



Informe Temático sobre las obligaciones del Estado uruguayo en materia de Explotación Sexual Comercial de niños/as y adolescentes

I) Introducción

La INDDHH tiene dentro de sus competencias promover la adopción de medidas para que el ordenamiento jurídico, las prácticas administrativas e institucionales se armonicen con los estándares internacionales, realizar estudios o informes nacionales sobre derechos humanos especialmente considerados e informar y difundir las normas nacionales se internacionales (artículos 1; 4 literales C, F, G, y O de la Ley 18.446). En este marco, es que considera pertinente hacer público el presente estudio sobre las obligaciones del Estado uruguayo para prevenir y, en su caso investigar y sancionar, eventuales casos de explotación sexual comercial de niños/as y adolescentes (ESC).

El mencionado estudio se plasma en el presente Informe Temático, que la INDDHH ha decidido difundir en el marco de los hechos de público conocimiento que han otorgado especial visibilidad a esta grave vulneración de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

II) Marco normativo nacional e internacional y definición y modalidades de explotación sexual comercial de niños/as y adolescentes.

1. El Estado uruguayo ha ratificado los principales instrumentos internacionales generales que abordan el tema¹. Asimismo, nuestro país ha ratificado normativa específica en la materia. En concreto:
 - a) Ley N° 16.137 del 28 de setiembre de 1990 (Convención sobre los Derechos del Niño).
 - b) Ley N° 17.298 del 15 de marzo de 2001 (Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil).
 - c) Ley N° 17.335 de 17 de mayo de 2001 (Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores).

¹ A título de ejemplo: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar la violencia contra la Mujer.



- d) Ley N° 17.559 del 27 de setiembre de 2002 (Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía).
- e) Ley N° 17.861 del 28 de diciembre de 2004 (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y sus Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y niños y el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire).
2. Por otra parte, el Estado ha participado en Conferencias internacionales sobre la problemática en estudio, tales como los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual de la Niñez y Adolescencia, a la vez que ha suscrito los respectivos compromisos emanados de estos eventos: Estocolmo (1996), Yokohama (2001) y Río de Janeiro (2008).
3. En el ámbito nacional, la doctrina y la jurisprudencia entienden que los art. 7, 72 y 332 de la Constitución Uruguaya conforman el bloque de constitucionalidad. En este sentido la Sentencia 365/2009 dictada por la Suprema Corte de Justicia² expresa *“La Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos”*.
4. Asimismo el art. 41 inciso final establece específicamente que *“La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso”*. Por su parte, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823), la Ley N° 17.815, y la Ley N° 18.250 regulan aspectos de la explotación sexual infantil.
5. En cuanto a la definición del tema analizado, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño identifica la venta de niños, prostitución infantil y pornografía infantil de la siguiente manera:
- “a) Por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;*
- b) Por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;*

² Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, N° 365, de 19 de octubre de 2009, Magistrados “Larrieux, Van Rompaey, Rubial Pino, Chediak, Gutiérrez



- c) Por pornografía infantil se entiende 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”.*
6. Si bien la normativa internacional se refiere a “prostitución”, en la actualidad los organismos internacionales han decidido utilizar el término explotación sexual comercial (ESC). En este sentido, en el “Documento de información básica sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes” de la Oficina Internacional del Trabajo y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, se expresa, siguiendo a Cruz y Monge, que “la noción de prostitución originalmente está referida a la actividad lícita, moralmente reprochable por la sociedad patriarcal, que opera desde una doble moral, con las siguientes características:
- a) La palabra prostitución hace referencia a la persona que ejerce la prostitución, y deja sin nombrar a la persona que paga para la realización de actividades sexuales.*
 - b) En la sociedad patriarcal, la prostitución surge como una actividad fundada en la doble moral, la cosificación y expropiación del cuerpo y de la sexualidad de las mujeres y en la concepción dicotómica de las mujeres.*
 - c) En la mayoría de los países de la región, la prostitución de personas adultas no es un delito en sí mismo. Es una actividad tolerada y en algunos casos reglamentada, aunque no legalizada. Lo que está penalizado es la prostitución forzada porque implica una violación a la libertad personal, el proxenetismo y la rufianería.*
 - d) Recurrir a un concepto que históricamente se asocia con una actividad tolerada, permitida, no penalizada, puede tener implicaciones inconvenientes para combatir ideológicamente la ESC, como lo es el riesgo de que se reproduzcan los mismos mitos y estereotipos relacionados con la prostitución de adultos/as por ejemplo, que se obvие o se minimice la condición de persona menor de edad equiparándola a una persona mayor de edad, que se califique como una “actividad voluntaria” de la persona menor de edad, que la persona menor de edad “es la que incita”, o bien que se “invisibilice” a quien los/as explota sexualmente de manera que ocurra igual como con la prostitución adulta que recae toda la responsabilidad en la persona prostituida, y no en quien paga (prostituyente), finalmente, la más grave implicación es que se desconozca o se*



niegue la violencia sexual que implica la prostitución de niños y niñas y adolescentes.”³

III) Obligaciones del Estado y políticas públicas.

7. El citado marco normativo establece la obligación del Estado Uruguayo de prevenir, investigar, sancionar y reparar las situaciones de Explotación Sexual Comercial. En particular, el art. 15 de la Ley N° 17.815 establece que *“El Estado tiene la obligación de proteger especialmente a los niños y adolescentes respecto a toda forma de: abandono, abuso sexual o explotación de la prostitución”*. Asimismo por Decreto N° 385/2004, de fecha 24 de octubre de 2004, se creó el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (CONAPES). Este Comité elaboró el Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes, actualizado en el año 2010, que contiene programas de Prevención, Protección, Atención y Restitución de Víctimas.

8. Complementariamente, el Art. 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece:

“(i) Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para proteger en todas las fases del proceso penal los derechos e intereses de los niños víctimas de las prácticas prohibidas por el presente Protocolo y, en particular, deberán:

a) Reconocer la vulnerabilidad de los niños víctimas y adaptar los procedimientos de forma que se reconozcan sus necesidades especiales, incluidas las necesidades especiales para declarar como testigos;

b) Informar a los niños víctimas de sus derechos, su papel, el alcance, las fechas y la marcha de las actuaciones y la resolución de la causa;

c) Autorizar la presentación y consideración de las opiniones, necesidades y preocupaciones de los niños víctimas en las actuaciones en que se vean afectados sus intereses personales, de una manera compatible con las normas procesales de la legislación nacional;

³ OIT/IPEC. “Explotación sexual comercial. Contenidos penales mínimos según las normas internacionales que deben tener los códigos o leyes penales en materia de penalización de la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Documento de trabajo con recomendaciones para los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana” elaborado por Ivannia Monge y Fernando Cruz, expertos legales y colaboradores del Proyecto “Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. San José, 2004 citado en OIT/IPEC Documento de información básica sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes Oficina Internacional del Trabajo/ Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Proyecto Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, página 06.



- d) Prestar la debida asistencia durante todo el proceso a los niños víctimas;*
- e) Proteger debidamente la intimidad e identidad de los niños víctimas y adoptar medidas de conformidad con la legislación nacional para evitar la divulgación de información que pueda conducir a la identificación de esas víctimas;*
- f) Velar por la seguridad de los niños víctimas, así como por la de sus familias y los testigos a su favor, frente a intimidaciones y represalias;*
- g) Evitar las demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de las resoluciones o decretos por los que se conceda reparación a los niños víctimas.*
- (ii). Los Estados Partes garantizarán que el hecho de haber dudas acerca de la edad real de la víctima no impida la iniciación de las investigaciones penales, incluidas las investigaciones encaminadas a determinar la edad de la víctima.*
- (iii). Los Estados Partes garantizarán que en el tratamiento por la justicia penal de los niños víctimas de los delitos enunciados en el presente Protocolo, la consideración primordial a que se atienda sea el interés superior del niño.*
- iv). Los Estados Partes adoptarán medidas para asegurar una formación apropiada, particularmente en los ámbitos jurídico y psicológico, de las personas que trabajen con víctimas de los delitos prohibidos en virtud del presente Protocolo.*
- v). Los Estados Partes adoptarán, cuando proceda, medidas para proteger la seguridad e integridad de las personas u organizaciones dedicadas a la prevención o la protección y rehabilitación de las víctimas de esos delitos.*
- vi). Nada de lo dispuesto en el presente artículo se entenderá en perjuicio de los derechos del acusado a un juicio justo e imparcial, ni será incompatible con esos derechos.”*
9. En este sentido, la INDDHH quiere resaltar la obligación de los Estados de cumplir los tratados internacionales de acuerdo al principio de buena fe. **Dicha obligación abarca a todos los poderes del Estado y autoridades públicas e implica no poder esgrimir razones de derecho interno para dejar de cumplir los tratados internacionales⁴.**

⁴ Ver Resolución de la Corte IDH de 20/3/ 2013, Caso Gelman vs Uruguay, Supervisión de cumplimiento, párrafo 59.



En otras palabras, los Estados deben adoptar medidas para su cumplimiento y armonizar su legislación y sus prácticas internas.

10. Un sistema judicial con sensibilidad especial en relación a los niños, niñas y adolescentes es vital para la erradicación de este crimen. Promover justicia para las víctimas menores de edad requiere una mirada comprensiva desde distintos abordajes enfocados en la interacción entre seguridad y justicia. Las Naciones Unidas han adoptado guías en relación a la protección de los niños, niñas y adolescentes como víctimas y como testigos de crímenes⁵.
11. El CONAPES ha informado que “el número de denuncias realizadas por operadores aumenta cada año y esta realidad puede tener tres hipótesis de base: la primera es que el fenómeno está creciendo a impulso del crecimiento económico; la segunda es que producto de las sensibilizaciones y capacitaciones (cerca de mil operadores en los últimos 5 años), estamos identificando más y mejor las situaciones de ESC; la tercera (y tal vez la más cercana a la realidad) sea la conjunción de las dos primeras y por lo tanto un impacto del trabajo de sensibilización y capacitación realizado”⁶.
12. Lo anterior conduce a afirmar que el Estado uruguayo debe desarrollar políticas públicas tendientes a la erradicación de la explotación sexual comercial, que es legitimada por una histórica cultura machista, por la tolerancia social y por la impunidad de los responsables.
13. En esa dirección, y a los efectos de cumplir adecuadamente la legislación vigente, todos los responsables directos de estas conductas delictivas deben ser investigados y eventualmente sancionados. Esto incluye tanto a las personas explotadoras como a los clientes.
14. La INDDHH entiende que la sociedad uruguaya enfrenta el desafío de revertir la creencia tradicional de la irresponsabilidad de los clientes. Las actuaciones del Estado deben contemplar que la construcción de la sexualidad patriarcal tradicional de las mujeres, y en particular de las menores de edad, las considera objetos de propiedad masculina, intercambiable y deseable. En torno a esa concepción deben desarrollarse las políticas públicas dirigidas a generar los cambios culturales necesarios para revertir la situación analizada.

⁵ A/HRC/25/48 Human Rights Council, Twenty-fifth session Agenda item 3, Relatora especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Ver también, Economic and Social Council Resolution 2005/20.

⁶ Memoria CONAPES 2013.



15. Tanto el Comité para la Eliminación de la Discriminación a la Mujer⁷ como el Comité de los Derechos del Niño instaron a Uruguay para que intensifique las políticas públicas desarrolladas; la capacitación para la implementación de las leyes y la generación de información sobre el tema analizado. Así, el Comité de Derechos del Niño recomendó a Uruguay que:

“a) Adapte la legislación para que cumpla plenamente con sus obligaciones internacionales en virtud de la Convención y Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, prostitución infantil y pornografía infantil;

b) Asegure el cumplimiento de la ley para evitar la impunidad mediante la asignación de mayores recursos económicos y humanos para realizar investigaciones;

c) Capacitar a los funcionarios a cargo de la aplicación de la ley, a los trabajadores sociales y fiscales acerca de cómo recibir, monitorear e investigar casos de manera que tengan en cuenta los intereses del niño y que respeten la privacidad de la víctima, al igual que procesar y castigar a los responsables;

e) Implementar el plan de acción nacional contra la Explotación Sexual de los niños, teniendo en cuenta la Declaración y la Agenda para la Acción y el Compromiso Mundial adoptados en los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, en 1996 y 2001;

f) Destinar más recursos a la prevención y a la concientización pública desde una perspectiva de género, en particular sobre la necesidad de prevenir el turismo sexual infantil y la pornografía infantil y sobre la importancia de proteger a las víctimas;

g) Realizar más estudios en profundidad sobre la explotación sexual de niños y turismo sexual para evaluar su alcance y causas y permitir un monitoreo efectivo y medidas para prevenirlo, combatirlo y eliminarlo;

h) Continuar brindando programas de asistencia y de reintegración social para niños víctimas de explotación y/o tráfico sexual;

⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 42º período de sesiones del 20 de octubre a 7 de noviembre de 2008 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer Uruguay, párrafo 28 y 29.

⁸ Comité de los Derechos del Niño, Cuadragésimo quinto período de sesiones Examen de los Informes de presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención, Observaciones finales: URUGUAY, párrafo 66.



- i) *Solicitar mayor asistencia legal, de, entre otros, de UNICEF y OIT/IPEC”.*

IV) El tratamiento del tema por los medios masivos de comunicación.

16. La INDDHH manifiesta su convencimiento del enorme aporte que pueden realizar los medios de comunicación en la eliminación de estereotipos de género. Nuestro país ratificó la Convención Contra todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer, que en su Art. 5 establece: *“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;(…)”.*
17. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su 42º período de sesiones del 20 de octubre a 7 de noviembre de 2008, expresó que: *“ Si bien celebra las actividades de capacitación y sensibilización introducidas por el Estado parte para los profesionales de los medios de comunicación y del sistema educativo sobre el tema concreto de la violencia contra la mujer, al Comité le sigue preocupando la persistencia de estereotipos relativos al papel de la mujer en la familia y la sociedad y actitudes y conductas profundamente arraigadas basadas en la supuesta superioridad del hombre en la esfera pública y privada. Siguiendo su anterior recomendación (A/57/38, primera parte, párr. 193), el Comité insta al Estado parte a adoptar medidas urgentes para eliminar los estereotipos en la sociedad uruguaya, en particular fortaleciendo sus campañas de sensibilización dirigidas a los profesionales de los medios de comunicación y del sistema educativo, haciéndolas extensivas a los encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios del sistema judicial”.*

En el mismo sentido, dicho Comité en su Recomendación General N° 19 recomendó a los Estados que *“(…) Se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer”.*

18. Específicamente en el tema de explotación sexual comercial, los medios deben tener en cuenta, al momento de abordar estos temas, que existen determinados estereotipos, mitos o conceptos fuertemente instalados en amplios sectores de la sociedad, que pueden ser inducidos o aún potenciados cuando se utiliza una forma de lenguaje que denota falta de investigación o un manejo erróneo del entorno de la noticia. Es el caso, entre otros, de afirmaciones como: *“son prostitutas, y ese es su trabajo”; “es un trabajo fácil”; “están en eso porque les gusta”; “se aprovechan de los hombres, los seducen y les sacan dinero”: o “ese es un problema que*



solamente traen los turistas extranjeros”⁹. En definitiva, y como en muchos otros temas, el papel de los medios masivos de comunicación es esencial para la construcción de sociedades mejor informadas, y, por ende, más democráticas, requisito esencial para el respeto y la protección todos los derechos humanos, sin discriminación.

V) Conclusiones

19. De acuerdo a lo que surge de este Informe Temático, y a los efectos de dar debido cumplimiento a sus obligaciones asumidas internacionalmente y al marco jurídico interno sobre la materia, la INDDHH entiende que el Estado uruguayo debe redoblar los esfuerzos que viene realizando para erradicar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. A tales efectos debe contar con datos actualizados y un mecanismo de rendición de cuentas. La referencia al Estado implica la responsabilidad de sus tres Poderes; de los Gobiernos Departamentales y de todos los organismos que integran el aparato estatal.
20. El Estado debe, en consecuencia, seguir generando, en forma articulada con organizaciones de la sociedad civil; medios de comunicación y empresas privadas, instancias de sensibilización y formación sobre este grave delito y las formas para enfrentarlo exitosamente. Esto implica fortalecer la formación de todos los actores estatales directa o indirectamente vinculados al problema analizado, sea del ámbito del sistema judicial; del ámbito policial; o de cualquier otra estructura pública que tenga responsabilidad en la prevención, investigación y erradicación de estas conductas ilícitas. Así como ofrecer adecuado tratamiento a las víctimas, que incluyan además programas sociales de prevención y protección.
21. En el mismo sentido, y a los efectos de dejar atrás estereotipos que han justificado e incentivado estas prácticas delictivas (en el pasado y en el presente) sería necesario, a juicio de la INDDHH, incorporar en los planes de estudio de todos los niveles de la educación esta temática, desde una perspectiva de derechos humanos, modificando viejos paradigmas y poniendo el problema en el centro de la cuestión que no es otro que el respeto por la dignidad de todas las personas que habitan en el país.

⁹

Tomado de la Memoria de la Reunión de Seguimiento del II Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes. San José Costa Rica, mayo del 2004, y del Manual básico para la intervención policial con niños, niñas y adolescentes víctimas o en riesgo de explotación sexual comercial, elaborado por ECPAT-Internacional, San José, 2005. Citado en OIT/IPEC Documento de información básica sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes Oficina Internacional del Trabajo/ Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. Proyecto Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, página 8.



República Oriental
del Uruguay



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Consejo Directivo
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo