

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.3.2009
SEC(2009)

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Documento de acompañamiento de la

Propuesta de

DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO

**relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la
pornografía infantil, por la que se deroga la Decisión marco 2004/68/JAI**

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

{COM(2009) 135}
{SEC(2009) 355}

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

1. EL PROBLEMA

Los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños constituyen delitos especialmente graves por el hecho de cometerse contra niños, ya que éstos tienen derecho a protección y cuidados especiales. Estos delitos causan a las víctimas daños físicos, psicológicos y sociales a largo plazo, y su persistencia socava los valores esenciales de la sociedad moderna relacionados con la protección especial de los niños y la confianza en las instituciones estatales competentes. Faltan estadísticas precisas y fiables, pero los estudios muestran que en Europa una minoría significativa de niños puede ser objeto de abusos sexuales en la infancia, y las investigaciones también indican que este fenómeno no disminuye con el paso del tiempo, sino que ciertas formas de violencia sexual están aumentando

En lo que respecta a las víctimas infantiles, la causa principal de este fenómeno es la vulnerabilidad derivada de diversos factores. La respuesta insuficiente por parte de los mecanismos policiales contribuye a mantener estos fenómenos, y las dificultades aumentan por el carácter transfronterizo de ciertos delitos. Las víctimas son reacias a informar de los abusos por vergüenza o temor a las consecuencias. Las disparidades del procedimiento y del Derecho penal nacional pueden dar lugar a diferencias en la investigación y el enjuiciamiento según los países. Los delincuentes condenados pueden seguir siendo peligrosos después de cumplir las penas. El desarrollo de la tecnología informática ha agravado estos problemas al facilitar la producción y distribución de imágenes de abusos sexuales a niños y permitir el anonimato de los delincuentes. Al mismo tiempo, los sistemas jurídicos nacionales deben tratar con numerosos actores con diferentes grados de responsabilidad que actúan en ámbitos de competencia distintos. La facilidad de los viajes y las diferencias de ingresos alimentan el denominado turismo sexual que afecta a niños, lo que a menudo permite cometer impunemente delitos sexuales contra niños en el extranjero. Al margen de las dificultades de enjuiciamiento, la delincuencia organizada puede obtener beneficios considerables con pocos riesgos.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN DE LA UE

La legislación nacional regula, en diversa medida, algunos de estos problemas. Sin embargo, no constituye una respuesta social enérgica ni suficientemente contundente y firme a este inquietante fenómeno. En el ámbito de la UE, la Decisión marco del Consejo 2004/68/JAI introduce una aproximación mínima de las legislaciones de los Estados miembros para tipificar las formas más graves de explotación y de abusos sexuales contra los niños, ampliar la competencia nacional y prestar un mínimo de asistencia a las víctimas. En general, sus requisitos se han cumplido, pero la Decisión marco presenta una serie de deficiencias. Esta Decisión sólo aproxima las legislaciones en un número reducido de delitos, no trata las nuevas formas de abusos y explotación que utilizan la tecnología informática, no suprime los obstáculos al enjuiciamiento de los delitos fuera del territorio nacional, no cubre todas las necesidades específicas de los niños víctimas, y no contiene medidas adecuadas para prevenir los delitos.

Las iniciativas en curso en materia de cooperación policial y judicial pueden contribuir a combatir estos delitos. Además, el Convenio CETS nº 201 del Consejo de Europa contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños, adoptado en 2007, es posiblemente la

normativa internacional más exigente para la protección de los niños contra la explotación y los abusos sexuales hasta la fecha. Si todos los Estados miembros aplicaran el Convenio CETES n° 201 se lograrían importantes mejoras. Sin embargo, no está garantizado que todos los Estados miembros ratifiquen el Convenio en el futuro próximo debido a la lentitud de los procedimientos nacionales y a la falta de un calendario de ratificación. El Convenio tampoco prevé un mecanismo de control eficaz que garantice una aplicación adecuada.

Por estos motivos, los interesados solicitan enérgicamente medidas específicas más eficaces.

3. OBJETIVOS

El objetivo general de la política de la Unión en este ámbito, de conformidad con el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea, es prevenir y combatir los delitos contra los niños, incluidos los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños.

Este objetivo general podría alcanzarse mediante una acción que tuviese por **objetivos específicos y operativos:**

A. Objetivo específico: enjuiciamiento eficaz del delito

Objetivos operativos:

A.1 **Imponer sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias** a los delincuentes que cometan abusos sexuales o exploten sexualmente a los niños

A.2 **Facilitar la investigación de los delitos y la incoación del procedimiento penal**

A.3 **Enjuiciar eficazmente los abusos o la explotación cometidos en el extranjero**

A.4 **Eliminar los obstáculos a la cooperación internacional** y promover la utilización de instrumentos de investigación eficaces en los asuntos transnacionales y de delincuencia organizada

B. Objetivo específico: proteger los derechos de las víctimas

Objetivos operativos:

B.1 **Facilitar el acceso de las víctimas** a las vías de recurso y las medidas de protección especializada adecuadas.

B.2 Garantizar que las **víctimas** de abusos sexuales y explotación **no sufran ningún perjuicio** por participar en el procedimiento y las investigaciones judiciales.

C. Objetivo específico: prevenir la explotación y los abusos sexuales de los niños

Objetivos operativos:

C.1 Fomentar el **acceso a las medidas y los programas de intervención** como medio para prevenir la reincidencia y los delitos que se cometen por primera vez contra los niños.

C.2 Garantizar la adopción de las **medidas de seguridad** adecuadas con respecto a los autores de delitos sexuales contra niños que sigan siendo peligrosos después de su puesta en libertad, y su **aplicación eficaz** en el conjunto de la UE.

C.3 **Prevenir o hacer que sea más difícil técnicamente acceder a la pornografía infantil y difundirla, especialmente en Internet.**

D. Objetivo específico: establecer sistemas de control eficaces

Objetivo operativo:

D.1 Crear mecanismos nacionales armonizados para **medir el alcance de esta delincuencia** y **controlar la eficacia de la política** contra la explotación y los abusos sexuales de los niños.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

Se examinaron diversas opciones estratégicas para alcanzar el objetivo.

- Opción 1: no adoptar ninguna medida en el ámbito de la UE

La UE no emprendería ninguna nueva acción (legislación, instrumentos distintos de las políticas, ayuda financiera) para luchar contra los abusos sexuales y la explotación de los niños, y los Estados miembros procederían a firmar y ratificar el Convenio del Consejo de Europa CETS n° 201.

- Opción 2: completar la legislación existente con medidas no legislativas

La legislación comunitaria existente, en particular la Decisión marco 68/2004/JAI, no se modificaría. En cambio, se aplicarían medidas no legislativas en apoyo de una aplicación coordinada de la legislación nacional. Esto incluiría el intercambio de información y experiencia en enjuiciamiento, protección o prevención, la sensibilización, la cooperación con el sector privado y el fomento de la autorregulación, o bien la creación de mecanismos de recogida de datos.

- Opción 3: nueva legislación sobre el enjuiciamiento de los delincuentes, la protección de las víctimas y la prevención de los delitos

Se adoptaría una nueva Decisión marco que incorporase la Decisión marco existente, determinadas disposiciones del Convenio CETS n° 201, y elementos adicionales no contenidos en ninguno de estos textos. La nueva Decisión abarcaría, por ejemplo, la tipificación de las formas graves de abusos sexuales y explotación que actualmente no se incluyen, tales como los nuevos delitos en el contexto de las TI. Se introducirían disposiciones para prestar asistencia a la investigación de los delitos y a la acción judicial, así como normas para ampliar la competencia nacional, disposiciones para proteger y apoyar a las víctimas en el procedimiento judicial, y medidas para prevenir la reincidencia e impedir el acceso a la pornografía infantil.

- Opción 4: nueva legislación completa destinada a mejorar el enjuiciamiento de los delincuentes, la protección de las víctimas y la prevención de los delitos (como en la opción 3) más medidas no legislativas (como en la opción 2).

Las disposiciones de la Decisión marco 68/2004/JAI existentes se completarían con una acción de la UE para modificar el procedimiento y el Derecho penal sustantivo, proteger a las víctimas y prevenir los delitos como en la opción 3, más las medidas no legislativas identificadas en la opción 2 para mejorar la aplicación de la legislación nacional en materia penal resultante de las modificaciones, y facilitar instrumentos para la investigación, el enjuiciamiento, la protección y la prevención más allá del ámbito del Derecho penal.

5. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

La opción 1 (*statu quo*) puede producir una mejora importante si los Estados miembros firman, ratifican y aplican el Convenio CETS nº 201, a lo que parecen dispuestos. Ahora bien, la lentitud de los procedimientos nacionales de ratificación, en ausencia de un marco comunitario jurídicamente vinculante, y la falta de un mecanismo de control riguroso provocan inseguridad sobre cuándo y en qué medida surtirán sus efectos positivos el Convenio. La opción 2 contribuiría a una aplicación más eficaz del marco jurídico existente, pero sería insuficiente para mejorar el enjuiciamiento en ciertos ámbitos que requieren una base jurídica específica.

La opción 3 mejoraría la situación con respecto a la actual. Reforzaría la legislación en materias reguladas actualmente por la legislación de la UE relativas al enjuiciamiento de los autores y la protección de las víctimas. También trataría las medidas preventivas, mejorando la protección de los niños en general. Se prevé que el coste financiero se compense con las ventajas sociales y económicas derivadas de una acción más eficaz contra esta delincuencia. Las mejoras en el ámbito de los derechos fundamentales también compensarían los riesgos de interferencia que entrañan ciertas medidas.

La opción 4 multiplicaría la eficacia de las medidas de las opciones 2 y 3 al combinarlas y animar a los Estados miembros a cooperar para crear instrumentos y mejorar la aplicación de un marco jurídico más completo.

Tras analizar el impacto económico, las repercusiones sociales y la incidencia en los derechos fundamentales, las opciones 3 y 4 constituyen el mejor enfoque de los problemas para alcanzar los objetivos de la propuesta. La opción preferida sería la opción 4, seguida de la opción 3.