

**INFORME ALTERNATIVO AL INFORME INICIAL DEL ESTADO DE CHILE
SOBRE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS
DISPOSICIONES DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO RELATIVO A LA VENTA DE NIÑOS, LA
PROSTITUCIÓN INFANTIL Y LA UTILIZACIÓN DE NIÑOS EN LA
PORNOGRAFÍA**



ECPAT International



ONG Raíces



ONG Paicabí



Red Nacional de ONGs de Infancia y Juventud Chile

Junio 2007

CHILE



1. Introducción

Se presenta, a continuación, el Informe Alternativo elaborado por organizaciones de la Sociedad Civil en Chile, como respuesta al Informe Inicial enviado por el Estado de Chile en diciembre del 2006, en referencia al 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. Suscriben este informe ECPAT International, las organizaciones ONG Raíces y ONG Paicabí, ambos miembros de ECPAT y la Red de ONGs de Infancia y Juventud de Chile. ONG Raíces y ONG Paicabí tienen experiencia en prevención, sensibilización, investigación y reparación de daño de víctimas de explotación sexual comercial y de trata en el caso de ONG Raíces. Algunas de las organizaciones que son parte de la Red Nacional de ONGs de Infancia, cuentan asimismo con experiencia en trabajo reparatorio con niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas de explotación sexual comercial (ESCNNA).

ECPAT International es una red mundial de organizaciones y personas que trabajan juntas para poner fin a la prostitución infantil, la pornografía infantil y la trata de niños con fines sexuales. Se dedica a alentar a la comunidad internacional a que asegure que los niños de todas partes del mundo gocen de sus derechos fundamentales, libres de toda forma de explotación sexual. La red ECPAT comprende 81 miembros en más de 74 países. Desde 1997, ECPAT publica un informe de monitoreo anual sobre el progreso en la implementación de la Agenda para la Acción, que documenta y analiza el estado y el progreso de las iniciativas de los gobiernos, ONGs y demás actores sociales para eliminar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA). En relación a esto, coordina también, en conjunto con organizaciones locales, informes sobre la implementación de las medidas referentes al Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía¹ desde la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática.

Corporación ONG Raíces, miembro de ECPAT en Chile, es una organización no gubernamental que viene interviniendo, desde el año 1991, en una línea de trabajo formativo en sectores populares con jóvenes, mujeres, grupos reivindicativos de vivienda y otras organizaciones insertas activamente en la Sociedad Civil. En este proceso, y en el marco de un trabajo con madres adolescentes, fue detectando una problemática a la que desde el año 1998 se ha abocado por completo: la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA). En este camino ha ido también enfrentando la problemática de la Trata de niños, niñas y adolescentes como una de las formas que adopta la ESCNNA. Ambas temáticas son abordadas desde una permanente investigación con fines de intervención y difusión de la temática, un trabajo constante de incidencia política, una permanente labor de prevención, capacitación y sensibilización, así como el trabajo de reparación de daño a víctimas de ESCNNA, que viene desarrollando desde el 2001.

La **Corporación Paicabí**, miembro de ECPAT en Chile, es una organización no gubernamental (ONG) creada en 1996, que dedica su acción a la promoción y defensa de los derechos de la infancia en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño. Actualmente cuenta con siete Centros especializados que cubren las regiones de Valparaíso y Coquimbo en Chile enfrentando temas como el maltrato infantil grave, el abuso sexual y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Paralelamente, la ONG Paicabí orienta su labor a la prevención y difusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes, realizando periódicamente campañas, cursos y capacitaciones para la comunidad.

¹ De aquí en adelante nos referiremos a éste como Protocolo Facultativo.



La **Red Nacional de ONGs de Infancia y Juventud Chile** se forma en el año 2001. Se define como un actor social y político que tiene como misión asumir un rol crítico y pro-positivo en la sociedad que promueva la defensa y respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes para la construcción de una cultura de derechos. Para esto se ha generado un trabajo en conjunto y con lazos de apoyo entre ONGs, de transferencia de experiencias y conocimiento. En otras palabras, la Red ha desarrollado un camino para constituirse en voz y referente responsable y autorizado, desde la sociedad civil, en materias de infancia y juventud. Es un espacio de carácter nacional, por lo que tiene un enfoque de trabajo descentralizado, respetando las autonomías regionales y buscando intereses comunes. Hasta el 2006 eran 4 las regiones miembros de la Red, las regiones de Atacama, Bío Bío, Valparaíso y Metropolitana (III, VIII, V y XIII respectivamente), con cerca de 60 ONGs participando. Durante el 2007 se ha desarrollado un proceso para incorporar a nuevas regiones, alcanzando a Arica (XV) y la Araucanía (IX).

Para este informe, el aporte de la Red Nacional de ONGs ha sido coordinado por **ONG Cordillera**, quien es miembro de la Red desde sus inicios y desde el 2005 ejecuta un proyecto especializado en la reparación de niños, niñas y adolescentes víctimas de ESCNNA. A raíz de esto, también se han sumado otras instituciones de regiones, las cuales han aportado con su experiencia mediante la entrega de valiosa información. Es el caso del Centro Imagina de Corporación Prodel, SERPAJ Arica y Valparaíso, el Proyecto Aura, el Centro Renacer de Rancagua, la Fundación Sottoilmonte, el Proyecto Rukalaf de Temuco.²

Mención especial en la elaboración de este Informe merece el abogado Hernán Fernández Rojas, miembro de ECPAT International y colaborador de ONG Raíces, quien prestó un apoyo fundamental en el análisis y comprensión de la situación jurídica en la que se encuentran los delitos a los que se refiere el Protocolo Facultativo.

Con respecto a la redacción del Informe por parte del Estado de Chile, queremos dejar constancia de que, efectivamente, algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en infancia recibieron una cita para conocer el Informe, previo a su envío al Comité, y se les dio asimismo el espacio para enviar sus consideraciones al respecto. Entre ellas se encontraban tres organizaciones de las que suscriben este informe, ONG Raíces, ONG Paicabí y la Red Nacional de ONGs de Infancia. Esta es, sin duda, una práctica deseable y, por lo tanto, se recomienda que en futuras ocasiones se genere una mayor interacción entre todos los actores sociales claves, que la lograda en esta ocasión.

Pese a este tipo de iniciativas parciales, hasta el momento la sociedad civil no ha sido considerada un interlocutor válido –no solo consultivo- con una experiencia y una mirada que puede aportar al diseño y puesta en marcha de políticas públicas, específicamente de infancia. En este sentido es importante advertir la relevancia de que las distintas instituciones estatales, la sociedad civil y los organismos internacionales trabajen en conjunto y coordinadamente. Esta es la única manera de hacer frente a los delitos y vulneraciones de la naturaleza que hace referencia el presente Protocolo. La experiencia de las organizaciones no gubernamentales en el trabajo con los niños, niñas y adolescentes, los conocimientos de las policías en la persecución del delito y protección de las víctimas, el aporte técnico de los organismos internacionales, la creatividad e iniciativa de la empresa privada y la capacidad administrativa y de convocatoria del estado, si se coordinan adecuadamente, permiten constituir una importante fuerza de prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes mercantilizados a través de los delitos a los que el Protocolo se refiere. Actuar de manera disgregada implica poca efectividad, medidas aisladas y duplicación de esfuerzos.

² Todas estas instituciones participaron de un acercamiento estadístico relacionado con ESCNNA para el presente informe.



En las temáticas de trata de personas y explotación sexual comercial, hasta el momento, gran parte de los avances en visibilizar, prevenir, investigar y sensibilizar al respecto han sido impulsados por organizaciones de la sociedad civil y se han llevado a cabo con el apoyo de organismos internacionales. Sin estas iniciativas y el aporte técnico y financiero de los organismos mencionados, muchos de los avances que han tenido lugar en estas materias no habrían podido llevarse a cabo. Finalmente, debemos recordar que estamos ante crímenes complejos y muchos de ellos de carácter internacional, detrás de los cuales, frecuentemente se encuentran poderosas redes delictuales. Si no se realiza un esfuerzo coherente y contundente, por parte del Estado de Chile, dirigido a aunar todas las iniciativas e impulsos desarrollados en favor de la protección de los NNA ante la explotación sexual comercial en su amplio sentido, difícilmente tendremos la capacidad necesaria para enfrentarlos como país. Sin duda, la iniciativa para promover y coordinar este trabajo conjunto debería surgir desde las instituciones gubernamentales, y desde una actitud receptiva hacia los pedidos de la sociedad civil en cuanto a espacios de cooperación y colaboración.

2. Observaciones generales

Las organizaciones autoras de este informe celebran que se haya ratificado el Protocolo Facultativo que se centra en problemáticas de difícil abordaje y visibilización en el país.

La venta de NNA, la prostitución infantil (a la que nos referiremos como explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, o ESCNNA), y la utilización de niños, niñas y adolescentes en pornografía son temas que, en Chile, aún se comprenden y abordan bajo el alero de percepciones culturales las cuales:

- Tienden a estigmatizar a NNA de sectores populares y de ambientes marginales;
- Sobreestiman el valor de los bienes materiales, justificando socialmente actos de violencia cuando la víctima ha recibido algo a cambio;
- Justifican el abuso de poder con prejuicios discriminatorios en relación al género, a la etnia y a la clase social;
- Consideran a los NNA propiedad de los adultos;
- Superponen diversos derechos (como el derecho a la propiedad o a la privacidad) por encima del Interés Superior del Niño.³

En términos generales, podemos decir que los delitos contemplados en este Protocolo, suelen recibir por parte de la ciudadanía poca atención o una atención parcial y sensacionalista (incentivada por los medios de comunicación). Esta visión tiende a responsabilizar a los NNA víctimas aludiendo justificaciones prejuiciosas y estigmatizadoras como la sugerencia de que ellos buscaron la situación de explotación en la que se encuentran o lucraron con el intercambio.

Frente a esta tendencia, sin duda se alzan voces disonantes que en ciertas ocasiones encuentran eco en los medios y la ciudadanía. Las organizaciones abajo firmantes declaran que trabajan por generar conciencia sobre los fenómenos de la venta, la explotación sexual y la pornografía infantil, los cuales constituyen formas modernas de esclavitud; y por lograr que la sociedad

³ Elocuente, en este sentido, es la noticia aparecida en el diario El Mercurio –el de mayor circulación nacional- el martes 12 de junio del 2007 que da cuenta de la decisión de la Corte Suprema de anular el juicio contra un inculpado por abuso sexual a una niña de 12 años y almacenamiento de material pornográfico. *“La Suprema consideró que la obtención de un CD con fotos y videos que incluían a menores de edad y que fue usado por el Ministerio Público como prueba contra el imputado, vulneró su derecho a la inviolabilidad de morada. Ello, porque dicho CD fue obtenido por la madre de la menor víctima, quien ingresó a la oficina del ingeniero para buscar pruebas de los delitos denunciados por su hija”* (El Mercurio, martes 12 de junio, 2007). Es evidente que, en este caso, el derecho a la privacidad del inculpado fue priorizado en detrimento del Interés Superior del Niño. Preocupante es que, al respecto, no se generó ninguna reacción en el país.



comprenda que estos niños, niñas o adolescentes son víctimas de un extremo abuso de poder y uso de la violencia y que se encuentra en una situación de vulnerabilidad por la que requieren especial protección. Consignamos, además, que esta es también la mirada que se ha instalado de manera oficial en el Estado de Chile.⁴ Sin embargo, en la puesta en práctica de las medidas y políticas pertinentes, aún pesan de manera preocupante los prejuicios y construcciones culturales de los que recién dábamos cuenta. **Frente a esta cultura negligente y discriminatoria para con los más vulnerados, es deber del Estado, habiéndose este comprometido con instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Agenda para la Acción contra la ESCNNA del Congreso de Estocolmo 1996, o el mismo Protocolo Facultativo al que aquí nos referimos⁵, generar una política capaz de asegurar que están dadas las condiciones óptimas para que los NNA víctimas de venta, explotación sexual comercial y pornografía, puedan recuperar su integridad y el disfrute de sus derechos inherentes, así como el control sobre sus vidas y decisiones, y para que puedan evitarse nuevas vulneraciones en este sentido. Esta política debe ser un todo coherente, integrado y en permanente evaluación, puesto que debe enfrentar un problema complejo y multicausal. Al mismo tiempo, debe comprender acciones eficaces para sensibilizar, prevenir, detectar tempranamente, perseguir y sancionar a los responsables, proteger a las víctimas y procurar su reintegración y reparación del daño sufrido.**

Si bien las organizaciones abajo firmantes reconocen que, desde el año 2004 se han producido avances importantes en la política respecto a temas de venta de NNA, explotación sexual comercial y pornografía infantil, también consideran que estos temas aún no han adquirido la relevancia y prioridad que merecen en las políticas públicas. La forma en que el Estado ha abordado estas problemáticas, y con ello sus deberes al firmar y ratificar el Protocolo, adolecen de los siguientes elementos:

- **Deficiente liderazgo del Estado para enfrentar estos problemas, siendo muchos de los avances producto de la presión y apoyo de organismos internacionales y del trabajo constante y sostenido de las organizaciones de la sociedad civil;**
- **Si bien el diseño de metas y medidas –tanto en el ámbito ejecutivo como legislativo– muestra un desarrollo aceptable, la implementación de dichas medidas denota deficiencias. Sin el elemento de la eficiencia y eficacia en la implementación de las políticas, el diseño es de utilidad parcial;**

⁴ No obstante, es necesario llamar la atención acerca del hecho de que aún persisten formas que recuerdan a conceptos superados en cuanto a la concepción de la infancia y adolescencia, como la acepción “Menor” para referirse al niño o niña. Por otra parte, el mismo hecho de que el ente rector de la infancia, el Servicio Nacional de Menores, se encuentre a cargo del Ministerio de Justicia refleja también, que existe una tendencia a mirar la política de infancia desde la criminalización o victimización, disgregándose otro tipo de medidas en ministerios específicos como salud y educación. Al respecto, el Informe del Estado establece, en su párrafo 45, la intención de separar la respuesta relativa a la protección de derechos de la relacionada con infracciones de adolescentes. Finalmente, en esta tónica, es necesario advertir que la Ley de Menores N° 16.618 sigue vigente, pese a haber sido reformada en mayo del 2002 por la Ley N° 19.806, no habiendo sido derogada aún por la Ley de Protección.

⁵ Actualmente, los Protocolos ratificados en estas materias por el Estado de Chile son los que siguen: Convención sobre los Derechos del Niño en 1990; Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en el 2003; Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo 2000), en el 2003; Protocolo contra el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia Organizada Transnacional, en el 2003; Convenio 182 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, en el 2000; Plan General para la Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad regional en el MERCOSUR, en 1999; Agenda para la Acción del Primer Congreso Mundial sobre ESCNNA y Tráfico, en 1996.



- **No se cuenta con una instancia que monitoree y evalúe, tanto los diseños de políticas en esta temática, como la puesta en marcha de las mismas, siendo esta labor fundamental y urgente.**

Así, las organizaciones abajo firmantes quieren expresar, mediante este documento, su preocupación frente a la situación de miles de niños, niñas y adolescentes (NNA) que son víctimas de los delitos que refiere el Protocolo y que no reciben la protección y el cuidado suficientes. Uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Interés Superior del Niño, es vulnerado en reiteradas ocasiones. Esto se sostiene sobre un sistema cultural básicamente vulnerador de la infancia. Esto se evidencia en el comportamiento de ciudadanos y, en algunos casos, de los profesionales que deberían otorgar servicios que apoyen la protección de los NNA. También se denota en la existencia de una política estatal hacia la infancia vulnerada que adolece de medidas para asegurar su efectiva implementación y cumplimiento. Así mismo, los otros principios rectores, como el derecho a la supervivencia y al desarrollo, el derecho a la no discriminación y el derecho a la participación son también descuidados, especialmente frente a delitos y vulneraciones que ponen en serio peligro la integridad física y psicológica de los niños, niñas y adolescentes.

En el presente Informe, se argumentará por qué no se está cumpliendo a cabalidad con el mandato ni el espíritu del “Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía”. Esto se debe a las medidas aisladas y a la ausencia de una visión política que priorice la implementación eficaz de políticas para prevenir, perseguir y sancionar efectivamente a los responsables y para proteger a las víctimas.

Para ello se tendrá como referencia el Informe Inicial del Estado de Chile, y se basarán sus planteamientos en:

- **Sistematizaciones y experiencias del trabajo de las organizaciones abajo firmantes;**
- **Grupos de discusión organizados con los profesionales que trabajan en contacto con los NNA víctimas de la explotación sexual comercial;**
- **Consultas puntuales a NNA atendidos en los programas de Reparación de Daño para víctimas de explotación sexual comercial;**
- **Estadísticas referentes a delitos sexuales publicadas por el Ministerio Público;⁶**
- **Estudios referentes a la implementación de la legislación sobre delitos sexuales;⁷**
- **Informe de monitoreo ECPAT International sobre Chile.⁸**

En referencia a los términos utilizados, ya se advirtió acerca de la preferencia por la denominación “explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes”, o ESCNNA en vez de “prostitución infantil”. Si bien dicho término engloba distintas manifestaciones (entre las que se incluye la pornografía, la trata de NNA y el turismo sexual), lo utilizaremos para referirnos a la definición de “prostitución” que refiere el Protocolo (“*Por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución*”). En cuanto a la venta de niños, hay que advertir que el concepto no está instalado en la agenda pública ni política. Para referirnos a este tema asumiremos los

⁶ Ministerio Público (2005). Perfil de Víctimas e imputados en causas ingresadas por delitos sexuales durante el año 2005. Santiago de Chile.

⁷ OIT, Sename, Universidad Diego Portales (2007) Guía para el tratamiento jurídico de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Santiago de Chile; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Oficina para Chile y el Cono Sur), Universidad Diego Portales (2006) Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la Reforma Procesal Penal. Informe Final. Santiago de Chile.

⁸ ECPAT Internacional (2006) Informe global de monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Chile.



conceptos de “adopciones irregulares” y de “trata de niños, niñas y adolescentes” que, si bien son problemáticas aún poco visibilizadas y deficientemente abordadas, en los últimos años han ido adquiriendo relevancia, tanto en los medios de comunicación, como en el diseño de políticas y de legislación. Somos conscientes de que el Protocolo Facultativo no se refiere específicamente al tema de la trata, siendo este delito materia específica del “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Palermo 2000). Sin embargo, sabemos que, en las directrices generales revisadas por el Comité, se ha incluido la trata de niños como forma de venta, implicando ésta también otras acciones más allá del intercambio material (venta), como reclutamiento, transporte, acogida y recepción.

El presente Informe mantiene el orden asignado por el Comité de Derechos del Niño para el Informe del Estado. Así, la estructura que se seguirá es la siguiente:

1. Introducción
2. Observaciones generales
3. Dimensión del problema
4. Medidas generales adoptadas por el Estado de Chile para la implementación del Protocolo
5. Medidas para la prevención
6. Legislación y justicia
7. Conclusiones y recomendaciones.

Para mantener la coherencia en la presentación de información, y poder designar en detalle los avances y las falencias específicas en la implementación de políticas para prevenir, perseguir y sancionar a los criminales y proteger a las víctimas de los delitos asignados (adopción ilegal, venta, explotación sexual comercial y pornografía infantil), cada uno de los capítulos se dividirá en tres: venta de NNA, ESCNNA y Pornografía, considerando en el apartado sobre venta, las adopciones irregulares y la trata.

3. Dimensión del problema

En primer lugar, es importante llamar la atención acerca de que, sobre las temáticas que aquí nos ocupan, **no existen estadísticas confiables que den cuenta de la dimensión numérica del problema.** Somos conscientes de la dificultad de consignar dichas cifras, frente a fenómenos complejos, socialmente naturalizados y difíciles de detectar. Sin embargo, consideramos que dicha carencia demuestra también que son temáticas de baja prioridad política. Si uno lo compara con la complejidad y detalle que arrojan los estudios referentes a delincuencia y seguridad ciudadana, nos damos cuenta de que se invierte más en estudiar las conductas delictivas de NNA que las vulneraciones de las que son objeto.⁹ **En definitiva, esta ausencia de registros resulta preocupante si queremos enfrentar con seriedad los fenómenos de la venta, la ESC y la pornografía infantil, pues debemos asumir que son problemáticas que no se conocen en profundidad, por lo que su abordaje necesariamente será parcial e incompleto.**

Aunque el Informe del Estado de Chile se hace cargo de la dificultad para obtener datos, no presenta ninguna propuesta o intención al respecto. La escasez de investigaciones acerca de estas temáticas, tanto cualitativas como cuantitativas, llamó la atención también del Comité de Derechos del Niños a la hora de analizar el Informe del Estado de Chile en cuanto al

⁹ La Fundación Paz Ciudadana se ha caracterizado por realizar numerosas investigaciones en el ámbito de investigaciones en torno a la delincuencia. Estos estudios se ocupan también de temáticas de dimensiones más bien cualitativas que cuantitativas, como la violencia en las escuelas.



cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el Informe Alternativo presentado por la Red Nacional de ONGs de Infancia. **De hecho, como parte de las indicaciones sobre varios temas relacionados con la Convención, encontramos y secundamos la recomendación del Comité de realizar estudios e investigaciones que den cuenta y difundan la dimensión de la problemática.** Respecto a los estudios con los que se cuenta, en los que se prioriza, por lo demás, la investigación cualitativa, es importante destacar la iniciativa y el impulso de organizaciones de la Sociedad Civil o de Organismos Internacionales, a los que, en varias ocasiones, se ha sumado el Estado a través del Servicio Nacional de Menores. Se trata de estudios de distinta naturaleza, que cubren temáticas relacionadas con la situación de las víctimas y del sistema de atención a las mismas.¹⁰

3.1. En referencia a la Venta de niños, niñas y adolescentes, como ya advertíamos con anterioridad, el término no está definido en la legislación ni en el diseño de políticas. Nos referiremos, por tanto, al conocimiento que se tiene sobre la situación del país respecto a las adopciones irregulares y la trata de personas, en particular de niños, niñas y adolescentes.

a. Adopciones irregulares

No existen datos estadísticos que den cuenta de la dimensión del fenómeno de las adopciones irregulares en Chile y desde Chile. Se tiene información respecto a esta problemática a través de casos puntuales que son registrados por los medios de comunicación. Asimismo, y tal como indica el Informe del Estado (párrafos 63 y 64), se tiene conocimiento policial de la existencia de redes de intermediación por Internet, dedicadas a la captación de NNA para su entrega con fines de adopción, recurriendo para ello a diversas maniobras fraudulentas e infringiendo la legislación respecto a la adopción. Dichas acciones contemplan, según indica el Informe del Estado, la salida de niños y niñas del país en compañía de sus madres o la salida de madres embarazadas. Este hecho fue denunciado por SENAME a los medios de comunicación, hablando en el momento de la denuncia de al menos 25 casos detectados (12 de octubre del 2006, Fuente: Radio Cooperativa;

http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20061012/pags/20061012194907.html).

Sin embargo, se desconoce mayor información al respecto.

¹⁰ Damos cuenta de las siguientes publicaciones que en los últimos años han estudiado el fenómeno de la trata de personas y de la explotación sexual comercial de NNA. **Sobre trata:** OIM (2006) Estudio Exploratorio sobre Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en Chile, Santiago de Chile; Fundación Instituto de la Mujer y Corporación La Morada (2004) Informe Final del proyecto sobre Tráfico de Mujeres, Santiago de Chile; ONG Raíces (2001) Diagnóstico Descriptivo de Comercio y Tráfico Sexual Infanto-juvenil, Terre des Hommes Alemania, Santiago de Chile. **Sobre ESC:** Araya Castelli, Denisse y otros (2007) "Ya no tengo nada que esconder". Experiencias de reparación con niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, CAFOD, UNICEF, ONG Raíces; SENAME, U. Católica de Valparaíso, PAICABI (2007) "Diagnóstico de la Situación de Abuso Sexual Infantil en la V Región"; OIT-IPEC, U. ARCIS (2007) "La demanda en la explotación sexual comercial de adolescentes: el caso de Chile, Santiago; PAICABI (2006) Los secretos del eclipse. Explotación sexual comercial infantil, Valparaíso; SENAME, OIT/IPEC (2005) Evaluación de impacto de las acciones desarrolladas desde la institucionalidad pública en explotación sexual comercial infantil; OIT, SENAME, U. ARCIS (2004) Estudio de la Explotación Sexual Comercial infantil y adolescente en Chile"; OIT-SENAME-MINTRAB (2004) Trabajo infantil y adolescente en cifras. Síntesis de la primera encuesta nacional y registro de sus peores formas; OIT-IPEC (2002 y 2004) "Estudio de la problemática. Sensibilización social y prevención y atención a NNA víctimas de ESC", Santiago; Araya Castelli, Denisse y Patricia Latorre Gaete (1997) Las hijas del desamor. Prostitución Juvenil, ONG Raíces, Santiago de Chile.



Este problema se consigna en el Informe del Estado, sin que se de muestras de ninguna iniciativa para cuantificar el fenómeno. Si no existe un primer acercamiento a la dimensión que esta problemática adquiere en Chile, es difícil que se puedan diseñar políticas eficientes al respecto.

b. Trata de niños, niñas y adolescentes

Sobre trata de NNA tampoco existen cifras oficiales. De hecho, es una problemática que por mucho tiempo ha estado invisibilizada y ha sido negada desde distintos ámbitos. El hecho de que el Informe Inicial del Estado de Chile emplee términos errados como “Tráfico de Niños”¹¹(Informe del Estado de Chile, Párrafo 7), o “Trata de blancas de menores de edad” (Informe del Estado de Chile, Párrafo 38) refleja el escaso rigor desde el cual se aborda el problema. **Sabemos, sin embargo, que el Estado de Chile a través del SENAME ha hecho un esfuerzo en el último tiempo por incorporar esta temática** y se celebra el hecho de que esté realizando en la actualidad, junto con OIT, la primera investigación en el Norte de Chile en relación al trabajo infantil y los posibles casos de trata. Esta investigación está en curso, por lo que se desconocen los resultados. Es importante, sin embargo, que este esfuerzo por conocer la situación en más detalle sea de mayor alcance e incorpore también el conocimiento generado desde otras instancias no ligadas al Estado.

Las noticias en medios de comunicación, en los últimos meses, mencionan cada vez más redes de tratantes descubiertas, principalmente en la zona norte del país¹². Por otra parte, el Informe del Ministerio Público referente a los delitos sexuales indica, para el año 2005, 6 casos ingresados por trata, siendo las 6 víctimas de sexo femenino, 1 mayor de 14 y menor de 18 años y el resto adultas.¹³ Teniendo en cuenta las dificultades que se presentan a la hora de denunciar estos delitos, esta es una cifra pequeña que no representa la totalidad de casos que se dan en la realidad. Sin embargo, es importante por cuanto demuestra la existencia del fenómeno.

Al mismo tiempo, diversas investigaciones recientes financiadas por OIM (ver nota 10) demuestran que Chile es un país de origen, destino y tránsito para la trata de personas.¹⁴ El estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual comercial, en Argentina, Chile y Uruguay realizado por OIM en el 2006, arrojó interesantes resultados al identificar 99 casos de trata en el país. De estos, los investigadores contactaron y entrevistaron a 36 mujeres afectadas por la trata de personas con fines de explotación sexual. A su vez el estudio menciona que “hombres, mujeres, niños y niñas fueron identificados como víctimas de trata en el país.”¹⁵

Si bien dichos estudios no investigan específicamente la trata de NNA, una investigación exploratoria que está llevando a cabo actualmente ONG Raíces en conjunto con OIM -y cuyos resultados no pueden ser aún hechos públicos- demuestra la existencia de un número

¹¹ Una mala traducción del inglés lleva a relacionar “trafficking” con “tráfico”. Sin embargo, el término correcto es “trata”, fenómeno de características diferentes al tráfico de migrantes, tal como consigna el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños” (Palermo 2000). Desde hace varios años las organizaciones que trabajan la temática vienen insistiendo en el uso correcto de la terminología.

¹² También en la ciudad de Valparaíso, este año 2007 se detectó y desbarató una red de trata ubicada en un local nocturno, existiendo 4 adolescentes involucradas.

¹³ Ministerio Público (2005). Perfil de víctimas e imputados en causas ingresadas por delitos sexuales y violentos durante el año 2005, Santiago de Chile.

¹⁴ Fundación Instituto de la Mujer y Corporación La Morada (2004) Informe Final del proyecto sobre Tráfico de Mujeres, Santiago de Chile.

¹⁵ OIM (2006) Estudio Exploratorio sobre Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en Chile, Santiago de Chile.



preocupante de casos de NNA víctimas, fundamentalmente de trata interna. Este estudio viene a completar un sondeo realizado en el año 2001, que con un trabajo de pocos meses y frente a una temática en ese tiempo totalmente invisibilizada, identificó 17 casos de NNA víctimas de trata interna. Si bien no se trataba de una cifra significativa en términos estadísticos, sirvió para dejar en claro que el problema existía en Chile. Por su parte, la investigación que se está realizando actualmente con OIM consigna muchos más casos.

Por otra parte, el fenómeno migratorio está adquiriendo cada vez mayor relevancia en Chile, habiéndose registrado, desde el año 1996, un aumento significativo de inmigrantes, especialmente de países andinos.¹⁶ La población inmigrante se caracteriza por ser mayoritariamente femenina (53%) y el 18% de ésta, corresponde a menores de 15 años, principalmente de origen peruano y boliviano (10% aprox.).¹⁷ Según cifras del Departamento de Extranjería y Migración, alrededor del 90% de extranjeros que residen en Chile cuentan con su condición migratoria regular para residir en el país y desarrollar actividades para las que está autorizado.¹⁸ Sin embargo, teniendo en cuenta que la mayoría son mujeres y desempeñan trabajos precarios, y considerando las constataciones efectuadas por organizaciones que brindan apoyo a los inmigrantes,¹⁹ un grupo significativo de inmigrantes se encontrarían en condiciones de mayor vulnerabilidad, entre los que se incluyen los NNA.

Esta realidad nos obliga a concentrar esfuerzos en el conocimiento detallado de la dimensión y características del fenómeno. La trata de personas es un delito complejo, que modifica sus características y rutas adaptándose a las situaciones que los tratantes consideren más favorables. Asimismo, es fácilmente naturalizado por la víctima y el entorno. **Por estos motivos, y sabiendo que estamos frente a una problemática de carácter internacional de la cual ningún país está exento, el Estado de Chile debiera concentrar esfuerzos en investigar sobre su naturaleza para poder abordarlo con propiedad desde el diseño e implementación de políticas.**

3.2. En referencia a la Explotación Sexual Comercial, debemos reconocer que existe un mayor conocimiento respecto a su naturaleza así como la forma en que afecta a los niños, niñas y adolescentes en Chile.

Como ya indicamos en la nota a pie de página 6, diversos estudios han sido impulsados, fundamentalmente desde OIT, para conocer:

- La dimensión y naturaleza del fenómeno en Chile;
- Las características de la demanda;
- El tipo de atención que se está brindando a las víctimas.

A estos estudios hay que añadir el trabajo que han realizado algunas ONGs a partir de la sistematización de sus propias experiencias de trabajo en Reparación del Daño con NNA víctimas de explotación sexual comercial, realizando investigaciones de carácter cualitativo que profundizan en la situación de los afectados.²⁰

¹⁶ Considerando la información emanada del Censo de Población y Vivienda de 2002 y proyectando el total de permisos de residencia otorgados en Chile a partir de esa fecha, se observa que más del 50% del total de inmigrantes que en la actualidad reside en Chile, llegaron al país con posterioridad al año 1996.

¹⁷ Documento: Situación Migratoria en Chile: Análisis con Base en los Datos Censales y los Registros de Residencia del Departamento de Extranjería y Migración. Departamento de Extranjería y Migración. 2007.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Instituto Católico Migrante (INCAMI); Servicio Jesuita Migrante, entre otros.

²⁰ ONG Raíces y ONG Paicabí han realizado y/o participado en diversos estudios sobre la temática (ver nota 10)



Estos estudios nos presentan el siguiente panorama acerca de esta problemática en Chile:

- a. **Cifras estimativas.** En cuanto a una estadística que consigne la cantidad de NNA que son víctimas de explotación sexual comercial, las cifras son estimativas y/o parciales. El estudio realizado por la Universidad Arcis, junto con OIT y SENAME, arrojó la primera cifra para el país. Así, a partir de un estudio que abarcó tres regiones (I, VIII y Metropolitana), se realizó una estimación de la cifra global que dio como resultado 3.719 niños, niñas y adolescentes. El 80% de estos NNA serían mujeres. La edad promedio de los NNA víctimas es -según el estudio- entre 12 y 13 años, sin que esto signifique que no existen víctimas de menor edad.

Según la experiencia de las ONGs que trabajan en este campo, el fenómeno de la explotación sexual comercial se presenta a menudo de manera tan escondida y naturalizada que es muy probable que la cifra que este estudio presenta sea baja. Evidentemente, al tratarse solamente de una estimación, es necesario contrastarla con otro tipo de estudios, regionales y más acotados, que permitan entender la verdadera dimensión del fenómeno.

- b. **Cifras parciales.** El SENAME de la V Región tuvo una iniciativa en este sentido, al realizar, junto con la Universidad Católica y ONG Paicabí, “**Diagnóstico de la Situación de Abuso Sexual Infantil en la V Región**”. Se trata de un estudio descriptivo de magnitud y caracterización del abuso sexual infantil y explotación sexual comercial infantil en la V Región de Valparaíso. Este estudio arroja una cifra de 582 casos, de los cuales 481 corresponden a situaciones de abuso sexual en distintas manifestaciones (abuso sexual propio, violación, abuso sexual impropio, estupro) y 101 a explotación sexual, particularmente prostitución infantil. De ellos el 75,1% corresponde a mujeres y el 24,7% a hombres. La distribución de los casos de acuerdo a los grupos etarios se presenta en orden decreciente de la siguiente forma: 45,7% en el grupo etario de 11 a 15 años, 31,4% en el grupo de 6 a 10 años, 12,9% entre los 16 y 17 años, 9,8% de 1 a 5 años y el 0,2% (1 caso) tiene 18 años. El promedio de edad es de 11 años. Nótese que esta información que da cuenta de género y edades no está desagregada por la diferenciación entre explotación sexual comercial y abuso.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las cifras arrojadas por este estudio corresponden a los niños, niñas y adolescentes consignados en los registros de SENAME como víctimas de explotación sexual comercial o abuso. En los lugares donde no existen centros especializados en la temática, generalmente las actividades relacionadas con ESCNNA no se identifican con facilidad. Hay que asumir, por tanto, que también en este caso se trata de una cifra parcial, de aquellos casos de los que se tiene conocimiento y que han ingresado a la Red SENAME, que no dan cuenta de la realidad cuantitativa del fenómeno, ni siquiera en la V Región.

El Informe del Estado de Chile consigna también la cifra entregada por el Registro de las Peores Formas de Trabajo Infantil, iniciativa de la OIT liderada por el Ministerio del Trabajo y en la que participan la Policía, SENAME y el Ministerio de Educación. Este Registro, tal como señala el Informe, entrega una cifra de 1.515 casos de NNA en esta situación, de los cuales el 22% corresponde a NNA en ESC, es decir, 303 NNA. La sola cifra de 730 niños, niñas y adolescentes atendidos por los Programas de Reparación de Daño para víctimas de ESCNNA demuestra que esta cifra es parcial y tiene poca utilidad en términos de comprensión global del fenómeno.

Las cifras publicadas por el Ministerio Público en referencia al número de delitos sexuales denunciados anualmente demuestran que la situación es preocupante. En el año 2005 ingresaron 12.871 causas por delitos sexuales, con 10.765 víctimas, de las



cuales 9.207 son mujeres, lo cual corrobora el elemento cultural discriminatorio que opera en estas acciones, que siempre se sustentan sobre un abuso de poder. Es preocupante el número preponderante de víctimas menores de 18 años, 7.529 (6.242 son de sexo femenino), frente a las víctimas adultas, 3.230. De las víctimas menores de 18 años, el mayor número se concentra entre los 7 y los 18 años (5.241), edades que también se encuentran sobre-representadas entre las víctimas de ESC. Puntualmente, el informe del Ministerio Público²¹ consigna que las víctimas en causas por “Promover o facilitar la prostitución de menores” son 90. Sin embargo, la Ley contempla otro tipo de figuras penales a los que se puede recurrir frente a causas relacionadas con explotación sexual comercial, como abuso sexual, violación o estupro, pudiendo aumentar así la cifra a 2.175. En definitiva, como vemos, existen indicios de que, al menos, la vulnerabilidad frente a la ESC es alta entre los NNA del país. No se puede, sin embargo, indicar cifras con certeza, pues, en primer lugar, obedecen solamente a los casos denunciados (que para casos de ESC son pocos) y consideran diferentes figuras jurídicas bajo las cuales se puede consignar este fenómeno.

En síntesis, las cifras son parciales y deficientes. Las ONGs abajo firmantes asumimos la cifra de 3.719 niños, niñas y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercial consignada por el estudio OIT-SENAME.

En cuanto a algunos datos recabados en un registro interno de la Red de ONGs de Infancia y Juventud, de un total de 239 casos ingresados a instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial a lo largo del país (específicamente V, VI, VIII, IX, XIII región), el 69% corresponde a mujeres y el 31% a hombres²².

- c. **Conocimiento de carácter cualitativo.** Más allá del problema de las cifras, es necesario completar los conocimientos existentes acerca de la naturaleza del fenómeno. Además del estudio reciente de OIT acerca de la forma en que opera la demanda de comercio sexual con personas menores de 18 años, así como el ya citado estudio de OIT y SENAME que arroja la cifra de 3.719 niños, niñas y adolescentes, la mayoría de las investigaciones cualitativas realizadas provienen de organizaciones de la sociedad civil. Estos estudios demuestran, entre otras cosas, que estamos frente a un fenómeno multicausal, que las víctimas tienen en común haber sufrido abandono y vivencias traumáticas previas (siendo el abuso sexual en el entorno más cercano muy frecuente), que se genera en un ambiente de pobreza, marginalidad y exclusión. Sabemos, también, que una cantidad importante de los NNA en esta situación se encuentran fuera del sistema escolar o con vinculaciones intermitentes, presentan problemas de salud a los que hay que hacerle seguimiento (infecciones de transmisión sexual por ejemplo), y/o presentan consumo abusivo de drogas y viven en situación de calle. Este conocimiento de carácter cualitativo que, por supuesto, es más amplio que lo que aquí podemos consignar, se ha realizado, mayoritariamente, por iniciativa de las propias ONGs, consiguiendo financiamiento al margen del Estado. **Una vez realizados estos estudios, tampoco el Estado incentiva el uso de ellos para difundir las temáticas o mejorar el diseño de políticas.** Dada la escasez de investigación cualitativa que existe en este ámbito, resulta sorprendente que el Estado no quiera aprovechar las investigaciones realizadas por las organizaciones de la Sociedad Civil. Reiteramos en este punto la importancia de que entre todos aunemos esfuerzos frente a estos problemas que

²¹ Ministerio Público (2005). Perfil de víctimas e imputados en causas ingresadas por delitos sexuales y violentos durante el año 2005, Santiago de Chile.

²² Esta información fue obtenida mediante una encuesta realizada por la Red de ONGs de Infancia y Juventud a proyectos de atención a víctimas de ESCNNA, considerando un total de 238 niños, niñas y adolescentes atendidos.



vulneran de manera tan grave los derechos de NNA, sobre todo allí donde los esfuerzos son pocos y parciales.

Conocer distintos aspectos, de carácter cualitativo, en referencia al fenómeno de la explotación sexual comercial (al igual que sobre la trata y la pornografía), es fundamental para nutrir la práctica de intervención así como las políticas de Estado.

3.3. En referencia a la utilización de niños, niñas y adolescentes en pornografía, las ONGs abajo firmantes advierten que existe un importante desconocimiento respecto a este problema.

Según los datos del Ministerio Público, en el año 2005 habría 26 víctimas en causas por producción y difusión de material pornográfico infantil.²³ Teniendo en cuenta las redes desbaratadas por la Policía de Investigaciones,²⁴ así como la aparición de noticias sobre esta temática en los medios de comunicación, es evidente que esta cifra es absolutamente inapropiada para entender la dimensión del fenómeno.

La pornografía infantil es una de las formas en que se manifiesta la explotación sexual comercial. El hecho de que las ofensas de prostitución y pornografía se manifiestan relacionadas, ha contribuido al desconocimiento de la forma en que los culpables operan y sobre lo que sucede con las víctimas de la pornografía. Así, por ejemplo, los equipos que trabajan en atención de NNA víctimas de ESC reclaman que no reciben, por parte del SENAME, ninguna información, capacitación o instructivo específico para abordar casos de explotación a través de la pornografía.

3.4. En resumen. Las organizaciones abajo firmantes consideran que, en relación al conocimiento producido y difundido por el Estado de Chile respecto a la venta de NNA (adopciones irregulares y trata), la ESC y la pornografía infantil, existen las siguientes deficiencias:

- Carencias en el conocimiento científico respecto a las problemáticas de adopciones irregulares, trata de NNA y pornografía infantil;
- En cuanto a la ESC, si bien existe mayor cantidad de estudios y ciertos intentos por cuantificar la problemática, las cifras existentes no corresponden a registros estadísticos de carácter nacional y actualizado, sino que son productos de registros parciales o proyecciones;
- El Estado no invierte lo suficiente en conocer estas problemáticas y tampoco impulsa la difusión del conocimiento generado por ONGs.

Frente a esta situación, recomiendan al Estado de Chile que:

- **Se genere e implemente un mecanismo que permita unificar la información cuantitativa y cualitativa que las policías, los tribunales y las organizaciones de migrantes y otras, obtienen en referencia a la trata y la pornografía infantil, así como sobre las adopciones irregulares y la explotación sexual comercial (para cuyo registro ya existen instrumentos más desarrollados).**
- **Se genere e implemente un sistema que permita mapear zonas de ESCNNA en las distintas regiones y que entregue cifras más cercanas y actualizadas acerca**

²³ Ministerio Público (2005). Perfil de víctimas e imputados en causas ingresadas por delitos sexuales y violentos durante el año 2005, Santiago de Chile.

²⁴ Importantes operaciones de policía de Investigaciones respecto a Pornografía Infantil son “Operación Catedral” (1997) y “Operación Global” (2003), realizada en coordinación con más de 15 países.



del fenómeno. Consideramos que, actualmente, existen las condiciones para que esta problemática pueda ser cuantificada de forma más precisa.

- Que se incentiven y apoyen espacios de investigación cualitativa acerca de estas temáticas en universidades y la comunidad científica en general. Además, es recomendable que el Estado promueva mecanismos para la difusión de los resultados de las investigaciones realizadas, incorporando los aprendizajes a la generación, revisión y modificación de las políticas públicas para abordar estos temas.

4. Medidas generales adoptadas por el Estado de Chile para la implementación del Protocolo

Las ONGs abajo firmantes reconocen que se han realizado avances en Chile con respecto a la respuesta estatal referente a los problemas a los que se refiere este Protocolo Facultativo. Es importante recalcar que la mayor parte de dichos esfuerzos se han concentrado en el abordaje de la problemática de la ESC, en su forma más habitual de comercio sexual. La trata sería la segunda problemática que está siendo incorporada, poco a poco, en el diseño de las políticas públicas, aunque no específicamente en el ámbito de la infancia. La pornografía y las adopciones ilegales, por su parte, no cuentan con medidas que permitan enfrentarlas desde el terreno político.

Pese a los avances consignados, se detectan diversas carencias y falencias en el abordaje de estas vulneraciones extremas a los derechos de NNA. Las ONGs abajo firmantes las señalan, a continuación, con el ánimo de que el Estado pueda considerarlas con el objetivo de mejorar la gestión en este ámbito y con el fin último de proteger a los NNA en el país.

Las falencias y carencias que se han detectado desde el trabajo de atención a víctimas y monitoreo de las políticas de infancia que ejercen las ONGs autoras de este informe son, como ya se indicaba:

- a. Deficiente implementación de Planes de Acción;
- b. Escasa iniciativa y deficiente liderazgo por parte del Estado en el abordaje a estos problemas.

a. Deficiente implementación de Planes de Acción

Las políticas diseñadas en temas de infancia en los últimos siete años son, en términos generales, bastante completas. En general, estos planes de acción siguen rigurosamente las recomendaciones de Tratados y Protocolos internacionales y consideran las problemáticas en su dimensión multicausal. Reconocen la necesidad de abordarlas integralmente, de generar, por tanto, medidas intersectoriales al respecto y de ejercer un monitoreo permanente. Chile cuenta con dos planes de Acción a través de los cuales se identifican metas a perseguir para enfrentar las vulneraciones de derechos de los NNA y se diseñan las acciones para conseguirlo: el “Plan de Acción Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia 2000-2010”²⁵ y el “Marco para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes” que se elaboró en el año 2000 bajo la iniciativa del Ministerio de Justicia, la Asociación Chilena para Naciones Unidas, UNICEF, Fundación Margen y el Instituto Interamericano del Niño. La pornografía infantil está contemplada de manera débil en

²⁵ Gobierno de Chile. Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia, 2001-2010.



el Plan de Acción Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia y en el Marco para la Acción contra la ESC. La trata de niños, niñas y adolescentes solamente aparece mencionada en ambos.

Si bien el Plan de Acción Integrado no consigna medidas específicas a aplicar en el caso de NNA víctimas de ESC, sí menciona, como parte de los destinatarios de la “Provisión de Servicios Especiales para la protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia, en los casos de amenaza o vulneración de ellos”, la vulneración de la integridad de las víctimas de ESC (lo menciona como prostitución infantil) y “el emergente problema del tráfico sexual, especialmente de niñas y adolescentes.”²⁶

El Marco para la Acción contra la ESC -más específico- tiene previstas acciones en las cinco áreas de intervención definidas en la Agenda para la Acción de Estocolmo. Involucra tanto a universidades como a instituciones públicas, ministerios y organismos internacionales, definiendo los responsables de cada línea de acción. El Informe de Monitoreo de ECPAT²⁷ señala algunos aspectos que debilitan la calidad de este Marco, y que tienen que ver, precisamente, con los pasos necesarios para su adecuada implementación. Así, observa que **no establece referencias temporales definidas y que la desagregación de las diferentes modalidades de ESCNNA y de acciones puntuales para intervenir en cada una de ellas, es limitada.** Además, no cuenta con un presupuesto para su implementación, ni con un mecanismo de monitoreo y coordinación.

Considerando la información obtenida por la Red de ONGs de Infancia y Juventud, un 60% de las instituciones manifiestan tener conocimiento del Marco para la Acción contra la ESC. Sin embargo, señalan críticas en cuanto al desconocimiento de los avances y el cumplimiento deficiente de lo programado.

El mismo Informe del Estado, en el párrafo 11, reconoce que **no ha existido un seguimiento sistemático del Marco para la Acción contra la ESC, ni una coordinación a nivel nacional.** Lo mismo ocurre con el Plan de Erradicación del Trabajo Infantil. Es importante dimensionar este fenómeno, pues en la práctica significa que, si bien existen intenciones y avances puntuales, no se está siguiendo una política coherente y coordinada para dar cumplimiento a las disposiciones del Protocolo. Las observaciones de las organizaciones autoras de este informe corroboran y describen las consecuencias de este hecho en las páginas que siguen.

b. Escasa iniciativa y liderazgo por parte del Estado en el abordaje de estos problemas

Igual que detectamos con respecto a la generación de conocimiento, **muchas de las acciones que se han llevado a cabo para prevenir, perseguir y sancionar a los responsables y reparar el daño y proteger a las víctimas de los delitos referidos en el Protocolo, han sido impulsadas por organizaciones no gubernamentales y Organismos Internacionales.** En relación a la ESC, OIT ha implementado diversas iniciativas para sensibilizar, generar conocimiento, prevenir y reparar el daño de las víctimas. Con respecto a la trata, Save the Children Suecia y OIM han generado diversos convenios, investigaciones y programas piloto para atención a víctimas. También OIT está iniciando un trabajo al respecto con SENAME en la I y II Región del país. Por su parte, ONG Raíces, ONG Paicabí y la Red de ONGs de Infancia han generado acciones de incidencia para impulsar o cuestionar medidas de parte del Estado en el tema de la ESC y ONG Raíces ha trabajado durante años en instalar en la agenda pública y política el tema de la trata de NNA.

Así, muchas de las acciones acerca de las que da cuenta el Informe del Estado de Chile, han surgido desde la iniciativa - y en muchos casos del presupuesto - de los organismos y

²⁶ Ibid.; 56.

²⁷ ECPAT International (2006) Informe global de Monitoreo de Chile; 13.



organizaciones antes mencionados. Esto no le resta valor a las iniciativas, y se reconoce el mérito del aporte de los pocos organismos internacionales que aún apoyan los temas sociales en Chile. **Las organizaciones abajo firmantes -como ya hemos indicado en diversas ocasiones en este Informe- sostienen que es fundamental trabajar coordinadamente entre los organismos estatales (Ministerios, Policías, Servicios), no gubernamentales, organismos internacionales y empresarios a través del ejercicio de la Responsabilidad Social Empresarial. Lo que nos preocupa es que no exista una mirada global de las políticas y que el Estado sea, sobre todo, reactivo a medidas aisladas propuestas por otros actores sociales.** Es necesario que exista un ente que tenga la mirada global hacia las distintas iniciativas y vele por su coordinación, coherencia, complementariedad y justa aplicación.

4.1. En referencia a la venta de niños, niñas y adolescentes destacamos que el tema de la trata de personas no está incorporado -más que muy tangencialmente- en el Marco para la Acción. Además, no existe un plan equivalente acerca de la temática, así como tampoco en lo referente a las adopciones ilegales. Esto repercute, necesariamente, en la naturaleza de las medidas que se toman respecto a estas temáticas, escasas y deficientes.

- a. **Adopciones irregulares.** En relación al problema de las adopciones irregulares, su abordaje se reduce al espacio policial y judicial. **Existe conciencia y preparación en la Policía de Investigaciones para enfrentar la problemática, y existen competencias en la justicia para juzgar estos hechos de acuerdo con la Ley de Adopción N° 19.620. No contamos, sin embargo, con una política que aborde el problema desde la prevención, desde la implementación de medidas administrativas que apoyen la labor de persecución y sanción de los responsables o desde la protección y recuperación de las víctimas.**

Las situaciones que pueden llevar a entregar niños y niñas en adopción a través de métodos ilegales y fraudulentos, deben ser detectadas y abordadas. Si se tiene conocimiento acerca de venta de niños y niñas por Internet (Informe Estatal, párrafo 63) o de la entrega de madres de sus hijos en el extranjero (Ibid. Párrafo 64), es importante generar medidas puntuales de prevención en sectores vulnerables. Sin querer estigmatizar a ningún sector en especial, hay que considerar que existen en Chile un porcentaje importante de madres que viven situaciones de gran complejidad respecto a la crianza de sus hijos, en ambientes de carencia,²⁸ o cercanos al delito y al tráfico. Es necesario generar medidas que impidan la adopción a través de métodos ilegales, advirtiendo acerca de los riesgos a los que se expone al niño o niña y entregando soluciones alternativas a mujeres jóvenes a entrar en estos circuitos de venta de niños. Sin duda una política de Educación Sexual como la que recoge el Informe del Estado en el párrafo 23 es importante para prevenir diversos riesgos relacionados con salud sexual y embarazo. Pero la problemática específica a la que aquí nos referimos es más compleja y requiere de acciones concretas dirigidas a la población en riesgo. Con respecto a ello no hay, por el momento, ninguna respuesta por parte del Estado.

- b. **Trata de NNA.** Si bien no existe un diseño de política respecto a este tema que se plasme en un Plan Nacional o en su inclusión en el Marco para la Acción, hay que

²⁸ Según las cifras de la última encuesta Casen, 13,7% de la población vive en situación de pobreza o indigencia. 37,2% de los hogares considerados pobres o indigentes, cuentan con jefaturas de hogar femeninas. Mideplan (2006) Encuesta de caracterización socio-económica Casen 2006. Por otra parte, la prensa consigna que durante 2004 hubo 34.413 nacidos vivos de madres de 19 años o menos y, de acuerdo con cifras de la encuesta Casen, el 74% de ellas pertenece a los dos quintiles de menores ingresos (Diario La Tercera, 6 de septiembre del 2006).



reconocer que en los últimos tres años se ha notado un avance importante en distintos ámbitos del Estado.

- Es importante destacar los esfuerzos crecientes que se han desarrollado entre las **Policías** (Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile) por entender y abordar esta problemática. **La conciencia que estas instituciones están demostrando es digna de consideración y reflexión** pues, por un lado, se trata de instituciones que se han visto directamente confrontadas con este delito y, si muestran iniciativas para enfrentarlo, lo hacen desde el reconocimiento de su relevancia. Por otro lado, se trata de instituciones que han sido capacitadas en distintas ocasiones, fundamentalmente como parte de las iniciativas impulsadas por la agencia Save the Children Suecia, mostrando el fruto de dichas capacitaciones.
 - i. En el año 2005 y en el 2006, Save the Children Suecia organizó un **congreso y capacitaciones** -en conjunto con ONG Raíces- dirigido al personal de Carabineros de todo el país en relación al tema de la trata de personas.
 - ii. En el año 2006, Save the Children Suecia impulsó la realización de un **Mapeo Geográfico y Social** para detectar posibles puntos fronterizos susceptibles de utilizarse con fines de trata y tráfico de personas. Esta actividad fue coordinada por ONG Raíces y contó con la participación de personal de Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile y Extranjería de todo el país. Los resultados de este mapeo fueron entregados, de manera confidencial, por Save the Children al Ministerio del Interior de Chile.
 - iii. ONG Raíces ha realizado diversas **capacitaciones**, tanto a personal de Carabineros de Chile como de Policía de Investigaciones, sobre la comprensión del fenómeno de la trata.
 - iv. Hay que destacar que en junio del 2007, Policía de Investigaciones lanzó una **Campaña** para prevenir la trata de personas. Esta es la primera campaña estatal acerca de esta problemática.
- En otra área donde encontramos algunos avances (y que será abordado en detalle más adelante) es en **materia legal**. Debido a un análisis de los vacíos legales existentes respecto al tema de la trata, la Diputada de la República Sra. María Antonieta Saa presentó el **Proyecto de Ley que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas**. Para su presentación y defensa, la Diputada contó con el apoyo de 9 diputados de distintas bancadas. Además, esta iniciativa recibió el apoyo de distintas instituciones, a través del cabildeo realizado por ONG Raíces, la Embajada Británica, Save the Children Suecia, OIT, y OIM, quien aportó, así como ONG Raíces, en la redacción final de la ley. Este Proyecto de Ley fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Diputados en abril del 2007. Actualmente se encuentra en trámite en la Comisión del Senado. Su contenido y aportes respecto a la legislación anterior serán mencionados en el capítulo 6 referente a las medidas legislativas y judiciales adoptadas para dar cumplimiento al Protocolo Facultativo.
- En materia de **políticas públicas** para abordar la problemática de la trata de personas, se destacan algunas acciones adoptadas por el Estado.
 - Convenio del Estado de Chile a través del Ministerio del Interior con Save the Children Suecia (2005) para la implementación del sistema informático de búsqueda de personas perdidas www.chilenosdesaparecidos.org, perteneciente a la red www.latinoamericanosdesaparecidos.org. Carabineros, Policía de Investigaciones y SENAME son los encargados de ingresar a dicha



página los datos y fotografías de las personas cuya pérdida haya sido notificada mediante una denuncia por presunta desgracia. Esta es una herramienta cedida por Save the Children Suecia al gobierno de Chile para contribuir a la prevención de posibles casos de trata, especialmente de NNA. Este instrumento es coordinado por una Mesa Intersectorial liderada por el Ministerio del Interior, a través de la División de Seguridad Ciudadana y en la que participan Carabineros, Policía de Investigaciones, Departamento de Extranjería y Migración, SENAME, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Servicio Médico Legal y ONG Raíces. La posibilidad de que esta Mesa pudiera emitir alguna propuesta para un diseño de compromisos intersectoriales para la prevención e investigación de la trata de personas, se espera concretar este año, 2007.

- Tal como menciona el Informe del Estado de Chile, OIM junto con SENAME han implementado, durante el 2006, un plan piloto de asistencia para NNA víctimas de algunas de las formas de ESC, incluida la trata (Informe del Estado, Párrafo 8). Es el proyecto Mar´kaza, en la provincia de Los Andes. La implementación de este proyecto ha ido acompañada de diferentes capacitaciones destinadas a formar profesionales en este ámbito. Este apoyo, que finaliza en el año 2007, será complementado posteriormente a través de la entrada a licitación del proyecto Mar´kaza al sistema SENAME.
- En abril del año 2006, el Subsecretario del Interior, Señor Felipe Harboe, creó una **Comisión Intersectorial contra la Trata**. Esta iniciativa demuestra que el Gobierno está consciente de que esta problemática debe ser enfrentada de manera global, a través de una estrategia intersectorial. Sin embargo, hasta ahora no se conocen los resultados concretos de esta Comisión, de la que esperamos surja una propuesta de diseño de políticas respecto al tema. Esta Comisión ha sesionado entre octubre del 2006 y enero del 2007 y estuvo conformada solamente por instituciones estatales, sin incluir a organizaciones no gubernamentales. **Existe voluntad gubernamental de retomar el trabajo de dicha Comisión y de incorporar organizaciones de la sociedad civil. Este hecho nos parece de suma importancia, teniendo en cuenta que la mayoría de las acciones desarrolladas hasta el momento en este ámbito, han surgido de iniciativas no gubernamentales.**
- Con respecto a la **cooperación internacional**, cabe señalar dos iniciativas que se espera puedan llevarse a cabo de manera consecuente y efectiva. Por un lado, Chile participa regularmente en la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros Procuradores Generales de las Américas. Su mandato es acoger las conclusiones y recomendaciones de la reunión de la OEA en Isla Margarita, mantener el tema de la trata de personas en la agenda e instar a los Estados a que consideren firmar, ratificar o adherir, según sea el caso, los instrumentos internacionales relacionados con la lucha contra la trata de personas, en especial el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. También exhortan a que, como un primer paso para su implementación, tipifiquen en su legislación interna el delito de trata de personas de conformidad con las disposiciones de estos instrumentos. Por otra parte, el Estado de Chile, en el marco de la Reunión de Ministros del Interior de MERCOSUR y Países Asociados, suscribió en 1999 al Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR. En el año 2000, adhiere a la Complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en Materia de Tráfico de Menores, cuyo fin es la búsqueda de acciones coordinadas para enfrentar este delito. También se están estableciendo



acuerdos de cooperación técnica con el Estado boliviano para enfrentar esta problemática que afecta a ambos países. Pese a que las organizaciones abajo firmantes valoran todas estas iniciativas, constatan que poco se sabe acerca de su puesta en marcha y seguimiento.

En definitiva, el tema de la trata de personas está empezando a ser considerado en las políticas de Estado. Se puede evaluar positivamente el proceso de toma de conciencia respecto a este tema por parte de distintas instituciones (fundamentalmente Policía y SENAME). **Es fundamental, en este punto, gestionar por parte del Estado, una política que haga más efectivos y coordinados estos esfuerzos para perseguir, sancionar el crimen y proteger a las víctimas, si no queremos que estas medidas se vayan perdiendo en su falta de concordancia y aislamiento.**

4.2. En referencia a la Explotación Sexual Comercial de Niños/as y Adolescentes

Efectivamente, tal como señala el Informe del Estado de Chile, ha habido avances importantes, fundamentalmente en relación al aumento de la cobertura de programas que atienden a NNA víctimas de explotación sexual comercial. **Uno de los logros más notables es que, entre el 2001 y el 2007 la cobertura ha aumentado de 1 programa a 17 en todo el país.** La mayoría de las instituciones abajo firmantes, coordinan este tipo de Proyectos de Reparación de Daño. Desde esta práctica cotidiana en el trabajo con las víctimas de este delito, se detectan diversas deficiencias que obstaculizan, según nuestro juicio, la realización de un trabajo eficiente en la protección a las víctimas y reparación del daño vivido.

4.2.1 Cobertura insuficiente. Pese al aumento de la cantidad de programas especializados, y teniendo en cuenta la cifra de 3.719 NNA víctimas de explotación sexual comercial en el país, **la cobertura en proyectos de reparación de daño alcanza a cubrir solamente un 19,7% de dicha cifra (730 casos).** Teniendo en cuenta que el propio Informe del Estado consigna esta carencia (párrafo 15), resulta preocupante que hasta el momento no se hayan tomado medidas efectivas para revertir la inminente reducción de recursos entre un 10 y un 20%, a aplicarse conforme a la Nueva Ley de Subvenciones del SENAME. Esta reducción ya está siendo asumida en los nuevos proyectos que están siendo licitados actualmente y, si no se revierte la situación, será aplicado a los 4 proyectos de Santiago en el 2008. Dicha reducción presupuestaria, que no va acompañada de una reducción del número de NNA atendidos, implica un deterioro importante en la calidad del servicio de atención. Por otra parte, según datos entregados a la Red de ONGs de Infancia y Juventud, un 60% de las instituciones que trabajan en reparación de daño a víctimas de explotación sexual comercial, no consiguen, con el aporte actual del SENAME, cubrir el total de los costos del proyecto. Es urgente, por tanto, que el Estado genere medidas para que no se reduzca el presupuesto destinado a la ya limitada cobertura a las víctimas.

4.2.2. Deficiente coordinación intersectorial. La explotación sexual comercial es una problemática compleja y multi-causal. La reparación del daño sufrido por NNA víctimas de ESC implica, no sólo realizar un acompañamiento en el plano psicológico, sino abordar con ellos y ellas los diferentes aspectos y circunstancias de sus vidas que repercuten en el abandono, desprotección y falta de contención que sufren: las problemáticas familiares, sus posibles adicciones, su situación frente a la justicia, su probable abandono escolar, su cuidado en salud, entre otros.

A la hora de abordar estos ámbitos, los profesionales de los proyectos de reparación manifiestan encontrar múltiples dificultades. El apoyo y el trabajo conjunto y coordinado con las áreas de salud, educación, judicial e incluso con otras



instituciones de atención a NNA vulnerados es ardua, lenta y cruzada por actitudes y prejuicios que van en desmedro del Interés Superior de los NNA víctimas. Veamos algunas referencias para cada una de estas áreas:

- **Salud:** Los NNA víctimas de ESC presentan diversos y numerosos problemas en salud, de diversa gravedad, no sólo en relación a su salud sexual, sino al cuidado general, que se resiente por el hecho de que la mayoría no cuenta con el apoyo de un adulto responsable que se ocupe de este aspecto.

En el área de la salud no existe una política específica para cubrir las necesidades de los NNA víctimas de ESC ni, dicho sea de paso, para atender adecuadamente a los niños, niñas y adolescentes de escasos recursos. **Como consecuencia**, múltiples deficiencias y obstáculos para una adecuada atención son un problema que enfrentan a diario los profesionales que realizan un trabajo de reparación con NNA víctimas de ESC, algunos de las cuales procedemos a detallar:

- **Normas de atención arbitrarias.** Al no existir un monitoreo estatal permanente de las políticas que afectan a la infancia, ni una política específica en este ámbito para los NNA que presentan situaciones sociales complejas, muchas medidas relacionadas con la atención quedan al arbitrio de municipios (en caso de consultorios), directores de establecimientos o del mismo personal a cargo de la atención. Así, por ejemplo, en diversas ocasiones, los adolescentes víctimas de ESC han sido derivados de un centro a otro, aludiendo que la cobertura no contemplaba las edades entre 14 y 18 años, pues el hospital de niños cubre hasta 14 y el de adultos desde 18. En otras ocasiones se les niega la atención o se les exigen largas horas de espera, aludiendo carencia en las condiciones necesarias para atender a los NNA de determinadas características. Evidentemente, no son estas medidas impulsadas desde el Ministerio de Salud. **Es muy importante, por ello, impulsar la implementación de mecanismos de evaluación y monitoreo respecto a estas problemáticas, ya sea desde el propio Ministerio de Salud o desde el ente rector de la infancia (SENAME).**
- **Atención deficiente.** Este es un problema que se aplica para gran parte de la población que sólo tiene acceso al sistema público. Las horas de espera para ser atendidos son largas, la información entregada en temas delicados como infecciones de transmisión sexual o ginecología son a menudo deficientes y bruscas, el trato, en general, es poco cuidadoso. Esto tiene un efecto claramente disuasivo en NNA a los que cuesta ingresar en el circuito de la atención regular y los controles médicos. Se valora, en este sentido, la existencia de centros especializados de salud sexual que trabajan bajo una mentalidad no discriminatoria.
- Frente a determinadas enfermedades o complicaciones relacionadas con la salud, esta deficiencia se hace particularmente notoria. Es lo que sucede en el **área psiquiátrica**. Algunas cifras recolectadas por la Red de ONGs de Infancia nos señalan que un 32% de los NNA, atendidos por gran parte de las instituciones participantes de este informe, presentan algún tipo de patología psiquiátrica. De estos, aproximadamente un 15% son de carácter severo.²⁹ Hasta el año pasado,

²⁹ Esta información fue obtenida mediante una encuesta realizada por la Red de ONGs de Infancia y Juventud a proyectos de atención a víctimas de ESCNNA, considerando un total de 238 niños, niñas y adolescentes atendidos.



no existían prácticamente alternativas para la atención de los NNA, ya sea en atención psiquiátrica ambulatoria o residencial. En el 2007, SENAME implementó un convenio con determinados médicos y clínicas. Sin embargo, éste demostró ser ineficiente y que psiquiatras y clínicas no estaban especializados en la atención de NNA con características como las que suelen presentarse en las víctimas de ESC. Tras el fracaso de esta solución, el SENAME estaría ahora elaborando una nueva respuesta que hasta ahora no se ha dado a conocer.

- Otra área que muestra deficiencias es la atención a **adolescentes víctimas de ESC, viviendo con VIH/SIDA**. Tampoco para ellos existen centros que les otorguen la asesoría, tratamiento y seguimiento adecuados, teniendo en cuenta que los recursos económicos y emocionales con que estos NNA enfrentan la enfermedad son escasos y débiles. Su conducta, a menudo, es disruptiva, poco cuidadosa, poniendo en riesgo sus propias vidas y las de otros.
- La **atención en drogas** también presenta serias deficiencias, no existiendo en la Región Metropolitana ningún Programa de internación para mujeres adolescentes. En general, existe una importante deficiencia en cuanto a centros residenciales para la rehabilitación de adicciones para NNA de las características de comportamiento que suelen presentar las víctimas de explotación sexual comercial. Esto resulta grave si se considera que un 58% de los casos atendidos por los proyectos especializados –según datos recabados por la Red de ONGs de Infancia y Juventud- presenta consumo de drogas.³⁰

Estas situaciones tienen un doble efecto negativo en el NNA en explotación sexual comercial. Por un lado, las deficiencias generales del sistema de salud les afectan más y con mayor frecuencia, por carecer a menudo de una familia o adulto responsable que lo acompañe e insista en que acuda a consultorios y hospitales a pesar de las demoras y de las atenciones deficitarias. Por otra parte, las carencias del sistema le llevan fácilmente a desistir ante cualquier intento de atención. Resulta sumamente difícil mantener una cultura de controles regulares y cuidado en salud en una población que no tiene este concepto incorporado y si permanentemente topan con obstáculos que hacen más tedioso y engorroso el proceso.

Hasta ahora, son los propios profesionales de los proyectos de reparación quienes lidian con estos obstáculos, procurando una mayor y más expedita atención a los NNA. A través de un trabajo de sensibilización de persona a persona, se van generando redes y vínculos, que facilitan la atención. Sin embargo, es evidente que el resultado es limitado y está supeditado a la capacidad de llegar a las instancias de distintas comunas de la ciudad o de la región y a la permanencia de las personas con quienes se han generado dichos vínculos.

Si no existe una política que conscientemente aborde, aplique y monitoree estos problemas que afectan -desde el ámbito de la salud- a los NNA víctimas de ESC así como a muchos otros, el cuidado de la salud seguirá siendo insuficiente, truncando con ello el proceso de reparación.

³⁰ Datos encuesta interna Red Nacional ONGs Infancia y Juventud.



- **Educación.** Otra área en la cual se encuentran importantes obstáculos para la adecuada reparación e inserción de las víctimas de ESC es la educación. Un porcentaje importante de los NNA víctimas de ESC presentan abandono escolar.³¹ El nivel de escolaridad de la mayoría de ellos y ellas es deficiente, mostrando atraso en la relación curso/edad.
 - En general, resulta una tarea difícil encontrar escuelas a las que los NNA puedan reintegrarse. El desfase curso/edad implica que tienen que incorporarse a cursos con niños más pequeños, muchas veces con una gran diferencia (adolescentes de 15 años que deberían incorporarse a 3^a Básico- 8 años -). Una solución posible son los colegios para NNA con necesidades especiales, lo cual resulta en general contraproducente pues no se sienten integrados y fácilmente desertan por estar compartiendo con NNA que presentan algún tipo de discapacidad. La enseñanza vespertina o para adultos es también una respuesta limitada, pues solamente permite a los mayores de 15 años cursar la Enseñanza Básica, y la Enseñanza Media sólo a mayores de 18 años.
 - Por otra parte, en los casos en que la deserción escolar ha sido más corta, y en los cuales la incorporación a la escuela podría ser más fácil, por ser más cercana la relación entre edad/cursó, a menudo los directores de las escuelas muestran una actitud reticente frente a la inclusión de NNA que se asocian con características disruptivas y – textual- “contaminantes”. La analogía de “la manzana podrida que contagia a las otras” es frecuentemente utilizada.
 - Así, la tarea de reinsertar a los NNA víctimas de ESC en el sistema escolar es ardua en la práctica. Esto adquiere una particular gravedad si se tiene en cuenta que si el NNA experimenta un nuevo “fracaso” frente al intento de reinsertarse, es muy posible que desista definitivamente de completar su escolaridad.
 - Frente a esta problemática, la experiencia de los profesionales de proyectos de reparación indica que la respuesta del Estado es insuficiente y poco efectiva. Frente al diagnóstico de que en Chile 197.000 niños, niñas y adolescentes no estaban incorporados al sistema escolar en el año 2003 y no habían completado los 12 años de escolaridad, acorde con la Reforma Constitucional, se crea en el año 2004 el *Programa Intersectorial de Reescolarización*. Esta iniciativa interministerial es integrada por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia a través de SENAME, el Ministerio del Interior, a través de CONACE y la División de Seguridad Ciudadana, el MIDEPLAN, a través del FOSIS, y UNICEF. Este programa tiene como objetivo explorar y ofrecer alternativas educativas a niños, niñas y adolescentes que se encuentran fuera del sistema escolar y en situación de alta vulnerabilidad social. Su ejecución está a cargo de instituciones locales, organizaciones no gubernamentales y programas municipales, quienes preparan a los alumnos para dar exámenes libres, intentando reinsertarlos posteriormente en el sistema regular.

³¹ A modo de ejemplo, según los datos del Proyecto de Reparación de Daño de ONG Raíces, que atiende aprox. entre 50 y 55 NNA víctimas de ESC por año, un 44% a junio del 2007, se encontraban fuera del sistema escolar. En un acercamiento realizado por la Red de ONGs de Infancia y Juventud, considerando 238 casos, el 61% esta en situación de deserción.



A pesar de que la iniciativa responde a un diseño aparentemente atingente, en la práctica ha presentado problemas que han reducido su posible efectividad. Así, los recursos disponibles son entregados con extrema demora, impidiendo el ejercicio de las labores para las que están destinados. Por otra parte, para los proyectos de reparación de daño con víctimas de ESC, estos programas de reescolarización no han significado una solución por no haber recibido la información y el vínculo pertinente de parte del ente que dirige estas iniciativas: el SENAME. A la implementación dificultosa de las soluciones diseñadas se suma, en este caso, la escasa conciencia por generar una política intersectorial para dar respuesta a las necesidades que los NNA víctimas de ESC muestran en el proceso de reparación.

- Nuevamente, la solución queda en manos de los proyectos de reparación y los vínculos y redes personales que puedan establecer. Este mecanismo, como en el caso de la salud, adolece de eficacia, por tener un alcance limitado y depender de la permanencia de determinadas personas (director, profesores) en el establecimiento.
- **Capacitaciones.** La necesidad de generar recursos propios es fundamental para la mayoría de los NNA que han vivido situaciones de ESC. Brindarles capacitación laboral que les permitan obtener un trabajo digno es parte importante del proceso de reparación de muchos de ellos y ellas.
 - En este ámbito sucede algo similar a lo que ocurre con la reinserción escolar. No existe una oferta a la que los NNA en la situación mencionada tengan acceso. Depende de la voluntad de los directores de los establecimientos que ofrecen dichas capacitaciones, siendo todos ellos de carácter privado. Al igual que en las escuelas, existen múltiples prejuicios que estigmatizan al NNA con determinadas características e impide su inserción al curso asignado.
 - Por otra parte, la oferta de capacitaciones es para mayores de 16 años, y a ellas solamente se puede acceder habiendo cursado octavo curso de Educación Básica, condición no cumplida por un número importante de los NNA que atienden los proyectos de reparación.
 - No hay duda que no se debe potenciar la inserción laboral capacitando a NNA menores de 16, y que es necesario implementar todas las medidas necesarias para que los niños y adolescentes del país cumplan sus 12 años de escolaridad. Sin embargo, existe un gran número de adolescentes a los que, por no cumplir con los requisitos necesarios, se les cierran tal cantidad de puertas que su reinserción, su proceso de reparación y el distanciamiento de las situaciones que propician la ESC resulta significativamente obstaculizado.

En definitiva, las organizaciones abajo firmantes constatan y celebran los avances y, fundamentalmente, la generación de una actitud más receptiva, desde la institucionalidad, hacia esta problemática. Precisamente por ello consideran importante que se tomen en cuenta, desde el Estado, las aprensiones y obstáculos que deben enfrentar los proyectos que trabajan directamente en la atención a las víctimas y en general, las organizaciones de la sociedad civil. **En concreto, se insta al Estado a generar los mecanismos para que la protección y apoyo a las víctimas sea ejecutado con una óptica integral y en una práctica intersectorial.**



4.3. En referencia a la utilización de niños en la pornografía

En referencia a este tema, las organizaciones abajo firmantes desconocen medidas políticas específicas para abordar la problemática. **Al igual que en el caso de la trata, existen avances en la persecución del delito, con el accionar de la brigada del Cibercrimen, y en materia legislativa la Nueva Ley de Pornografía 19.927, la cual será analizada más adelante.**

Sin embargo, no existe una política explícita para prevenir, aplicar sanción y protección y atender a las víctimas. Este último punto está cubierto por los mismos proyectos de reparación de daño en ESC que mencionábamos. Al respecto, los profesionales que trabajan en este ámbito declaran no haber recibido ninguna capacitación específica para trabajar con casos de NNA utilizados en pornografía. El tema les ha llegado tangencialmente, por aparecer a veces entrelazado con el comercio sexual. Lo que es más, no existe una metodología clara para el trabajo en este ámbito.

Constatamos, por tanto, una importante deficiencia en cuanto a políticas que aborden, específicamente, el tema de la utilización de niños, niñas y adolescentes en la pornografía. **Frente a esto, se recomienda que el tema pueda ser incluido más explícitamente en el Marco para la Acción y se aborde con la misma rigurosidad que se pide se apliquen al resto de las temáticas.**

4.4. En resumen, las ONGs abajo firmantes constatan que las medidas adoptadas por el Estado de Chile para dar cumplimiento al Protocolo Facultativo debieran ser re-evaluadas, en conjunto con los distintos organismos relacionados con la temática -ONGs, Organismos Internacionales, distintas instituciones del Estado y la empresa privada- con el fin de entregar una respuesta coordinada e intersectorial a la problemática, frente a la cual el Estado presente un liderazgo propositivo.

El tener un diseño de políticas al respecto en el Marco para la Acción nos da la oportunidad de generar, desde ahí, una planificación consecuente, atingente a la realidad y con fórmulas específicas de implementación y seguimiento. Es por ello que las recomendaciones de las instituciones abajo firmantes lo toman como referencia, aprovechando que el Estado reconoce, en el Informe Inicial, las deficiencias en su adecuado seguimiento y actualización.

Este documento, además, debiera instar al Estado a asumir, frente a estas temáticas, mayor iniciativa y liderazgo. Es necesario impulsar una institucionalidad con mayores competencias y atribuciones en el ámbito de infancia y adolescencia. Se recomienda, por tanto, contemplar el diseño y planificación de una institución que aborde temáticas de infancia y adolescencia más allá del plano de la criminalización y protección frente a vulneraciones y generar los mecanismos para que el aporte presupuestario a áreas que están deficientemente cubiertas, sea el adecuado.

5. Medidas para la prevención

El artículo 9 del Protocolo Facultativo hace hincapié en las medidas de prevención que deben adoptar los Estados Parte, incluyendo medidas legales, administrativas, políticas y programas sociales, como también campañas de sensibilización hacia la población en general.

Al respecto, el Informe del Estado de Chile consigna diversas acciones que demuestran un interés de parte del Estado por cubrir esta área de acción, por ejemplo el “*Plan Nacional por un Buen Trato Infantil* (Párrafo 10)”, las campañas contra el abuso sexual (Párrafo 26), la ya citada *Campaña por el buen trato* o los Programas de educación sexual (“*Programa hacia una*



sexualidad responsable”, “*Plan de educación en sexualidad y afectividad*”). Sin duda estas campañas han contribuido a generar conciencia acerca de los abusos sexuales hacia NNA. El aumento progresivo de las denuncias por delitos sexuales (de 11,5 denuncias cada 100 mil habitantes en 1993 a 37,1 denuncias cada 100 mil habitantes en el 2003)³², por ejemplo, puede ser producto de este clima de mayor prevención y sensibilización sobre la temática.

Sin embargo, se trata de actividades que abordan sólo tangencialmente las problemáticas que nos ocupan. Al existir de por medio una transacción económica, las situaciones en que el NNA es violentado son interpretadas y asumidas por la sociedad de manera diferente. Por otra parte, las situaciones de riesgo se dan en contextos bien particulares. **Es por ello necesario un mayor esfuerzo por parte del Estado a fin de generar una política de prevención y sensibilización específica, que aborde tanto prevención focalizada, capacite a profesionales y personal de distintas instituciones para detectar situaciones, genere las medidas administrativas necesarias para que los distintos organismos puedan realizar eficientemente sus propias labores de prevención (policías, por ejemplo) y sensibilice a la comunidad desde una perspectiva de derechos.**

5.1. En referencia a la venta de NNA (adopciones irregulares y trata), ya vimos con anterioridad que el problema de las adopciones irregulares ha sido abordado desde un ámbito fundamentalmente policial, existiendo cierto conocimiento acerca de grupos vulnerables. No existe constancia, hasta el momento, de ninguna política enfocada a abordar a dichos grupos vulnerables (ver página 15, nota 24), ni existe en relación a la trata de personas. La población migrante, las mujeres jóvenes de escasos recursos, las mujeres jóvenes relacionadas con la prostitución, adolescentes con historias de vulnerabilidades previas, entre otros, son grupos en riesgo de ser atraídos por los avisos que ofrecen trabajos engañosos. Se precisa instancias que informen específicamente acerca de sus consecuencias, los riesgos que implica acercarse a este tipo de actividades y la forma en que estas mafias operan.

Cualquier acción preventiva con la población vulnerable debe estar acompañada de la generación de una serie de medidas que faciliten la persecución del delito. **Así, por ejemplo, se recomienda generar Instructivos, Indicadores y Protocolos para que la Policía de Fronteras pueda detectar y registrar posibles casos de trata, y pueda actuar de forma que la víctima sea protegida y se cuente con las bases para investigar el delito.**

Otra instancia importante para la prevención es la formación de profesionales de centros de salud y de educación, así como centros de atención a NNA vulnerados (de la red SENAME, por ejemplo). Sería un avance importante si las personas que entran en contacto con NNA, pudieran detectar situaciones de trata o de venta. SENAME consigna que en el año 2004, en conjunto con OIM, capacitó a 103 profesionales que trabajan en ESC. **Se recomienda continuidad en dichas capacitaciones, incorporándolas a planes de formación regulares, para que lleguen a tener efectividad.**

Respecto a la realización de acciones o campañas de sensibilización social, hay una mayor visibilidad de la temática de la trata desde el año 2004. Sin embargo, nuevamente, son generalmente acciones aisladas, usualmente para el mismo circuito de profesionales, y en muchas ocasiones generadas por Organismos Internacionales y organizaciones de la sociedad civil. La campaña contra la trata que lanzó recientemente la Policía de Investigaciones es una novedad en este sentido, que celebramos y que sería recomendable evaluar oportunamente. Asimismo, se tiene conocimiento que el Ministerio del Interior, destinó recursos al Departamento de Extranjería y Migración para efectuar acciones preventivas y de

³² UNICEF, Diego Portales (2006) Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la Reforma Procesal Penal; 25.



sensibilización en torno a la trata, lo cual debería comenzar a operar en el segundo semestre de 2007.

5.2. En referencia a la ESC la situación es similar a la recién descrita, con la salvedad de que el fenómeno ha adquirido una mayor visibilidad y son más las acciones que se realizan al respecto en el ámbito de la prevención y sensibilización. En ello han influido, sin duda, escándalos mediáticos en que se pusieron al descubierto importantes redes de pedofilia, como la Red Paidos (involucrada fundamentalmente en pornografía) y aquella liderada por el empresario Claudio Spiniak.

La prevención de la explotación sexual comercial con población vulnerable es una tarea urgente. A través de las investigaciones realizadas y de la experiencia de los proyectos de reparación de daño, se conocen las dinámicas que suelen llevar a NNA a situaciones de explotación: el abuso sexual, el abandono, la parentalización temprana, la permanencia en las calles, el uso abusivo de drogas, entre otros factores de riesgo. Sin embargo, no existen programas puntuales para cubrir esta necesidad. El Informe del Estado de Chile señala que son las Oficinas de protección de Derechos (OPDs), dependientes del SENAME y de los Municipios las que realizan la función preventiva. Efectivamente, en los últimos dos años, SENAME junto con OIT implementó quince Miniproyectos de Prevención, ejecutados por las OPDs, Centros Infanto Juveniles (CIJ) y alguna municipalidad. Sin embargo, más allá de esta iniciativa puntual, de duración limitada, las OPDs suelen mostrar poco conocimiento acerca de esta temática. La ESC es una problemática difícil de detectar, por lo que muchas veces estos casos no son abordados y derivados. De las instituciones consultadas por la Red de ONGs de Infancia, el 60% considera que las OPDs no cumplen un rol preventivo, considerando la sobredemanda que han tenido a partir de su implementación, la escasez de posibilidades reales de acción de varias de ellas o porque no existen en todas las comunas y ciudades del país. Más allá de la función de las OPDs, la tarea de prevención no debe dejarse exclusivamente al arbitrio y el interés de las municipalidades. Existen poblaciones donde se encuentran zonas específicas para el contacto con NNA con fines de ESC o lugares donde las organizaciones sociales y comunitarias han detectado casos y no encuentran una respuesta coherente para enfrentarlos. **Es recomendable, por tanto, generar programas específicos de prevención con proyecciones en el tiempo. La experiencia de los proyectos realizados por SENAME y OIT puede ser útil para elaborar una metodología al respecto.**

Por otra parte, en el tema de la ESC, igual que con la trata, se hace fundamental la capacitación de personal de diferentes servicios del Estado, para ser capaces de detectar temprana y derivar oportunamente. El Informe del Estado de Chile consigna capacitaciones puntuales, en especial en relación al registro de las Peores Formas de Trabajo Infantil.

Respecto a eventos y campañas destinados a sensibilizar acerca de estas temáticas e instalarlas en la agenda pública, el Informe señala algunas conferencias, que son dirigidas fundamentalmente a los profesionales que trabajan en esta temática o en cuestiones afines. Son importantes para fortalecer vínculos y potenciar la unión de esfuerzos respecto a estos problemas, pero para ello se recomienda que tengan mayor constancia y se puedan constituir en algunos casos grupos de trabajo de mayor permanencia. En cuanto a la sensibilización de la ciudadanía, el SENAME lideró, junto con OIT, en el año 2003, una campaña que tenía el objetivo de instalar la temática de la ESC en Chile. Nuevamente OIT, en el año 2006, ha liderado la última campaña masiva de la cual SENAME fue un aliado más entre las más de 50 instituciones que la conformaron. **Es recomendable, sin embargo, que este tipo de campañas se generen desde el Estado, pues deben quedar consignadas como una posición de país, como ocurre con el tema de la violencia intrafamiliar o del VIH.**

5.3. En referencia a la utilización de NNA en Pornografía, apenas se conocen acciones de prevención y sensibilización. La prevención focalizada podría abordarse junto con la ESC, pues los grupos vulnerables son similares. Sin embargo, existe también una prevención específica,



relacionada con el acceso a Internet por parte de adolescentes y que podrían ser atraídos a consumir, producir o ser víctimas de pornografía. Cifras del ICA demuestran que Chile, de los países de la Región, es el que muestra un número mayor de usuarios de Internet, principalmente en edad escolar. Es este un ámbito, por tanto, en el cual hay que inventar creativas y efectivas iniciativas de prevención. En este sentido ya existen algunas, lideradas por la empresa Microsoft y con el apoyo de SENAME y del Diputado Patricio Walker quien ha presentado un Proyecto de Ley que regula el acceso a los Cibercafés. El aporte de Microsoft tiene que ver con la generación de tecnología para detectar redes de pedofilia. Se trata del programa Child Exploitation Tracking System (CETS), de probado éxito en Canadá, que permite no sólo dar seguimiento a palabras o símbolos relacionados con la pedofilia, sino que es capaz de pesquisar las imágenes que se distribuyen en Internet, datos que permiten conocer el origen de ellas. Por otra parte, Microsoft ha contribuido en la capacitación a la policía chilena en el uso de esta herramienta, así como en la organización de algunos seminarios de difusión.

Respecto a las capacitaciones para la detección temprana de NNA víctimas de la pornografía, son igualmente escasas y necesarias. Los mismos profesionales de los centro de atención a víctimas sostienen que no han sido preparados para enfrentar casos de NNA utilizados en pornografía, con las particularidades que esto implica.

5.4. En resumen, el ámbito de la prevención es fundamental para abordar estos delitos de manera eficaz y consecuente. El Estado de Chile debiera generar una política coherente en este sentido, reevaluando las líneas que el Marco para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes presenta y asegurando su implementación, monitoreo y evaluación permanente. Una cultura que valora el “tener” sobre el “ser”, que se alimenta de prejuicios hacia los más vulnerables y que no demuestra la suficiente protección hacia los NNA, genera prácticas discriminatorias y abusivas. Estos elementos están en la base de los comportamientos de muchas personas que debieran contribuir a la protección de los NNA víctimas de la mercantilización que implica la venta, ESC y pornografía. Es, por ello, urgente e imprescindible la tarea de avanzar hacia un cambio de actitudes.

Con el espíritu de contribuir a que se generen los mecanismos para prevenir la venta, explotación sexual y uso en pornografía de niños, niñas y adolescentes recomendamos al Estado de Chile que:

- **Formalice mecanismos de capacitación permanente a profesionales de instituciones que aportan en la protección de los niños, niñas y adolescentes (salud, educación, tribunales de justicia, municipios);**
- **Genere programas específicos y focalizados de prevención con población vulnerable e invierta recursos en su implementación;**
- **Impulse campañas de sensibilización social específicas en temas de trata, pornografía y explotación sexual comercial, destinadas a generar un cambio de actitudes que disminuya la estigmatización a la que están sujetos los niños, niñas y adolescentes en ESC.**

6. Medidas legislativas.

También en materia legislativa, las ONGs abajo firmantes reconocen un avance en los últimos años. Existen leyes que cubren la mayor parte de los delitos aquí consignados.

- **La Ley de Adopción N° 19.620, que regula las adopciones por nacionales y extranjeros (incluyendo la sanción de delitos relacionados con adopciones fraudulentas);**



- Recientemente (abril de 2007) se ha aprobado por la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas. Actualmente se encuentra en trámite ante el Senado.
- En el año 2004 fue aprobada, después de un largo tiempo de espera³³, la Ley N° 19.927 que modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y el Código de procedimiento penal en materias de delitos de pornografía infantil. Esta ley contempla también la incorporación de nuevos delitos y un aumento considerable de las penas para los delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes.

Las organizaciones abajo firmantes constatan, sin embargo, que existen graves obstáculos y deficiencias a la hora de implementar dichas leyes y sancionar a los responsables.

Si bien la implementación de la Reforma Procesal Penal y la modalidad de juicio oral ha traído consigo un aumento de las condenas en comparación con las absoluciones, llama poderosamente la atención la reducida cantidad de causas por delitos sexuales que llegan a término judicial³⁴. En el periodo 2000 – 2004 alrededor de un 22,4% de las causas por delitos sexuales contra NNA presentaron términos judiciales, mientras que el 77,6% restante tuvo un término de tipo facultativo, siendo el más frecuente el “archivo provisional”³⁵ (con un 43,3% del total de casos durante el 2004). A este tipo de término le sigue la “incompetencia”³⁶, con un 16,8% de las causas durante el 2004. De las causas que llegaron a término judicial, un 9,7% obtuvo sentencia condenatoria y un 8,3% sobreseimiento definitivo³⁷. En concreto, con respecto a las causas presentadas por “prostitución de menores” entre el periodo en que empieza a operar la Reforma Procesal Penal 2000-2004, un 79,1% obtiene salidas facultativas y solamente un 20,9% salidas judiciales. De este último porcentaje, solamente 3,5% obtiene sentencia definitiva condenatoria y un 16,5% obtiene sobreseimiento definitivo.³⁸ Entre todos los delitos consignados, es precisamente el de “prostitución de menores” el que mayor porcentaje de “archivo provisional” contempla, con un 57,4% de los casos frente a un 23,3% en caso de “violación de menores”³⁹. Esto no tiene que ver con que las demandas sean pocas, muy por el contrario, cifras del Ministerio Público demuestran que en materia de delitos sexuales, la mayoría de las víctimas tiene entre 13 y 17 años –como ya mencionamos en páginas anteriores, de un total de 10.765 víctimas, 7.529 tienen menos de 18 años y 5.241 tienen entre 7 y 18 años⁴⁰-. Esta realidad la constatan los profesionales de los Proyectos de Reparación de Daño que viven día a día las dificultades que se enfrentan en juicios por casos de explotación sexual comercial o pornografía infantil.

³³ La Ley fue formulada y probada con el apremio de dos casos mediáticos que golpearon a la opinión pública en los años 2002 y 2003: Paidos y Spiniak.

³⁴ UNICEF, Diego Portales (2006) Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la Reforma Procesal Penal; 35.

³⁵ Cuando el Ministerio Público considera que los antecedentes aportados no permiten realizar una investigación que esclarezca los hechos. Ibid.; 35, 38

³⁶ La incompetencia se refiere a la facultad que tiene el fiscal para no investigar aquellos delitos que se encuentran fuera de sus atribuciones. Ibid; 35

³⁷ Ibid.; 35

³⁸ Ibid. 37. Sobreseimiento definitivo equivale a poner término al proceso antes del juicio oral cuando un hecho investigado no es constitutivo de delito, o se establece la inocencia del imputado, o cuando el imputado está exento de responsabilidad criminal o cuando la responsabilidad legal se ha extinguido o se le ha puesto término por algún hecho (Ibid.; 35). Lo anterior debe diferenciarse de los casos con veredicto de absolución o inocencia.

³⁹ Ibid. 38

⁴⁰ Ministerio Público (2005). Perfil de víctimas e imputados en causas ingresadas por delitos sexuales y violentos durante el año 2005, Santiago de Chile.



El bajo índice de procesos que llegan a término en causas relacionadas con delitos sexuales con niños, niñas y adolescentes, obedece a múltiples causas que identificamos como propias de:

- la naturaleza de los delitos, que implica la necesidad de un mayor esfuerzo investigativo;
- la falta de una adecuada comprensión de la realidad por parte de los operadores del sistema judicial;
- un sistema cultural que justifica o tolera la demanda de comercio sexual con personas menores de 18 años con múltiples excusas, lo cual se manifiesta en la falta de denuncia de estos delitos por parte de los ciudadanos y en su falta de colaboración para la investigación judicial;
- una cultura que discrimina y estigmatiza a NNA provenientes de sectores populares.

Se procede, a continuación, a exponer la visión de las ONGs abajo firmantes acerca de las leyes que dan cumplimiento al artículo 1 del Protocolo, que hace referencia específicamente al mandato de prohibir la venta, prostitución y utilización de niños en pornografía y posteriormente acerca de la forma en que dichas leyes se implementan y de cómo el Estado de Chile protege a los NNA víctimas en todas las fases del proceso.

6.1. Sobre la prohibición de la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil

El avance en materia legal ha sido significativo en los últimos años. Podríamos decir que la cobertura legal en estas materias es bastante completa. Los problemas surgen, fundamentalmente en la aplicación de las leyes. Por este motivo, es fundamental que se establezcan mecanismos de control de la actividad de los operadores del sistema de justicia penal y se perfeccione su selección y capacitación, y principalmente se asegure de modo concreto el ejercicio de derechos y garantías de las víctimas, para reducir así los espacios de impunidad de los delitos y la activación sólo formal de un sistema de justicia que puede incluso, incorporar factores adicionales de vulnerabilidad de las víctimas.

De manera particular procedemos a resumir algunas de las principales críticas al sistema de justicia:

6.1.1. En referencia a la Venta de Niños/as y Adolescentes

Tal como indicamos anteriormente, la venta de niños no es considerada como un tema en sí mismo, ni a nivel legislativo ni de políticas públicas. Existen dos tipos de venta que cuentan con cierta regulación: la adopción irregular y la trata de personas.

Respecto a las **adopciones**, la ley 19.620 dicta normas sobre la “adopción de menores”. Esta ley contempla una serie de garantías que protegen al niño, niña o adolescente de ser víctima de venta, insiste en la importancia de que se considere su opinión en función de su edad y madurez y explicita que su principio rector es el Interés Superior del Niño. Sin embargo, existen un par de aspectos que sería importante reforzar para que no permitan una vía de escape para cometer el delito de la venta bajo forma de adopción.

- En el artículo 42 de la ley de Adopción se sanciona con presidio menor en su grado mínimo a medio (61 días a tres años) a quien “... solicitare o aceptare recibir cualquier clase de contraprestación por facilitar la entrega de un menor en adopción”. Tal como indica el mismo Informe del Estado en el párrafo 65, este artículo deja un vacío preocupante, pues no contempla la posibilidad de pago por



otras figuras legales previas a la adopción, como por ejemplo, “por cuidados”. Así, existe un vacío legal que podría permitir situaciones de venta encubierta, en que se facilitase la adopción de un niño, niña o adolescente a cambio de dinero con el compromiso, por parte de los padres, de asumirlo con otras figuras, como cuidado personal sin fines de adopción. Está, por tanto, regulada con este artículo solamente un tipo de venta.

- Por otra parte, esta disposición sanciona solamente a la persona que solicita o recibe pago, no a quien entrega el pago, por tanto, el que compra no es sancionado.
- Además, las penas parecen excesivamente bajas por usar a un niño o niña como mercancía, sobre todo teniendo en cuenta que este tipo de penas obtienen con facilidad beneficios que las reducen o simplifican aún más.

Respecto a la **trata**, actualmente está contemplada en el artículo 367 bis del Código Penal. Este artículo presenta serias deficiencias:

- Se exige como requisito o elemento del delito la “entrada y salida del país”, por lo cual se excluyen las conductas realizadas sin “cruce de fronteras” o “trata interna” de personas.
- Se considera únicamente como propósito de la trata “el ejercicio de la prostitución”, excluyéndose otros fines como la realización de trabajos o servicios forzados o prácticas análogas a la esclavitud.

Como vemos, hasta el momento el delito está siendo abordado de una forma muy poco efectiva y muy limitada. Por otra parte, no se cumplen las exigencias del Protocolo de Palermo, firmado y ratificado por el Estado de Chile en el 2003.

Para enfrentar esta deficiencia, la Diputada de la República María Antonieta Saa Díaz, presentó, en enero del 2005, con el apoyo de nueve diputados de distintas bancadas, el proyecto de Ley que “Tipifica el delito de tráfico de Niños y de Personas Adultas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal”. Después de un tiempo en que este proyecto permaneció archivado, fue retomado en marzo de este año 2007. La Comisión de la Familia lo discutió durante varias sesiones, invitando a distintas personas y organizaciones relacionadas con la temática, y finalmente, con la asesoría del equipo de abogados de la OIM, de ONG Raíces y del Ministerio de Justicia, redactó el texto final y lo aprobó en abril del 2007. Actualmente, el Proyecto de Ley se encuentra pendiente para su discusión y aprobación en el Senado.

Este proyecto de Ley establece una adecuada tipificación penal de los delitos de trata y tráfico ilícito de personas, acogiendo los marcos conceptuales sugeridos por el Protocolo de Palermo. Además, establece medios especiales para la investigación de los delitos de trata y tráfico ilícito de personas. Finalmente, establece normas especiales para la protección de víctimas y testigos. Es fundamental darle urgencia a este trámite, pues la realidad del país demuestra, cada vez más, que existen víctimas de este delito que no están siendo protegidas debidamente, entre ellas NNA.

6.1.2. En referencia a la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

Hay que tener en cuenta que el delito de ESC no está tipificado como tal. Sin embargo, la Nueva Ley de Pornografía 19.927 incorpora importantes avances en la tipificación penal de delitos relacionados con la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, que permiten reducir las zonas de vacío legal.

- a. Eleva la edad de consentimiento válido para las víctimas;



- b. Considera la figura de facilitación a la prostitución de niños, niñas y adolescentes sin que sea necesaria la habitualidad o el abuso de autoridad o confianza, que eran requisitos del delito antes de la ley 19.927, circunstancias que ahora agravan la penalidad asignada al delito. (Artículo 367);
- c. Se sanciona penalmente al que: “a cambio de dinero u otras prestaciones de cualquiera naturaleza obtuviera servicios sexuales de personas mayores de 14 pero menores de 18 años” (Artículo 367 ter)”, con lo que esta reconociendo de manera explícita la prostitución infantil, sancionando al cliente. Esto es solo para mayores de 14 años y menores de 18 años de edad, pues para menores de esa edad los delitos son considerados como violación o abuso (Artículo 361 y 366);
- d. Se sanciona la introducción de objetos por vía vaginal, anal o bucal y el uso de animales (Artículo 365 bis), considerándose una figura calificada o agravada del delito de abuso sexual;
- e. Eleva las penas de los delitos de abuso sexual y estupro;
- f. Amplía el principio de extraterritorialidad para el juzgamiento en Chile de los delitos de producción y distribución de pornografía infantil, favorecimiento de la prostitución de menores y trata de personas con fines de prostitución de menores (artículo 9 N° 10 del Código Orgánico de Tribunales).

Si bien las figuras que esta Ley pone a disposición para sancionar el delito de la ESC son bastante completas, presenta aún algunas deficiencias para la adecuada protección de los NNA.

- Muchos de los adolescentes víctimas de ESC en el país tienen más de 14 años, perteneciendo a un rango de edad en que se considera que existe consentimiento sexual (excepto frente a casos de obtención de servicios sexuales a cambio de dinero u otras prestaciones, de favorecimiento de la prostitución infantil o en situaciones de estupro).
- Es altamente probable que un adolescente de más de 14 años, que concurre a los tribunales por una demanda de ESC, no sea considerado víctima de violación o estupro, que son los delitos que cuentan con mayores penas. Para que exista violación, es necesario comprobar que existió fuerza o intimidación, incapacidad de poner resistencia, enajenación mental, violencia o fuerza, para que sea considerado estupro debe demostrarse que existe una anomalía o retardo mental que no constituye enajenación, que se abusó de su relación de dependencia, de su desamparo o que se hizo mediante engaño y abuso de ignorancia y dependencia sexual (Artículo 361). Es evidente que estas consideraciones no son válidas para NNA en ESC, que, aparentemente, se comportan como si “consintieran” la actividad sexual. La protección de la ley, en este sentido, no considera que el aparente consentimiento está determinado por la situación de alta vulnerabilidad que han vivido, pues la situación de “desamparo”, en la práctica, hace referencia a que vivan o no con sus familias y muchos de los NNA en ESC viven en su hogar familiar. Es muy probable que este abordaje legal de la temática incida en que un porcentaje tan alto de las causas por “Prostitución de menores” no llegue a término con una sentencia definitiva condenatoria (solo un 3,5%)⁴¹
- Existe una provisión legal que sanciona, de manera más específica y directa, al “cliente” de comercio sexual: “quien a cambio de dinero u otras prestaciones de cualquiera naturaleza obtuviera servicios sexuales de personas mayores de 14 pero menores de 18 años” (Artículo 367 ter). La disposición de que sea para mayores de 14 años se debe a que los delitos a niños y niñas que están por debajo

⁴¹ UNICEF, Diego Portales (2006) Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la Reforma Procesal Penal; 37.



de la edad de consentimiento están contemplados en las figuras de violación y abuso sexual, frente a las cuales no deben concurrir las disposiciones mencionadas en el párrafo anterior. Sin embargo, de la forma en que está redactada, no se aseguran las condiciones para una adecuada sanción del delito a menores de 14 años. Así, si ha existido la transacción o la solicitud de la misma, pero el contacto sexual no ha sido perpetrado, no existe el delito de violación ni abuso, por tanto no será sancionado. Teniendo en cuenta que encontramos casos de ESC en niños y niñas de 6 – 10 años y en adolescentes de 10-13 con mayor frecuencia, esta disposición plantea serios problemas interpretativos y de eventual vacío legal para configurar la tentativa y el delito frustrado, restando efecto así a diversos intentos de denuncia en esa fase previa de captación o “negociación” sin que se realicen conductas que puedan ser consideradas violación o abuso sexual. Esta situación debe ser revisada para inhibir los espacios de riesgo de las víctimas. Así, si bien es recomendable que – en el marco de una política de prevención eficiente - la policía o la ciudadanía actúen cuanto antes, el imposibilitar que se cometa el delito significa actualmente que el “cliente” no será sancionado cuando la víctima sea una persona menor de 14 años.

6.1.3. En referencia a la utilización de niños, niñas y adolescentes en pornografía.

La Nueva Ley de Pornografía, 19.927 significa también avances considerables para la sanción de delitos de utilización de NNA en pornografía. Por ejemplo, se contempla la producción, distribución, adquisición y almacenamiento de material pornográfico.

La extraterritorialidad de la Ley constituye también un avance importante pues sanciona a los chilenos que cometen este tipo de delitos en el extranjero, y a los extranjeros que los cometen en Chile, así como a los extranjeros que, habiendo cometido el delito en otro país, son localizados en Chile y tienen residencia en el país (Artículo 10, N° 9 del Código Orgánico de Tribunales).

6.2. En referencia a las penas en la Ley de Pornografía 19.927

Un problema que encontramos en la Ley de Pornografía y que tiene consecuencias graves en la práctica, hace relación con las penas, tanto en materia de pornografía como de abuso, violación, estupro o todo lo relacionado con la obtención de servicios sexuales por personas menores de 18 años.

Si bien las penas aumentaron con respecto a la legislación anterior, algunas se mantienen aún muy bajas. Por ejemplo, la producción tiene pena de 3 años y un día a 5 años, distribución o “tráfico” de pornografía infantil tiene pena de 541 días a 5 años, y la adquisición o almacenamiento malicioso cuenta con una pena de entre 541 días de cárcel a 3 años. Con este tipo de penas se pueden obtener salidas alternativas como la suspensión condicional del procedimiento, u obtenerse medidas alternativas al cumplimiento efectivo de las penas con los beneficios de remisión condicional de la pena o libertad vigilada.

6.3. En referencia a la posibilidad de querellarse.

La Reforma Procesal Penal, que se implementa en Chile de manera gradual a partir del año 2000, instala la figura del Fiscal, quien investiga el caso, separándolo así del encargado de juzgarlo. El acusado, además, cuenta con un abogado defensor. La víctima, en cambio, no cuenta con un representante que asuma la cautela de su interés, pues según el diseño del sistema penal, el fiscal promueve y sostiene la acción penal pero no representa a la víctima.



Existe la posibilidad de que la víctima pueda ejercer derechos interviniendo como querellante en el procedimiento, lo cual tiene la importancia práctica de poder solicitar diligencias de investigación, medidas adecuadas de protección (medidas cautelares) y ejercer reclamaciones ante los superiores jerárquicos de los fiscales o recursos procesales ante la Corte de Apelaciones, sin embargo por las víctimas menores 18 años deben querellarse sus representantes legales.

Anteriormente, esta facultad la tenía también el SENAME en caso de que no existiera un adulto con capacidad de hacerlo. Con la nueva Reforma Procesal Penal se elimina el inciso del artículo 111 del Código Procesal Penal, que autoriza a cualquier persona a interponer querrela en casos sociales relevantes.

Así, vemos que un gran número de NNA se encuentra sin posibilidades de defensa y de querrela, fundamentalmente aquellos que no cuentan con un sustento familiar que les apoye, como es el caso de la mayoría de NNA en ESC, siendo en muchas ocasiones incluso los progenitores los que actúan como proxenetas. Es urgente, por tanto, nombrar la figura de un *curador ad litem en sede penal* que le otorgue la representación debida a los NNA que la precisen.

6.4. Sobre la protección en proceso

El Artículo 8 del Protocolo hace referencia a la protección de la víctima en todas las fases del proceso. Con la Reforma Procesal Penal se han adoptado medidas específicas para este fin, como consigna el Informe del Estado. El Ministerio Público, indica el Informe, al regirse en temas relacionados con NNA por la Convención sobre los Derechos del Niño, adopta los mecanismos necesarios para proteger a la víctima, evitando su victimización secundaria y velando por su integridad y seguridad (Informe Estado de Chile, Párrafos 47-58). Nos sorprende, sin embargo, dadas las evidencias que entregan las cifras respecto al término de las causas (ver arriba) o las experiencias cotidianas de los profesionales que acompañan a las víctimas a tribunales, además de los relatos de las propias víctimas y eventualmente de sus familias, que no se haga un juicio crítico, en dicho Informe, de una realidad que está lejos de ser adecuada conforme a los parámetros del Protocolo Facultativo.⁴²

La protección de los NNA en los procesos, ya sea por causas criminales o por protección, sin duda deja aun mucho que desear. La experiencia existente se refiere fundamentalmente a juicios por pornografía infantil o ESC (tipificado como “Prostitución de Menores” pero también susceptible de aparecer bajo figuras legales como “Violación de Menores”, “Abuso sexual infantil” o “Estupro”), no habiéndose realizado en el país más que un juicio con respecto a la trata después de la Reforma Procesal penal, en el que la víctima era, por lo demás, una mujer adulta.

Nos detendremos, a continuación, en una serie de observaciones respecto a la forma en que los niños, niñas y adolescentes víctimas son desprotegidos en el sistema de justicia, siguiendo los aspectos en que el Artículo 8 del Protocolo Facultativo hace énfasis. No hay que olvidar que la denuncia y el juicio son momentos claves en el proceso de reparación de los NNA víctimas de ESC. Dificultades tales como los lazos de dependencia emocional o material y las complejas relaciones que se suelen entablar alrededor del hecho (familias que lucran con el aporte económico del NNA, por ejemplo, o relaciones de dependencia afectiva con el explotador) hacen que la decisión de denunciar y mantener la denuncia sea especialmente difícil para el NNA víctima de ESC. Es por ello que cualquier obstáculo o victimización que encuentre en el

⁴² Solamente encontramos una breve referencia al término de las causas en el Párrafo 15 del Informe del Estado.



camino pondrá gravemente en riesgo el proceso judicial y con ello el proceso de reparación y reinserción.

El proceso judicial es el mismo para NNA víctimas de ESC en cualquiera de sus formas: comercio sexual, pornografía infantil o trata. Por este motivo, nos referiremos, en términos generales, al tratamiento de las víctimas en procesos por utilización en la pornografía y por “prostitución infantil”, teniendo en cuenta que son situaciones que podrían darse de la misma manera en caso de juicios con NNA víctimas de trata si la situación no se resuelve, pese al esfuerzo realizado en la redacción del Proyecto de Ley mencionado para proteger a las víctimas y evitar su revictimización.

6.4.1. 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.

En referencia a este aspecto, queda constancia en el estudio de la UNICEF y de la Universidad Diego Portales, así como en los relatos de los profesionales que trabajan en la protección a las víctimas, que **los NNNA víctimas de delitos sexuales son sometidos una y otra vez a dar su testimonio.**

El estudio de la Universidad Diego portales y UNICEF indica, literalmente que “*En términos generales, el testimonio es un momento fundamental para la investigación, en tanto pueda constituirse como un elemento probatorio a utilizar n el juicio. Dada su importancia para la persecución del delito, en la práctica sucede que debe ser repetido muchas veces ante las diversas instancias y etapas del camino judicial, aun cuando esto pueda ser contrario al proceso de reparación del niño víctima*”⁴³. Para ser más concretos, el mismo estudio comenta: “*Es una opinión bastante común entre los actores del Sistema que, aun cuando en términos formales el número de entrevistas que se realizan a las víctimas ha descendido con la Reforma Procesal Penal, los niños/as y adolescentes víctimas siguen dando su testimonio en repetidas oportunidades, viéndose obligados a re-vivir su experiencia en forma recurrente*”⁴⁴.

Respecto a la posibilidad de grabar el testimonio de las víctimas, con el fin de evitar su repetición, existen salas en algunas comisarías que posibilitan hacerlo (48 Comisaría de Asuntos de la Familia de Carabineros de Chile y en la Brisexme de la Región Metropolitana y de Valparaíso –construida por los propios medios e iniciativa de la Brisexme). Pese a que Carabineros y Policía de Investigaciones señalan que este método se utiliza, los profesionales que trabajan en las organizaciones abajo firmantes, advierten que su uso no es generalizado. Asimismo, el estudio mencionado señala que “*Durante las entrevistas realizadas, ni los funcionarios de las Policías, ni los fiscales hicieron referencias a la posibilidad de grabar la declaración de la víctima y así evitar que esta se vea expuesta a revivir la violencia sufrida*”⁴⁵. Esto se contradice, evidentemente, con lo recogido en los párrafos 53 y 55 del Informe del Estado. **Es necesario revisar este aspecto.**

Lo que es más, existe el criterio de que el testimonio de un niño no es suficiente. “*De acuerdo a lo expresado por los propios operadores durante las entrevistas, en las causas por delitos sexuales contra niños/as y adolescentes, el peso probatorio de las declaraciones*

⁴³ UNICEF, Diego Portales (2006) Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la Reforma Procesal Penal; 63.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.; 71



(por si mismas) es bastante reducido”⁴⁶ Esto deja en evidencia otra serie de vulneraciones de derechos que están a la base de esta actitud:

- a. Los NNA no son considerados en sus opiniones. Existe una actitud cultural que atenta, no solo contra la participación infantil (uno de los pilares de la Convención) sino también contra la posibilidad de los NNA de ser escuchados y la tendencia generalizada a no dar crédito a lo que dicen.
- b. Los testimonios entregados por los profesionales que tienen a cargo el acompañamiento del NNA en su proceso de reparación (en caso de que los hubiere) tampoco parecen ser suficientes, menoscabando así el sentido de su labor.

6.4.2. 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.

Tanto el estudio de UNICEF y la Universidad Diego Portales, como los relatos de los profesionales que trabajan en procesos de reparación constatan que las víctimas y las familias se quejan de que la información entregada acerca del proceso es insuficiente e inexacta.⁴⁷

Según se constata en el diálogo con las propias víctimas y sus familias, en estos procesos, una información fundamental y concreta que suele omitirse, es la referida al derecho a querrellarse. Así, un derecho que ya vimos es difícil de ejercer, se ve impedido por la falta de información concreta y precisa a las víctimas y sus familias por parte del Fiscal o la Unidad de Víctimas y Testigos, y la ausencia de instrucciones claras en este sentido de parte de las autoridades superiores del Ministerio Público.

6.4.3. 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.

Partiendo de la base del descrédito que provocan sus testimonios, queda en evidencia que existe una tendencia por parte del adulto a menoscabar la opinión de los NNA víctimas.

Es muy importante insistir en que en el caso de los NNA víctimas de los delitos que contempla el Protocolo, este descrédito se agudiza por las características que les atribuye la sociedad chilena y que los estigmatiza en sus acciones, decisiones y opiniones.

Los niños/as y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercial, frecuentemente pertenecen a sectores populares, a contextos marginales relacionados con la droga y la delincuencia. Además, con frecuencia presentan conductas agresivas, socialización callejera y poca tolerancia a la frustración. Esto provoca en el entorno reacciones asimismo agresivas o temerosas que impiden considerarlos como sujetos y como víctimas de extremas vulneraciones, confirmando así la percepción generalizada de que son los responsables de la situación que viven⁴⁸. Por otro lado, a esto se suma los prejuicios crecientes contra la

⁴⁶ Ibid.; 72

⁴⁷ UNICEF, Diego Portales (2006) Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la Reforma Procesal Penal; 107.

⁴⁸ La investigación de los delitos cometidos por el empresario Claudio Spiniak en el año 2003, que constituyeron un escándalo mediático de proporciones, dejó en evidencia con qué facilidad la opinión pública desmerece los testimonios de los NNA de sectores marginales. Durante meses la prensa, abogados y la clase política se empeñaron en demostrar la falsedad del testimonio de una de las presuntas



población migrante, en el caso de víctimas de trata. La discriminación que los NNA migrantes sufren en los servicios de salud y colegios es un grave problema el que aún no se ha sido enfrentado con seriedad.

Por otra parte, es muy importante consignar que la víctima de ESC es altamente sensible a cualquier duda que se pueda manifestar sobre su testimonio. Los profesionales que trabajan en reparación de daño dan cuenta de lo difícil que es que un NNA víctima de ESC se reconozca como tal, operando en ellos el eco de todos los prejuicios que, en el entorno, tratan de justificar la demanda de comercio sexual con personas menores de 18 años⁴⁹. El estudio de UNICEF con la Universidad Diego Portales consigna, además, que el Fiscal incorpora al proceso la declaración de la víctima solo en función de la utilidad de su testimonio como antecedente probatorio, pudiendo incurrir con este procedimiento en que el NNA víctima termine siendo expuesto al cuestionamiento de su testimonio.⁵⁰

Por otra parte, en el ámbito de la justicia de familia, que debe intervenir complementariamente en los casos de delitos relacionados con ESC cada tribunal de familia tiene un equipo asesor (consejeros técnicos), conformado por asistentes sociales y psicólogos, responsable de apoyar al juez en sus decisiones. Para entregar una asesoría adecuada, capaz de superar los prejuicios a los que nos referimos, y que inciden como uno de los factores que causa y acompaña las situaciones de ESC, dichos profesionales deberían estar familiarizados con las particularidades de esta problemática, el carácter del “consentimiento” del NNA, lo que en el niño produce esta situación. Sin embargo, los profesionales que trabajan en este ámbito consignan que los consejeros técnicos, en general no están formados en este tema y desconocen las particularidades de comportamiento de los NNA.

6.4.4. Prestar la debida asistencia durante todo el proceso a los niños víctimas.

En el Informe del Estado de Chile destaca la implementación de la Unidad de Víctimas y Testigos (UVT) con la Reforma Procesal Penal. Sin duda esta una instancia importante que anteriormente no estaba contemplada y cuyo adecuado funcionamiento es necesario alentar y apoyar. Sin embargo, hasta el momento su desempeño dista de ser óptimo en la asistencia a los NNA víctimas de delitos sexuales. Esto se debe, por un lado, a que los casos que ahí llegan son derivados directamente por el fiscal, estando este derecho a la asistencia en proceso, mediado por una decisión personal. Por otra parte, a pesar de que el número de víctimas derivado no corresponde al total de las causas, las UVT se muestran sobrepasadas en la atención.

Es importante también consignar, en este punto, que algunos NNA consultados por las organizaciones abajo firmantes se quejan de malos tratos por parte de Carabineros, a la hora de la detención (en general por causas de hurto, no causas relacionadas con su situación de explotación) y en el juicio. Es evidente que el trato discriminatorio que sufren los adolescentes de escasos recursos y cercanos al mundo delictual, se reproduce en el contacto

víctimas, ya adulta en el momento de testimoniar. Esto, más allá de la falsedad o veracidad de su testimonio puntual, repercutió en el clima que se generó en desmedro del resto de los NNA víctimas que habían declarado en el proceso.

⁴⁹ Un estudio recientemente publicado por la OIT da cuenta de cómo un sistema cultural de justificaciones opera como factor que alienta y permite la demanda de comercio sexual con adolescentes*

⁵⁰ UNICEF, Diego Portales (2006) Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la Reforma Procesal Penal; 69.



con las fuerzas del orden. A pesar de que Carabineros ha realizado avances importantes y ha capacitado a su personal en estas temáticas, se trata de conductas ancladas en patrones culturales que aún cuesta superar y que hay que supervisar permanentemente para una adecuada protección de los NNA, sea cual sea el motivo de su detención.

6.4.5. 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.

El párrafo 43 del Informe del Estado de Chile consigna que la Ley de Prensa, en su artículo 33, “*prohíbe la divulgación de la identidad de menores de edad que sean autores, cómplices, encubridores o testigos de delitos*”. Lamentablemente, para todos ha sido evidente, en diversas ocasiones, la vulneración de este derecho. Si bien es posible que los medios no entreguen los datos completos del NNA víctima, no dudan en recoger su testimonio narrado por el mismo y mostrarlo públicamente. Además de incurrir en una revictimización nuevamente, la experiencia nos indica que las reservas de transformar la cara o la voz no dificultan que las personas que lo conocen, reconozcan su presencia.

Por otra parte, los profesionales que trabajan con las víctimas consignan que, en ocasiones, en los Tribunales de Familia (donde se acude por solicitudes o demandas de protección derechos) se lee el informe social del niño en la nueva modalidad de audiencias de preparación de juicio o audiencias de juicio. Esto, sin duda, es una grave vulneración a la intimidad del niño, trayendo además graves consecuencias en su proceso de reparación, por tratarse de una información que el niño le entrega de manera confidencial al profesional que le acompaña en el proceso de reparación.

6.4.6. 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.

Frente a esto hay que señalar que las medidas de protección son lentas, porque se derivan a Tribunales de Familia. La prohibición de acercamiento no es lo suficientemente explícita ni asegurada en su cumplimiento, sobre todo teniendo en cuenta que el agresor puede estar dentro del mismo medio familiar o acceder indirectamente a él. Esto implica un alto riesgo de retractación.

Por otra parte, en la mayoría de los casos, el tribunal de garantía no establece la prisión preventiva para el imputado mientras dure la fase de investigación, sin que el Ministerio Público apele de tales decisiones, y sin que exista querellante, por las razones señaladas precedentemente, que pueda hacerlo.

6.4.7. En resumen las ONGs abajo firmantes consignan que no existe un adecuado cuidado a la protección de los niños víctimas de ESC y de pornografía, situación que, de no ser abordada, podría aplicarse también para NNA víctimas de trata en caso de que hubiera jurisprudencia al respecto.

- La gravedad de esto, que es común para muchos procesos judiciales, en especial para aquellos de NNA víctimas de delitos sexuales, se agudiza desde el momento que los NNA víctimas de ESC con facilidad se retractan, les cuesta reconocer lo sucedido, pueden estar muy cercanos a sus explotadores, no tienen confianza en las instituciones y viven al margen de la mayoría de ellas, no cuentan con un respaldo familiar sólido, siendo a veces los padres cómplices de la situación.
- Los problemas mencionados hacen relación a que **los NNA son victimizados en reiteradas ocasiones (ya sea a través de la repetición de su testimonio o**



la lectura pública del mismo en el juicio oral en los tribunales de familia), reciben escasa protección a su identidad, integridad y seguridad, son expuestos a dudas acerca de sus testimonios, y tienen un deficiente acceso a la defensa.

- Estos problemas radican en los siguientes factores que instamos a los organismos responsables a que aborden consecuentemente:
 - **Personal jurídico y asesor deficientemente preparado para entender la complejidad de esta temática;**
 - **Ausencia de figura que represente de manera autónoma e independiente intereses del niño, niña o adolescente víctima (un curador ad litem ante la justicia penal);**
 - **Prejuicios culturales que están a la base de comportamientos y decisiones.**

7. Conclusiones y recomendaciones

Las organizaciones autoras de este informe, teniendo en cuenta el análisis del Informe Inicial del Estado de Chile, así como una visión panorámica acerca de la situación en el país con respecto a las medidas para prohibir, enfrentar y prevenir la venta, la ESC y la pornografía con NNA, quisieran contribuir a mejorar la prevención de estos delitos, la protección y atención a las víctimas, así como la sanción y persecución de los responsables.

En primer lugar, reconocen el esfuerzo por parte del Estado de Chile por avanzar en enfrentar los problemas de la explotación sexual comercial, la trata y la pornografía infantil. Sin duda, las distintas iniciativas mencionadas en el Informe han significado una mejor atención a la complejidad de estas temáticas.

Las observaciones y recomendaciones de parte de las instituciones abajo firmantes gravitan fundamentalmente en torno a los siguientes aspectos:

- **La importancia de reforzar las iniciativas por generar cooperación** entre: instituciones del Estado (Ministerios, Servicios, Policía), organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas. La experiencia y los ámbitos de acción de cada una de estas instancias son complementarios y su coordinación es absolutamente necesaria para enfrentar problemáticas complejas y que mutan según las condiciones del momento. **Hasta el momento, si bien se han detectado algunos esfuerzos en este sentido, esta coordinación no es lo suficientemente regular y consistente.** Fundamentalmente, las organizaciones de la sociedad civil aún son poco consideradas a la hora de abordar estas temáticas. En este ámbito, esto resulta preocupante, pues desde la sociedad civil se han impulsado muchas de las iniciativas que hoy constituyen medidas importantes para abordar estos delitos. Al respecto, se recomienda que:
 - **Se generen, desde el Estado, mecanismos de consulta y cooperación entre las distintas instituciones relacionadas con el abordaje de los delitos que regula el Protocolo Facultativo;**
 - **Se incorpore, de manera más sistemática y continua, a las organizaciones de la sociedad civil a las instancias, grupos de trabajo y acciones destinadas a abordar estas problemáticas.**
 - **Se difundan sistemáticamente, entre los organismos interesados, los documentos, investigaciones, propuestas y acciones realizadas por las distintas instituciones públicas y privadas, que puedan significar un aporte**



en el enfrentamiento de la venta, prostitución y utilización de niños, niñas y adolescentes en pornografía.

- **La necesidad de generar conocimiento de carácter cuantitativo y cualitativo**, en torno a la venta, explotación sexual y pornografía de niños, niñas y adolescentes.

La información acerca de los fenómenos que aquí nos ocupan es escasa, y la poca que hay suele ser imprecisa e incompleta. En referencia a la Explotación Sexual Comercial, existen iniciativas, por parte del Estado y organismos internacionales, por suplir este déficit. Sin embargo, no responden a una planificación conjunta y coordinada, por lo que dan visiones excesivamente parciales. Por otra parte, diversas organizaciones de la sociedad civil han realizado sus propias investigaciones, de carácter cualitativo y basadas en su experiencia práctica. Existen, sin embargo, pocas instancias para compartir los conocimientos existentes, detectar deficiencias en conjunto, y diseñar estrategias para obtener un conocimiento más completo y global de estas problemáticas, sobre el cual poder intervenir con propiedad.

Se recomienda, por tanto:

- **Que el Estado de Chile incentive y contribuya a la generación de una metodología que permita cuantificar los fenómenos a los que se refiere el Protocolo al que nos referimos.**
 - **Que el Estado de Chile incentive y genere espacios de investigación cualitativa acerca de estas temáticas en universidades y la comunidad científica en general.**
 - **Que el Estado de Chile incentive y promueva mecanismos para la difusión de los resultados de las investigaciones realizadas, incorporando los aprendizajes a la generación, revisión y modificación de las políticas públicas para abordar estos temas.**
- **La necesidad de fortalecer la coordinación y complementariedad entre las medidas diseñadas para dar cumplimiento las disposiciones del Protocolo Facultativo.** Si bien, como ya se indicaba, el Estado ha realizado importantes avances en el diseño e implementación de acciones para enfrentar estos problemas, éstas aparecen a menudo como iniciativas aisladas, de duración limitada y con escasa complementariedad unas con otras. Existe un Marco para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes que contiene un diseño de un sistema medidas desde la investigación, prevención y atención a víctimas. Este Marco es del año 2000, por lo que debe ser revisado y actualizado considerando:
 - **La incorporación –con medidas y mecanismos de implementación propios- de todas las formas de ESC, incluida la trata y la pornografía, así como el turismo sexual, temática incipiente en el país. Asimismo, debe considerarse la implementación de medidas específicas para prevenir y abordar la problemática de las adopciones irregulares.**
 - **La generación de una política de prevención focalizada a grupos vulnerables, de capacitación para la detección temprana y de sensibilización a la ciudadanía, con el fin de ir mermando los prejuicios culturales que perjudican a los NNA vulnerados.**
 - **Un concepto de diseño de políticas intersectoriales, que permitan abordar la prevención y la reparación del daño de las víctimas de distintas formas de explotación sexual comercial de manera integral.**
 - **Marcos de tiempo definidos y un presupuesto adecuado.**
 - **Mecanismos precisos de monitoreo, coordinación y evaluación.**



En particular, es importante asumir, con urgencia, determinadas medidas para mejorar la atención y reparación de daño de las víctimas de explotación sexual comercial. Actualmente es esta una de las áreas en la que más acciones se han desarrollado, sin embargo existen dificultades que obstaculizan el desarrollo del proceso de reparación y que son fundamentales de resolver. Frente a esta situación, recomendamos que el Gobierno de Chile considere:

- **La coordinación intersectorial de redes que permitan una adecuada atención de los niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial en salud, educación, capacitación laboral, y en el área jurídica;**
 - **La asignación de presupuesto adecuado para aumentar la cobertura actual sin reducir la calidad de la atención.**
-
- La urgencia de generar mecanismos que aseguren una **protección adecuada de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales durante el proceso, en particular aquellos relacionados con explotación sexual comercial.** Las estadísticas demuestran que, de los procesos por causas de “prostitución infantil”, pocos llegan a término. Esto puede explicarse, en parte, por la dificultad de probar este tipo de delitos mediante las figuras existentes, principalmente si se trata de mayores de 14 años. No menor es la influencia de numerosos prejuicios que repercuten en el descrédito hacia los testimonios de las víctimas. Frente a estas situaciones, recomendamos que el Estado de Chile y el Ministerio Público, de manera urgente, adopten medidas para que durante el proceso judicial:
 - **Evitar la victimización secundaria de los NNA;**
 - **Sean consideradas las particularidades de las víctimas de ESC, trata y pornografía en cuanto a la factibilidad de que se retracten de la denuncia;**
 - **La generación de la figura de un curador ad litem que represente los NNA víctimas, ante la justicia penal, a través del instrumento procesal de la querrela.**
 - **La importancia de instalar sistemas de capacitación permanente a personal relacionado con la implementación de la justicia: jueces, consejeros técnicos, fiscales, entre otros.**
 - **La revisión de la legislación existente teniendo en cuenta la necesidad de reforzar la protección a los NNA víctimas.**



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Araya Castelli, Denisse y otros (2007) *“Ya no tengo nada que esconder”*. Experiencias de reparación con niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, CAFOD, UNICEF, ONG Raíces;

Departamento de Extranjería y Migración. (2007) *Documento: Situación Migratoria en Chile: Análisis con Base en los Datos Censales y los Registros de Residencia del Departamento de Extranjería y Migración*.

ECPAT International (2006) *Informe global de monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Chile*.

Fundación Instituto de la Mujer y Corporación La Morada (2004) *Informe Final del proyecto sobre Tráfico de Mujeres*, Santiago de Chile;

Gobierno de Chile. Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia, 2001-2010

Mideplan (2006) *Encuesta de caracterización socio-económica Casen 2006*. Santiago de Chile

Ministerio Público (2005). *Perfil de Víctimas e imputados en causas ingresadas por delitos sexuales durante el año 2005*. Santiago de Chile.

Ministerio de Justicia, la Asociación Chilena para Naciones Unidas, UNICEF, Fundación Margen y el Instituto Interamericano del Niño (2000) *Marco para la Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes*, Santiago de Chile.

OIM (2006) *Estudio Exploratorio sobre Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en Chile*, Santiago de Chile;

OIT, Sename, Universidad Diego Portales (2007) *Guía para el tratamiento jurídico de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*. Santiago de Chile;

OIT-IPEC, U. ARCIS (2007) *“La demanda en la explotación sexual comercial de adolescentes: el caso de Chile*, Santiago;

OIT, SENAME, U. ARCIS (2004) *Estudio de la Explotación Sexual Comercial infantil y adolescente en Chile*; Santiago de Chile.

ONG Raices (2001) *Diagnóstico Descriptivo de Comercio y Tráfico Sexual Infanto-juvenil*, Terre des Hommes Alemania, Santiago de Chile.

PAICABI (2006) *Los secretos del eclipse. Explotación sexual comercial infantil*, Valparaíso;

SENAME, U. Católica de Valparaíso, PAICABI (2007) *“Diagnóstico de la Situación de Abuso Sexual Infantil en la V Región”*

UNICEF (Oficina para Chile y el Cono Sur), Universidad Diego Portales (2006) *Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la Reforma Procesal Penal. Informe Final*. Santiago de Chile.