



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 27.11.1996
COM(96) 547 final

COMUNICACION DE LA COMISION

sobre la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños

Introducción

1. El desarrollo a gran escala del turismo sexual que afecta a niños es un fenómeno relativamente reciente, que tiene que ver en parte con el considerable aumento del número de viajeros de negocios y de turistas internacionales durante la segunda mitad del siglo XX.

En este contexto, se percibe al turismo como uno de los vectores de la explotación sexual de niños con fines comerciales. Al mismo tiempo, cada vez se hace más evidente que la creciente participación de la industria turística y sus profesionales en la lucha contra esta plaga constituye un factor clave para la solución del problema.

2. La explotación sexual de niños en el turismo se debe no sólo a los pederastas, que constituyen el núcleo duro de los que abusan sexualmente de los niños, sino también a los que abusan preferentemente y a los que abusan ocasionalmente¹ de ellos.

Esta distinción entre diferentes tipos de individuos que abusan sexualmente de niños, basada en diversos trabajos científicos, presenta un interés práctico no sólo en lo que se refiere a los destinatarios de las campañas de información y sensibilización - principalmente los que abusan ocasionalmente- sino también al tratamiento y readaptación de las víctimas, variables según las fases de desarrollo del niño y las formas de abuso que ha sufrido. No obstante, esa distinción no debe ocultar de ninguna manera el carácter condenable de la totalidad de las prácticas en cuestión.

Se han realizado notables progresos en relación con la identificación de las razones, tanto psicológicas como sociales y culturales, que pueden llevar a un turista a la explotación sexual de niños (cf. Anexo nº 1). A partir de ahí, aunque subsisten algunas dudas sobre la identidad, las motivaciones y los comportamientos del turista sexual, ello no impide en absoluto la concepción y puesta en marcha de medidas destinadas a luchar contra esas prácticas.

3. Como han demostrado los trabajos preparatorios del Congreso mundial de Estocolmo de agosto de 1996, la explotación sexual de niños en el turismo es un verdadero "comercio" a escala internacional. No conoce fronteras, ni geográficas, ni culturales, ni sociales. Es un fenómeno con frecuencia muy organizado, extremadamente lucrativo y que sólo supone un bajo riesgo de represión y castigo.

Quedan algunas dudas, sin embargo, ya que aunque está claro que el turismo sexual que afecta a niños es un fenómeno que se está amplificando, es difícil, por la falta de trabajos cualitativos y cuantitativos, dar una idea concreta de su naturaleza y alcance.

¹ El concepto "abusar preferentemente" se utiliza para referirse a los individuos que tiene una preferencia sexual por los niños que hayan llegado o superado la edad de la pubertad. El concepto "abusar ocasionalmente" se utiliza para referirse a los individuos que explotan sexualmente a niños sin que su interés sexual se centre forzosamente en los niños. Sobre estos conceptos, nos remitimos al documento titulado *El explotador sexual*, presentado por ECPAT para el Congreso mundial contra la explotación sexual de niños con fines comerciales (Estocolmo, agosto de 1996).

También se admite que estamos asistiendo actualmente tanto a una intensificación del fenómeno como a su expansión geográfica.

De hecho, está claro que el número de niños que se prostituyen no deja de aumentar. Aunque las cifras aportadas por diversas fuentes deben tratarse con la mayor prudencia, señalaremos que, según los cálculos actuales, cada año un millón de niños pasa a engrosar, en todo el mundo, las filas de las víctimas del turismo sexual y la prostitución organizada.

Parece ser, por otra parte, que el fenómeno se extiende. Los flujos de turistas sexuales van fundamentalmente de los países económicamente desarrollados, sobre todo de Europa occidental, América del Norte y Australasia, hacia los países más pobres de otras zonas. Después de concentrarse principalmente en el sudeste asiático, el turismo sexual que afecta a niños afecta actualmente asimismo a numerosos países de la misma Asia, de América del Sur, el Caribe y África. Pero también podemos encontrar en determinados países menos desarrollados a individuos que practican el turismo con finalidad sexual. De la misma manera que existen algunos destinos de turismo sexual en los países desarrollados. Y lo que es más, algunos países de Europa del Este empiezan también a atraer turistas sexuales y a exportar la prostitución infantil a otros países².

La organización del turismo sexual a nivel interno, el de los principales países de destino sobre todo, está relacionado casi siempre con las redes del crimen organizado. A nivel internacional, la promoción y la organización del turismo sexual que afecta a niños -prácticas marginales con relación a lo que constituye lo esencial de la actividad turística- se realizan de distintas maneras (cf. Anexo nº 2).

4. A la hora de luchar contra este fenómeno, no se debe desacreditar al turismo y sus profesionales, o incluso los destinos turísticos afectados por esta plaga. Al contrario, hay que estimular la elaboración y aplicación de normas de conducta capaces de eliminar prácticas poco conformes con la ética del turismo.

De hecho, el desarrollo del turismo sexual que afecta a niños está en flagrante contradicción con el espíritu y la letra de las disposiciones de la *Carta del Turismo* y del *Código del Turismo* de la Organización Mundial del Turismo, aprobados por la Asamblea General de esta organización en su sexta sesión (septiembre de 1985).

De ahí, además, la Declaración de la Organización Mundial del Turismo sobre *la prevención del turismo sexual organizado*, aprobada por la Asamblea General de esta organización en su undécima sesión (octubre de 1995), que “denuncia y condena especialmente el turismo sexual que afecta a niños, que considera una violación del artículo 34 del Convenio sobre los derechos del niño (Naciones Unidas, 1989), violación que exige estrictas medidas judiciales de los países emisores y receptores de turismo”.

² Helena Karlén y Christina Hagner, *La explotación sexual de niños con fines comerciales en determinados países de Europa del Este*, ECPAT, 1996.

5. La Comisión es plenamente consciente, por una parte, de la amplitud y gravedad del problema y, por otra, del hecho de que la opinión pública europea en general, y los turistas y la industria del turismo en particular, demuestran una creciente sensibilidad frente a esta plaga.

Considerando por añadidura que es su deber procurar que esta vulnerabilidad, de la que se abusa y convierte a los niños en presa fácil, sea precisamente la diferencia que les da derecho a beneficiarse de una atención y protección especiales, la Comisión ha tomado la iniciativa de la presente comunicación dedicada específicamente a la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños.

En este orden de consideraciones, hay que recordar que la presentación de la propuesta de decisión del Consejo sobre un primer programa plurianual en favor del turismo europeo "PHILOXENIA"³, aprobada por la Comisión en abril de 1996, ya se había referido explícitamente a la problemática del turismo sexual que afecta a niños.

La presente comunicación incluye los resultados del Congreso de Estocolmo de agosto de 1996 contra la explotación sexual de niños con fines comerciales, y especialmente las distintas referencias hechas por el *Plan de acción* de Estocolmo al turismo sexual o a la industria del turismo. Aporta, en el marco general de la contribución de la Unión Europea al fortalecimiento de la lucha contra el abuso y la explotación sexuales de niños, elementos de respuesta específicos y concretos en materia de lucha contra el turismo sexual que afecta a niños.

La memoria titulada *La contribución de la Unión Europea al fortalecimiento de la lucha contra el abuso y la explotación sexuales de niños*, presentada en nombre de la Comisión en la reunión informal de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior celebrada los días 26 y 27 de septiembre de 1996, proporciona una presentación de conjunto, reveladora de la voluntad de la Comisión de garantizar una mayor coherencia al conjunto de sus acciones relativas a la problemática de la protección de la infancia.

Allí aparecen elementos de información detallados sobre las intervenciones de la Comisión en la materia, que tratan a la vez de las distintas acciones ya efectuadas, de las que se están realizando y de las previstas. Algunas de estas últimas ya han tenido efectos, como lo demuestran la aprobación por la Comisión, en octubre de 1996, de la Comunicación sobre *contenidos ilícitos y nocivos en Internet*⁴ y el libro verde sobre la *protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de información*⁵.

Estas dos contribuciones específicas, que se encuadran en la perspectiva de conjunto que ha puesto de relieve la Comisión, presentan interés en relación con otros campos. Por ejemplo, el vínculo con la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños se muestra con especial evidencia si se piensa en todas las nuevas oportunidades que ofrecen los progresos tecnológicos, sobre todo en lo relativo al intercambio de información entre turistas sexuales y a la promoción y la organización del turismo sexual.

El objeto de la Comunicación relativa a la *trata de mujeres con fines de explotación sexual*, aprobada en noviembre de 1996⁶, es también de especial pertinencia con respecto a la lucha contra la explotación sexual de los niños.

³ COM(96) 168 final, de 30.04.1996

⁴ COM(96) 487 final, de 16.10.1996

⁵ COM(96) 483 final, de 16.10.1996

⁶ COM(96) 567 final, de 20.11.1996

La Comisión opina que si el niño es y sigue siendo el núcleo de las preocupaciones, muchas de las soluciones al problema del turismo sexual que afecta a niños pasan por la disuasión y castigo de los que abusan de los niños.

La atención prestada a estos últimos es tanto más necesaria cuanto la reducción de la demanda constituye un aspecto de la protección de la infancia que se descuida con frecuencia: el reparto del esfuerzo suele ser desigual y se centra sobre la víctima de los abusos más que sobre el culpable de los mismos, buscando soluciones para que disminuya la oferta en origen en lugar de tomar medidas en consecuencia para atajar la demanda de niños.

La Comisión es consciente de que si la industria turística tiene capacidad para contribuir a la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños, sus medios de acción siguen siendo, no obstante, limitados. La eficacia requiere por tanto que la puesta en marcha de estos últimos se enmarque en un planteamiento global que incluya tanto las intervenciones crecientes de los Estados y las organizaciones internacionales competentes como las numerosas iniciativas procedentes de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales que cuenten con una experiencia reconocida en este campo.

Hay varias justificaciones para una intervención comunitaria. En primer lugar, a causa del carácter transnacional del problema y de sus implicaciones, que limita considerablemente el alcance de reacciones concretas u operaciones aisladas. También debido al riesgo de dispersión del esfuerzo, a falta principalmente de un impulso significativo en favor de la coordinación reforzada de las distintas intervenciones. Por último, hay que tener en cuenta la capacidad de la Comunidad para movilizar un compromiso político y financiero más firme, tanto dentro de Europa como en sus relaciones con terceros países.

El conjunto de las propuestas de acción presentadas a continuación debe verse como un marco de referencia en materia de lucha contra el turismo sexual que afecta a niños, situando dicha lucha en una perspectiva a medio y largo plazo, y organizándola en torno a un número limitado de objetivos bien dirigidos que respondan a la necesidad:

- de disuadir y castigar a los que abusan sexualmente de niños;
- de actuar a la vez sobre la demanda y sobre la oferta de turismo sexual que afecta a niños
- de animar a los Estados miembros a formar un frente común contra esta plaga.

Disuadir y castigar a los que abusan sexualmente de niños

La Comisión comparte el punto de vista según el cual: “Hay que decretar sin ambigüedad la ilegalidad e inmoralidad de la explotación sexual de los niños con fines comerciales. Además, no debe quedar ninguna duda sobre el hecho de que, bajo este aspecto concreto, los niños nunca son los que cometen el delito, sino las víctimas.”⁷

De hecho, para el autor de determinados actos es importante saber que puede ser perseguido o, por el contrario, que puede aprovechar un “vacío” jurídico. Por ello, debe prestarse más atención al arsenal de textos que permiten la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños, así como a su aplicación.

Sobre todo porque bajo la presión de las asociaciones humanitarias y de la opinión pública principalmente, aparecen leyes⁸ que permiten, por ejemplo, castigar a los que abusan sexualmente de niños por delitos o crímenes cometidos en el extranjero. Varios Estados Miembros se han orientado⁹, o se orientan¹⁰, por esta vía. La Comisión acoge favorablemente las medidas adoptadas por estos últimos con objeto de luchar contra el turismo sexual que afecta a niños¹¹.

Está claro que compete a los Estados Miembros determinar, por una parte, -si no ocurre así todavía - si desean o no introducir en su ordenamiento este tipo de disposiciones y vigilar, por otra, su aplicación. Con todo, parece oportuno llamar la atención de estos últimos sobre dos elementos clave de la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños, que son la posibilidad de otorgar a los tribunales nacionales una competencia extraterritorial para los delitos y crímenes cometidos contra niños en el extranjero, incluso cuando el presunto delito o crimen no esté previsto como tal en la jurisdicción en que se haya cometido.

Por lo que se refiere a la Comisión, su acción intentará principalmente estimular y facilitar tanto una disuasión efectiva de los que abusan sexualmente de la infancia, como el castigo apropiado de los actos que les son imputables.

⁷ Discurso-programa de Ofelia Calcetas-Santos, Ponente especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía que afecta a niños (Congreso mundial contra la explotación sexual de niños con fines comerciales, Estocolmo, agosto de 1996).

⁸ Para una presentación de conjunto debemos remitirnos al documento titulado *El marco internacional legal, las respuestas legislativas existentes a nivel nacional y su aplicación*, presentado por ECPAT para el Congreso mundial contra la explotación sexual de niños con fines comerciales (Estocolmo, agosto de 1996); véase asimismo: ECPAT, *Enforcing the law against the Commercial Sexual Exploitation of Children*, Nitiporn Printing Co., Ltd., 1996.

⁹ Suecia, Alemania (1993), Francia (1994) y Bélgica (1995).

¹⁰ Italia, Irlanda y Reino Unido.

¹¹ Cf. entre otras cosas la respuesta que dio la Sra. Gradin a la pregunta escrita E-1594/95 formulada por Alexandros Alavanos sobre una *iniciativa de la Comisión para la erradicación de la prostitución infantil*, DOCE n° C 270 de 16.10.95, pág. 37.

i) Una primera función consistirá en garantizar una evaluación periódica de los progresos conseguidos en la materia, especialmente en lo relativo a la aplicación de las reformas legales y de la práctica judicial conexas.

Dentro del límite de sus competencias, y de conformidad con los deseos expresados por el Parlamento, la Comisión ya ha comenzado a profundizar el estudio del asunto. Es lo que explica, por ejemplo, que se invitara, ya en 1995, a los representantes de los Estados Miembros reunidos en el marco del comité consultivo en el sector del turismo a facilitar un informe detallado sobre las medidas aprobadas o previstas en relación con la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños.

A la vista de la información ya disponible, aparece con claridad la necesidad imperiosa de reforzar la cooperación judicial entre los Estados Miembros. Aunque sólo fuera porque las definiciones de los delitos varían, por ejemplo en lo que se refiere a la edad límite hasta la que un individuo puede considerarse un niño en relación con la explotación sexual, o también porque no todos los Estados miembros contemplan castigos para los nacionales o residentes que cometan delitos sexuales contra niños en el extranjero. De una manera más general, la experiencia demuestra que el tratamiento de asuntos que tienen una dimensión internacional se enfrenta a numerosas dificultades específicas. Esta situación requiere soluciones multidisciplinarias concretas que se basen principalmente en una mayor cooperación entre las autoridades competentes.

El Consejo está estudiando actualmente una acción común destinada a ampliar las competencias de la Unidad de drogas de Europol con la incorporación de la lucha contra el tráfico de seres humanos. La Unidad elaborará también un repertorio de las instancias especializadas en los Estados miembros en materia de lucha contra el crimen organizado a nivel internacional. En ese repertorio aparecerán especialistas en la lucha contra el tráfico de seres humanos. Por otra parte, se está discutiendo en el Consejo un programa de acción plurianual de lucha contra el tráfico de seres humanos y la explotación sexual de los niños. El programa contempla actividades de investigación, formación e intercambio de personas que ejerzan en este ámbito.

Por otro lado, en septiembre de 1996 se presentó al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior un proyecto de acción común destinado a reforzar la cooperación judicial contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de niños. Este proyecto, que se está discutiendo actualmente en el Consejo, contempla explícitamente una competencia extraterritorial que permita perseguir en los Estados Miembros de la Unión los actos de pederastia cometidos fuera de la Unión.

La Comisión acoge favorablemente estas iniciativas, a las que considera como primeros pasos en la vía de una cooperación reforzada desde el punto de vista penal y en materia policial.

ii) Paralelamente, la recogida e intercambio de información distinta de la legal permitirá mejorar el conocimiento para luchar contra el carácter invisible de la explotación o de los abusos sexuales de que son víctimas los niños, a la vez que para impedir que estos últimos sigan siendo vulnerables ante ello.

Aunque la mayor parte de los países disponen de estadísticas e instrumentos de investigación de calidad para las demás cuestiones sociales, se han reunido pocos datos sobre los distintos aspectos del turismo sexual que afecta a niños.

Por todo ello, se va a contemplar, en primer lugar, el inventario y la puesta a disposición de la información existente sobre los temas de interés común y de gran importancia, que principalmente serán:

- la relación entre turismo y prostitución en general, y entre turismo y prostitución infantil en particular;
- la identidad, motivaciones y comportamientos de los turistas sexuales;
- la información sobre el turismo sexual en las guías y folletos turísticos, así como los medios audiovisuales utilizados por la industria para difundir esa información;
- las implicaciones del turismo sexual en términos de salud pública.

Podría evaluarse entonces, en una segunda etapa, la conveniencia de apoyar la realización y difusión de estudios suplementarios sobre estos mismos temas.

El comité consultivo en el sector del turismo¹², que está compuesto de miembros designados por cada Estado Miembro y tiene por misión “*promover los intercambios de información, las consultas y, cuando proceda, la cooperación en materia de turismo*”, proporciona el marco adecuado para la realización de las tareas emprendidas a este respecto.

iii) Con independencia de su propia finalidad, tanto la evaluación de los progresos alcanzados en la aplicación de las reformas legales y la práctica judicial conexas como la recogida e intercambio de información distinta de la legal podrían abrir la vía para un planteamiento concertado en relación con acciones a nivel nacional y una iniciativa a nivel internacional.

De esta manera, esas acciones podrían facilitar en primer lugar la acción de los Estados Miembros en favor de una movilización de las Administraciones nacionales de turismo para adoptar medidas preventivas contra el turismo sexual que afecta a niños, especialmente en materia de información de los viajeros.

Como se ha señalado con frecuencia, viajar a un país extranjero no es un acto anodino. Por esa razón, todo viajero que va a un país que no es el suyo debería estar sensibilizado ante las diferencias que puedan existir entre el país en cuestión y su país de origen (económicas, sociales, culturales, religiosas, etc.). Y más concretamente, se debería llamar su atención sobre la necesidad de respetar no sólo los valores del país receptor, sino también ciertas reglas de conducta fundamentales.

¹² Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1986 por la que se establece un *procedimiento de consulta y de coordinación en el ámbito del turismo*, DOCE n° L 384 de 31.12.86, págs. 52 y 53.

La acción de disuasión podría concentrarse de manera útil sobre la información apropiada de los viajeros en el marco de las formalidades propias del viaje, ya se trate de controles de policía, aduaneros o de salud. Cada tipo de control serviría para facilitar una información bien orientada¹³ y advertir al viajero contra el turismo sexual que afecta a niños.

Esas acciones podrían facilitar en segundo lugar una respuesta coordinada a nivel de la Unión Europea -en la que participarían tanto los Estados miembros como la industria del turismo- a la reciente propuesta de la Organización Mundial del Turismo relativa a la creación de un “Grupo Operativo” contra al turismo sexual, “compuesto por grupos de la industria turística [...] y de UNICEF, ECPAT [...] así como de varios países miembros de la OMT”, y que, entre otras cosas, *“reunirá [...] información sobre el turismo sexual y sobre las medidas que han conseguido impedirlo, con objeto de difundirla a continuación entre los profesionales del turismo de todo el mundo”*.

El comité consultivo en el sector del turismo y las reuniones de consulta de la industria del turismo proporcionan un marco apropiado para la realización de las tareas que deben emprenderse a este respecto.

Detener los flujos de turistas sexuales a partir de los Estados Miembros

Las causas del fenómeno que constituye el turismo sexual que afecta a niños son tan numerosas como complejas y estrechamente interrelacionadas. Se suele citar la pobreza como factor de explotación sexual de la infancia con fines comerciales. Pero si bien es verdad que esta última constituye una causa fundamental de la explotación de niños, sus efectos están vinculados a la oferta y no explican suficientemente el fenómeno de la demanda a nivel mundial.

En este contexto, y teniendo en cuenta que los turistas que explotan sexualmente a los niños proceden en su mayor parte de los países industrializados, y por tanto en cierto número de Estados Miembros de la Unión Europea, la Comisión considera indispensable que se tomen medidas para detener los flujos de turistas sexuales procedentes de esos países.

La Comisión se une así a las preocupaciones del Parlamento Europeo, que ha pedido a las instituciones de la Unión que denuncien esas prácticas de los “consumidores” europeos como ataques manifiestos contra los derechos fundamentales y las libertades individuales de los menores víctimas y, en consecuencia, que adopten todas las medidas necesarias destinadas a prohibir la publicidad que incita al turismo del sexo procedente de los Estados de la Unión¹⁴.

¹³ Incluida una información disuasoria sobre los riesgos a que se expone el viajero (especialmente, acciones judiciales y problemas sanitarios).

¹⁴ Resolución sobre *las violaciones de las libertades y los derechos fundamentales de las mujeres*, de fecha 6 de mayo de 1994, DOCE n° C 205 de 25.7.94, págs. 489 a 492. Véase también la Resolución sobre *la trata de personas*, de fecha de 18 de enero de 1996, DOCE n° C 32 de 5.2.96, págs. 88 a 93, en la que se pide “que se introduzcan normas de competencia extraterritorial con vistas a permitir la

En este orden de consideraciones, hay que recordar además que el Parlamento Europeo ha pedido también a la Comisión que desarrolle una campaña de información sobre las consecuencias del turismo sexual, así como que aplique otras medidas para impedir esta forma de turismo¹⁵.

i) Efectivamente, se puede ver que las campañas de información y sensibilización contra el turismo sexual que afecta a niños juegan un papel fundamental a ese respecto.

La Comisión considera que una coordinación reforzada de esas campañas, a nivel europeo, permitiría aumentar sus efectos y la toma de conciencia que las ha originado.

En pro de la eficacia, los esfuerzos de coordinación a nivel europeo de esas campañas deberían centrarse prioritariamente en la definición de orientaciones generales comunes, en la elaboración y aplicación de las correspondientes estrategias operativas, y en la evaluación de los resultados de las campañas realizadas.

Considerando que la facilidad con la que un turista puede “disponer” de un niño con fines sexuales es por sí sola una incitación tan fuerte que hay quien se deja tentar fácilmente por este tipo de experiencia, las campañas de información y sensibilización deberían ir dirigidas no solamente a los turistas, sino también, más en general, a la opinión pública europea.

Una posible contribución financiera de la Comunidad a este respecto, en la medida de los recursos disponibles, aparte de que garantizaría a esta última la posibilidad de asumir una función motriz en materia de coordinación, serviría también para estimular la indispensable movilización de otros apoyos financieros.

Este apoyo comunitario estaría condicionado a la implicación conjunta, tanto de los profesionales de la industria del turismo como de las organizaciones no gubernamentales que operan en este campo, a la vez en la definición, lanzamiento, aplicación y seguimiento de las campañas de información y sensibilización.

También hay que tener en cuenta que esta implicación conjunta ha demostrado su valor en la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños y que este planteamiento cooperativo coincide con las orientaciones definidas por la Comisión en su propuesta de decisión del Consejo sobre un primer programa plurianual en favor del turismo europeo “PHILOXENIA”. Efectivamente, si la exposición de motivos de esta propuesta contempla el tratamiento de la cuestión de la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños, lo hace en un marco especial, que es el del refuerzo de la cooperación con los Estados Miembros, la industria y demás partes afectadas.

persecución y la sanción de los individuos que hayan cometido infracciones relativas a la explotación sexual de niños y de adolescentes fuera del territorio comunitario”.

¹⁵Resoluciones sobre *el turismo en la perspectiva del año 2000*, de fecha de 18 de enero de 1994, DOCE nº C 44 de 14.2.94, págs. 61 a 65, y sobre el *Informe de la Comisión concerniente a las acciones comunitarias que afectan al turismo*, de fecha de 15 de diciembre de 1994, DOCE nº C 18 de 23.1.95, págs. 159 a 165.

A este respecto, resulta alentador ver que estamos asistiendo, en diversas ramas de la industria del turismo, al surgimiento de un auténtico sentido de la responsabilidad colectiva, capaz de incrementar el apoyo por parte de estas últimas.

Estas campañas podrían suministrar además multitud de ocasiones de incitar a los profesionales de los medios de comunicación a poner a punto estrategias que refuercen su función, “*que consiste en facilitar información de la mejor calidad, de la mayor precisión y que respete las normas deontológicas más elevadas que sea posible en todos los aspectos de la explotación sexual de niños con fines comerciales*”¹⁶.

Independientemente del eventual apoyo financiero de la Comunidad a la coordinación europea de las campañas de información y sensibilización contra el turismo sexual que afecta a niños, la Comisión tiene prevista la posibilidad de movilizar sobre este asunto a las distintas redes de difusión de la información comunitaria.

ii) La Comisión considera asimismo que podrían organizarse iniciativas dirigidas a los profesionales del turismo, con objeto de proporcionarles, especialmente en el marco de programas y acciones de formación, principios orientadores en materia de lucha contra el turismo sexual que afecta a niños.

El objetivo pretendido sería procurar que los que trabajan -o vayan a trabajar- en el sector del turismo cuenten, lo más pronto posible, con puntos de referencia sobre el particular.

Los módulos de formación que podrían elaborarse¹⁷ deberían incluir tanto una información sobre los objetivos y mecanismos de la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños como una reflexión más general sobre la problemática del turismo sexual. El objetivo último sería incluir el aspecto ético de un turismo responsable, preocupado por proteger la dignidad y la integridad física y moral del niño dentro de las acciones y los programas de formación.

En este contexto y tratándose más concretamente de estudiantes de formación profesional inicial de turismo, podría estudiarse también la posibilidad de prestar, en colaboración con las asociaciones profesionales de turismo, el apoyo a la organización de concursos¹⁸ que estimulen su motivación, les hagan asimilar el fondo del mensaje y consigan que se sientan implicados.

¹⁶ Cf. el documento titulado *Los niños en portada - Explotación sexual con fines comerciales: medios de comunicación, deontología y reportajes*, presentado por la Federación Internacional de Periodistas al Congreso mundial contra la explotación sexual de niños con fines comerciales (Estocolmo, agosto de 1996), pág. 32.

¹⁷ Con arreglo a programas como *Leonardo* y *Sócrates*.

¹⁸ Por ejemplo, a imagen del concurso “*Decir no a la explotación de la infancia vinculada a la explotación sexual*”, organizado por ECPAT-Francia. Éste se basa en la siguiente conclusión: *Los estudiantes de las escuelas de turismo serán los profesionales de mañana. Son ellos los que pueden, a partir de ahora, reaccionar ofreciendo al mundo sus ideas para que no se vuelva a asociar “sexual” con “turismo”*.

iii) Por último, la Comisión pretende fomentar la elaboración y el fortalecimiento de códigos de conducta y de mecanismos autorreguladores de la industria del turismo contra la práctica del turismo sexual que afecta a niños.

La elaboración y el fortalecimiento de códigos de conducta y de mecanismos autorreguladores de la industria del turismo contra la práctica del turismo sexual que afecta a niños constituyen a la vez la continuación lógica y la traducción concreta, a nivel comunitario, de las declaraciones de principio aprobadas a nivel internacional por distintas asociaciones profesionales del turismo¹⁹.

Se va a intentar implicar a todos los profesionales del turismo en contacto con el turista durante la preparación y la realización de su viaje. Y ello, ya se trate de revisar sus modalidades de información y sus prácticas comerciales relativas a los países visitados, o incluso de asumir su función de sensibilización en lo que se refiere a la problemática del turismo sexual que afecta a niños.

La Comisión militará en favor de una base mínima de compromisos suscribibles por parte de las distintas ramas de la industria del turismo, de forma voluntaria. Se solicitará a estas últimas:

- que proscriban todo tipo de incitación explícita o implícita -por medio de la palabra, por escrito o mediante imágenes- al turismo sexual;
- que incluyan, en el contexto de sus respectivas actividades, una información objetiva de los clientes sobre el turismo sexual;
- que recurran, en el contexto de sus relaciones comerciales, a todas las medidas apropiadas con objeto de contribuir a que los profesionales apliquen concretamente la prohibición del turismo sexual que afecta a niños²⁰;
- que concreten, tanto a los empresarios como a los empleados, el alcance de la obligación y las modalidades prácticas de información a las autoridades competentes sobre los casos de turismo sexual que afecta a niños.

¹⁹ Así, por ejemplo, la Federación Universal de las Asociaciones de Agencias de Viajes (FUAAV) y la Asociación Internacional de Hostelería (AIH) aprobaron -en noviembre de 1993 y enero de 1995, respectivamente- resoluciones de apoyo a la campaña ECPAT contra la prostitución infantil. También a la FUAAV se debe la Carta *El agente de viajes y el niño*, mediante la cual los Miembros y Afiliados de esa organización, “*signatarios de la presente Carta, se comprometen a luchar contra la prostitución infantil relacionada con el turismo llamado “sexual” y a proteger a los niños que son víctimas de ese tipo de turistas*”. La International Air Transport Association (IATA) aprobó también, en noviembre de 1996, una resolución en este campo.

²⁰ Como ejemplo de medidas de autocontrol profesional, podemos citar los acuerdos celebrados entre operadores turísticos alemanes y la asociación Terre des Hommes, que llegan a contemplar cláusulas de rescisión de contratos celebrados con los hoteles si se descubre que estos últimos están implicados en casos de prostitución infantil.

La Comisión, en cooperación con los Estados Miembros, podría implicarse también en la evaluación de la aplicación de esos códigos de conducta, que constituye el punto débil de tales dispositivos.

El comité consultivo en el sector del turismo y las reuniones de consulta de la industria del turismo proporcionan un marco apropiado para la realización de la mayor parte de las tareas destinadas a detener los flujos de turistas sexuales procedentes de los Estados Miembros.

Contribuir a la lucha contra el turismo sexual en los terceros países

En sus actividades, la Unión Europea atribuye una importancia especial al respeto de los principios democráticos y los derechos humanos, según reza el artículo F del Tratado de la Unión Europea.

Desde un punto de vista general, el Consejo ha declarado en numerosas ocasiones su compromiso ahora y siempre con el respeto de los derechos humanos y, con mayor motivo, de los derechos del niño tanto dentro como fuera de la Unión²¹. A este respecto, la Unión Europea continúa esforzándose para que todos los gobiernos apliquen el Convenio sobre los derechos del niño y el plan de acción para la prevención de la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía que afecta a niños. También está actuando en el grupo de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que redacta actualmente un proyecto de protocolo adicional al Convenio sobre los Derechos del Niño sobre este tema²².

Y lo que es más, tanto la Comunicación de la Comisión sobre *La inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países* como la Comunicación sobre *La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos: de Roma a Maastricht y en adelante* abren el camino para que se tomen en consideración más sistemáticamente los aspectos vinculados al turismo sexual que afecta a niños en las relaciones con terceros países²³.

En algunos de los países más especialmente afectados por fenómenos de explotación económica de las jóvenes generaciones, abandonadas en las ciudades y/o sometidas a la prostitución, la Comunidad ya está apoyando los esfuerzos de los Estados mediante proyectos específicos destinados a fomentar la asistencia, la protección, el bienestar social, la readaptación y la educación.

²¹ Cf., entre otras cosas, la respuesta del Consejo a la pregunta escrita E-3528/95 formulada por Roberto Mezzaroma sobre la *protección de los niños de Sudamérica y del sudeste asiático víctimas de violencia sexual*, DOCE n° C 183 de 24.6.96, pág. 4.

²² Respuesta del Consejo a la pregunta escrita E-8/95 formulada por Clive Needle sobre la *prostitución infantil*, DOCE n° C 139 de 5.6.95, págs. 47 a 48.

²³ Cf. Comisión Europea, *La Unión Europea y los derechos humanos en el mundo*, Boletín de la Unión Europea, Suplemento 3/95.

No obstante, hacen falta esfuerzos suplementarios para proteger más aún a las víctimas del turismo sexual en los terceros países, ya se trate de acciones de prevención entre las familias y las comunidades, de represión penal de los abusos a nivel local, o incluso de tratamiento y readaptación de los niños que hayan sufrido abusos sexuales.

i) En estas condiciones, se pondrá el acento en la racionalización de los métodos de intervención y en la coordinación de los recursos comunitarios disponibles para la protección de los niños víctimas del turismo sexual.

Se pueden destinar diversos instrumentos financieros para que el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos sean la base de la política de la Unión en materia de cooperación con los terceros países (cf. Anexo nº 3).

En la medida en que algunos de esos instrumentos permiten ya apoyar acciones en favor de la promoción y la protección de los derechos del niño, la Comisión tiene previsto utilizarlos también para apoyar más específicamente medidas en favor de los niños víctimas del turismo sexual.

En este contexto, parece especialmente apropiado llevar a cabo un diálogo político con los países en desarrollo más afectados. Cuando se trate más en concreto de países ACP, ese dialogo político podría animarles a hacer uso de los recursos existentes del FED para acciones destinadas a luchar contra el turismo sexual que afecta a niños.

En todos los casos se impone, con carácter previo, un análisis más profundo de la naturaleza y el alcance del turismo sexual que afecta a niños en los países terceros, así como del conjunto de medidas que han adoptado esos países para luchar contra ese fenómeno. Todo ello con el fin de concretar los tipos y modalidades de apoyo exterior de la Comunidad a ese respecto.

Ese trabajo de análisis, en cooperación con los países terceros afectados, se impone con más razón si tenemos en cuenta que los programas de protección de las víctimas suelen ser costosos, difíciles de aplicar y que no siempre dan los resultados esperados. Ese es el caso especialmente en lo que se refiere a la readaptación, a causa sobre todo del grave trauma que han sufrido los niños, las grandes dificultades que encuentran para reinsertarse en comunidades dispuestas a acogerlos, los importantes riesgos sanitarios a los que han estado -y a menudo siguen estando- expuestos y la situación de dependencia que se les ha impuesto.

En el caso concreto del capítulo readaptación de los niños que han sufrido abusos sexuales, convendrá, por una parte, implicar a los beneficiarios de esos programas en su definición, su gestión y su evaluación y, por otra parte, colaborar con las familias y las comunidades que deben sensibilizarse sobre los efectos especialmente devastadores de la explotación sexual de los niños. Además, se prestará una especial atención a la

experiencia adquirida por las organizaciones no gubernamentales activas en el ámbito de la protección de los niños de terceros países víctimas del turismo sexual²⁴.

Por otra parte, la Comisión considera que la existencia del turismo sexual que afecta a niños no debería llevar a poner en tela de juicio la contribución importante del turismo al desarrollo económico y social de los países en cuestión. Sobre todo porque, conscientes de los potenciales efectos perversos del turismo en relación con el fenómeno de la explotación sexual infantil con fines comerciales y sobre todo de los costes elevados ocasionados a largo plazo por el turismo sexual, un número creciente de destinos turísticos especialmente afectados por esta plaga están aplicando estrategias de acción.

En este contexto, y teniendo en cuenta la importancia creciente de los proyectos de desarrollo turístico en los países en desarrollo, la Comisión considera que las intervenciones en favor del desarrollo turístico de los destinos afectados deberían dedicarse a ofrecer una auténtica alternativa en términos de desarrollo equilibrado y duradero, basado en gran medida en la puesta en marcha de medidas en favor de la mejora cualitativa de la oferta de servicios turísticos de esos países, en su caso junto con medidas de diversificación. La transferencia de conocimientos y el intercambio de buenas prácticas podrían jugar un importante papel en este contexto.

Para la Comisión, la utilización de los recursos financieros disponibles con objeto de luchar contra el turismo sexual que afecta a niños se verá asimismo como una ocasión, por una parte, para promover una respuesta integrada al problema más general de la explotación sexual de los niños con fines comerciales en los países que sufren esta plaga y, por otra parte, para reforzar la coordinación entre la Unión Europea y los terceros países en materia de cooperación, entendida en su globalidad.

ii) Por otro lado, el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos constituye un elemento fundamental de las relaciones contractuales entre la Comunidad y los terceros países.

El Consejo de Asuntos Generales aprobó en mayo de 1995 una cláusula uniforme para permitir a la Unión la suspensión de acuerdos que haya celebrado con terceros países en cuanto se descubra que dichos países violan los derechos humanos. La Comisión ha concretado a este respecto que debería recurrirse a la cláusula "elemento fundamental" únicamente para suspender acuerdos en caso de violaciones muy graves de los derechos humanos por parte de los gobiernos.

Más específicamente, hay que señalar que la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, constituyen elementos esenciales de la política de cooperación al desarrollo. El Convenio de Lomé contempla además un procedimiento de consulta

²⁴ Para una presentación de conjunto de experiencias significativas en la materia, deberá hacerse referencia a ONG Group for the Convention on the Rights of the Child, *A Right to Happiness - Approaches to the Prevention & Psycho-social Recovery of Child Victims of Commercial Sexual Exploitation*, 1996.

gracias al cual se puede entablar una discusión sobre derechos humanos. En esa perspectiva, se impone la necesidad de una correcta coordinación entre las iniciativas comunitarias y las acciones de los Estados Miembros, tanto a nivel político como a nivel operativo.

Con todo, la explotación sexual de los niños con fines comerciales no la cometen *a priori* los gobiernos sino individuos y grupos diversos, a todos los niveles de la sociedad. Lo cual no impide, sin embargo, que existan diferencias importantes en cuanto al grado de implicación de los países receptores en la organización del turismo sexual. Muchos de estos países están sometidos a presiones económicas y políticas que los llevan a promover el turismo como generador de ingresos en divisas. Aunque en algunos casos esta política puede llegar hasta un reconocimiento cuasi oficial de que “turismo” es prácticamente sinónimo de “turismo sexual”, y el turismo sexual que afecta a niños se ve entonces como un efecto secundario del desarrollo turístico -lamentable, sin duda, pero inevitable.

La Comisión no comparte ese punto de vista y no descarta, por tanto, la posibilidad de ejercer las presiones necesarias -en el marco del diálogo llevado a cabo en el contexto de las relaciones exteriores- sobre los países que se muestren demasiado indulgentes con la explotación sexual de los niños en el contexto del turismo sexual.

Incitar a los Estados Miembros de la Unión a formar un frente común contra el turismo sexual que afecta a niños

Los países miembros de la Unión Europea se ven afectados por el trágico incremento de la prostitución infantil en varios aspectos.

- * Los Estados Miembros se ven afectados porque los turistas que explotan sexualmente a los niños proceden en su mayor parte de países industrializados y, por tanto, de Europa en cierto número.
- * Los Estados Miembros se ven afectados porque la prostitución infantil existe en Europa; y aunque la prostitución infantil no se deba aún principalmente al turismo sexual, Europa puede sufrir mañana el desarrollo de este fenómeno.
- * Los Estados Miembros se ven afectados ya que han ratificado el Convenio sobre los Derechos del Niño y están obligados según el artículo 34 de ese texto a “*proteger al niño contra toda forma de explotación sexual y de violencia sexual*”.

Por lo tanto, es posible considerar que los Estados Miembros se enfrentan a la exigencia de luchar contra el turismo sexual que afecta a niños, lo que significa hacer algo más que limitarse a denunciar esta plaga.

La Comisión, consciente de esta situación cuya gravedad ya no hace falta demostrar, y consciente también del interés creciente por actuar que manifiestan varios Estados Miembros, no puede sino incitar a todos ellos a progresar por este camino.

A este respecto, la Comisión considera muy deseable que el Consejo, a la vista especialmente de las resoluciones del Parlamento Europeo así como de la presente comunicación sobre la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños, se pronuncie e invite a los Estados Miembros a disipar toda ambigüedad en cuanto a su voluntad y su capacidad de luchar contra esta plaga.

La Comisión tiene previsto elaborar, en un plazo de dos años a partir de la aprobación de la presente comunicación, un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre la aplicación de las acciones previstas y los progresos alcanzados en materia de lucha contra el turismo sexual que afecta a niños.

Anexo nº 1

Cuando un turista está lejos de casa, se encuentra en un clima de anonimato que le libera de las obligaciones habituales que determinan el comportamiento en su país de origen. De esta forma, un hombre que nunca habría pensado ir a un burdel en su ciudad de residencia podrá hacerlo perfectamente en un país extranjero donde existen pocas posibilidades de que lo reconozcan. Este fenómeno se ha podido observar en numerosos países.

En los destinos turísticos “exóticos” el visitante no suele comprender ni el idioma del país ni los matices culturales de la sociedad. Esta situación le conduce a basarse en presunciones que son probablemente falsas pero que le permiten justificar después su nuevo comportamiento. Por ejemplo, es muy corriente entre los turistas que explotan sexualmente a niños justificar su comportamiento pretendiendo que las relaciones sexuales con niños “son más aceptables en esa cultura y que la gente de ese país no tiene los mismos complejos que nosotros acerca de la sexualidad”.

El turismo no sólo modifica los comportamientos, sino que también puede reforzar los prejuicios. De esa forma, los viajeros que están firmemente convencidos -explícita o inconscientemente- de la inferioridad de los pueblos distintos al suyo mostrarán una actitud racista aún más acentuada cuando se encuentren en el extranjero. Dicho de otro modo, no ven más que lo que quieren ver. Las personas de esta categoría no suelen tener ningún escrúpulo para explotar a otras personas ya que las consideran inferiores.

La experiencia de una superioridad económica puede llevar también a determinados viajeros a practicar la explotación o los abusos sexuales sobre la población local. Actualmente, los turistas modernos de nuestros países industrializados, incluso cuando sólo ocupan posiciones bastante modestas en sus sociedades, pueden, a causa de la disparidad de los salarios, considerarse relativamente ricos cuando van a un país pobre.

En algunos casos, los turistas evitan relaciones sexuales en su país para buscar en el extranjero nuevas experiencias sexuales. Este fenómeno se ha observado con frecuencia en hombres procedentes de sociedades occidentales industrializadas. Viendo que los privilegios tradicionales que les deparaban las sociedades patriarcales desaparecen poco a poco, algunos hombres de los países occidentales se sienten incapaces de asumir esa nueva situación.

No obstante, una de las causas más importantes de la explotación sexual de la infancia en el contexto del turismo es el hecho de que los niños son generosamente puestos a su disposición. La facilidad con que un turista puede conseguir a un niño con fines sexuales es por sí sola una incitación tan fuerte que algunos se dejan tentar fácilmente por esta nueva experiencia de una relación sexual con un niño.

Fuente: Documento titulado *Turismo y prostitución infantil*, presentado por ECPAT al Congreso mundial contra la explotación sexual de los niños con fines comerciales (Estocolmo, agosto de 1996).

Anexo n° 2

Hay hombres o grupos de hombres que consideran la explotación sexual de personas en los países del “tercer mundo” como un pasatiempo anodino y se dedican gustosamente a facilitar información útil a personas que comparten sus tendencias, todo ello sin ánimo de lucro. Puede tratarse de un simple intercambio de información entre turistas del sexo que frecuentan el mismo hotel o bien, de vuelta a su país, el mismo bar o café. Se puede hacer también a través de Internet, donde algunos hombres cuentan los relatos pornográficos de sus hazañas sexuales proporcionando a otros detalles útiles sobre los lugares de prostitución en los distintos destinos turísticos, a veces con descripciones de niños y/o información sobre las maneras de conseguir niños prostituidos.

Existen individuos o sociedades que publican guías turísticas estimulando, aunque sólo sea implícitamente, el turismo sexual. Algunas de esas guías van dirigidas exclusivamente al mercado de los turistas del sexo y suministran también una enorme cantidad de información destinada a los que abusan de niños.

Aunque muy pocos agentes de viajes organizan explícitamente “sex tours” que afectan a niños, existe aún en Europa, Australia, América del Norte y Japón cierto número de pequeñas sociedades que facilitan el turismo sexual identificando centros de vacaciones donde se practica la prostitución, estableciendo acuerdos con hoteles del lugar para asegurar que sus clientes no paguen un suplemento cuando “inviten” a alguien a pasar la noche, ofreciendo a los clientes “guías” femeninas para 24 horas, proporcionando los servicios de “representantes locales” especialmente bien informados sobre los centros de prostitución.

Fuente: Documento titulado *Turismo y prostitución infantil*, presentado por ECPAT al Congreso mundial contra la explotación sexual de los niños con fines comerciales (Estocolmo, agosto de 1996).

Anexo nº 3

Lista indicativa de instrumentos financieros que se pueden destinar a conseguir el objetivo de que el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos sean la base de la política de la Unión en materia de cooperación con los terceros países:

- partida presupuestaria B7-6000: participación comunitaria en acciones en favor de países en desarrollo realizadas por organizaciones no gubernamentales
- partida presupuestaria B7-7000: programa para la democracia en los países de Europa Central y Oriental
- partida presupuestaria B7-7001: acción comunitaria de ayuda a la democracia y apoyo al proceso de pacificación para las repúblicas procedentes de la antigua Yugoslavia
- partida presupuestaria B7-701: apoyo a la democracia en los Estados independientes de la antigua Unión Soviética
- partida presupuestaria B7-702: derechos humanos y democracia en los países en desarrollo
- partida presupuestaria B7-703: proceso de democratización en América Latina
- partida presupuestaria B7-704: subvenciones en favor de determinadas organizaciones que persiguen los objetivos de los derechos humanos
- partida presupuestaria B7-705: programa Meda para la democracia
- partida presupuestaria B7-707: apoyo a los centros de rehabilitación para las víctimas de torturas y a las organizaciones que ofrecen ayuda concreta a las víctimas de violaciones de los derechos humanos
- recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (a reserva de demanda explícita y acuerdo del socio ACP)
- financiación con arreglo a los recursos dedicados a la asistencia financiera y técnica a los países de Asia y América Latina y a la cooperación económica con esos países
- fondos compensatorios generados por diversos instrumentos comunitarios en el marco de la financiación de la cooperación al desarrollo con los países ACP

(*) La Comisión verificará la posibilidad y evaluará la oportunidad de utilizar también estos instrumentos financieros para apoyar más específicamente la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños.

ISSN 0257-9545

COM(96) 547 final

DOCUMENTOS

ES

06 11 05

N° de catálogo : CB-CO-96-625-ES-C

ISBN 92-78-12829-5

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo