual y abuso sexual.
- 2.6.- La pornografía infantil.
- 2.7.- Los matrimonios forzados.

3.- EVALUACIÓN DEL III PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (2010-2013).

- 3.1.-** Datos sobre la realidad de la situación de la ESI en España.
- 3.2.-** Acciones para mejorar los instrumentos de detección y manejo de la información en la prevención y protección frente a la ESI.
- 3.3.-** Acciones para la sensibilización, información y fortalecimiento de las capacidades de los niños, las niñas y los/las adolescentes, sus familias y la sociedad en general frente a la ESI.
- 3.4. -** Acciones para la formación de profesionales que han de actuar contra la ESI.
- 3.5. -** Acciones para la colaboración y coordinación entre profesionales. La consecución de sinergias de trabajo en la prevención, identificación, denuncia, protección, intervención y atención a las víctimas en la lucha contra la ESI.
- 3.6. -** Acciones directamente dirigidas a la protección de las víctimas de la ESI.



4.- CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LUCHAR CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

4.1.- Conclusiones: Algunas consideraciones sobre lo que fue la implementación del III PESI conforme a la información recogida.

4.2.- Propuestas a tener en cuenta en la elaboración de políticas que luchen contra la ESI.

4.2.1.- Consideraciones respecto a aspectos formales a tener en cuenta en la estructuración de un nuevo Plan.

4.2.2.- Consideraciones respecto a aspectos sustanciales para mejorar la lucha contra la ESI.



1.-INTRODUCCIÓN

1.1. Presentación

En el presente Informe se evalúa el *III Plan de Acción contra la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia* (en adelante, III PESI), que estuvo vigente en España durante el periodo comprendido entre el año 2010 y el 2013. El Plan fue consecuencia de un esfuerzo colectivo, que se extendía sincrónica y diacrónicamente. En este sentido, fue el resultado de la experiencia que se había acumulado en la elaboración y desarrollo de los dos Planes anteriores (2002-2003 y 2006-2009) y de los respectivos informes de evaluación; así como de la colaboración entre distintos organismos públicos, Departamentos Ministeriales, Comunidades Autónomas, y entidades privadas, coordinada por el Observatorio de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Como conclusión de ese esfuerzo común, el Pleno del Observatorio de la Infancia aprobó el III PESI en su reunión del 20 de diciembre de 2010.

El III PESI cumplía, como los dos Planes anteriores, una función fundamental para la consecución de la efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, pues la explotación sexual de la infancia y la adolescencia (a la que en adelante se hará referencia o bien con todas las palabras o bien con la sigla ESI) supone uno de los ataques más graves a dichos derechos.

Para la adecuada comprensión de la necesaria existencia del Plan, se ha de atender a las siguientes consideraciones:

- Ⓜ Es a través del efectivo ejercicio de sus derechos que los niños, niñas y adolescentes han de poder alcanzar al mayor nivel posible el libre desarrollo de sus diferentes personalidades.
- Ⓜ Todas las acciones por las que niños, niñas y adolescentes pueden ser víctimas de ESI suponen ataques directos y graves al desarrollo de sus personalidades.
- Ⓜ Las diversas acciones que se han de considerar como ESI tienen claros elementos comunes, lo que permite combatirlas a través de las mismas políticas.
- Ⓜ La eficaz articulación de políticas comunes, que permitan coordinar todos los esfuerzos de las diferentes Administraciones Públicas y otras entidades (ONGs, etc...) que trabajan en favor de la infancia, exige un Plan de acción conjunta contra la ESI.

La especificidad propia del III PESI no debe interpretarse, en ningún caso, como separación entre las medidas propuestas en el mismo y las medidas que se tomen respecto a otros ámbitos donde también se reconozcan y protejan los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por el contrario, el III PESI forma parte de una estrategia común para hacer efectivos dichos derechos. En este sentido, se coordinó de forma muy especial el III PESI con el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines



de Explotación Sexual de 2009-2012¹, así como, posteriormente, con el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2013-2016) (en adelante II PENIA).

El Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual nació con el propósito de acabar con ese tipo de trata, que supone una grave y flagrante violación de los derechos humanos, con especial atención a la explotación sexual de mujeres y niñas, principales víctimas de trata. De esta manera, resulta imprescindible su coordinación con el III PESI para el mejor logro de los objetivos comunes. De hecho, ya que el Plan Integral fue aprobado en 2010, expresamente reconoce en su texto que “se complementa con las medidas contra la trata de niñas y niños, comprendidas en el II Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia 2006-2009, aprobado en diciembre de 2005 por el Observatorio de la Infancia”. Para el seguimiento del Plan Integral se constituyó un Foro Social contra la Trata, sobre cuya actividad se volverá a hacer referencia en el apartado 3.6 del presente Informe.

En esta línea, hay que destacar que actualmente la lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual está adquiriendo una creciente importancia; como se observa, por ejemplo, en la Estrategia Española 2011-2014 contra el Crimen Organizado. Evidentemente, la Estrategia es más amplia que la lucha contra la trata de niños, niñas y adolescentes para la explotación sexual; pero en la Estrategia se marcó el tráfico, la trata y la explotación de seres humanos como una de sus siete prioridades operativas². Y, como se señala en el Informe de GRETA–párr. 69-, en España los principales esfuerzos se han hecho en muy gran medida para combatir el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual, y más en concreto de mujeres y niñas –en detrimento, no obstante, de la atención prestada a los niños en este ámbito-. En esta línea, también en el presente Informe de evaluación se prestará una especial atención a la lucha contra la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual.

Por su parte, el II PENIA tiene como principal objetivo constituir un marco de cooperación entre todas las Administraciones Públicas y los agentes sociales implicados en la protección de los derechos de la infancia, definiendo las grandes líneas estratégicas de desarrollo de las políticas de infancia, con el objetivo final de dar un efectivo cumplimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, teniendo en cuenta los derechos, pero también los deberes y responsabilidades de niños, niñas adolescentes. De esta manera, es evidente la necesaria coordinación entre el II PENIA y el

¹ En cumplimiento del mandato recogido en este Plan Integral, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha ido elaborando cada año (desde el 2010 para dar cuenta del cumplimiento del Plan en el año 2009) el correspondiente Informe de seguimiento del Plan Integral. Informes que pueden consultarse en <http://www.mssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/planIntegral/home.htm>.

En esta línea, es interesante recordar que desde el año 2009 el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos forma parte del Ordenamiento interno español, y que en septiembre de 2013 el Grupo de expertos en la Lucha contra el Tráfico de Seres Humanos (GRETA, por sus siglas en inglés) realizó un muy interesante informe sobre la primera evaluación de la implementación del Convenio en España. Informe que se encuentra accesible en http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/Reports/GRETA_2013_16_FGR_ESP_public_en.pdf.

² Puede verse al respecto en <http://www.interior.gob.es/documents/10180/1209187/Balance+2010+de+la+lucha+contra+el+crimen+organizado+y+principales+ejes+de+la+Estrategia+espa%C3%B1ola+2011-2014.pdf/a89955b0-e29e-4609-a166-78f04a469498>.



III PESI, en tanto que tienen objetivos comunes. Así, el II PENIA, además de establecer (en la medida 1.3.5.1, del Objetivo Específico 1.3, del Objetivo 1) que se ha de difundir, junto al II PENIA, el III PESI (“incluyendo versiones adaptadas al lenguaje y formato para la infancia y la adolescencia”), establece como medida concreta (medida 4.5. O4): “Desarrollar las medidas consensuadas en el III PESI, realizar su seguimiento y la evaluación del mismo, en colaboración con el Plan Integral contra la trata de Seres Humanos con fines de explotación sexual”.

Más allá de las *medidas* mencionadas, el II PENIA establece otras en las que indirecta e incluso directamente establece actuaciones en contra de la explotación sexual infantil, con las que se busca, pues, la consecución de los mismos fines que se propone conseguir el III Plan.

En este sentido, cabe destacar dos *medidas operativas* concretas y una línea de actuación:

- a) La M 1.1.7 OE1. O1, que establece el “Registro de casos de Explotación Sexual Infantil”, a través de la “Recopilación de datos para la elaboración y registro de casos de explotación sexual infantil en España en relación con el III PESI (2010-2013) incluyendo los casos de trata con los datos, entre otros, que proporciona el control directo que, a través de la Sala Coordinadora de Extranjería, recoge la Fiscalía General del Estado sobre todos los procedimientos penales por Trata de personas en nuestro país”.
- b) Y la M 3.4.3. O3, que manda “Promover la prevención del abuso o la explotación sexual de niños y adolescentes a través de la red. Ofrecer formación a los niños y adolescentes sobre las actividades y conductas que pueden constituir delito (Ciberacoso, grooming, piratería...) o cualquier consecuencia no deseadas”.
- c) Finalmente, también resulta importante, para la lucha contra la explotación sexual infantil, la atención a las situaciones a las que se refiere el O4: “Potenciar la atención e intervención social a la infancia y adolescencia en situación de riesgo, desprotección, discapacidad y/o en situación de exclusión social, estableciendo criterios compartidos de calidad y prácticas susceptibles de evaluación”; y así, en concreto, la línea de actuación que se deriva de la realización de las acciones contempladas en las medidas 4.2.1, 4.2.2, 4.2.4, 4.2.5 o 4.12.

Una última consideración respecto a este informe de evaluación final se refiere al ámbito temporal del mismo, ya que, aunque efectivamente se trata de evaluar un plan que estuvo vigente de 2010 a 2013, se ha considerado que la envergadura de las reformas legislativas desarrolladas en el momento de cierre de este informe de evaluación hacían aconsejable ampliar la revisión del mismo hasta agosto de 2015 de cara a ofrecer un análisis más útil de la lucha contra la explotación sexual infantil.

1.2. Objetivos y Metodología

El III PESI se elaboró con el objetivo principal de promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas, o posibles víctimas, de la explotación sexual, así como para la prevención, detección y adecuada atención a esa problemática. Para la consecución de ese objetivo principal, el Plan estableció 5 Objetivos Generales, o ámbitos de actuación: a) el conocimiento de la realidad de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia en España; b) la prevención y la sensibilización social



respecto a la ESI; c) la protección de los menores de edad víctimas de la explotación sexual, lo que implica actuar para prevenir, proteger y reparar a las víctimas y a sus familias; d) la actuación en el desarrollo y la adecuación del marco jurídico; e) y la incorporación de la lucha contra la ESI en las actividades que España realiza en el marco de la cooperación internacional al desarrollo.

Estos Objetivos Generales del III PESI siguen la línea marcada en el II PESI, salvo un cambio respecto al último Objetivo. En el II PESI se establecía el “fortalecimiento de las instituciones y organizaciones – públicas y privadas - que intervienen en la lucha contra la explotación sexual de menores y en su protección”. El III PESI recogía la propuesta que al respecto había realizado Save the Children en su Informe de Evaluación del II PESI de cambiar ese quinto Objetivo por uno de “cooperación internacional”, con lo que se pretendía impulsar la realización de esfuerzos concretos para la protección de la infancia y la adolescencia en un ámbito tan relevante como es el de la cooperación internacional al desarrollo. En todo caso, cabe entender que los fines perseguidos en el anterior quinto Objetivo se pretendieron conseguir con el desarrollo de los actuales Objetivos tercero, cuarto y, de forma muy especial, el segundo³.

Otro cambio significativo del III PESI respecto al Plan anterior fue la forma en que se establecieron las medidas operativas para la consecución de los Objetivos Generales. Mientras que el II PESI estableció (como se había hecho para el I PESI) Objetivos más específicos y después acciones para la consecución de los mismos, en el III PESI se optó por establecer directamente *medidas operativas*, señalándose específicamente respecto a cada una de ellas (y en esto sí se siguió el criterio del anterior Plan) qué organismo u organismos públicos eran los principales responsables de llevarlas a cabo, así como para la mayoría de ellas se identificaba qué entidades, organismos públicos y/o ONGs, podían colaborar eficazmente para la mejor realización de la medida operativa que se tratase.

Finalmente, en el III PESI se añaden (como se hizo en el II PESI) una serie de indicadores respecto a cada Objetivo General, con la idea, según propuesta realizada en el Informe de Evaluación del I PESI, de que con ellos se permitiese tener un mejor conocimiento del grado de consecución de los Objetivos, facilitando el seguimiento y la evaluación de las *medidas operativas* propuestas a través de la determinación de elementos cuantitativos y cualitativos. En la continua búsqueda de una mayor eficacia del III PESI, algunos indicadores del II PESI se mantuvieron, otros fueron reformulados y también se añadieron algunos nuevos.

³ En todo caso, respecto a ese quinto objetivo, es interesante observar que el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) señalaba, dentro de las líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para una acción eficaz sobre el terreno, “establecer o reforzar marcos regulatorios en materia de protección social de las personas migrantes a escala bilateral o regional, combatiendo activamente la trata y la explotación de las personas migrantes (...) con especial atención a la trata y explotación sexual de mujeres y niñas. Impulsar mecanismos y redes sociales transnacionales de apoyo a las familias de las personas migrantes, con especial atención a los menores”. Así como, dentro del Objetivo específico de promover la mejora de los mecanismos de protección de la infancia contra toda forma de abuso, explotación o vulneración de sus derechos, “Apoyar programas de lucha contra la discriminación y la violencia contra las niñas y los niños, la lucha contra la explotación sexual, la prevención y atención al abuso sexual infantil”. Y en el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) solo se señala, dentro de las acciones específicas para el empoderamiento de mujeres, el que “se establecerán líneas específicas para paliar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas, prestando una atención especial a situaciones de extrema dificultad, como la trata y explotación sexual o la mutilación genital femenina y sus consecuencias”.



Esa estructura del III PESI buscaba la mayor eficacia en la lucha contra la ESI, pero, a su vez, permitía un adecuado seguimiento de su grado de cumplimiento. De esta manera, el seguimiento en la realización de las *medidas operativas* propuestas permitiría obtener una información muy valiosa para valorar en qué medida el Plan ha sido importante para luchar contra la ESI y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas o posibles víctimas de explotación sexual, así como para establecer pautas más efectivas para el futuro. Conforme a ello, en el III PESI también se estableció la necesidad de realizar un seguimiento y evaluación del mismo.

El presente Informe da cumplimiento a dicho compromiso de seguimiento y evaluación del III PESI. Para ello, se ha realizado una recopilación, clasificación y análisis de la información disponible sobre el cumplimiento de las medidas operativas correspondientes. La información original fue remitida por las entidades directamente implicadas en el III PESI (Administración estatal y autonómica, así como ONGs que realizan actividades en este ámbito) durante su periodo de vigencia. Para la obtención de la información, la Subdirección General de Infancia elaboró una ficha diseñada para tal fin que, posteriormente, la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia y el Observatorio de la Infancia remitieron, en marzo de 2014, a cada una de las entidades identificadas en el III PESI como responsables o colaboradoras de las diversas *medidas operativas* propuestas. En la ficha se solicitaba a la entidad correspondiente que describiese, respecto a las medidas operativas de las que conforme al III PESI había de actuar como entidad responsable o colaboradora, las actuaciones desarrolladas durante el periodo de vigencia del Plan, los indicadores de realización, el gasto que supuso, las entidades que colaboraron en el desarrollo de la medida operativa, así como cualquier otro dato de interés.

Si atendemos al número de fichas cumplimentadas respecto a las solicitadas, es interesante reseñar que aunque se enviaron cartas con las fichas para su cumplimentación de cara a la evaluación final del III PESI, a:

- Todos los Directores Generales de Comunidades Autónomas
- Las ONGs:
 - Aldeas Infantiles,
 - Cáritas,
 - Cruz Roja,
 - FAPMI,
 - POI,
 - Unicef
- La FEMP
- Los siguientes Departamentos ministeriales:
 - -Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
 - -Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
 - -Ministerio de Empleo y Seguridad Social
 - -Ministerio de Industria, Energía y Turismo
 - -Ministerio del Interior
 - -Ministerio de Justicia
 - -Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación)



Se ha recibido información de las siguientes Comunidades Autónomas:

- Aragón,
- Asturias,
- Cantabria,
- Castilla y León,
- Comunidad de Madrid,
- Islas Baleares,
- Galicia,
- La Rioja,
- Murcia,
- Valencia;

De las ONGs:

- Cruz Roja,
- FAPMI,
- Fundación Vicki Bernadet,
- Aldeas Infantiles
- UNICEF;

De los Departamentos ministeriales:

- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte,
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social,
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo,
- Ministerio del Interior,
- Ministerio de Justicia,
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Delegación del Gobierno para la Violencia de Género);

Y del Consejo General del Poder Judicial.

La respuesta dada por las diferentes entidades a dicho requerimiento de información ha sido esencial, pero fue muy desigual. Para el presente Informe de Evaluación se ha tenido que proceder a un proceso de análisis y reelaboración de dicha información y, en algunas ocasiones, también se ha añadido una información nueva, que se ha considerado pertinente para dar cuenta del cumplimiento de la medida operativa correspondiente.

La información dada por las diferentes entidades ha constituido la base para la elaboración del presente Informe de Evaluación final. Posteriormente, el 7 de mayo de 2015, se celebró el Grupo de Trabajo para la evaluación del III PESI, tal y como acordó el Pleno del Observatorio de la Infancia de 9 de junio de 2014. En esta reunión se completó el presente Informe, recibiendo las observaciones, entre otras, de Andalucía, Canarias, Castilla La Mancha o Madrid.

En todo caso, la información dada por las entidades ha sido reelaborada, completada o ampliada a través de consultas a otras fuentes, teniéndose siempre presente que el objetivo esencial de este



Informe es la evaluación del seguimiento de los Objetivos y medidas operativas que se establecieron en el III PESI.

Para la presentación de toda esa información, este Informe se divide en tres apartados claramente diferenciados. En el primero se realiza el necesario análisis conceptual de lo que significa cada uno de los hechos cuya comisión supone incurrir en la explotación sexual de la infancia o la adolescencia. En el segundo se realiza el análisis de la situación de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia en España, donde también se evaluará el grado de ejecución de las medidas operativas establecidas en el III PESI, el avance hacia los objetivos planteados y las dificultades encontradas. Y en el tercero se señalan unas conclusiones generales del estudio realizado y, conforme a ello, se elabora una propuesta de líneas de políticas públicas para abordar la explotación sexual de la infancia y la adolescencia.

2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

2.1. Definición de explotación sexual de la infancia y la adolescencia

No existe una definición que pueda considerarse oficial o definitiva de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia. Las acciones que comprende, o a las que se refiere, pueden ser diversas, así como los requisitos que se señalan para que la podamos distinguir de otros conceptos afines.

En general, se considera apropiada la definición que figura en la Declaración y Programa de Acción del I Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, (Estocolmo, 1996)⁴: “La explotación sexual comercial de los niños es una violación fundamental de los derechos del niño. Esta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud”. Y es que en esa definición existen elementos que son esenciales para la definición de la explotación sexual de la infancia, aunque también es cierto que otros quedan más abiertos al debate.

En este sentido, se ha de considerar la concurrencia de los siguientes elementos esenciales para encontrarnos ante un caso de explotación sexual infantil, en la comprensión de que los dos últimos han de darse simultáneamente y que de producirse ya necesariamente estaría concurriendo el primero:

- La explotación sexual de la infancia y la adolescencia siempre supone una violación grave de los derechos del niño, niña o adolescente.

⁴ En todo caso, hay que tener presente que las críticas que recibió la vinculación que se hacía entre la explotación sexual y las actividades comerciales, hizo que se suprimiese este último término de la ESI en el II Congreso Mundial, que se celebró en Yokohama en 2001.



- Ⓢ En la explotación sexual infantil el niño, la niña o adolescente es tratado como un objeto sexual; es decir, es utilizado para la satisfacción sexual de terceras personas.
- Ⓢ En la explotación sexual infantil el niño, la niña o adolescente es utilizado como una mercancía; es decir, su utilización como objeto sexual supone para alguien -que también puede ser el propio niño, niña o adolescente- algún tipo de ganancia o beneficio, que no tiene por qué ser económico.

De esta manera se puede entender que la explotación sexual de la infancia y la adolescencia es una violación grave de los derechos del niño que se produce siempre que un niño, una niña o un/una adolescente es tratado como un objeto sexual y una mercancía.

Más allá de esos elementos esenciales, las distintas formas de explotación sexual están abiertas a debate. Considerar esenciales otros requisitos más, como puede ser que se produzca abuso sexual, o que haya un intercambio económico, etc, puede ayudar a delimitar el concepto de ESI, pero a riesgo de dejar fuera de la definición de ESI casos que no querríamos dejar de considerarlos como explotación sexual infantil, como son aquellos en que los que se obtenga un beneficio en especie, o cuando no exista ninguna remuneración o retribución, pero en los que igualmente se utiliza al niño, niña o adolescente como un objeto y una mercancía para actividades sexuales.

En todo caso, la definición orientativa que se ha señalado, conforme a los elementos esenciales referidos, permite comprender que hay que considerar ESI: la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual; la prostitución infantil; la explotación sexual infantil en los viajes; ciertos casos de violación, agresión sexual y abuso sexual; la pornografía infantil; y los matrimonios forzados. De nuevo, ninguna de las definiciones de estos conceptos está exenta de polémica y en todas ellas se puede encontrar una zona de claridad, en la que existiría un consenso generalizado sobre los actos que engloban, pero también una zona de penumbra, en la que queda más confusa la identificación de algunos actos como explotación sexual infantil. Procurar que esa zona de penumbra se reduzca al mínimo posible es una importante tarea a realizar.

2.2. La trata de niños, niñas o adolescentes con fines de explotación sexual

Existe trata con fines de explotación sexual cuando se produce la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de una persona, o haya intercambio o transferencia de control sobre la misma, con fines de explotación sexual, ya sea en territorio español, desde España, en tránsito o como destino.

En este punto sigue siendo necesario diferenciar entre la trata de seres humanos (dentro de la cual estaría la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual) y el tráfico ilícito de inmigrantes (conforme al cual el inmigrante realiza un pago al traficante que le ayuda a cruzar ilegalmente una frontera).



Para que exista la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual no es necesario que se produzca engaño, amenaza, intimidación, coacción, violencia, abuso de autoridad o una situación de necesidad o vulnerabilidad; asimismo el consentimiento de la víctima no tendrá efecto alguno. Y, desde la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015), mediante la que se incorpora a nuestro Derecho la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, también se consideran, como otras formas de cometer el delito de trata, la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima.

En este sentido ha sido muy importante la aprobación, durante el periodo de vigencia del III PESI, del **artículo 177 bis de nuestro Código Penal, conforme a la L.O. 5/2010, de 22 de junio**, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE de 23 de junio y en vigencia desde el 23 diciembre de 2010), al tipificarse en el mismo la trata de seres humanos como delito independiente, y donde se señala como agravante de la pena el que la víctima sea menor de edad⁵. Será, por consiguiente, a partir del año 2011 cuando se empieza a disponer de cifras relativas a los procedimientos judiciales incoados por este nuevo tipo penal de trata de seres humanos con fines de explotación sexual; y ya en 2012 se dictaron las dos primeras Sentencias (por las Audiencias Provinciales de Barcelona –26 de noviembre- y de Madrid –26 de diciembre) que aplicaban el artículo 177 bis por delitos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual referidos a hechos que se desarrollaron en el año 2016.

Por otra parte, es también importante reseñar la conexión que se hace en la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, entre la trata y otra de las modalidades de explotación sexual: los matrimonios forzados, al incluirse explícitamente, en ese artículo 177 bis CP, la celebración de matrimonios forzados como una de las finalidades que supone la tipificación del delito de trata de seres humanos.

⁵ Artículo que, en todo caso, como se apunta en el texto principal, ha sido objeto de modificación en la citada L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con el fin, como se señala en el propio Preámbulo, de realizar una completa transposición de la Directiva 2011/36/UE, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

⁶ En todo caso, hay que ser conscientes de que los hechos producidos con anterioridad a diciembre de 2010 también pudieron ser castigados conforme a la normativa anterior. En esta línea, en la *Memoria presentada por el Gobierno de España, de conformidad con las disposiciones del artículo 22 de la constitución de la organización internacional del trabajo, desde el 1 de junio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2013, acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999* (pp. 7-8), se señalaba que “De hecho, frente a un único procedimiento abierto en el año 2010, a lo largo del 2011 se produjo la apertura de 44 procedimientos judiciales, en su mayoría respecto de la modalidad de explotación sexual. Este incremento no es representativo de un aumento de la incidencia social de este delito en la misma proporción, sino que se debe principalmente a su reciente implantación en nuestro ordenamiento penal. En efecto, el artículo 177 bis CP entró en vigor en diciembre de 2010, por lo que hasta dicho año la mayor parte de las conductas calificables de trata de seres humanos quedaron encuadradas en tipos penales de análoga significación, tales como los relativos a inmigración ilegal, detención ilegal, prostitución coactiva, contra los derechos de los trabajadores o atentados contra la integridad moral”.



2.3. La prostitución infantil

Por prostitución infantil⁷ se entiende, conforme al artículo 2. b) del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en la pornografía (mayo, 2000) vigente en España desde el 18 de enero de 2002, “la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución”; y conforme al artículo 2. d) de la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, “la utilización de un menor en actividades sexuales en las que se entregue o prometa dinero u otra forma de remuneración o contraprestación como pago por la participación del menor en actos de carácter sexual, independientemente de que el pago, la promesa o la contraprestación se entregue o se haga al menor o a un tercero”.

Se ha de entender, por ello, que la lucha contra la prostitución infantil supone luchar tanto contra toda acción que induzca, promueva, favorezca o facilite la prostitución de una persona menor de edad, cuanto que suponga cualquier forma de lucro que se obtenga con ello o suponga una explotación de algún otro modo a un menor o para estos fines (actividades que tipifica como delito el artículo 188.1 CP, tras la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal). Aunque, en este sentido, habrá de entenderse que, entre esas actividades que se han de perseguir, se incluye toda aquella que suponga, de cualquier manera, solicitar, aceptar u obtener, a cambio de una remuneración o promesa, una relación sexual con persona menor de edad (actividades a las que se refería el antiguo artículo 187.1 CP conforme a la redacción que le dio la L.O. 5/2010, de 22 de junio, de modificación del Código Penal).

2.4. La explotación sexual infantil en los viajes

Con explotación sexual infantil en los viajes se hace referencia a lo que se ha venido denominando como “turismo sexual”. Este último término hace un uso inadecuado de la palabra turismo y habría que eliminarlo, pues vincula un sector de actividad como el turismo a los actos delictivos y criminales

⁷ En el Informe de Evaluación del II Plan Nacional Contra la Explotación Sexual de la Infancia y Adolescencia (2006-2009) se rechazó explícitamente la utilización de este término por considerarse que vulnera los derechos de la infancia, por lo que se hablaba de “Utilización de niños, niñas y adolescentes en relaciones sexuales remuneradas”. Y cuando se exponían las manifestaciones existentes de ESI se señalaba “el llamado turismo sexual o explotación sexual infantil en los viajes” como uno de los medios por los que se realizaba la utilización de niñas, niños y adolescentes en relaciones sexuales remuneradas. Sin embargo, se entiende que ayuda a comprender mejor la realidad la separación, como dos actividades diferentes, entre la prostitución infantil y la explotación sexual infantil en los viajes, por más que ambas se encuadren dentro de la utilización de niños, niñas o adolescentes en relaciones sexuales en las que son utilizados como mercancías y objetos sexuales. Y es que reconvertir la prostitución infantil en “Utilización de niños, niñas y adolescentes en relaciones sexuales remuneradas” puede ser una fuente de confusiones que convendría evitar.

⁸ Las modificaciones que en este sentido ha introducido la nueva ley tienen como objetivo, según se señala en el Preámbulo, que, en los delitos contra la prostitución, se establezca una separación más nítida entre los comportamientos cuya víctima es una persona adulta de aquellos otros que afectan a menores de edad, elevándose en este caso las penas previstas con el fin de armonizar las legislaciones europeas, así como se introducen nuevas agravantes para combatir los supuestos más lesivos de prostitución infantil.



que suponen la explotación sexual de niños, niñas o adolescentes que se realizan con ocasión de un viaje.

Por explotación sexual infantil en los viajes se entienden todas las actividades realizadas por una persona o grupo de personas que se traslada, dentro del propio país o fuera de sus fronteras, y mantiene cualquier tipo de relación sexual, en el lugar de destino, con un niño, una niña o un/una adolescente, que es tratado como un objeto sexual y una mercancía.

La explotación sexual se comete cuando el acto se realiza con ocasión de un viaje, tanto si el que viaja tenía intención previa de mantener dichas relaciones sexuales como si no.

En cuanto a la lucha contra la explotación sexual infantil en los viajes durante el periodo de vigencia del III PESI, se puede destacar aquí la participación del Cuerpo Nacional de Policía en el Proyecto HAVEN para la lucha contra el turismo sexual⁹, así como las diferentes acciones realizadas por FAPMI-ECPAT España y UNICEF, entre otros, además de ECPAT Internacional (organización internacional que trabaja para el Final de la Prostitución Infantil, Pornografía Infantil y Tráfico de Niños con Propósitos Sexuales). Entre estas acciones, cabe destacar la promoción en España por parte de FAPMI-ECPAT España del Código de Conducta para la protección de los niños frente a la explotación sexual en el turismo y la industria de viajes¹⁰, con el apoyo de la Organización Mundial de Turismo y UNICEF. Se trata, de un instrumento autoregulatorio que, en base a los datos disponibles a finales de 2013, ha sido suscrito por 1.260 compañías en 51 países diferentes.

2.5. Ciertos casos de violación, agresión sexual y abuso sexual

Si como antes se ha mencionado, son casos de ESI aquellos en los que niños, niñas o adolescentes son utilizados como mercancía y objeto de satisfacción sexual de terceras personas, parece claro que haya que considerar como casos de ESI algunos actos que entran dentro de los tipos penales de violación, agresión sexual y abuso sexual; aunque no todos los casos de violación, abuso sexual o agresión sexual puedan ser considerados explotación sexual, ya que para ello la víctima ha debido ser utilizada como una mercancía¹¹.

En este punto vuelven a ser importantes tanto la L.O. 5/2010, de 22 de junio, cuanto la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por las que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Mediante la L.O. 5/2010, de 22 de junio, se traspone la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, con la incorporación del Capítulo II bis, del Libro II, del Título VIII, que se denomina “De los

⁹ Como se informa en el Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Najat Maalla M'jid, “en noviembre de 2010 se puso en marcha el Proyecto HAVEN (Halting Europeans Abusing Victims in Every Nation) de la Oficina Europea de Policía (Europol) para detectar a los delincuentes procedentes de la Unión Europea que viajan para mantener contactos sexuales con niños, desbaratar sus planes y, en definitiva, establecer un sistema de notificación permanente y proactivo sobre los delincuentes sexuales europeos que viajan a otros países” (A/HRC/22/54, de 24 de diciembre de 2012, párrafo 56)

¹⁰ Accesible en [http://www.unicef.org/lac/1.CODIGO_CONDUCTA_PROTECCION_ESC\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/1.CODIGO_CONDUCTA_PROTECCION_ESC(1).pdf).

¹¹ Conforme al artículo 178 CP la agresión sexual se comete por atentar contra la libertad sexual de otra persona, utilizando violencia o intimidación; conforme al 179, se comete una violación cuando la agresión sexual consiste en acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal, o introducción de miembros corporales u objetos por alguna de las dos primeras vías; y conforme al artículo 181.1 se comete un abuso sexual cuando se atenta contra la libertad o indemnidad sexual de otra persona sin que haya habido violencia o intimidación, ni consentimiento.



abusos y agresiones sexuales a menores de trece años”. Esta reforma introduce importantes novedades, como la pena de la privación de la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento cuando los padres, tutores, guardas o acogedores sean condenados por los delitos contra la libertad o indemnidad sexual de sus hijos o tutelados¹².

Y mediante la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, por una parte, se introducen modificaciones en los delitos contra la libertad sexual para llevar a cabo la transposición de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo¹³; siendo la novedad más importante la elevación de la edad del consentimiento sexual de los trece a los dieciséis años, pasando, así, a ser considerados como abuso sexual, conforme a la nueva redacción del artículo 183.1 CP, los actos de carácter sexual realizados con una persona menor de esa edad (siempre teniendo en cuenta, conforme al artículo 183 quater, que el consentimiento libre del menor de dieciséis años excluirá la responsabilidad penal cuando el autor sea una persona próxima al menor por edad y grado de desarrollo o madurez). De esta manera, como se señala en el Preámbulo de la propia L.O. “la realización de actos de carácter sexual con menores de dieciséis años será considerada, en todo caso, como un hecho delictivo, salvo que se trate de relaciones consentidas con una persona próxima al menor por edad y grado de desarrollo o madurez. Y se establecen agravaciones si, además, concurre violencia o intimidación, o si los abusos consisten en acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal, o introducción de miembros corporales u objetos por alguna de las dos primeras vías. En el caso de los menores de edad –de menos de dieciocho años– pero mayores de dieciséis años, constituirá abuso sexual la realización de actos sexuales interviniendo engaño o abusando de una posición reconocida de confianza, autoridad o influencia sobre la víctima”.

Y, por otra parte, la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, con el fin de incorporar las previsiones del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007 y ratificado por España el 22 de julio de 2010, y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, regula, en un nuevo artículo 129 bis, la posibilidad de que el juez o el tribunal, siempre que se den los dos requisitos de haberse cometido un delito grave contra (entre otros que se señalan) la libertad o la indemnidad sexual y de haber riesgo relevante de reiteración delictiva, acuerde la realización de análisis y la inscripción de identificadores de ADN, que proporcionen información genética reveladora de la identidad del condenado y de su sexo, en la base de datos policial.

¹² En concreto, el nuevo artículo 192.3, establece que “El Juez o Tribunal podrá imponer razonadamente, además, la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de los derechos de la patria potestad, tutela, curatela, guarda, empleo o cargo público o ejercicio de la profesión u oficio, por el tiempo de seis meses a seis años, o bien la privación de la patria potestad”.

¹³ De forma paralela al título de dicha Directiva, la Ley Orgánica modificó también la rúbrica del Capítulo V del Título VIII del Libro II, pasando a ser: “De los delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores”. No obstante, conforme a lo que se viene señalando en este Informe, no parece acertado ni el título de la Directiva ni el consiguiente cambio de la rúbrica de dicho Capítulo V realizado por la ley, pues, por una parte, la explotación sexual infantil también abarca la pornografía infantil y ciertos casos de abusos sexuales, y, por otra, la explotación sexual también abarca a la prostitución infantil y con el término “corrupción de menores” se alude a delitos que también caen dentro del ámbito que aquí se señala como explotación sexual de la infancia y la adolescencia; así como, en todo caso, hay más casos de explotación sexual infantil que los que se señalan en la Directiva y en el Capítulo V.



2.6. La pornografía infantil

Utilizar el término pornografía infantil para referirse a una de las manifestaciones de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia es una opción no exenta de problemas. De hecho, en el Informe de Evaluación del II PESI (2006-2009) se rechazó explícitamente la utilización de este término por considerarlo “inapropiado dentro del enfoque de derechos de la infancia”, optándose por utilizar “mayoritariamente la expresión imágenes de abuso sexual de niños, niñas y adolescentes en Internet considerando que describe el fenómeno de una forma más fidedigna”¹⁴. Un criterio que hizo suyo el III PESI, que también señala como manifestación de la ESI “Imágenes de abuso sexual de niños, niñas y adolescentes en Internet”, y que, por consiguiente, ha sido tenido en cuenta en las actividades realizadas en este periodo y en este Informe de Evaluación.

No obstante, dicha terminología adolece de otros problemas que pueden dificultar, más que el término pornografía infantil, la comprensión de lo que se quiere decir con esta manifestación de la explotación sexual infantil¹⁵. Por una parte, se habla de abuso sexual, cuando la explotación sexual abarca más actividades que las del abuso sexual, y, por otra, pudiera parecer que se circunscribe a Internet como medio de transmisión de las imágenes, cuando es claro que, pese a la importancia de Internet en nuestros días, existen otros medios de transmisión de dichas imágenes que representan explotación sexual.

En este sentido, el artículo 2. c) del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños y niñas, la prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en la pornografía entiende por pornografía infantil “toda representación, 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”. Y, conforme al artículo 2. c) de la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, la pornografía infantil comprende “i) todo material que represente de manera visual a un menor participando en una conducta sexualmente explícita real o simulada, ii) toda representación de los órganos sexuales de un menor con fines principalmente sexuales, iii) todo material que represente de forma visual a una persona que parezca ser un menor participando en una conducta sexualmente explícita real o simulada o cualquier representación de los órganos sexuales de una persona que parezca ser un menor, con fines principalmente sexuales, o iv) imágenes realistas de un menor participando en una conducta sexualmente explícita o imágenes realistas de los órganos sexuales de un menor, con fines principalmente sexuales”. Una definición, la de la Directiva 2011/93/UE, que ha sido recogida, tal cual, en la nueva redacción que del artículo 189 CP ha realizado la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Las dos definiciones anteriores parecen más completas sobre lo que son todas las actividades que cabe considerar dentro de esta manifestación de la ESI, y ambas utilizan el término pornografía de manera acorde a lo que se reconocerá en las dos primeras acepciones del término de la XXIII edición del

¹⁴ Save the Children, Evaluación del II Plan Nacional Contra la Explotación Sexual de la Infancia y Adolescencia (2006-2009). Informe técnico y consulta a niños, niñas y adolescentes, Save the Children, Madrid, 2009, p. 13.

¹⁵ También, aunque no referido en concreto a los niños, niñas y adolescentes, el reciente artículo 117bis.1.b) incluye la pornografía dentro de la explotación sexual.



Diccionario de la lengua española de la RAE: “Presentación abierta y cruda del sexo que busca producir excitación” y “Espectáculo, texto o producto audiovisual que utiliza la pornografía”.

De esta manera, hay que considerar como pornografía infantil toda actividad que suponga una exhibición, por cualquier medio, del sexo o de actividades sexuales en las que participen, de manera real o simulada, niños, niñas o adolescentes y que busquen producir una excitación. Lo que incluye, pues, tanto la realización de las actividades que constituyen en sí pornografía, cuanto la transmisión o tenencia del producto de las mismas. Por lo tanto, se considera como pornografía infantil, toda actividad que suponga:

- Ⓜ Captar o utilizar a personas menores de edad con fines o en espectáculos exhibicionistas o pornográficos, tanto públicos como privados.
- Ⓜ Elaborar cualquier clase de material pornográfico, cualquiera que sea su soporte, con imágenes o voces de personas menores de edad o en el que, no habiendo sido utilizada directamente una persona menor de edad, se emplee su voz o imagen alterada o modificada.
- Ⓜ Financiar u obtener ganancias de cualquiera de estas actividades.
- Ⓜ Producir, vender, distribuir, exhibir, ofrecer o facilitar la producción, venta, difusión o exhibición, por cualquier medio, de material en cuya elaboración hayan sido utilizadas personas menores de edad o en el que, no habiendo sido utilizada directamente una persona menor de edad, se emplee su voz o imagen alterada o modificada.
- Ⓜ La adquisición o posesión de ese material pornográfico para esos fines o para su propio uso, aunque el material tuviere su origen en el extranjero o fuere desconocido¹⁶.

De esta manera, y como en los demás casos de ESI, la lucha contra la pornografía infantil supone luchar contra toda aquella actividad u omisión que de cualquier manera facilite alguna de esas actividades que cabe considerar como pornografía infantil; como es el caso, castigado en el actual artículo 189.4 CP con la pena de seis meses a dos años de prisión, de asistir a sabiendas a espectáculos exhibicionistas o pornográficos en los que participen personas menores de edad.

En todo caso, como queda dicho, en nuestra sociedad hay que prestar una atención especial a la utilización de Internet para la explotación sexual de la infancia y la adolescencia, pero también a otros nuevos sistemas de comunicación, como son las redes sociales. Estos nuevos medios de comunicación pueden ser utilizados para cometer actividades que caen dentro de la pornografía infantil, pero también de las demás manifestaciones de ESI. En esta línea, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, modificadora del Código Penal, se hace eco de esta realidad, y así, se señala en el Preámbulo que “se incluye un nuevo apartado para sancionar a quien acceda a sabiendas a este tipo de pornografía por

¹⁶ Por lo que ha de entenderse que constituye pornografía infantil la realización de todas las actividades a las que se refiere el artículo 189 CP, aunque puedan considerarse dentro del tipo penal de la corrupción de menores.



medio de las tecnologías de la información y la comunicación, en la conciencia de que las nuevas tecnologías constituyen una vía principal de acceso a los soportes de la pornografía. Por esta misma razón, se faculta expresamente a los jueces y tribunales para que puedan ordenar la adopción de medidas necesarias para la retirada de las páginas web de internet que contengan o difundan pornografía infantil o, en su caso, para bloquear el acceso a dichas páginas”. Y en la misma línea, al ser consciente el legislador de la necesidad de proteger a las personas menores de edad “frente a los abusos cometidos a través de internet u otros medios de telecomunicación, debido a la facilidad de acceso y el anonimato que proporcionan”, se castiga, en el nuevo artículo 183 ter CP, al que a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación contacte con una persona menor de dieciséis años tanto si es para concertar un encuentro con el mismo a fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en los artículos 183 y 189, siempre que tal propuesta se acompañe de actos materiales encaminados al acercamiento (que antes se castigaba en el artículo 183 bis, pero respecto a los menores de 13 años), como si es para embaucarle para que le facilite material pornográfico o le muestre imágenes pornográficas en las que se represente o aparezca una persona menor de edad.

2.7. Los matrimonios forzados

Con el término “matrimonios forzados” se hace referencia a aquellos supuestos en los que al menos uno de los cónyuges es menor de edad y no presta de forma libre su consentimiento matrimonial.

Todo matrimonio forzado es una manifestación de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia. Pues siempre supone una violación fundamental de los derechos de los niños; el niño, la niña o el/la adolescente es tratado como un objeto sexual, ya que, aparte de que pueda satisfacer otras pretensiones e intereses, también se entiende que ha de dar satisfacción sexual al cónyuge; y es utilizado como una mercancía, pues siempre se fuerza el matrimonio con la esperanza de obtener con el mismo algún tipo de ganancia o beneficio por quien lo fuerza y/o lo contrae.

En principio cabe entender que todo matrimonio infantil es un matrimonio forzado. Aunque en España, conforme a lo regulado en los artículos 45, 46 y 317 del Código Civil (en adelante CC), pueden contraer matrimonio los mayores de dieciséis años si son menores emancipados; es decir que también podrán dar de forma libre su consentimiento matrimonial los menores de edad emancipados, siendo así que la emancipación sólo se podrá obtener por concesión de quienes ejerzan la patria potestad cuando el menor tenga dieciséis años cumplidos y la consienta¹⁷. Es decir, que todo matrimonio realizado con un menor de edad no emancipado es, de por sí, un matrimonio forzado. Y en los casos en que se esté ante este supuesto, habrá de comprobarse que, de facto, en el caso concreto, se ha prestado de forma libre el consentimiento, pues si no ha sido así también habrá sido un matrimonio forzado.

¹⁷ Una realidad que ha introducido la reciente Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (BOE núm. 158, de 3 de julio), con la modificación (en el apartado dos de la disposición final primera) del artículo 48 CC, que supuso a eliminación de la posibilidad, que antes se contemplaba, de que a partir de los catorce años un Juez de Primera Instancia pudiese dispensar el impedimento de la edad para contraer matrimonio.



Por otra parte, de manera análoga a los otros supuestos de explotación sexual, la lucha contra los matrimonios forzados ha de entenderse de la forma más amplia posible. Es decir, se ha de considerar que caen dentro de este concepto todas las actividades que conducen al matrimonio forzado y una vez realizado el mismo, todos los actos que se puedan asimilar a los matrimonios y puedan considerarse forzados, aunque no sean reconocidos oficialmente por el Derecho español, pero que produzcan similares situaciones de hecho para los contrayentes (lo que incluye, pues, matrimonios ilegales, fraudulentos, uniones realizadas conforme a los ritos de un grupo social o cultural, etc; y los matrimonios que puedan considerarse forzados y se realicen entre españoles, entre extranjeros y españoles, entre extranjeros en España o entre españoles en países extranjeros (donde puede que tengan otra concepción del matrimonio infantil, pero que, en su caso, ha de ser igualmente considerado como un acto de ESI si es un matrimonio forzado conforme a los criterios antes expuestos).

En todo caso, es muy importante destacar que, si bien en todas las manifestaciones de explotación sexual existe una mayor incidencia respecto a las niñas y las adolescentes que respecto a los niños y los adolescentes, en el caso de los matrimonios forzados esa diferencia es todavía mucho más amplia. Por eso, si siempre se ha de tener en cuenta la perspectiva de género en cualquier medida operativa que se adopte para luchar contra la explotación sexual de la infancia y la adolescencia, en el caso de los matrimonios forzados es absolutamente necesario articular medidas operativas específicas que protejan a las niñas y las adolescentes frente a esta práctica.

En el Informe de Evaluación del II PESI se mencionó a los “matrimonios forzados con fines sexuales” como un de las manifestaciones de la ESI, y en el III PESI se hace referencia a “matrimonios serviles” y “matrimonios precoces” como ejemplos de trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual. No obstante, la especificidad e importancia de esta manifestación de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia aconseja la determinación de medidas operativas específicas para luchar contra la misma. En esta línea ha de entenderse la tipificación que se hace del matrimonio forzado como nuevo delito en la ya citada Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con lo que, como se señala en el Preámbulo de la L.O., se cumple “con los compromisos internacionales suscritos por España en lo relativo a la persecución de los delitos que atentan contra los derechos humanos”.

3. EVALUACIÓN DEL III PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (2010-2013)

En este apartado se dará cuenta del seguimiento del III PESI atendiendo, principalmente, a las actividades realizadas por las distintas entidades implicadas conforme a la información que ellas mismas suministraron.

De la información suministrada se deduce que se ha realizado un elevado número de actividades para dar cumplimiento a los Objetivos Generales marcados en el III PESI. Estas actividades suponen un



indicador muy positivo de la implicación de las diferentes entidades en la toma de conciencia de la enorme gravedad de los casos de explotación sexual cometidos contra la infancia y la adolescencia y de la necesidad de tomar un papel activo para luchar contra ellos. En este sentido, se podrá concluir que el III PESI ha servido tanto para dirigir las acciones principalmente indicadas en la lucha contra la explotación sexual de la infancia y la adolescencia, cuanto como criterio para poder evaluar las acciones realizadas al respecto.

No obstante, también se aprecia que durante el periodo evaluado ha habido carencias respecto a las *medidas operativas* propuestas para dar cumplimiento a los Objetivos Generales establecidos. En este sentido, es necesario hacer referencia a problemas que se han visto reflejados en el cumplimiento por las propias entidades de las respectivas fichas; pudiéndose, así, identificar tres supuestos claramente diferenciables, que de menor a mayor trascendencia son:

- a) Los defectos formales o la falta de información que se podría considerar secundaria.

En esta línea estaría, por ejemplo, confundir el papel de la entidad en su rol como responsable o colaboradora; proporcionar información respecto a ciertas *medidas operativas* para las que la entidad que informa de sus actividades no había sido previamente identificada como responsable ni como colaboradora (lo cual, en todo caso, ha sido valorado positivamente y su información se ha incorporado al presente Informe de Evaluación); o poner información respecto a una *medida operativa* que puede casar mejor en relación con otra.

- b) La falta de información relevante para dar cuenta de las actividades realizadas.

Es muy común que en la información suministrada no se señalen los gastos que han supuesto las diferentes actividades; no se indiquen organizaciones que hayan colaborado en la ejecución de las mismas; no se explique suficientemente en qué consistía la actividad referida; o que en ocasiones la fecha de envío de la información no haya permitido a determinadas organizaciones dar cuenta de actividades realizadas a finales del año 2013.

Una mención aparte en esta línea se ha de hacer respecto al hecho de que casi de manera generalizada no se haya hecho explícito o se haya hecho de forma muy poco precisa la relación existente entre la actividad señalada y los indicadores establecidos en el III PESI respecto a cada Objetivo General. Es necesario replantearse la utilidad de los indicadores, al menos tal y como han sido establecidos hasta ahora. En el apartado 4 del presente Informe se señalará alguna propuesta de mejora al respecto, pero, en todo caso, aquí cabe señalar que los indicadores propuestos en el III PESI no parece que hayan ayudado a las diferentes entidades a la hora de programar y desarrollar sus actividades, ni tampoco, por consiguiente, lo han sido a la hora de evaluar el cumplimiento de las correspondientes medidas operativas.



- c) La ausencia de información proveniente de entidades que, conforme al III PESI, debían de haber realizado actividades que diesen cumplimiento a las medidas operativas propuestas.

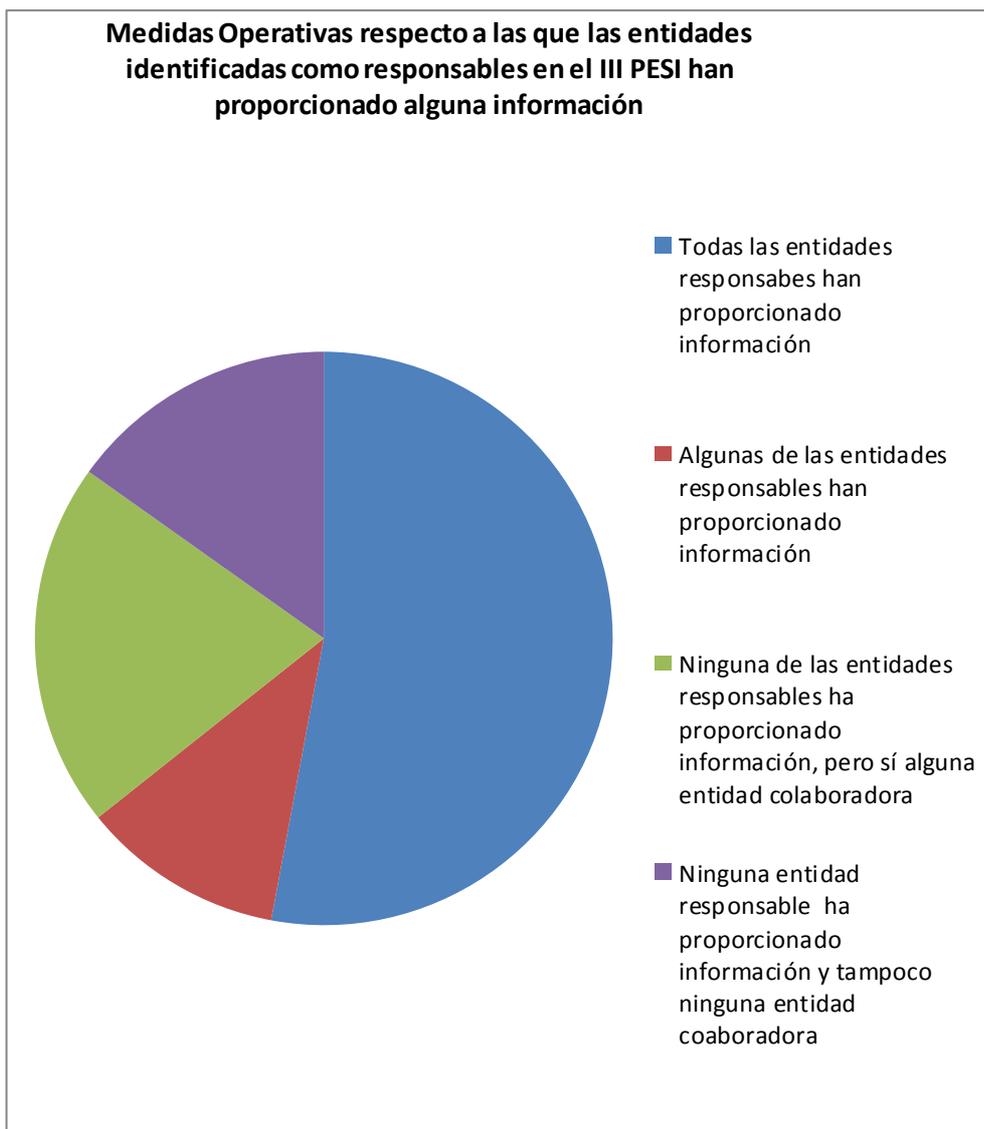
Esta ausencia de información afecta directamente y de forma importante al seguimiento y evaluación del III PESI. Más allá de que algunas ONGs no hayan aportado información o hayan remitido una información insuficiente, destaca el hecho de que no todas las entidades públicas de la Administración estatal ni de las diferentes Comunidades Autónomas hayan comunicado la correspondiente información respecto a aquellas actividades en las que constaban no ya sólo como entidades colaboradoras, sino tampoco en las que constaban como entidades responsables del desarrollo de la correspondiente medida operativa. Evidentemente, esto no supone que las Comunidades Autónomas o los organismos de los Ministerios que no han dado respuesta a las correspondientes fichas, no hayan realizado actividades relevantes durante este tiempo para acabar con la ESI, así como para proteger a niños, niñas y adolescentes víctimas de la ESI; pero, lamentablemente, la falta de cooperación con el proceso de evaluación del III PESI hace que la información que se dé en este Informe de Evaluación quede incompleta, con lo que eso conlleva.

Si atendemos a las respuestas dadas respecto a las 53 medidas operativas propuestas en el III PESI, se pueden realizar dos interesantes análisis de los datos.

- a) Por una parte, es importante observar cuál ha sido la respuesta dada por parte de las entidades responsables.

Sin quitar importancia a las acciones de las entidades colaboradoras, hay que entender que al determinarse en el III PESI entidades responsables para cada una de las *medidas operativas* propuestas, se comprendía que su labor era fundamental para garantizar la efectiva realización de la medida operativa correspondiente. Y en este sentido se puede constatar que:

- En 28 de las *medidas operativas* propuestas, es decir el 52,83%, todas las entidades identificadas como responsables han proporcionado alguna información al respecto.
- En 6 de las *medidas operativas* propuestas, es decir el 11,32%, sólo algunas de las entidades identificadas como responsables han proporcionado información al respecto.
- En 11 de las *medidas operativas* propuestas, es decir el 20,75%, ninguna de las entidades identificadas como responsables ha proporcionado información alguna al respecto, pero sí la ha proporcionado alguna de las entidades identificadas como colaboradoras.
- Y en 8 de las *medidas operativas* propuestas, es decir el 15,09%, no existe ninguna información al respecto, porque no la han proporcionado ni las entidades identificadas como responsables, ni las identificadas como colaboradoras, de haberlas.



Fuente de elaboración propia

b) Por otra parte, también puede ser interesante observar que las respuestas dadas por las entidades responsables no han sido uniformes respecto a las *medidas operativas* que comprendían cada uno de los cinco Objetivos que se establecían en el III PESI. Y en este sentido se puede constatar que:

- Respecto a 3 de las siete *medidas operativas* que comprende el Objetivo 1, es decir un 42,86%, han proporcionado información todas las entidades identificadas como responsables en el III PESI, y respecto a ninguna ha habido una ausencia total de información.
- Respecto a 7 de las veintiún *medidas operativas* que comprende el Objetivo 2, es decir un 33,33%, han proporcionado información todas las entidades identificadas como



responsables en el III PESI, y respecto a seis, es decir el 28,57%, ha habido una ausencia total de información.

- Respecto a 9 de las once *medidas operativas* que comprende el Objetivo 3, es decir un 81,81%, han proporcionado información todas las entidades identificadas como responsables en el III PESI, y respecto a ninguna ha habido una ausencia total de información.
- Respecto a 3 de las cinco *medidas operativas* que comprende el Objetivo 4, es decir un 60%, han proporcionado información todas las entidades identificadas como responsables en el III PESI, y sólo respecto a una, es decir el 20%, ha habido una ausencia total de información.
- Respecto a 6 de las nueve *medidas operativas* que comprende el Objetivo 5, es decir un 66,67%, han proporcionado información todas las entidades identificadas como responsables en el III PESI, y sólo respecto a una, es decir el 11,11%, ha habido una ausencia total de información.

Es claro que estos últimos datos son susceptibles de muy diferentes interpretaciones, por ejemplo, puede ser que algunas de las muchas *medidas operativas* propuestas en el Objetivo 2 resultaran difíciles de separar de lo que implicaban otras medidas operativas. No obstante, de esos porcentajes no se puede deducir, en absoluto, que se hayan realizado menos actividades respecto a las *medidas operativas* propuestas para el Objetivo 2. Es más, de la información proporcionada parece claro que es respecto al conjunto de las *medidas operativas* del Objetivo 2 que se han realizado un mayor número de acciones.

En todo caso, si bien es cierto que los resultados no son los deseables, también lo es, como antes se ha indicado, que en el periodo de evaluación del III PESI se han producido numerosas actividades en la lucha contra la ESI, tanto por entidades públicas como por ONGs.

En los apartados siguientes se va a hacer referencia a dichas actividades atendiendo a una clasificación que permita comprender cuál es la actual situación en España en relación con la ESI y de las principales líneas de actuación que se han emprendido para luchar contra ella por parte de la Administración General del Estado, por las Administraciones Autonómicas y locales, así como por las ONGs implicadas directamente en el tema. Para ello se ha optado por no seguir los apartados marcados por los Objetivos Generales señalados en el III PESI, sino por las que se ha considerado que suponen las principales líneas de actuación seguidas por dichas entidades públicas y privadas frente a la ESI.

En este sentido, se ha procurado solventar ciertos problemas que han surgido al seguir esta nueva línea de exposición de las actividades realizadas en la lucha contra la ESI. Así, por ejemplo, aunque algunas actividades se corresponden con medidas operativas que se encuadran en diferentes Objetivos Generales en el III PESI, en el presente Informe se han aunado para dar cuenta de una misma línea de actuación frente a la ESI. Y es que se ha pretendido, en general, que cada una de esas líneas de actuación responda principalmente a un grupo de las medidas operativas que componen el III PESI. No



obstante, hay que ser conscientes de que las actividades realizadas no siempre se corresponden con una sola medida operativa o resultan de difícil encuadre en alguna de ellas, siendo éstos algunos de los problemas a los que también tuvieron que hacer frente las entidades en el cumplimiento de sus fichas.

La estructura por la que aquí se opta procura atender a todas las medidas operativas propuestas en el III PESI, de una forma más fácilmente inteligible.

En ese sentido, en el presente Informe de Evaluación se ha dividido la exposición de la información, para la mejor comprensión de las acciones realizadas contra la ESI, en los siguientes seis apartados:

- 1) Datos sobre la realidad de la situación de la ESI en España. Que se corresponde fundamentalmente con la *medida operativa* 1 del Objetivo General 1 (*mo1 O1*).
- 2) Las acciones para mejorar los instrumentos de detección y manejo de la información en la prevención y protección frente a la ESI. Que se corresponde fundamentalmente con las *medidas operativas: mo2, mo3 y mo6 del O1; y mo8 y mo9 del O3*.
- 3) Las acciones para la sensibilización, información y empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes, sus familias y la sociedad en general frente a la ESI. Que se corresponde fundamentalmente con las *medidas operativas: mo5 y mo7 del O1; mo2, mo3, mo4, mo6, mo7, mo8, mo15, mo19, mo20 y mo21 del O2; mo2, mo4 y mo10 del O3; y mo9 del O5*.
- 4) Las acciones para la formación de profesionales que han de actuar contra la ESI. Que se corresponde fundamentalmente con las *medidas operativas: mo1, mo5, mo10 y mo13 del O2; y mo8 del O5*.
- 5) Las acciones para la colaboración y coordinación entre profesionales. La consecución de sinergias de trabajo en la prevención, identificación, denuncia, protección, intervención y atención a las víctimas en la lucha contra la ESI. Que se corresponde fundamentalmente con las *medidas operativas: mo4 del O1; mo9, mo14, mo16, mo17 y mo18 del O2; mo1 y mo11 del O3; y mo1, mo2, mo3, mo4 y mo5 del O5*.
- 6) Las acciones directamente dirigidas a la protección de las víctimas de la ESI. Que se corresponde fundamentalmente con las *medidas operativas: mo11 y mo12 del O2; mo3, mo5, mo6 y mo7 del O3; mo1, mo2, mo3, mo4 y mo5 del O4; y mo6 y mo7 del O5*.

3.1. Datos sobre la realidad de la situación de la ESI en España

En este apartado se dará cuenta de la realidad de la ESI en España a partir de los datos disponibles del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, la Policía Foral de Navarra y cuerpos de Policía Local que facilitan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC), sobre el número de victimizaciones por delitos de malos tratos y contra la libertad e indemnidad sexual.

Se ha optado por estos datos al entenderse que son los más relevantes para tener una idea cabal de cuál es la realidad de la situación de la ESI en España. En todo caso, hay que aclarar que con el término



“victimizaciones” se contabiliza el número de veces que se ha cometido un delito contra una persona, por lo que se contabilizarán más victimizaciones que víctimas reales.

En todo caso, para la realización de este Informe de Evaluación también se han utilizado otros datos importantes proporcionados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; como son, entre otros, el número de denuncias efectuadas a la policía, el número de detenidos por ESI, o el número de hechos conocidos, especificando en todos ellos la forma de ESI.

No obstante, es necesario resaltar que dichos datos sólo dan una idea aproximada de lo que es la incidencia real de la ESI en nuestra sociedad. En este sentido, es necesario resaltar que, precisamente la Campaña (a la que luego se volverá a hacer referencia en este Informe) que lanzó el Consejo de Europa para luchar contra la violencia sexual contra la infancia, lleva el título “Uno de cada cinco” para hacer explícita la estimación existente de que uno de cada cinco niños o niñas en Europa sufre alguna forma de violencia sexual. Esta cifra puede variar en las diferentes sociedades, pero en ella vienen a coincidir diferentes estudios y estadísticas realizadas en Europa e incluso fuera de Europa, en países como Estados Unidos o Canadá. En todo caso existe consenso en reconocer la dificultad de tener una idea real del número exacto de casos de ESI (por ejemplo, por la dificultad que tienen muchos niños de poder expresar su condición de víctima de un acto de ESI), por lo que, como se dice en la documentación de la propia campaña: “debido a que la mayoría de los estudios disponibles hacen referencia únicamente al abuso sexual que conlleva contacto físico, la cifra UNO de cada CINCO puede estar subestimada en vista de la creciente captación de niños, niñas y adolescentes a través de las redes sociales y del incremento de su exposición a material pornográfico a través de Internet”.

En todo caso, conforme a la información proporcionada por las Unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad antes mencionados, se obtienen los siguientes cuadros de victimizaciones:

VICTIMIZACIONES DE DELITOS CONTRA LA INDEMNIDAD SEXUAL RELACIONADOS CON LA ESI												
TIPO DE HECHOS. DELITOS CONTRA LA INDEMNIDAD SEXUAL	AÑO 2010											
	MENOR O IGUAL a 13 AÑOS			14 a 15 AÑOS			16 a 17 AÑOS			TOTAL MENORES		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
	AGRESIÓN SEXUAL	39	145	184	15	133	148	16	137	153	70	415
AGRESIÓN SEXUAL CON PENETRACIÓN	33	74	107	10	86	96	5	98	103	48	258	306
ABUSO SEXUAL	165	640	805	32	217	249	30	157	187	227	1.014	1.241
ABUSO SEXUAL CON PENETRACIÓN	27	60	87	14	33	47	6	31	37	47	124	171
CORRUPCIÓN DE MENORES/ INCAPACITADOS	44	84	128	21	62	83	25	35	60	90	181	271
RELATIVOS A LA PROSTITUCIÓN	0	6	6	0	17	17	3	13	16	3	36	39
PORNOGRAFÍA DE MENORES	33	80	113	12	44	56	9	19	28	54	143	197
TOTAL	341	1.089	1.430	104	592	696	94	490	584	539	2.171	2.710

Cuadro realizado con los datos sumarizados y proporcionados por las Unidades de las FF.CC. de Seguridad (CNP + GC + PFN). M (Masculino); F (Femenino); T (Total).



VICTIMIZACIONES DE DELITOS CONTRA LA INDEMNIDAD SEXUAL RELACIONADOS CON LA ESI														
TIPO DE HECHOS. DELITOS CONTRA LA INDEMNIDAD SEXUAL	AÑO 2011													
	MENOR O IGUAL a 13 AÑOS				14 a 15 AÑOS			16 a 17 AÑOS			TOTAL MENORES			
	M	F	?	T	M	F	T	M	F	T	M	F	?	T
AGRESIÓN SEXUAL	61	167	0	228	17	116	133	7	125	132	85	408	0	493
AGRESIÓN SEXUAL CON PENETRACIÓN	9	52	0	61	2	80	82	5	93	98	16	225	0	241
ABUSO SEXUAL	209	730	1	940	37	231	268	35	169	204	281	1.130	1	1.412
ABUSO SEXUAL CON PENETRACIÓN	11	33	0	44	2	29	31	6	35	41	19	97	0	116
CORRUPCIÓN DE MENORES/INCAPACITADOS	27	56	0	83	27	65	92	20	47	67	74	168	0	242
RELATIVOS A LA PROSTITUCIÓN	1	10	0	11	5	10	15	3	23	26	9	43	0	52
PORNOGRAFÍA DE MENORES	2	6	2	10	2	3	5	1	3	4	5	12	2	19
TOTAL	320	1.054	3	1.377	92	534	626	77	495	572	489	2.083	3	2.575

Cuadro realizado con los datos resumidos y proporcionados por las Unidades de las FF.CC. de Seguridad (CNP + GC + PFN). M (Masculino); F (Femenino); ? (se desconoce); T (Total).

VICTIMIZACIONES DE DELITOS CONTRA LA INDEMNIDAD SEXUAL RELACIONADOS CON LA ESI														
TIPO DE HECHOS. DELITOS CONTRA LA INDEMNIDAD SEXUAL	AÑO 2012													
	MENOR O IGUAL a 13 AÑOS				14 a 15 AÑOS			16 a 17 AÑOS			TOTAL MENORES			
	M	F	?	T	M	F	T	M	F	T	M	F	?	T
AGRESIÓN SEXUAL	55	141	0	196	13	126	139	10	142	152	78	409	0	487
AGRESIÓN SEXUAL CON PENETRACIÓN	15	49	1	65	7	87	94	6	84	90	28	220	1	249
ABUSO SEXUAL	182	666	0	848	39	241	280	28	178	206	249	1.085	0	1.334
ABUSO SEXUAL CON PENETRACIÓN	17	49	0	66	2	22	24	2	19	21	21	90	0	111
CORRUPCIÓN DE MENORES/INCAPACITADOS	40	83	0	123	23	48	71	18	45	63	81	176	0	257
RELATIVOS A LA PROSTITUCIÓN	0	3	0	3	3	8	11	3	21	24	6	32	0	38
PORNOGRAFÍA DE MENORES	4	7	0	11	2	8	10	4	7	11	10	22	0	32
TOTAL	313	998	1	1.312	89	540	629	71	496	567	473	2.034	1	2.508

Cuadro realizado con los datos resumidos y proporcionados por las Unidades de las FF.CC. de Seguridad (CNP + GC + PFN). M (Masculino); F (Femenino); ? (se desconoce); T (Total).

VICTIMIZACIONES DE DELITOS CONTRA LA INDEMNIDAD SEXUAL RELACIONADOS CON LA ESI														
TIPO DE HECHOS. DELITOS CONTRA LA INDEMNIDAD SEXUAL	AÑO 2013													
	MENOR O IGUAL a 13 AÑOS			14 a 15 AÑOS			16 a 17 AÑOS			TOTAL MENORES				
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T		
AGRESIÓN SEXUAL	54	142	196	14	95	109	8	105	113	76	342	418		



AGRESIÓN SEXUAL CON PENETRACIÓN	17	69	86	11	67	78	10	94	104	38	230	268
ABUSO SEXUAL	215	682	897	54	233	287	21	183	204	290	1.098	1.388
ABUSO SEXUAL CON PENETRACIÓN	16	66	82	5	24	29	4	29	33	25	119	144
CORRUPCIÓN DE MENORES/INCAPACITADOS	55	79	134	45	60	105	21	52	73	121	191	312
RELATIVOS A LA PROSTITUCIÓN	1	8	9	3	9	12	3	21	24	7	38	45
PORNOGRAFÍA DE MENORES	4	35	39	3	29	32	6	15	21	13	79	92
CONTACTO MEDIANTE TECNOLOGÍA CON MENOR 13 AÑOS CON FINES SEXUALES	23	48	71	0	4	4	1	0	1	24	52	76
TOTAL	385	1.129	1.514	135	521	656	74	499	573	594	2.149	2.743

Cuadro realizado con los datos sumariados y proporcionados por las Unidades de las FF.CC. de Seguridad (CNP + GC + PFN + cuerpos de Policía Local que facilitan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad –SEC-). M (Masculino); F (Femenino); T (Total).

En relación con la trata de menores con fines de explotación sexual, hay que tener en cuenta que, como antes se ha indicado, el artículo 177 bis CP, que tipifica la trata de seres humanos como delito independiente, entró en vigor en diciembre de 2010, por lo que sólo se tendrán datos al respecto a partir del año 2011. En este sentido, el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado, perteneciente al Ministerio del Interior, proporcionó la información estadística disponible relacionada con los menores víctimas de trata de seres humanos con finalidad sexual desde ese año 2011, en que se empiezan a tener datos en relación con la trata de seres humanos que tipifica el artículo 177 bis CP.

TIPO DE HECHO	AÑO 2011	AÑO 2012		AÑO 2013	
MENORES VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS CON FINALIDAD SEXUAL	7	NACIONALIDAD	NÚMERO	NACIONALIDAD	NÚMERO
		Rumana	4	Rumana	5
		Ecuatoriana	1	Nigeriana	4
		Argelina	1	Brasileña	2
				Italiana	1
		TOTAL	6	TOTAL	12

Cuadro realizado con los datos proporcionados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado sobre el número de víctimas menores identificadas por las FF.CC. de Seguridad.

De toda esta información se puede observar, en primer lugar, que si bien en la recopilación y presentación de los datos se hacen unas desagregaciones que resultan muy importantes para la comprensión de la realidad, respecto a cada uno de los diferentes tipo de actos de ESI que se identifican (así, se diferencia por sexo y tres grupos de edad -de 13 o menos años, de 14 a 15 años y de 16 y 17 años-, y, en ocasiones, por nacionalidad); sin embargo, todavía hace falta una unificación de datos sobre el número de víctimas y victimizaciones que responda de manera específica a las diferentes



manifestaciones de explotación sexual de la infancia y la adolescencia, así como a los diferentes grupos en situación de vulnerabilidad. Lo que encontramos son datos desunidos, no siempre coincidentes¹⁸, que no se refieren a todas las manifestaciones de ESI y que no atienden a especificaciones necesarias (por ejemplo, se dan datos en relación con la corrupción de menores/incapacitados, sin diferenciar entre menores de edad e “incapacitados”, o no se atiende a las diferentes realidades de los niños, niñas y adolescentes al aportarse datos sobre las diferentes manifestaciones de ESI, como pueden ser las variables de etnia, estructura familiar, ingresos económicos familiares o discapacidad).

Respecto a este último punto, hay que señalar que el problema ya se encontraba en la propia redacción del III PESI. En las dos primeras *medidas operativas* de su primer Objetivo General, que iban dirigidas tanto a la recopilación y el manejo de datos estadísticos, como a la realización de estudios sobre la ESI, se establecía la necesidad de hacer hincapié “en la desagregación de datos por sexo, edad y nacionalidad”¹⁹, por lo que no se hacían visibles otros posibles factores de desagregación que pueden tener una gran trascendencia a la hora de luchar contra la ESI, entre los que quizá quepa destacar la discapacidad. La discapacidad es una variable a tener muy en cuenta, dado que los niños, niñas y adolescentes con discapacidad constituyen un grupo que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad debido a cómo está constituida nuestra sociedad, y, sin embargo, hay una falta de visibilidad de los mismos; de hecho, el propio Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad deploró que en España la situación de los niños con discapacidad no se refleje en los datos sobre la protección de los niños²⁰. Por lo que debería ya entenderse que es preceptivo que en la desagregación de datos que se haga se tenga siempre en cuenta si es niño, niña o adolescente con discapacidad y, en su caso, el tipo de discapacidad que se trate. En esta línea apunta ya el II PENIA, en sus *medidas* 4.2.1 y 4.4 del Objetivo 4: “Desarrollar líneas de investigación sobre la violencia en el hogar y en los diferentes entornos contra los niños (especialmente los pertenecientes a colectivos más vulnerables, como son los menores con discapacidad, etc.), los malos tratos y los abusos sexuales y cualquier otra forma de violencia en las relaciones paterno-filiales o en cualquier otra relación asimétrica de poder, reflejando la realidad de estos fenómenos en todo el territorio” y “Impulsar foros de intercambio de información sobre proyectos innovadores y efectivos en la prevención, detección y atención del maltrato infantil y abuso sexual, con especial atención a la situación de los niños y adolescentes con discapacidad”.

¹⁸ Al respecto pueden verse otros datos que son aludidos en muy diferentes documentos, como pueden ser, por poner sólo dos ejemplos, la Memoria presentada por el Gobierno de España, de conformidad con las disposiciones del artículo 22 de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo, desde el 1 de junio de 2011 hasta el 1 de septiembre de 2013, acerca de las medidas adoptadas para dar efectividad a las disposiciones del Convenio núm. 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999; o las Diligencias de seguimiento de la Trata de Seres Humanos en España en el año 2013, elaborado por la sección de extranjería de la Fiscalía General del Estado.

¹⁹ Concretamente: “Potenciar la mejora e integración de datos estadísticos relacionados con la trata y explotación de menores entre los Cuerpos de Seguridad y las policías autonómicas, haciendo hincapié en la desagregación de datos por sexo, edad y nacionalidad”; y: “Ampliar, replicar o desarrollar estudios sobre la situación de la ESI en España con especial atención a los factores de riesgo, haciendo hincapié en la desagregación de datos por sexo, edad y nacionalidad”. Y en la misma línea, en la mo4 del O2 se establecía la realización de “campañas de prevención y sensibilización sobre la vulneración de los derechos fundamentales de los menores de edad víctimas de estos delitos contra la libertad e indemnidad sexual, teniendo en cuenta su edad, sexo, o nacionalidad”.

²⁰ Vid. párr. 51 de las Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que el Comité aprobó en su Sexto período de sesiones, del 19 al 23 de septiembre de 2011, durante el examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 35 de la Convención, en relación con España, CRPD/C/ESP/CO/1.



A este respecto, conviene reseñar el importante avance que supone la redacción del artículo 22 ter de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en el sentido tanto de establecer la necesaria desagregación de los datos del sistema de información sobre la situación de la protección a la infancia en España por género y discapacidad, sino además, estableciendo a estos mismos efectos el desarrollo del Registro Unificado de casos de Maltrato Infantil (RUMI), lo que sin duda implicará un refuerzo a este registro estadístico de vital importancia a nivel estatal para la detección y notificación del maltrato infantil.

En todo caso, de la información existente pueden extraerse diferentes conclusiones, de las que se pueden destacar cuatro, por resultar muy significativas y afectar a todos los delitos que caen dentro de los supuestos de ESI identificados.

- a. Se puede constatar que, atendiendo al número total de victimizaciones, se ha producido un descenso paulatino en todos los años, desde el 2010 al 2012, pero que, sin embargo, se ha incrementado en el año 2013, de manera que ha alcanzado una cifra incluso superior a la que había en el año 2010; por lo que se hace necesario averiguar las causas de este incremento en el último año para evitar que se convierta en una tendencia. En todo caso, los descensos que se produjeron en los años 2011 y 2012 también parecen ser claramente insatisfactorios para una sociedad que se imponga como una prioridad la lucha contra la ESI.
- b. Se observa que en todas las manifestaciones de ESI, en todas las franjas de edad y en todos los años, el número de victimizaciones de las niñas es dramáticamente superior al de los niños, con índices de incidencia absolutamente desproporcionados²¹.
- c. Se advierte que el número total de delitos cometidos contra los y las adolescentes en las edades comprendidas entre los 14 y los 15 años es superior en todos los años de aplicación del III PESI a los cometidos contra quienes tienen edades comprendidas entre los 16 y los 17 años. Unas diferencias que, en todo caso, no son demasiado llamativas. Sin embargo, sí que resulta muy significativa la diferencia con el número total de delitos cometidos contra los niños y las niñas menores o iguales a 13 años. Aunque hay delitos concretos, como de manera muy clara es el caso de los delitos relativos a la prostitución, en los que la incidencia en los que tienen 13 o menos años es muy inferior a la que existe en los otros grupos etarios, la diferencia entre el número total de delitos cometidos contra quienes tienen 13 o menos años y el número de delitos cometidos contra quienes tienen entre 14 y 17 años (i. e., las otras dos franjas de edad juntas) sigue siendo muy alta en todos los años del III PESI. Es decir, que en todos los años de vigencia del III PESI son los niños y las niñas de 13 o menos años las principales víctimas de los casos de ESI.

²¹ Las mismas conclusiones hay que sacar respecto al delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual: el cambio de tendencia con un aumento del número de víctimas en el año 2013 y la mayor incidencia en las niñas y las adolescentes que en los niños y los adolescentes. Así, conforme a lo que informa APRAMP a través de su página Web <http://apramp.org/>, “en los últimos años, APRAMP ha detectado el aumento de menores de edad en situación de trata y explotación sexual. En su mayoría son jóvenes entre 15 y 18 años de nacionalidad rumana, nigeriana, china y paraguaya, hijas de víctimas de trata, así como mayores de edad que comenzaron a ser explotadas siendo menores”.



- d. Se aprecia que el delito de abuso sexual (y sin contar los casos en los que se produce con penetración), es, con mucho, el más numeroso de todos. De manera que en los años 2011, 2012 y 2013 hay más victimizaciones por ese delito que sumando las de todos los demás delitos de los que se da cuenta. Así pues, aunque es obvio que todos los casos son graves y han de ser combatidos con todas las medidas posibles, habrá que prestar una especial atención a este fenómeno.

3.2. Acciones para mejorar los instrumentos de detección y manejo de la información en la prevención y protección frente a la ESI

Para la mejora de la detección de casos de ESI y conseguir una mayor eficacia en la prevención y protección frente a ella, es necesario actuar en diferentes ámbitos. A ellos se refieren muchas de las acciones que se exponen en los siguientes apartados. En este sentido, entre las actividades con las que las instituciones públicas y privadas han dado cumplimiento a algunas de las diferentes *medidas operativas* propuestas en el III PESI, cabe destacar el desarrollo de los muy diferentes Programas financiados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad con cargo a la convocatoria anual de subvenciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), destinadas a Organizaciones No Gubernamentales para la realización de Programas para la atención de necesidades sociales de interés general (Programas para la prevención y atención del abuso y explotación sexual infantil, dentro del colectivo de Infancia y Familia). Así llegaron a realizarse 41 Programas (conforme a las Convocatorias de 2011, 2012 y 2013 – ejecutados en 2012, 2013 y 2014, respectivamente), por 16 ONGs y con un importe total de 2.022.561,86 € (que se corresponden con 510.216,00 € en la convocatoria del 2011, 419.328,48 € en la del 2012 y 1.093.017,38 € en la del 2013).

Para la mejora de los instrumentos de detección y manejo de la información, así como para conocer el alcance de la ESI y articular medidas operativas que den soluciones eficaces a sus distintas manifestaciones, adquieren una especial trascendencia los instrumentos que permiten a las diferentes entidades, públicas o privadas, obtener directamente la información necesaria y adecuada, así como los que sirven para que los ciudadanos, y sobre todo las víctimas o los que tengan sospechas de que se está produciendo un caso de ESI, puedan hacer llegar a las correspondientes autoridades la información pertinente, mediante denuncia formal o simplemente dando a conocer dicha información.

En cuanto a los instrumentos que permiten a las diferentes entidades, públicas o privadas, adquirir directamente la información, en primer lugar tenemos la utilización de potentes herramientas informáticas y comunicacionales; como, por parte del Cuerpo Nacional de Policía y de la Dirección General de la Guardia Civil, la base de datos ICSEDB de INTERPOL, es decir la Base de Datos Internacional de Explotación Sexual, que es la principal herramienta internacional de gestión de imágenes de pornografía infantil y cuya utilización ha permitido a nuestros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado realizar la identificación positiva tanto de víctimas como de agresores.

El Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, utiliza otras bases de datos que son útiles para la lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Así, como se informa en el IV Informe de Seguimiento del Plan Integral de Lucha contra la Trata de seres Humanos con fines de Explotación



Sexual, correspondiente al año 2012, se pueden señalar: la Base de Datos del Informe de Situación (BDIS), en la que se incluyen datos de inteligencia relativos a los grupos de crimen organizado que operan en nuestro país, entre los que se encuentran aquellos vinculados a la trata con fines explotación sexual; la Base de Datos del Sistema de Registro de Investigaciones (SRI), donde se integran las investigaciones policiales en materia de crimen organizado, incluidas las llevadas a cabo en materia de trata de seres humanos con fines de explotación sexual; y la Base de Datos específica de trata (BDTRATA), en la que se incorpora la información relativa a las inspecciones administrativas desarrolladas en lugares de ejercicio de la prostitución y los atestados policiales en el marco de las investigaciones llevadas a cabo contra las actividades delictivas de explotación sexual y de trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

De la misma manera, también habría que señalar el trabajo que ha hecho el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI), a lo largo de 2012 y 2013, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, en el refuerzo de los mecanismos de detección, identificación, asistencia y protección a víctimas de trata²². Así, como se señala en la propia página Web del MSSSI, es relevante su participación “en un proyecto ISEC financiado por la Unión Europea denominado EuroTrafGuiD, con el objetivo de elaborar unas directrices para la detección de posibles víctimas de trata por profesionales de servicios susceptibles de entrar en contacto con ellas. Fruto de este proyecto se han elaborado diversos materiales, cuya finalidad es proporcionar a profesionales que trabajan en ámbitos muy diversos (servicios sociales, sanidad, centros de migraciones, organizaciones sin fines de lucro, cuerpos policiales, agentes en frontera, etc.) herramientas que les ayuden a detectar posibles casos de trata de seres humanos”²³. Esta actividad, relevante en la lucha frente a la ESI, ha supuesto, en la formación para la utilización de las herramientas, la implicación de profesionales del ámbito de la atención a la infancia, provenientes de la Administración General del Estado, de la Administración autonómica y de organizaciones especializadas.

Por otra parte, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, establece, en su artículo 146, una atención especial en los casos en que sea determinada la minoría de edad de la víctima de trata de seres humanos. En esos supuestos, además de que las actuaciones que se emprendan deben velar en todo momento por la preservación del interés superior del menor de edad, “la institución pública responsable de la tutela legal de la víctima menor de edad o el Ministerio Fiscal podrán proponer la derivación del menor de edad hacia

²² Se debe tener presente que, conforme al artículo 3.1 e) del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, es a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género a quien le corresponde “El impulso de la coordinación en el ámbito de la Administración General del Estado en materia de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la cooperación con las instituciones y Administraciones competentes para la atención y protección de las víctimas”.

²³ Los materiales, que evidentemente también tienen una gran utilidad como material formativo, están accesibles a través de la misma página Web: <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/tratadeMujeres/Deteccion/home.htm>



recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos, por razones de protección o de asistencia especializada”. Y se añade, en el tercer apartado del mismo artículo 146, que “en cualquier caso, los recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos deberán garantizar la separación entre menores y mayores de edad”.

En esta línea resulta de interés el informe monográfico que publicó en el año 2012 el Defensor del Pueblo sobre “La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles”. En él, la Defensora del Pueblo dedica el segundo apartado del Capítulo II a la trata de seres humanos en España con fines de explotación sexual y el cuarto apartado del Capítulo III a la especial referencia a la identificación y protección de los menores de edad víctimas de trata, en donde realiza recomendaciones a las Administraciones Públicas. Posteriormente, el Defensor del Menor de Andalucía y la Institución del Defensor del Pueblo Estatal decidieron en 2013 trabajar conjuntamente con el objetivo de conseguir la implicación de todos los organismos la defensa de los derechos de estos menores. La primera reunión de trabajo tuvo lugar en Madrid, con la presencia, entre otros, de representantes de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las ciudades de Ceuta y Melilla, y a lo largo de 2013 se trabajó tanto en un documento que reflejara los indicios de trata como en una guía de actuación con la finalidad de planificar y definir la intervención de cada uno de los agentes implicados en el proceso de recepción, atención y acogida de las personas inmigrantes en Andalucía. Este proceso de trabajo implicó a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Fiscalía, el Servicio de Protección de Menores y Cruz Roja, además de a representantes de Corporaciones Locales, por las competencias que les atribuye la Ley de los derechos y atención al menor en Andalucía. Para más información consultar: “El fenómeno de trata de menores: la esclavitud de nuestro tiempo” (<http://www.defensordelmenordeandalucia.es/node/8960>).

En todo caso, en la realidad persisten los problemas para detectar e identificar a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de seres humanos. En este sentido, se señala en el Informe de GRETA, al que antes se ha hecho referencia, que “GRETA también está preocupado por la falta de un enfoque sistemático para la detección e identificación de los niños víctimas de la trata. Por eso “insta a las autoridades españolas a revisar el procedimiento de identificación de las víctimas de trata con el fin de garantizar que las posibles víctimas sean tratadas, en primer lugar, como personas que han estado expuestas a violaciones de derechos humanos, antes que como una fuente de información para las investigaciones penales”; por lo que las autoridades deberían “tener en cuenta las necesidades y circunstancias especiales para la identificación de los niños víctimas de trata, lo que incluye la creación de un mecanismo de referencia específico para los niños, que ha de involucrar a especialistas en niños, servicios de protección de la infancia, y policías y fiscales especializados”²⁴.

En cuanto a los instrumentos que permiten a los ciudadanos, y sobre todo a las víctimas, hacer llegar a las correspondientes autoridades la información pertinente, existen diversos canales de comunicación, tanto por vía telemática (fax, correo electrónico o servicios habilitados en páginas Web) como

²⁴ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain, GRETA (2013)16, párrs. 162 y 164. La traducción de estos párrafos es responsabilidad del autor del presente Informe.



telefónica, que son implementadas por entidades públicas y por ONGs, y que muchas veces sirven para poder poner en contacto a la víctima con los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado.

- Respecto a las vías telemáticas, tienen especial importancia las direcciones de correo electrónico y las páginas Web. Así, en cuanto a las primeras, cabe destacar:

denuncias.pornografia.infantil@policia.es

seguridadescolar@policia.es

proteccion-menor@guardiacivil.org

- En cuanto a las páginas Web:

La Web de Spain Missing Children: <http://www.missingkids.com>, de búsqueda internacional de menores desaparecidos (BIMED), que sirve como medio para recibir comunicaciones, informaciones, o cualquier tipo de datos en general que permitan encontrar a estos menores de edad.

La Web del Cuerpo Nacional de Policía: <http://www.policia.es/colabora.php>

La Web del Grupo de delitos Telemáticos de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil: <https://www.gdt.guardiacivil.es/webgdt/pinformar.php>

Las Web de las diferentes Comunidades Autónomas (como Galicia, La Rioja o Valencia), en las que se proporciona información y asesoramiento especializado al ciudadano.

- Respecto a la vía telefónica:

Destaca de forma muy especial el Teléfono Europeo de Ayuda a la Infancia 116 111, que funciona en toda España y que es gestionado por la propia Administración autonómica en algunas Comunidades Autónomas y en otras por la Fundación ANAR.

El teléfono 900 20 20 10, de la Fundación ANAR, al que se puede llamar desde cualquier lugar de España. En el año 2013, el 0,1% de todas las llamadas recibidas por la Fundación ANAR estaban en relación con prostitución/pornografía de menores, porcentaje que se mantiene constante en el tiempo de vigencia del PESI.

El teléfono 116 000, para Casos de Niños Desaparecidos, cuya gestión también fue adjudicada a la Fundación ANAR, el 23 de abril de 2010, por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a propuesta del Ministerio del Interior.

El teléfono 609 589 479, de la asociación APRAMP (actualmente en Andalucía, Asturias, Castilla-León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y Región de Murcia), que funciona 24 horas y da servicio para cubrir las diferentes necesidades de mujeres y niñas víctimas o potenciales víctimas de trata de explotación sexual.



Los teléfonos que mantienen las Comunidades Autónomas. Como son el teléfono de urgencia en atención a menores de la Comunidad de Aragón: 901 111 110; o el de información y asesoramiento de la Comunidad Valenciana: 963 691 393.

Por otra parte, la Policía Nacional, dentro del Plan Operativo contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, ha puesto en funcionamiento, para que tanto las víctimas como cualquier ciudadano puedan denunciar los posibles casos de trata, un número de teléfono (900 10 50 90), un correo electrónico (trata@policia.es) y una página Web (<http://www.policia.es/trata/index.html>, donde también se informa).

Finalmente, también hay que considerar la existencia de otras vías indirectas de acceso a la información relacionada con los casos de ESI, como es la que se produce a través de su relación con otros delitos, especialmente con el maltrato infantil. Así, diferentes Comunidades Autónomas, como Castilla y León, Islas Baleares o Valencia, han incluido la explotación sexual en una de las categorías de maltrato del RUMI, y en la misma línea han trabajado ONGs como, de forma especial, FAMPI.

3.3. Acciones para la sensibilización, información y fortalecimiento de las capacidades de los niños, las niñas y los/las adolescentes, sus familias y la sociedad en general frente a la ESI

Durante el periodo de vigencia del III PESI han sido muy numerosas y de muy diferente tipo las actividades realizadas tanto por entidades públicas, pertenecientes a la Administración General del Estado o a administraciones autonómicas, como por ONGs, para lograr la sensibilización, información y fortalecimiento de las capacidades de los niños, las niñas y los/las adolescentes, sus familias y la sociedad en general. Así, dichas Administraciones y ONGs han organizado o participado en diferentes foros, a nivel nacional e internacional, en Campañas de sensibilización, Charlas, Conmemoraciones, Cursos, Páginas y Portales en Internet, Programas, Jornadas, Seminarios, Talleres, etc.; han editado o colaborado en la edición de numeroso material informativo y formativo (como carteles, cuadernos, folletos, guías, libros, monografías, vídeos, etc.); y han realizado diferentes notas de prensa y apariciones en medios de comunicación para sensibilizar e informar a la sociedad sobre la ESI.

A continuación se destacarán algunas actividades especialmente significativas.

La Campaña para la Prevención de la Violencia Sexual contra la Infancia “Uno de Cada Cinco”²⁵. Una Campaña del Consejo de Europa contra la violencia sexual sobre niños, niñas y adolescentes, que fue iniciada por el Consejo de Europa, el 29 de noviembre de 2010, en Roma. En España, la Campaña está siendo coordinada por FAMPI, con la colaboración del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, propiciando que sean partícipes las administraciones públicas: estatal, autonómicas y locales. Entre sus principales objetivos destacan: la promoción de la firma, ratificación y aplicación del Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual; conseguir que todos los sectores, ámbitos y agentes directa e indirectamente relacionados con la

²⁵ Puede verse la información que se señala en el texto principal y acceder a una información más completa en http://www.fapmi.es/imagenes/subsecciones1/1de5_Doc_01_Presentaci%C3%B3n_Maquetado.pdf.



atención a niños, niñas y adolescentes se involucren en la prevención del abuso sexual que se pudiese cometer contra ellos y ellas; y proporcionar a niños, niñas, adolescentes, a sus padres, madres, familias y cuidadores, y a la sociedad en general, conocimientos y herramientas para prevenir la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y crear conciencia acerca de todo lo que constituye violencia sexual contra ellos y ellas, para lo que se han elaborado diversos materiales.

La Campaña “Don’t look away”, lanzada en España, en diciembre de 2013, para implementar diferentes acciones a nivel global, y en relación a la celebración del Mundial de Fútbol 2014 en Brasil, dirigidas a minimizar el riesgo relativo a la ESI de niños, niñas y adolescentes en grandes eventos deportivos. La Campaña fue promovida por ECPAT France, en colaboración con el SESI (Brazilian Industrial Social Services), el Gobierno de Brasil y la Unión Europea, y ha sido coordinada en España por la Fundación Desarrollo Sostenido (FUNDESO) con el apoyo de FAPMI-ECPAT España²⁶.

El “Plan Operativo contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual”, creado por la Policía Nacional en 2013. Conforme al Plan, se ha realizado un trabajo de sensibilización a través de una campaña con vídeos, carteles, dípticos y la utilización de las redes sociales, en especial twitter (donde se ha creado el hastag *#contralatrata*).

Especial importancia ha adquirido también la información y formación de niños, niñas y adolescentes sobre los peligros que puede entrañar el uso de las nuevas tecnologías de la información y la documentación. De hecho, como acertadamente señalaba el Cuerpo Nacional de Policía, en el cumplimiento de la ficha que le remitió la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia a través del Observatorio de la Infancia para la evaluación del III PESI: “El uso seguro de las TIC’S es una de las principales preocupaciones para la comunidad educativa por los problemas que el mal uso de internet y las redes sociales generan entre los menores tanto dentro como fuera de los centros educativos”. En este sentido, se han realizado numerosas y diversas actividades en los diferentes ámbitos (Administraciones estatal y autonómicas, las ONGs y de forma especial las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) que tienen relación con diferentes medidas operativas del III PESI, aunque de forma específica se puede hacer referencia a las actividades realizadas al respecto en el desarrollo de las *msos* 11 y 15 del O2, y la *mo2* del O3.

También pueden señalarse como actividades significativas aquellas que se han dirigido directamente a niños, niñas y adolescentes o a sus padres y madres; ya sea personalmente a través de actividades que se han desarrollado en los propios centros educativos u otro tipo de centros (como los de reeducación o acogimiento residencial), o por medio de información, asesoramiento y orientación personal realizada por vía telemática, redes sociales (como Facebook, Twitter o BlogSpot) o vía telefónica.

Es muy importante señalar que algunas de esas actividades tenían entre sus objetivos contar con la participación de los niños, las niñas y los/las adolescentes a quienes iban dirigidas. Esa consideración es básica, y no tanto porque así se consigan mejor los fines de sensibilización, información e incluso del

²⁶ Puede verse la información que se señala en el texto principal y acceder a una información más completa en <http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/novedades/home.htm>.



fortalecimiento de las capacidades de niños, niñas y adolescentes; sino porque así se respeta su derecho básico a participar en la toma de decisiones que les afecten.

Sin embargo, de la información proporcionada en las diferentes fichas no se puede colegir que en las actividades realizadas por las diferentes Administraciones y ONGs se haya respetado suficientemente ese derecho básico²⁷. Un respeto adecuado pasaría por entender que los niños, las niñas y los/las adolescentes no sólo han de participar y ser escuchados en algunas de las actividades programadas y conforme a lo que haya sido previamente establecido; sino que han de participar de forma activa, debiendo tenerse en cuenta sus opiniones, en todo el proceso de toma de decisiones que afectan a las actividades que se realicen en la lucha contra la ESI. Así, habría que contar con la efectiva participación de niños, niñas y adolescentes en todas las fases, desde el propio diseño de las actividades a realizar hasta a su efectiva implementación y posterior evaluación.

Sin duda, es en el desarrollo de estas medidas de sensibilización, información y fortalecimiento de las capacidades de los niños, las niñas y los/las adolescentes, sus familias y la sociedad en general, donde encontramos el mayor número de actividades realizadas durante el periodo de vigencia del III PESI. Y desde luego la sensibilización, información y fortalecimiento de sus capacidades resultan absolutamente vitales para combatir eficazmente la ESI, por lo que en el futuro habrá que continuar con la realización de actividades en este sentido. No obstante, también habrá que ser muy cuidadoso en comprobar la eficacia de dichas medidas, en asegurar una adecuada participación de niños, niñas y adolescentes en las mismas y también en ser conscientes de que es necesario no centrarnos demasiado en estas medidas para combatir la ESI, sino que también es necesario atender a las causas profundas y estructurales de nuestra sociedad que hacen más fáciles los casos de ESI.

3.4. Acciones para la formación de profesionales que han de actuar contra la ESI

Para luchar eficazmente contra la ESI, es absolutamente fundamental contar con una adecuada formación al respecto de todo profesional que trate directamente con población infantil y adolescente, o que en el ejercicio de su profesión es probable que pudiera conocer algún caso de ESI. En esta línea, habrá que dar una formación previa al ejercicio de la profesión que se trate, así como una formación continua a aquellos que ya la ejercen.

En cuanto a las medidas operativas a adoptar para la formación de futuros profesionales, la *mo10* del O2 apuntaba la “Inclusión de formación sobre ESI en el currículo profesional de carreras y ciclos formativos en Psicología, Derecho, Educación social, Trabajo social, Educación infantil, Periodismo”. Una medida operativa, muy interesante; pero que, sin embargo, ha tenido resultados bastantes escasos en el periodo de vigencia del III PESI; y que, todo caso, se quedaría corta si atendemos a la importancia de la formación de los futuros profesionales.

²⁷ De hecho, puede resultar significativo que precisamente respecto a la *mo20* del O2, que apuntaba “Continuar con el impulso de la participación infanto-juvenil para conocer su opinión en estos temas y sensibilizar sobre este fenómeno”, sólo fuese señalada en las fichas una actividad (de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Principado de Asturias) al respecto.



La formación sobre la ESI debería de ser una materia que se incorporase en los ciclos formativos de cualquier profesional que pueda luchar eficazmente contra cualquiera de sus manifestaciones en el ejercicio de su profesión. Así, además de en la formación de los profesionales a los que se refería la *mo10 O2*, y de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, también habría de pensarse en cómo incluirla en los ciclos formativos en Administración de Empresas, Administración y Gestión Pública, Ciencia Política y Administración o Gestión Pública, Comercio, Enfermería, Gestión Hotelera y Turística, Ingeniería Informática, Ingeniería de Sistemas TIC, Ingeniería Telemática, Medicina, Sistemas Audiovisuales y Multimedia, Sistemas de Información y Turismo. Y en la misma línea, habría que plantear la elaboración de estudios especializados en ESI, así como su incorporación en diferentes planes de estudio de postgrado.

En cuanto a la formación continua de los profesionales en activo, es destacable el número de actividades formativas de profesionales que se han realizado desde diferentes ámbitos a lo largo de los años de vigencia del III PESI. Así, es interesante destacar la labor que en la organización de jornadas, encuentros profesionales, cursos, etc., se ha impulsado desde el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y también la Dirección General de Migraciones (con cursos de modalidad presencial y online para la formación de los servicios de protección de las Comunidades Autónomas), el Consejo General del Poder Judicial (aunque sus cursos suelen tener objetivos más amplios, como los derechos de la infancia, y no están, pues, focalizados en la ESI), el Ministerio de Interior y los propios Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (el Cuerpo Nacional de Policía y la Dirección General de la Guardia Civil), así como las diferentes Administraciones autonómicas.

En esta línea han resultado activas casi todas las Comunidades Autónomas: Aragón, Cantabria, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Galicia, Islas Baleares, La Rioja y Región de Murcia. Y pueden servir como ejemplos de esta actividad autonómica, por una parte, la buena práctica que realiza la Región de Murcia en la Formación a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la Policía Local y profesionales de los ámbitos sanitario, educativo y de los servicios sociales en la detección y notificación de casos de maltrato y abuso sexual infantil; y, por otra, las actividades realizadas por la Comunidad de Madrid en la organización de jornadas formativas dirigidas a profesionales de los ámbitos de Servicios Sociales, educativo y de protección del menor, y la inclusión del tema de la trata y la Explotación Sexual Infantil en los cursos organizados sobre maltrato infantil. Finalmente, se ha de señalar también la labor activa que en este ámbito formativo de profesionales han tenido algunas ONGs, como son APRAMP, Cruz Roja Española, FAMPI y la Fundación Vicki Bernadet. En este sentido se debe destacar también la intensa labor de sensibilización que realiza Unicef Comité español entre el público universitario en diferentes Universidades Públicas y privadas por toda España, a través de jornadas, seminarios, reparto de infografías o realización de videos de sensibilización (<http://www.campus89.es/estudiantes-de-la-universidad-de-sevilla-y-su-video-contra-la-explotacion-infantil-help/>)

Por último, es de destacar el esfuerzo que se ha realizado desde diferentes Ministerios en la formación de personal funcionario y profesional respecto a la trata con fines de explotación sexual. Una formación de la que se da cuenta en los diferentes Informes de Seguimiento del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual. Así cabe referenciar las extensas acciones de formación impulsadas en el ámbito de diferentes Ministerios. En el Ministerio del Interior, con acciones



formativas, tanto para la Guardia Civil (que ha incluido contenidos referidos a la trata con fines de explotación sexual tanto en la formación genérica como en los grupos de especialistas), como para el Cuerpo Nacional de Policía (con la actualización de los diferentes temarios y con la realización de cursos específicos sobre el tema); en el Ministerio de Justicia, a través del Centro de Estudios Jurídicos, con diversas actividades formativas dirigidas a grupos como la Fiscalía o la Policía Judicial; en el ámbito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, con formación específica sobre el tema para los diferentes profesionales (también, claro está, los especializados en infancia); en el Ministerio de Defensa, con acciones formativas tanto para el personal militar como para el civil; y en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a través de acciones con las que conseguir tanto la formación de sus profesionales como la del personal que desempeña sus funciones en Consulados y Embajadas.

3.5. Acciones para la colaboración y coordinación entre profesionales. La consecución de sinergias de trabajo en la prevención, identificación, denuncia, protección, intervención y atención a las víctimas en la lucha contra la ESI

No hay duda de que la lucha contra la ESI exige que haya una coordinación eficaz entre todos los profesionales a los que se ha hecho referencia en el anterior apartado, así como entre toda persona que pueda tener conocimiento o sufrir los efectos de la ESI. En este sentido, está claro que las actividades que se realizan contra la ESI son siempre el fruto de un trabajo de colaboración y coordinación. Esa necesidad de colaboración y coordinación exige la elaboración de normativa que directamente busque la acción contra la ESI, la realización de protocolos que establezcan pautas básicas de actuación, y el establecimiento de estructuras estables que hagan posible y eficaz la colaboración y coordinación entre los diferentes profesionales y entidades implicados en la lucha contra la ESI.

Las actividades en relación con la realización e implementación de protocolos y con la coordinación y colaboración entre entidades a través de estructuras estables han tenido un adecuado desarrollo en el tiempo de vigencia del III PESI, aunque se debería avanzar en la posible elaboración de una normativa específica que directamente procure coordinar soluciones globales y concretas en la lucha contra la ESI.

En todo caso, en cuanto al desarrollo normativo, hay que destacar la entrada en vigor, el 1 de julio de 2010, del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (conocido como “Convenio de Lanzarote”). Este Convenio es uno de los principales instrumentos internacionales en la lucha contra la ESI, y establece entre sus principales objetivos (así reconocidos en su Artículo 1): prevenir y combatir la explotación y el abuso sexual de los niños, proteger los derechos de los niños víctimas de explotación y abuso sexual, y promover la cooperación nacional e internacional contra la explotación y el abuso sexual de los niños.

En todo caso, sí resulta interesante destacar, respecto a las medidas legislativas tomadas para atender a las exigencias de la Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil, así como de la Directiva 2011/36/UE, de 5



abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, las siguientes iniciativas:

- Se debe señalar que en 2013, el II PENIA 2013 – 2016 cita expresamente en la m4.6. 04: “Realizar la trasposición de la Directiva 2011/93/UE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, en todas las cuestiones no contempladas en la legislación vigente, y más en concreto, las relativas a posibles agresiones y acosos a través de la red, así como la investigación y enjuiciamiento en supuestos de delitos relacionados con abuso, explotación sexual y pornografía infantil”.
- La designación, por Resolución del Secretario de Estado de Seguridad, de fecha 3 de abril de 2014, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Directiva 2011/36/UE, de la Dirección de Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad como Ponente Nacional sobre la Trata de Seres Humanos. Cuyo cometido, conforme establece dicho artículo 19, “incluirá la evaluación de las tendencias de la trata de seres humanos, la cuantificación de los resultados de las acciones de la lucha contra la trata, incluida la recopilación de estadísticas en estrecha cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil presentes en este ámbito, y la información”.
- El trabajo elaborado desde la Administración estatal para la incorporación, en 2014, al sistema SIRAJ (Sistema de Registros Administrativos de apoyo a la Administración de Justicia), de la pena específica de “Inhabilitación para trabajar o realizar actividades con menores”. Lo que desde el Ministerio de Justicia se señala como un paso más en la trasposición de la Directiva Europea 2011/92/UE.
- Las modificaciones introducidas en nuestro Código Penal por la L.O. 5/2010, de 22 de junio, y la L.O. 1/2015, de 30 de marzo, a cuyas principales manifestaciones ya se ha hecho referencia en este Informe y que, como se señala en su Exposición de Motivos, se ocupa también de ambas Directivas.
- Las modificaciones que introduce el artículo 2 del Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita, que modificaba la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. Mediante dicho artículo 2 se incorporó a los menores de edad como personas a las que se les reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, que se les prestará de inmediato, con independencia de la existencia de recursos para litigar, cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato; así como cabe entender que la tendrían en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas de trata de seres humanos. Y en la misma línea se regula, en el mismo artículo 2, que el Juez o Tribunal podrá acordar, en resolución motivada, que la asistencia pericial especializada gratuita se lleve a cabo por profesionales técnicos privados cuando deba prestarse a menores de edad que sean víctimas de abuso o maltrato, atendidas las circunstancias del caso y el interés superior del menor de edad, pudiendo prestarse de forma inmediata.



- Las modificaciones que se han señalado en el anterior párrafo que introdujo el artículo 2 del Real Decreto Ley 3/2013, las incorpora el actual Proyecto de Ley de asistencia jurídica gratuita (BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 84-1, de 7 de marzo de 2014), en sus artículos 2 y 6 (en el que se aclara que el derecho a la asistencia jurídica gratuita comprende la asistencia pericial especializada). Y a este respecto, en su Exposición de Motivos se reconoce que con esa asistencia pericial especializada que la ley prevé para los menores de edad, se pretende que la relación con estas víctimas sea adecuada a sus circunstancias, siguiendo las previsiones que recogen las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2011/93/UE y 2011/36/UE.
- La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito (BOE núm. 101, de 28 de abril de 2015), que también hace referencia, en el apartado III de su Preámbulo, a la pretensión de otorgar una especial protección a víctimas más vulnerables, como son las víctimas de trata y las víctimas menores de edad, con la transposición de las dos Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Y por otra parte, hay que referirse también a las mejoras que se incorporan con la actualización de la legislación sobre protección de la infancia. En este sentido, son relevantes las modificaciones que de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, realiza la actual Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015). Así, dando cumplimiento a la trasposición de la mencionada Directiva 2011/93/UE, se establece, a través del apartado quinto que se añade al artículo 13, que “Será requisito para el acceso y ejercicio a las profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con menores, el no haber sido condenado por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, que incluye la agresión y abuso sexual, acoso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos”, lo que dará cumplimiento a una de las obligaciones adquiridas al ratificar el Convenio de Lanzarote; se establece, en el nuevo artículo 11, como principio rector de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores de edad, la protección contra toda forma de violencia, incluidos la explotación, la realizada a través de las nuevas tecnologías, los abusos sexuales, la corrupción, la trata de seres humanos y cualquier otra forma de abuso; conforme al artículo 18, pueden ser consideradas como situaciones de desamparo supuestos de abusos sexuales y cuando el menor de edad sea identificado como víctima de trata de seres humanos y exista un conflicto de intereses con los padres, tutores o guardadores; y, finalmente, es también relevante la creación, que establece la disposición final decimoséptima, de un registro central de delincuentes sexuales, en que serán incluidas “las personas condenadas por los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, en los que incluyen la agresión y abuso sexual, acoso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores”.

En cuanto a la elaboración de protocolos, cabe destacar que diferentes entidades administrativas, centrales y autonómicas, así como ONGs, han elaborado o participado en la elaboración de protocolos



que directa o indirectamente sirven para la detección de casos, la prevención y la protección frente a la ESI²⁸.

Así, en el ámbito de la Administración General del Estado, destacan:

- El Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, impulsado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (DGVG), que fue suscrito, el 28 de octubre de 2011, por los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Empleo y Seguridad Social, Justicia e Interior, así como por el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado.

Como informa la propia DGVG: en él se establecen las pautas de actuación para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de seres humanos, así como los mecanismos de coordinación de las instituciones implicadas en dichos procesos, definiendo tanto los instrumentos de relación entre las Administraciones con responsabilidades en la materia, como los procesos de comunicación y cooperación con organizaciones y entidades con experiencia acreditada en la asistencia a las víctimas de trata, con la finalidad de abordar de manera integral las distintas etapas, desde la detección hasta la inserción o el retorno de la víctima. El Protocolo Marco contempla, en su apartado XIV, las especificidades en la actuación con víctimas de trata de seres humanos menores de edad de acuerdo con la regulación recogida en la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Para el seguimiento de la aplicación del Protocolo Marco se constituyó, el 7 de junio de 2012, una Comisión de Seguimiento del Acuerdo, presidida por la DGVG, que se reúne con una periodicidad semestral.

- El Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar, consensuado en el Pleno del Observatorio de la Infancia de 9 de junio de 2014, que supone la actualización del anterior Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil, de 22 de noviembre de 2007, con el fin principal de atender adecuadamente a los menores de edad víctimas de la violencia de género que se produce en entornos familiares, dónde sufren la exposición a este tipo de violencia.

La elaboración del Protocolo fue coordinada el Observatorio de la Infancia (Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia) junto con la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y con la participación de representantes de los distintos Ministerios implicados, Comunidades Autónomas, ONGs y especialistas.

Como se señala en su Introducción, el Protocolo “debe ser complementario a los protocolos sectoriales en cada ámbito profesional implicado en la detección, notificación e intervención en casos de maltrato infantil, aplicados en cada Comunidad o Ciudad Autónoma. También debe considerarse complementario a otros protocolos específicos relacionados con formas concretas de violencia contra

²⁸ En todo caso, se han de dejar fuera del presente Informe algunos otros protocolos que, aunque no lo tienen como fin principal, también sirven para articular respuestas eficaces contra casos de ESI. Así, por ejemplo, el Protocolo Común para la actuación sanitaria ante la violencia de género, que hace referencia a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.



la infancia que, por su especificidad o complejidad, precisan instrumentos concretos, como puede ser el caso de la trata y explotación sexual infantil, acoso escolar o los delitos asociados al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación”.

- El Acuerdo que, para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, firmaron, el 22 de julio de 2014, el Ministro de Justicia, la Ministra de Empleo y Seguridad Social, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Fiscal General del Estado, el Secretario de Estado de Seguridad y el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Tanto el Acuerdo, como el Protocolo Marco y sus correspondientes anexos, han sido publicado mediante la Resolución de 13 de octubre de 2014, BOE núm. 251, de 16 de octubre.

En el ámbito de las diferentes Administraciones autonómicas, cabe destacar el trabajo en la elaboración de Protocolos para atender de manera más eficaz a las peculiaridades de sus propias realidades. Así, tanto en la lucha contra la explotación sexual infantil, cuanto en la búsqueda de la coordinación entre los Servicios Sociales Generales y especializados para lograr una adecuada atención a las víctimas de ESI, se puede destacar la existencia:

- En Andalucía, de un proceso de elaboración de un Protocolo de derivación a los programas de evaluación, diagnóstico y tratamiento de casos de abusos sexuales a menores en Andalucía.
- En Aragón, de un Protocolo de actuación para los Centros de Servicios Sociales y Servicio Especializado de Menores: La detección y notificación en casos de abuso sexual infantil en Aragón.
- En Cataluña, de un Protocolo de protección de las víctimas de trata de seres humanos.
- En la Comunidad de Madrid existe una coordinación intensa con todos los agentes sociales que intervienen en el ESI: Fiscalía, Órganos Judiciales, ámbitos policial, sanitario, educativo y de servicios sociales, con protocolos de intervención para la atención de los menores y sus familias. El CIASI (Centro Especializado de intervención en abuso sexual infantil), presta atención psicológica, social y jurídica tanto a víctimas de abuso sexual infantil como a supuestos agresores menores de edad, y a sus familias.
- En Galicia, de un Protocolo de actuación conjunta e interinstitucional contra los abusos sexuales a menores, en el que se especifican actuaciones para cada uno de los ámbitos en las diferentes fases de detección, notificación e intervención contempladas en los protocolos de protección a la infancia contra el abuso sexual infantil. Así como es relevante el Protocolo de actuación institucional sobre adopción de medidas de prevención, investigación y tratamiento a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual.
- En las Islas Baleares, de un Protocolo específico para la atención a víctimas y agresores de abuso sexual infantil. Junto al desarrollo del Protocolo interdisciplinar de actuaciones en casos de maltrato infantil en las Islas Baleares, de octubre de 2009, instaurando el RUMI y



diseñando un circuito específico de abuso sexual infantil que permite atender a víctimas y agresores.

- En La Rioja, la Consejería de Salud y Servicios Sociales ha creado un Grupo de Trabajo, de naturaleza interdisciplinar, para la realización de un Protocolo de abuso sexual infantil, con el que se pretende conseguir una actuación coordinada y rápida en aquellos casos de abuso sexual infantil.
- En la Región de Murcia, de un proceso de elaboración de un Protocolo de Abuso Sexual Infantil en coordinación con los Servicios Sociales Comunitarios.

En el ámbito de las ONGs, es destacable:

- El trabajo de FAPMI en la elaboración y publicación en la Web de un Protocolo de notificación dirigido a empresas hoteleras sobre posibles casos de explotación sexual infantil; y en la incorporación de la perspectiva del menor de edad en el diseño de un Protocolo de Protección a las Víctimas de Explotación Sexual, especialmente víctimas de trata.
- Y el trabajo de la Fundación Vicki Bernadet en el desarrollo de un programa de atención a menores de edad en terapia psicológica conforme al Protocolo de protección del menor en Cataluña.

En cuanto a la creación y mantenimiento de estructuras estables de colaboración y coordinación, cabría, en primer lugar, destacar la relevancia del trabajo que se realiza desde el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el marco de las competencias específicas que tiene atribuidas en la lucha contra la explotación y el abuso sexual infantil, a través de los mecanismos de coordinación que funcionan con la convocatoria de tres tipos de foros de encuentro interterritoriales y a distintos niveles: las Comisiones Técnicas Interautonómicas, la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia y el Consejo Territorial de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia, que se reúnen con periodicidad según sus respectivos niveles ejecutivos, de competencias y de responsabilidad.

En todo caso, es muy importante tener presente que durante el periodo de vigencia del III PESI, junto al trabajo desarrollado en las ya anteriormente existentes estructuras estables relevantes para la lucha contra la ESI, también se han creado nuevas estructuras, cuya labor ha de resultar muy valiosa para esa misma lucha contra la ESI.

Así, en cuanto a las estructuras ya existentes, hay que referirse a:

- El Centro de Seguridad en Internet y el “Comité de Expertos sobre seguridad de los menores en Internet”. La Asociación PROTÉGELES es la entidad responsable del funcionamiento de este Centro, integrado en el Safer Internet Programme dependiente de la Comisión Europea, y quien coordina el correspondiente Comité de Expertos. Como se informa explícitamente en el Dossier informativo sobre las actividades del Centro entre marzo de 2012 y junio de 2014 (<http://www.protegeles.com/dossier.asp>), en las reuniones del Comité participan representantes de los distintos sectores de la sociedad relacionados



con la protección de los menores de edad en el uso seguro de las TIC, o con responsabilidades directas en esta cuestión, tanto del ámbito público (las Comunidades Autónomas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), como del privado (la Asociación de Usuarios de la Comunicación, UNICEF, Save The Children, DISNEY, Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos, sindicatos de profesores y representantes de la industria de internet y la telefonía móvil). El Comité de Expertos tiene como objetivos básicos facilitar el intercambio de experiencias, conocimientos, proyectos y estudios, así como permitir el diseño de estrategias comunes que redunden en la mejora de las condiciones bajo las cuales acceden a Internet los niños y adolescentes.

- El Comité de Lanzarote, establecido, conforme a lo estipulado en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual o Convenio de Lanzarote, para llevar a cabo un seguimiento de la aplicación del Convenio por los Estados Parte. Durante el periodo de vigencia del III Plan, los representantes del Estado español han asistido a ocho reuniones, habiendo sido la primera reunión en septiembre de 2011.
- La Red Española contra la Trata de Personas, en la que participan más de 20 ONGs y organismos internacionales, y en la que se trabaja contra la trata de todas las personas desde una perspectiva global, de acuerdo con la definición del Protocolo de Palermo, por lo tanto también contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual.

En cuanto a las nuevas estructuras para la lucha contra la ESI, destacan:

- La Red Española contra la Explotación Sexual Comercial Infantil, impulsada por FAPMI-ECPAT España como un espacio de colaboración entre las Administraciones, entidades, ONGs, empresas y colectivos comprometidos con la erradicación de la ESI en España. La Red fue presentada el 14 de noviembre de 2013, en la Jornada sobre Trata y ESCIA co-organizada por FAPMI-ECPAT España y la Catedra Santander de Derecho y Menores de la Universidad Pontificia Comillas con la colaboración de la Red Española contra la Trata de Personas. Con ella se busca tanto el desarrollo de iniciativas comunes, fundamentalmente orientadas a las actuaciones de sensibilización y prevención a nivel internacional, nacional y autonómico, como crear un espacio de participación e intercambio de buenas prácticas y experiencias entre las entidades, organismos, empresas y Administraciones que desarrollan actuaciones relacionadas con la ESCIA y la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes en España.
- La Red para la Prevención del Abuso Sexual Infantil. Esta Red fue promovida por FAPMI-ECPAT a raíz de la Campaña “Uno de cada cinco” (a la que anteriormente se ha hecho referencia en este Informe de Evaluación), y aunque no forma parte de la misma, sí que tiene como fines inmediatos la difusión de los materiales de la Campaña y desarrollar actividades relacionadas con la misma. La Red se presenta como una Red informal, abierta, estable y flexible, orientada a construir sinergias para alcanzar el objetivo común de la



prevención del abuso sexual infantil (para mayor detalle consultar: <http://www.ecpat-spain.org/>).

- El Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos, que se puso en marcha mediante la Instrucción nº 31/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, y adquirió carácter permanente mediante la Instrucción nº 7/2013. El Plan permite la acción coordinada de las autoridades educativas con el Cuerpo Nacional de Policía, para quien representa su principal instrumento preventivo y formativo en el ámbito educativo. Con él se trata de responder de manera coordinada y eficaz a las cuestiones relacionadas con la seguridad de niños, niñas y adolescentes en la escuela y su entorno; y, a través de sus propuestas de mejora, **realizar la** coordinación de las actuaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el Ministerio de Interior, relativas a la prevención de los abusos sexuales de niños, niñas y adolescentes y al uso seguro de las TIC.
- La División de Cooperación Internacional, que fue creada mediante el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. La División es una estructura que si bien permite actuar en un ámbito más amplio que el de la lucha contra la ESI, también resulta eficaz en dicha lucha. En este sentido, supone una estructura que permite mejorar la eficiencia de la actuación policial a través de la colaboración con las policías e instituciones de otros países dentro y fuera de Europa, a través de acciones bilaterales o multilaterales.
- La Brigada Central contra la Trata de Seres Humanos (BCTSH), se crea en el año 2013, en el seno del Ministerio de Interior, como una de las modalidades estructurales que incluye el Plan Operativo contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, para abordar la complejidad del problema de una forma más especializada, eficaz y completa desde el ámbito policial.
- El Grupo de trabajo sobre Infancia y Trata de Seres Humanos, constituido en el seno del Foro Social contra la Trata y en el que participaron representantes de distintos Ministerios así como de diferentes asociaciones de la sociedad civil. El Grupo fue coordinado por la Subdirección General de Infancia (Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), con la participación de la Red de ONG's contra la Trata, representantes de Comunidades Autónomas y de diferentes Ministerios, y ha tenido mucha importancia al coordinarse por el mismo las acciones contempladas en el III PESI con las previstas en el Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos. Un producto importante ha sido la aprobación del ya referido Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos.
- Y la constitución, dentro del Congreso de los Diputados, en diciembre de 2013 y en el seno de la Comisión de Igualdad, de la Subcomisión para el estudio de la trata seres humanos con fines de explotación sexual, y en mayo de 2014 y en el seno de la Comisión de Sanidad



y Servicios Sociales, de la Subcomisión para abordar el problema de la violencia contra niños y niñas.

Finalmente, también es necesario señalar en este apartado que las diferentes entidades establecen canales de comunicación fluidos que permitan la colaboración y coordinación en su trabajo de lucha contra la ESI. En este sentido, son importantes todas las actividades en relación con la *mo1* del O3, realizadas para reforzar la coordinación interinstitucional para fomentar la denuncia, la identificación, derivación y atención de víctimas de trata y ESI. Y en esa línea, destacan:

- Las medidas, impulsadas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, para promover la coordinación, tanto a través de espacios de comunicación y coordinación en relación con la lucha contra la trata con fines de explotación sexual, como con la inclusión de la trata con fines de explotación sexual en grupos de trabajo y comités ya existentes. Entre los que cabe destacar el Foro Social contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, que se reunió con una periodicidad semestral desde su creación, en 2009, para favorecer el intercambio de información entre las organizaciones especializadas y las administraciones con competencias en la materia. Es en el marco de este Foro Social contra la Trata que se aprobó la constitución del Grupo de Trabajo sobre Infancia y Trata de Seres Humanos al que antes se ha hecho referencia.
- Los vínculos de colaboración y comunicación, nacionales e internacionales, que han mantenido el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil en su lucha contra la ESI, como, por ejemplo, a través de la participación en algunos de los principales foros, grupos y proyectos internacionales sobre ESI (así, en Grupos y Proyectos vinculados a la INTERPOL y a EUROPOL o en el proyecto de lucha contra la Explotación Sexual Infantil en los EMPACT - European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats-) o a través de la actividad de la Unidad Técnica de Policía Judicial, como Unidad encargada de la coordinación con organismos internacionales.
- Las actividades de cooperación, en las diferentes Comunidades Autónomas, entre las instituciones de los diferentes ámbitos y sectores de la Administración Pública; entre éstas y entidades de la sociedad civil; e incluso, en ocasiones, entre aquéllas e instituciones de países extranjeros.
- La continuidad en la utilización de las “Hojas de Notificación de riesgo y maltrato infantil”, cuyos modelos publicó el Observatorio de la Infancia en el año 2001, y que se utilizan desde los ámbitos de los servicios sociales, la sanidad, la educación y la policía, así como, en la actualidad, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, que tienen dichas hojas u otras de similares características. Las Hojas, evidentemente, sirven para la notificación y registro (RUMI: Registro Unificado de casos de Maltrato Infantil) de posibles casos de maltrato, incluidos los casos de ESI, pero así mismo sirven para la coordinación interinstitucional y para hacer más eficaces las decisiones que se toman.
- La actividad realizada por ONGs que forman parte de estructuras de ámbito internacional, como son UNICEF-Comité Español y Cruz Roja Española.



3.6. Acciones directamente dirigidas a la protección de las víctimas de la ESI.

Es evidente que todas las actividades realizadas en relación con los aspectos antes destacados (identificación, prevención, sensibilización, información, empoderamiento, formación, coordinación y colaboración) son actividades que de una forma más o menos directa suponen medidas de protección de la infancia frente a la ESI. Por consiguiente, todas ellas responden también a la protección de las víctimas. No obstante, el sentido de realizar un apartado propio responde, por una parte, a dar cuenta de la realización, absolutamente necesaria, de actividades que van directamente dirigidas a proteger y atender adecuadamente a niños, niñas y adolescentes que ya han sido víctimas de un acto de ESI. Y, por otra, para dar cuenta también de que las medidas concretas de protección de las víctimas de la ESI adquieren un significado especial cuando con las mismas se presta atención al niño, la niña o el/la adolescente que haya cometido un delito en relación con la explotación sexual de otro niño, niña o adolescente.

En ese sentido, respecto a las víctimas de un acto de ESI habría que contemplar tres tipos diferentes de acciones que se han implementado en el tiempo de vigencia del III PESI:

- Las acciones realizadas por los servicios que se puede considerar que intentan dar una respuesta integral a las necesidades de las víctimas.
- Las acciones que se realizan dentro de estructuras de atención a víctimas, como puede ser una oficina de atención a las víctimas o un servicio especializado de tratamiento de las víctimas.
- Las acciones que se encuadran en líneas más específicas de actuación para atender a las víctimas de la ESI.

Entre esas líneas más específicas de actuación, se pueden destacar cuatro:

I.- La forma de articular el destino de especiales recursos económicos. Como es a través de las subvenciones que se destinan anualmente, tanto a través de los Programas financiados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad con cargo a la convocatoria anual de subvenciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), destinadas a Organizaciones No Gubernamentales para la realización de Programas para la atención de necesidades sociales de interés general (Programas para la prevención y atención del abuso y explotación sexual infantil, dentro del colectivo de Infancia y Familia) como a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, para organizaciones especializadas en la atención a víctimas de trata con fines de explotación sexual (cuya convocatoria incluye, desde el año 2011, una mención específica al tratamiento de las víctimas menores de edad por las entidades especializadas en la materia), o a través de la incorporación de la atención a menores de edad víctimas de trata con fines de explotación sexual como uno de los criterios de valoración de los proyectos.

En esta línea se puede destacar, como se informa en el IV Informe de Seguimiento del Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, que, respecto a las víctimas de trata con fines de explotación sexual y conforme a la Orden SSI/1839/2012, de 2 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones públicas destinadas a



proyectos de atención y ayudas sociales a mujeres víctimas de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, se subvencionaron un total de 40 organizaciones sin fines de lucro especializadas en asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual, incluyendo víctimas menores de edad, así como a sus hijos e hijas. Estas Organizaciones dieron recursos de alojamiento a 18 menores de edad víctimas de trata con fines de explotación sexual.

En esta línea destaca el servicio especializado que ofrece la asociación APRAMP a nivel nacional para el acogimiento y la protección de menores de edad víctimas de trata con fines de explotación sexual, financiado con cargo a la convocatoria anual de subvenciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). En este sentido, una Unidad de Rescate de APRAMP trabaja en la detección e identificación de la víctima de trata. Una vez identificada se informa a la Policía para que puedan actuar y se active así el mecanismo de protección de menores de edad. Y entonces se puede activar un sistema de protección especial, mediante el cual la Fiscalía de Extranjería, como medida cautelar, autoriza a la APRAMP para que ejerza la guarda provisional de esos menores de edad tutelados por la Comunidad de Madrid, incorporándolas a su Programa de Atención Integral, proporcionándoles en sus centros de acogida información y apoyo jurídico, social y sanitario.

II.- La realización de servicios de tratamiento psicológico para atender a las víctimas de la ESI. Como es el servicio de “Tratamiento en el ámbito de la infancia maltratada” que se presta en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En la misma línea, el Centro especializado en la intervención con menores víctimas de Abuso sexual Infantil (CIASI), de la Comunidad de Madrid, atendió a 1.382 menores víctimas y a 75 ofensores entre 2010 y 2013, con un gasto en ese mismo periodo de 963.399,27 €. Como buena práctica a actuación interinstitucional se puede citar el amplio proceso participativo, en el que han colaborado tanto el IMFM y el CIASI de la Comunidad de Madrid, que ha dado lugar al “Protocolo de intervención coordinada interinstitucional en el abuso sexual infantil en el partido judicial de Móstoles”.

III.- La implementación de servicios de asesoramiento en los juzgados para evitar la revictimización del menor de edad. Como son las acciones realizadas en la Región de Murcia en el contexto del “Proyecto Luz”.

IV.- La realización de Programas más completos, de atención tanto psicológica como de orientación legal y social, dirigidos tanto a los menores de edad que son víctimas como a sus familias. Como el Programa de “Atención a Menores Víctimas de Abusos Sexuales” desarrollado en Andalucía.

Por otra parte, respecto a los menores de edad que hayan cometido un delito en relación con la explotación sexual infantil, adquieren particular importancia tanto las actividades con las que se ha procurado atender al propio agresor como “víctima”, como persona que también padece, por su propio delito, las consecuencias perjudiciales para su propio desarrollo; cuanto las actividades con las que se ha procurado evitar que el menor de edad reincida en el hecho delictivo. En esta línea hay que destacar los programas que se implementan por las diferentes Administraciones de las Comunidades Autónomas, también en colaboración con ONGs especializadas (como la Fundación Diagrama o la Fundación O´Belén), dentro de los cuales los tratamientos psicológicos y de reeducación adquieren una especial importancia.



Otra consideración importante que hay que hacer en este punto se refiere a la necesidad de replantearse el concepto de víctima de la ESI. Hay que ampliar el concepto de víctima de las diferentes manifestaciones de explotación sexual, para incorporar tanto a niños, niñas y adolescentes que son hijos e hijas de padres y madres que son víctimas directas de algún tipo de explotación sexual, cuanto a quienes son utilizados para favorecer la explotación sexual de otros, de mujeres fundamentalmente.

Porque las hijas y los hijos de padres y madres que son víctimas directas de explotación sexual también sufren, como víctimas, las perjudiciales consecuencias que para su propio desarrollo se derivan de la explotación sexual de la que son objeto sus madres o padres.

Y porque hay circunstancias, especialmente significativas, que convierten a los niños, niñas y adolescentes en víctimas de la explotación sexual al ser utilizados para que otros adquieran un beneficio producido por un acto de explotación sexual. Son los casos en los que los hijos e hijas son utilizados para obligar a los padres o, fundamentalmente, a las madres a ejercer la prostitución o a ser objeto de trata con fines de explotación sexual. También lo son aquellos casos que se conocen como menores extranjeros “mal acompañados”, entre los que se incluyen los denominados “niños-ancla”: niños y niñas (bebés, de forma particular) que entran clandestinamente en territorio español acompañando a un adulto, normalmente una mujer, para la posible explotación del niño o niña o, “en el caso de los niños-ancla”, para que la mujer con la que entra no sea repatriada, sino protegida en centros especializados de acogida y posteriormente explotadas sexualmente²⁹.

Finalmente, es importante señalar que el 14 de abril de 2014 entró en vigor el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, de 19 de diciembre de 2011, cuyo instrumento de ratificación depositó España el 3 de junio de 2013 (BOE núm. 27, de 31 de enero de 2014). El Protocolo permite que sean los propios niños, niñas y adolescentes quienes puedan denunciar directamente (además de poder hacerse en su nombre) ante el Comité de los Derechos del Niño la violación por el Estado de alguno de sus derechos reconocidos en la propia Convención sobre los Derechos del Niño así como en cada uno de sus anteriores dos Protocolos facultativos (que recordemos que también están vigentes en España y que el primero es el relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía). De esta manera se abre una nueva vía para que los propios niños, niñas y adolescentes víctimas de la ESI puedan actuar para conseguir que se protejan eficazmente sus derechos si el Estado no lo hace adecuadamente.

²⁹ Pueden verse referencias a todos estos tipos de casos en la Memoria elevada al Gobierno de S. M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado, 2013, pp. 341 y 361-362.



4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA LUCHAR CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

4.1. Conclusiones: Algunas consideraciones sobre lo que fue la implementación del III PESI conforme a la información recogida.

El III Plan de Acción contra la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia (2010-2013) se elaboró con el objetivo principal de promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas o posibles víctimas de la explotación sexual, así como para la prevención, detección y adecuada atención a esa problemática. Fue el resultado de la suma de la experiencia acumulada en la elaboración y desarrollo de los anteriores dos Planes (2002-2003 y 2006-2009) y de los respectivos informes de evaluación, así como del esfuerzo colectivo y de colaboración entre distintos organismos públicos, Departamentos Ministeriales, Comunidades Autónomas, entidades privadas y ONGs, coordinados por el Observatorio de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, cuyo Pleno aprobó el III PESI en su reunión del 20 de diciembre de 2010.

El III PESI cumplía, como los dos Planes anteriores, una función fundamental para la consecución de la efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, pues la explotación sexual de la infancia y la adolescencia supone uno de los ataques más graves a sus derechos. Por eso, la especificidad propia del PESI no debe interpretarse, en ningún caso, como separación entre las medidas propuestas en el mismo y las medidas que se tomen respecto a otros ámbitos donde también se reconozcan y protejan los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por el contrario, el III PESI forma parte de una estrategia común para la promoción y cumplimiento de los derechos.

De la información manejada para la elaboración del Informe de Evaluación del III PESI cabe concluir lo siguiente:

Se ha realizado un elevado número de actividades para dar cumplimiento a los Objetivos Generales marcados en el Plan. En concreto, se han registrado actuaciones en desarrollo del 84% las medidas del III PESI. Aunque la ausencia de metas definidas cada medida no permite definir su grado de cumplimiento, estas actividades suponen un indicador positivo de la implicación de las diferentes entidades en la toma de conciencia de la enorme gravedad de los casos de explotación sexual contra la infancia y la adolescencia, y de la necesidad de tomar un papel activo para luchar contra ellos.

Por otra parte, los datos que anualmente proporciona el Ministerio del Interior respecto a los delitos contra la indemnidad sexual relacionados con la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, con un repunte del número de victimizaciones en 2013, muestran la dificultad de eliminar estos delitos. Así mismo, se constata que el número de victimizaciones de niñas es dramáticamente superior al de niños y que el delito de abuso sexual es, con mucho, el más numeroso de todos.

A lo largo de este resumen ejecutivo se ha descrito con detalle las acciones de mejora de los instrumentos de detección y notificación de esta lacra, así como la evolución de las acciones para la sensibilización, información y fortalecimiento de las capacidades de los niños/as y adolescentes frente a la ESI, en especial el importante conjunto de acciones llevadas a cabo por la iniciativa social, en muchos



casos subvencionadas por el MSSSI. A este respecto conviene señalar la labor que viene realizando la Red Española contra la Explotación Sexual Comercial, la Red para la Prevención del Abuso Sexual Infantil o la Red Española contra la Trata de Personas.

En todo caso, quizás sea importante destacar en este apartado de conclusiones la importancia de actuar para conseguir la adecuada formación de todo profesional que trate directamente con menores de edad o que en el ejercicio de su profesión es probable que pueda conocer algún caso de ESI. Una medida en la que habría que incidir más respecto de aquellos que ya ejercen la profesión y, sobre todo, respecto de quienes la van a ejercer. En este sentido, la formación sobre la ESI debería de ser una materia que se incorporase en los ciclos formativos de todo profesional que pueda luchar eficazmente contra cualquiera de sus manifestaciones en el ejercicio de su profesión.

Las actividades en relación con la realización e implementación de protocolos y con la coordinación y colaboración entre entidades a través de estructuras estables han tenido un adecuado desarrollo en el tiempo de vigencia del III PESI (Ponente Nacional contra la Trata de Seres Humanos, Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No acompañados y los Protocolos contra el abuso sexual y la trata con fines de explotación sexual de numerosas Comunidades Autónomas). Por último, hay que poner de relieve las acciones directamente dirigidas a la protección de las víctimas de ESI. Destacan los servicios y programas que realizan entidades sociales especializadas a través de las convocatorias de subvenciones citadas a lo largo del texto, pero también hay que señalar los servicios de tratamiento integral a los menores víctimas de ESI puestos en marcha por numerosas Comunidades Autónomas (Madrid, Murcia, Cataluña, Castilla y León). En numerosos casos, estos servicios también se extienden al colectivo de menores agresores sexuales, colectivo necesitado de una intervención lo más especializada y preventiva posible.

En cualquier caso, durante el tiempo de vigencia del III PESI, se ha producido un notable incremento de la sensibilidad hacia la ESI por parte de las Administraciones Públicas e iniciativa social. Prueba de ello ha sido la aprobación de diversos planes estratégicos y avances normativos, entre los que destacan la Estrategia Española contra el Crimen Organizado, la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer, el Plan integral de lucha contra la trata de Seres Humanos o el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia.

No obstante, también se aprecia que durante el periodo evaluado ha habido carencias notables respecto al desarrollo o a la información sobre cómo fueron desarrolladas algunas de las *medidas operativas* propuestas para dar cumplimiento a los Objetivos Generales establecidos en el III PESI. En este sentido, aparte de problemas relacionados con la falta de información el desarrollo de las *medidas operativas* establecidas en el III PESI, es necesario hacer referencia a problemas relacionados con la manera que se estructuró el PESI y su sistema de evaluación.

Respecto a la información aportada para su evaluación, resulta conveniente resaltar, primero, que en 8 medidas operativas, es decir el 15,09% del total de las medidas, no se ha reportado ninguna información al respecto. Y, además, existieron problemas a los que tuvieron que hacer frente las entidades al dar cuenta en las correspondientes fichas de las actividades realizadas; como que, en



ocasiones, las actividades podían no corresponderse con lo establecido en una sola *medida operativa* o podían resultar de difícil encuadre en alguna de ellas.

Resulta de la mayor importancia que las entidades implicadas se esfuercen en cumplimentar de la mejor manera posible las fichas de evaluación y que haya un periodo extendido de tiempo para que se realice dicha evaluación, de manera que se pueda realizar un fructífero diálogo entre todas las entidades implicadas para comprobar los problemas detectados y comprender los logros alcanzados.

Respecto a la manera que se estructuró el III PESI, más allá de lo que se indica en el punto siguiente en relación con la nueva estructura propuesta y con los problemas de los indicadores establecidos en el III PESI, conviene observar aquí que, para ofrecer una visión más clara de la actual situación de la ESI en España y de las principales líneas de actuación que para luchar contra ella, en la elaboración del presente Informe de Evaluación, se ha optado por dar cuenta de la implementación de las *medidas operativas* contempladas en el III PESI atendiendo a una estructura diferente a la establecida en el mismo.

En este Informe de Evaluación se ha dividido la exposición de la información recogida en los siguientes seis apartados:

- ✓ **La situación de la realidad de la ESI en España**, fundamentalmente a partir de datos sobre el número de victimizaciones de la misma.
- ✓ **Las acciones para mejorar los instrumentos de detección y manejo de la información en la prevención y protección** frente a la ESI.
- ✓ **Las acciones para la sensibilización, información y fortalecimiento de las capacidades de los niños, las niñas y los/las adolescentes, sus familias y la sociedad en general** frente a la ESI.
- ✓ **Las acciones para la formación de profesionales que han de actuar contra la ESI.**
- ✓ **Las acciones para la colaboración y coordinación entre profesionales, a fin de conseguir las adecuadas sinergias de trabajo en la prevención, identificación, denuncia, protección, intervención y atención a las víctimas en la lucha contra la ESI.**
- ✓ **Las acciones directamente dirigidas a la protección de las víctimas de la ESI.**

Todas ellas representan líneas de actuación que tendrán que seguir siendo implementadas en el futuro; y, por lo tanto, deberán de ser tenidas en cuenta para la elaboración de políticas que luchen contra la ESI o de un posible IV Plan de Acción contra la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia.

4.2. Propuestas a tener en cuenta en la elaboración de políticas que luchen contra la ESI.

Como antes se ha justificado, se considera necesaria la continuidad de un marco integrador que defina el conjunto de medidas para combatir la ESI. En este sentido, se realizarán tres consideraciones respecto a aspectos formales a tener en cuenta en la estructuración de un nuevo Plan y tres consideraciones respecto a aspectos sustanciales para mejorar la lucha contra la ESI.



4.2.1. Consideraciones respecto a aspectos formales a tener en cuenta en la estructuración de un nuevo Plan

a) Una nueva estructura

Se propone una estructura que atienda a los siguientes puntos básicos:

- Que tenga como columna vertebral las diferentes manifestaciones de explotación sexual: la trata de niños, niñas o adolescentes con fines de explotación sexual; la prostitución infantil; la explotación sexual infantil en los viajes; los correspondientes casos de violación, agresión sexual y abuso sexual; la pornografía infantil y los matrimonios forzados.
- Que respecto a cada una de las diferentes manifestaciones de explotación sexual se identifiquen medidas de prevención que procuren evitar la comisión de ningún tipo de ESI (es decir, las que se hayan de tomar antes de que se produzca el delito); medidas de denuncia, tratamiento y persecución del delito (es decir, las que se hayan de tomar cuando se produzca el delito para conseguir la minimización de sus perjudiciales efectos en la víctima y en su familia, así como para perseguir eficazmente al culpable o culpables del delito); y medidas de tratamiento para la plena recuperación de la víctima y su familia y la posible reinserción social del culpable o culpables del delito (es decir, las que se hayan de tomar después de que se haya cometido el delito para conseguir la plena recuperación de la víctima y su familia, así como la reinserción del culpable o culpables y la no comisión de un nuevo delito).
- Que sea respecto a cada uno de los ítems señalados en el punto anterior que se establezcan objetivos generales, medidas operativas concretas e indicadores específicos (que diesen cuenta no sólo de las actividades realizadas sino también, y de forma muy especial, de la eficacia de dichas actividades). A este respecto, sería importante tratar de compaginar objetivos claros articulados a través de medidas muy precisas, con la determinación de un marco de acción a través de principios generales que establezcan directrices de actuación para que las distintas entidades públicas y privadas adopten las medidas pertinentes, previamente no señaladas pero que en el momento se aprecien como necesarias o útiles para la mejor consecución de los objetivos últimos propuestos.

b) Unos nuevos indicadores

Una atención especial merecen las consideraciones que se hagan sobre cómo se han de articular los indicadores en la elaboración de políticas que luchen contra la ESI. En este sentido, habría que intentar evitar los problemas detectados al evaluar el III PESI, como se deduce del hecho de que la referencia que en las correspondientes fichas de evaluación se han hecho respecto a muchas de las actividades realizadas en relación con las medidas operativas propuestas en el III PESI ni siquiera señalaban con cuáles de los indicadores, establecidos respecto a cada Objetivo General, cabía relacionarlas; por lo que mucho menos sirvieron para poder determinar la efectividad de las mismas.



Esto supone que es necesario replantearse la utilidad de los indicadores, al menos tal y como han sido establecidos hasta ahora. Los indicadores deberían de servir tanto para el diseño y desarrollo de medidas y acciones concretas, cuanto para proporcionar la información más completa posible sobre el cumplimiento de dichas medidas y acciones. De esta forma, conforme a ellos se podrá evaluar la eficacia de las mismas, los problemas encontrados y los logros obtenidos, y, así, avanzar en el diseño y desarrollo de nuevas medidas y acciones que resulten más eficaces. La única manera de conseguir avanzar eficazmente en la eliminación de cualquier forma de explotación sexual de la infancia y la adolescencia pasa por tener la información más completa posible. La información permite saber el alcance de las medidas y acciones adoptadas, su efectividad, y así, tomar decisiones sobre si continuar con ellas o adoptar nuevas líneas de actuación que quepa identificar como más efectivas.

c) La debida participación de los niños, las niñas y los/las adolescentes

Es absolutamente necesario que se haga realmente eficaz el derecho de los niños, las niñas y los/las adolescentes a participar en toda la toma de decisiones que le afecten (reconocido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

La anterior, es una consideración básica, primero porque el respeto a ese derecho de los niños, las niñas y los/las adolescentes a participar en la toma de decisiones que les afecten está en la base de su nueva consideración como sujetos de Derecho y de derechos, lo que ha de garantizar que realmente puedan alcanzar el libre desarrollo de sus propias personalidades en el ejercicio de sus derechos; y después porque el respeto por ese derecho es una forma esencial e insustituible de conseguir luchar contra la ESI de la manera más adecuada y eficaz, a través de la sensibilización, información y fortalecimiento de las capacidades de los niños, las niñas y los/las adolescentes contra la ESI. En este sentido, explícitamente se decía en la primera conclusión del Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Najat Maalla M'jid: "La participación de los niños es fundamental para la formulación de cualquier estrategia nacional que, basada en los derechos del niño, tenga por objeto prevenir la venta y la explotación sexual de los niños y velar por su protección, recuperación y reintegración"³⁰.

Sin embargo, de la información proporcionada en las diferentes fichas de evaluación no se puede colegir que en las actividades realizadas por las diferentes Administraciones y ONGs se haya respetado suficientemente este derecho básico. Evidentemente (y de ello se ha dado noticia en el presente Informe de Evaluación), ha habido actividades que han contado con la participación de niños, niñas y adolescentes, pero éstos no sólo han de participar en algunas de las actividades programadas y conforme a lo que ya haya sido previamente establecido, sino que han de participar de forma activa, debiendo de tenerse debidamente en cuenta sus opiniones en todo el proceso de toma de decisiones que afectan a las actividades de lucha contra la ESI.

³⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, A/67/291, La participación de los niños como elemento clave para prevenir y combatir la venta y la explotación sexual de los niños, de 10 de agosto de 2012, párr. 95.



Así, hay que contar con la efectiva participación de niños, niñas y adolescentes, y de forma muy especial de quienes han sido víctimas de ESI, en todas las fases de la planificación, que van desde el propio diseño de las medidas y actividades a realizar hasta su efectiva implementación y posterior evaluación; empezando. Esto habría de realizarse, pues, respecto al próximo PESI, si lo hubiese, y, en todo caso, respecto a las políticas que se articulen contra la ESI.

4.2.2. Consideraciones respecto a aspectos sustanciales para mejorar la lucha contra la ESI

a) Aclarar los conceptos de los diferentes tipos de explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia.

En el segundo gran apartado de este Informe de Evaluación se han analizado algunos aspectos importantes en relación con la necesidad de realizar una clara delimitación conceptual sobre lo que es la explotación sexual de la infancia y la adolescencia, así como respecto a cada uno de los tipos de acciones que hay que considerar que constituyen diferentes manifestaciones de la misma. Es evidente que la clarificación de dichos conceptos permitirá determinar mejor qué actos concretos quedan incluidos dentro de cada uno, cuáles son sus elementos definitorios y, en consecuencia, cómo luchar de forma más eficaz contra todas las manifestaciones de la ESI.

Sin embargo, actualmente no existe una definición que podamos considerar oficial o definitiva ni de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia, ni de cada uno de los diferentes tipos de manifestaciones que, en general, se entiende que están comprendidos en la misma.

A fin de aportar claridad en dicha delimitación conceptual, en el presente Informe de Evaluación se han realizado consideraciones que han llevado a proponer una concreta terminología y definición tanto de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia como de cada una de sus manifestaciones. **En esta línea conviene recordar las siguientes consideraciones, desarrolladas en el Informe:**

La explotación sexual de la infancia y la adolescencia es una violación grave de los derechos del niño que se produce siempre que un niño, una niña o un/una adolescente es tratado como un objeto sexual, es decir, es utilizado para la satisfacción sexual de terceras personas, y como una mercancía, es decir, que su utilización como objeto sexual supone para alguien -que también puede ser el propio niño, niña o adolescente- algún tipo de ganancia o beneficio, que no tiene por qué ser económico.

Existe trata con fines de explotación sexual cuando se produce la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o alojamiento con fines de explotación sexual, ya sea en territorio español, desde España, en tránsito o como destino.

El término “turismo sexual”, es un término claramente inadecuado, que habría que rechazar, y utilizar la expresión explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en los viajes. Y por explotación sexual infantil en los viajes se entienden todas las actividades realizadas por una persona o grupo de personas que se traslada, dentro del propio país o fuera de sus fronteras, y mantiene cualquier tipo de relación sexual, en el lugar de destino, con un niño, una niña o un/una adolescente, que es tratado como un



objeto sexual y una mercancía. En este sentido, la explotación sexual se comete cuando el acto se realiza con ocasión de un viaje, tanto si el que viaja tenía intención previa de mantener dichas relaciones sexuales como si no.

Hay que considerar como casos de ESI algunos de los actos que caen dentro de los tipos penales de violación, agresión sexual y abuso sexual; en concreto aquellos en los que el niño, la niña o el /la adolescente haya sido utilizado como una mercancía.

Sigue siendo útil para comprender mejor la realidad y, por consiguiente, para luchar contra los correspondientes casos de ESI, la utilización de los términos prostitución y pornografía infantil; sin que se considere, pues, que ambos son inapropiados dentro del enfoque de los derechos de los niños.

En este sentido, se ha de entender que la lucha contra la prostitución infantil implica, no sólo las propias actividades sexuales en las que participe el niño, la niña o el/la adolescente, sino igualmente todo acto que induzca, promueva, favorezca o facilite la prostitución del niño, la niña o el/la adolescente, además de todo acto que suponga solicitar, aceptar u obtener una relación sexual con un niño, una niña o un/una adolescente a cambio de una remuneración o promesa.

Y la lucha contra la pornografía infantil supone luchar contra toda acción que suponga la creación, tenencia, transmisión o exhibición, por cualquier medio, del sexo o de actividades sexuales en las que participen, de manera real o simulada, niños, niñas o adolescentes y que busquen producir una excitación.

Finalmente, con el término “matrimonios forzados” se hace referencia a aquellos supuestos en los que al menos uno de los cónyuges es menor de edad y no presta de forma libre su consentimiento matrimonial. En este sentido, es necesario considerar que todo matrimonio forzado es una manifestación de la explotación sexual de la infancia y la adolescencia, por lo que se habrán de diseñar y desarrollar medidas y acciones específicas para luchar contra la misma. Y debe considerarse que caen dentro de este concepto de matrimonio forzado todas las acciones que conducen al matrimonio forzado y una vez realizado el mismo, ya sea realizado entre españoles, en España o en el extranjero, entre extranjeros y españoles o entre extranjeros en España; así como todas los actos que se puedan asimilar a los matrimonios porque producen similares situaciones de hecho para los contrayentes, aunque no sean reconocidos oficialmente por el Derecho español -lo que incluye, pues, matrimonios ilegales, fraudulentos, uniones realizadas conforme a los ritos de un grupo social o cultural, etc.

b) Atender a las especificidades de los diferentes grupos de niños, niñas y adolescentes

Las ideas principales que se pretenden resaltar en este punto parten de la consideración de que un problema invisible es un problema que no se resuelve.

En ese sentido, por una parte, es necesario dejar patente que, en nuestra sociedad, la ESI no afecta de igual forma a todos los niños, niñas o adolescentes. Hay elementos suficientes para saber que determinados grupos de niños, niñas o adolescentes son especialmente vulnerables a las diferentes manifestaciones de ESI.



Aunque los datos estadísticos disponibles hacen unas desagregaciones que resultan muy importantes para la comprensión de la realidad de la ESI (por tipos de delitos, sexo, grupos etarios y, en ocasiones, nacionalidad), es necesario seguir reforzando los registros estadísticos sobre esta lacra al objeto de obtener una visión completa, tanto de los menores víctimas como de las medidas que se adoptan.

Es necesario hacer un mayor esfuerzo en la recogida de datos y en la articulación de medidas operativas en cuanto a la diferenciación por manifestaciones de ESI así como por grupos poblacionales que se pueden ver afectados por esta problemática, atendiendo a factores como la etnia, la estructura familiar, los ingresos económicos familiares, etc. Y en esta línea, destaca la obligación que existe, a la par de la necesidad (pues no se está cumpliendo con dicha obligación), de que en los desgloses se tenga en cuenta si es un niño, niña o adolescente con discapacidad y, en su caso, el tipo de discapacidad que se trate, pues éste es un grupo que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad y, sin embargo, con demasiada frecuencia se le invisibiliza en nuestra sociedad.

Y por otra, se considera necesario que se entienda de un modo amplio el concepto de víctima de ESI. De esta manera, se ha de comprender como víctimas de la ESI, al menos a los siguientes niños, niñas y adolescentes:

- Aquel/aquella niño, niña o adolescente que haya sido víctima directa de un acto de ESI.
- Aquel/aquella niño, niña o adolescente que haya cometido un delito en relación con la explotación sexual de otro niño, niña o adolescente, al sufrir también, por su propio delito, las consecuencias dañosas para su propio desarrollo.
- Aquel/aquella niño, niña o adolescente que sea hijo o hija de padre o madre que sea víctima directa de algún tipo de explotación sexual, en cuanto que sufren también las perjudiciales consecuencias que para su propio desarrollo se derivan de la explotación sexual de la que son objeto su madre o padre.
- Aquel/aquella niño, niña o adolescente que sea utilizado para favorecer la explotación sexual de hombres o, fundamentalmente, mujeres. Como son los casos de los hijos e hijas que son utilizados para obligar a las madres, fundamentalmente, a ejercer la prostitución o a ser objeto de trata con fines de explotación sexual; así como lo son aquellos casos que se conocen como menores extranjeros “mal acompañados”, entre los que se incluyen los denominados “niños-ancla”.

En todo caso, esta necesidad de atender a la especificidad de diferentes grupos de niños, niñas y adolescentes, y de entender de un modo amplio el concepto de víctima de ESI, ha de ser compatibilizada, por una parte, con la necesidad de establecer medidas y acciones de carácter general en la lucha contra la ESI, y, por otra, con la necesidad de atender a la lucha contra la ESI en todas las medidas y acciones que puedan afectar a la infancia y la adolescencia. En este sentido, son necesarias normas y políticas que atiendan de forma específica a la ESI y a sus diferentes manifestaciones y particularidades, así como es necesario establecer medidas específicas contra la ESI en toda normativa y política que, de forma general, pueda afectar a la infancia. De esta manera, y sin caer en la falsa creencia de que las normas lo pueden todo, es importante hacer un mayor esfuerzo para conseguir un mejor desarrollo normativo del existente, de manera que se apruebe normativa específica respecto a la



ESI y sus diferentes especificaciones y particularidades, y también que en toda normativa que afecte a la infancia se atienda a la lucha contra la ESI.

c) Tener una visión completa sobre las causas que motivan la ESI y dar prioridad a la lucha contra ellas.

Como muy acertadamente se decía en el Informe de Evaluación del II PESI, que hizo Save the Children: “La explotación sexual es un fenómeno multicausal, en la que ninguno de los factores asociados explica por sí solo la totalidad de la problemática. Para aproximarse al tema de las causas, se plantea la existencia de varios factores de vulnerabilidad que en la práctica se superponen. (...) es necesario un enfoque holístico que aborde el fenómeno desde las causas más profundas y enraizadas en la sociedad hasta las consecuencias inmediatas en las propias víctimas, contando para ello con medidas de atención individualizada y específica para las víctimas de ESI y sus familias además de medidas encaminadas a perseguir y prevenir el delito tanto en los Estados como en el ámbito transnacional”³¹.

Esta idea básica se ha repetido desde hace años en diferente documentos internacionales. Sin embargo, no parece que haya calado la importancia decisiva de la misma. En este sentido, la elaboración de políticas que pretendan luchar de una forma eficaz contra la ESI estarían afectadas necesaria y gravemente si no atendiesen adecuadamente a las causas profundas y estructurales de nuestra sociedad que hacen más fáciles los casos de ESI. Entre las que se pueden destacar:

.- La invisibilización que se hace de niños, niñas y adolescentes o de grupos de los mismos, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

.- La permanencia de profundas y no siempre visibles estructuras machistas y patriarcales, que permiten el mantenimiento de la discriminación y exclusión de las mujeres desde su infancia.

.- La existencia de grandes desigualdades económicas y sociales, y una absolutamente devastadora existencia de pobreza infantil, que afecta a las familias con hijos e hijas.

Por todo ello, es necesario que en cualquier *medida operativa* que se proponga o en cualquier política que se pretenda adoptar para luchar contra la explotación sexual de la infancia y la adolescencia se tengan debidamente en cuenta las distintas especificidades de los grupos de niños, niñas y adolescentes que estén en situaciones de mayor vulnerabilidad en nuestra sociedad; se atienda adecuadamente a la perspectiva de género; se tome en consideración los diferentes ámbitos de actuación, así, además de los ámbitos policial, jurídico y judicial, también, y de forma muy especial, los ámbitos cultural, educativo y formativo; y se establezca como prioridad la adecuada atención a las concretas circunstancias personales y socioeconómicas de la infancia, más en nuestra actual situación de crisis económica.

³¹ Save the Children, Evaluación del II Plan Nacional Contra la Explotación Sexual de la Infancia y Adolescencia (2006-2009). Informe técnico y consulta a niños, niñas y adolescentes, cit., pp. 6-7.



Es necesario tener muy claros cuáles son los objetivos que como sociedad nos marcamos, cuáles son los fines y cuáles los medios. En este sentido, es necesario observar que el artículo 10.1 de la Constitución establece que “La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”; y que el artículo 2.1 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, conforme a la modificación hecha en la misma por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, establece que “Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir”. Por lo que está claro que, como sociedad, nos hemos marcado como objetivo prioritario que todos los niños y todas las niñas alcancen al máximo nivel posible el libre desarrollo de sus propias personalidades, lo que se ha de conseguir a través del adecuado ejercicio de sus derechos. La lucha eficaz contra la ESI, contra todas y cada una de sus múltiples causas y efectos, forma parte de ese objetivo prioritario, ante el cual cualquier otra consideración económica o ideológica ha de ceder.

Agosto 2015