



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1991/51
28 de enero de 1991

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
47° período de sesiones
Tema 12 del programa

CUESTION DE LA VIOLACION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS
LIBERTADES FUNDAMENTALES EN CUALQUIER PARTE DEL MUNDO,
Y EN PARTICULAR EN LOS PAISES Y TERRITORIOS COLONIALES
Y DEPENDIENTES

Venta de niños

Informe presentado por el Sr. Vitit Muntarbhorn, Relator Especial
designado de conformidad con la resolución 1990/68
de la Comisión de Derechos Humanos

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 6	1
I. CONSIDERACIONES GENERALES	7 - 14	2
II. VENTA DE NIÑOS	15 - 25	4
A. Adopción	15 - 16	4
B. Trabajo infantil	17 - 22	5
C. Trasplante de órganos	23 - 25	6
III. PROSTITUCION INFANTIL	26 - 29	7
IV. PORNOGRAFIA INFANTIL	30 - 32	8
V. CAUSALIDAD	33 - 37	8
VI. PANORAMA INTERNACIONAL Y CONTEXTO NACIONAL	38 - 52	10
A. Panorama internacional	38 - 46	10
B. Contexto nacional	47 - 52	12
VII. REFLEXIONES SOBRE LAS MEDIDAS QUE CABE ADOPTAR ...	53 - 57	13
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	58 - 71	15

INTRODUCCION

1. En su 41° período de sesiones, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías adoptó la resolución 1989/42, titulada "Venta de niños", en cuya virtud se remitía el proyecto de resolución XII a la Comisión de Derechos Humanos para su conocimiento, su estudio o su trámite.

2. En su 46° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó el proyecto de resolución XII, aprobación recomendada por la Subcomisión (resolución 1990/68). En virtud de esta resolución, la Comisión de Derechos Humanos:

"1. Decide nombrar por el término de un año un Relator Especial encargado de examinar las cuestiones relativas a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, incluido el problema de la adopción de niños con fines mercantiles;

2. Pide al Presidente de la Comisión que, previa consulta con los demás miembros de la Mesa, designe Relator Especial a una persona de reputación internacional;

3. Invita al Relator Especial a tener en cuenta, en el ejercicio de su mandato, la necesidad de estar dispuesto a utilizar las informaciones fidedignas y creíbles de las que tenga conocimiento, a recabar de los gobiernos interesados sus opiniones y observaciones sobre los datos que tenga el propósito de incluir en su informe y a desempeñar su labor con discreción e independencia;

4. Ruega al Secretario General que pida encarecidamente a todos los gobiernos que colaboren estrechamente con el Relator Especial y aporten su concurso y su ayuda para que éste pueda desempeñar su mandato con eficacia;

...

6. Ruega al Relator Especial que presente a la Comisión, en su 47° período de sesiones, un informe de conjunto sobre las actividades relativas a estos temas, con mención de la frecuencia y amplitud de esas prácticas, así como sus conclusiones y recomendaciones."

3. El Consejo Económico y Social ratificó la resolución 1990/68 de la Comisión mediante su decisión 1990/240, por la que además prorrogaba a dos años el mandato del Relator Especial.

4. En cumplimiento de la resolución y la decisión antedichas, el Presidente del 46° período de sesiones, previa consulta con los miembros de la Mesa, designó Relator Especial al Sr. Vitit Muntarbhorn (Tailandia) con fecha de 10 de septiembre de 1990.

5. El 14 de noviembre de 1990, el Secretario General envió una nota verbal a todos los gobiernos y, con referencia a la resolución 1990/68 de la Comisión incluía una carta del Relator Especial por la que solicitaba colaboración en el desempeño de su mandato así como la información oportuna. Una petición

análoga se dirigió a las organizaciones no gubernamentales. Además, el Relator Especial ha establecido contacto con los miembros de la Subcomisión y, en particular, con el Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, así como con los organismos especializados pertinentes.

6. Habida cuenta del poco tiempo transcurrido desde su designación, el Relator aspira con el presente informe a proporcionar una evaluación provisional de algunos de los problemas capitales y de las perspectivas sobre el tema. No se trata de un informe detallado, pues tal informe no se ha de presentar hasta finales de 1991. Es de esperar, sin embargo, que las observaciones formuladas en el presente informe susciten observaciones e inspiren respuestas y aportaciones que contribuirán en última instancia a la elaboración del próximo informe.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

7. La venta de niños es un fenómeno universal, aunque su importancia varía de un país a otro. Su carácter transnacional lo ha agravado el advenimiento del consumismo descarado, de la tecnología moderna y de la rapidez de las comunicaciones. La tragedia está en que la explotación del niño no se limita a ser el "negocio" de algunos individuos; hay también un sistema internacional basado en elementos criminales del que muchos se aprovechan. Por extraño que parezca, el problema no es sólo el del niño cuya vida y cuya integridad están en juego. También es problema el de los padres y el de la familia cuyas necesidades dan pie a los abusos cometidos contra el niño. Las estrategias requeridas para luchar contra este asunto tienen por consiguiente que ser multifacéticas y amplias.

8. Tal vez la primera dificultad que hay que anotar es la de una definición. La propia palabra "niño" suscita en los sistemas nacionales diversos criterios en cuanto a la edad. En el ámbito internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño fija como límite la edad de 18 años; en el artículo 1 se dice que "se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". Sin embargo, especialmente en lo referente al tema del trabajo infantil, la Convención no establece los 18 como edad mínima para trabajar y hace falta una referencia complementaria a la norma internacional establecida por la Organización Internacional del Trabajo a fin de determinar la edad a ese respecto. En virtud del Convenio N° 138 de la OIT la edad mínima es la de 15 años, con posible reducción a los 14 en los países en desarrollo. A escala nacional, especialmente en los países que no se han adherido a este Convenio, el criterio de edad no es uniforme. No es éste más que uno de los muchos ejemplos de la elasticidad del criterio de la edad.

9. También el concepto de "venta" es problemático. Cualquiera que haya estudiado derecho en los principales sistemas jurídicos del mundo puede probablemente determinar las diferencias de enfoque de los altibajos en la consideración de los contratos mercantiles. Las obligaciones contractuales nacen de modo diverso en los sistemas de derecho civil y en los de common law. La dificultad la agrava además la cuestión suscitada por una

organización no gubernamental sobre si la venta se aplica sólo a los casos en que alguien vende un niño a otra persona (comprador), como cualquier otro objeto de consumo, o si también incluye: a) las situaciones en las que se transfiere un niño a otra persona a cambio de una suma de dinero o de otros beneficios que no constituyen el "precio" del niño, pero que no obstante son beneficios injustificados (por ejemplo, una gratificación); b) las situaciones en las que se arrienda un niño a otra persona, por ejemplo con fines de explotación sexual o de explotación de su fuerza de trabajo, cuando la cantidad pagada no es de ningún modo proporcional al "trabajo" que el niño debe realizar; c) las situaciones en que se retiene a un niño hasta que sus padres o tutores satisfacen una obligación financiera. (Véase el documento E/CN.4/Sub.2/AC.2/1989/8/Add.1, pág. 2.)

10. A juicio del que suscribe, no hay que analizar con un criterio exageradamente legalista lo que constituye una venta. La clave está en la explotación del niño, que por lo general presupone la actuación de un tercero que se beneficia del niño al violar sus derechos.

11. ¿Qué caracteriza la venta de niños? También en este caso cabe una divergencia de interpretaciones. Según un documento de las Naciones Unidas, se mencionan tres situaciones: la venta de niños para su adopción; la venta de niños para trabajos forzados; la venta de niños para la prostitución (E/CN.4/Sub.2/1987/28, pág. 5). Otra organización no gubernamental (la Federación Abolicionista Internacional, informe del Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud, 1989, pág. 2), adopta un criterio más amplio con la siguiente enumeración: a) la venta de niños para la adopción y el matrimonio; b) la venta de niños para la prostitución y la explotación sexual; c) la venta de niños para la pornografía; d) la venta de niños para mano de obra barata y en régimen de servidumbre; e) la venta para la mendicidad, el robo y otras actividades delictivas; f) la venta de niños para el trasplante de órganos.

12. En el Seminario internacional sobre el trabajo infantil y la trata y la venta de niños celebrado en Siracusa en septiembre de 1990 (organizado por Defensa de los Niños-Movimiento Internacional (DNI) y la Comisión Internacional de Juristas (CIJ)), el Grupo de Trabajo sobre la trata y la venta de niños se ocupó sobre todo de las adopciones en otro país, mientras que el Grupo de Trabajo sobre trabajo infantil enumeró 12 categorías de ese trabajo, a saber: conflictos bélicos; actividades delictivas propias de adultos; trabajos forzados de niños secuestrados; servidumbre por deudas; trabajo en el sector no organizado; trabajo en el sector organizado; prostitución, pornografía y explotación sexual del niño; matrimonios forzados; niños inválidos en la mano de obra; trabajo doméstico; régimen de aprendizaje y trabajo bajo la dirección de la familia.

13. Evidentemente el concepto se presta a una interpretación lata o rigurosa. Por otra parte, si bien las nociones de "venta de niños", "prostitución infantil" y "pornografía infantil" se entrecruzan considerablemente, el primer elemento es más amplio y puede abarcar más categorías, por ejemplo, la adopción y el tráfico de órganos.

14. La labor del Relator Especial es algo ardua por el limitado tiempo disponible para llevar a cabo las indagaciones básicas y no va a ser posible examinar todos los ejemplos que se detallan en el proyecto de informe. Por el

momento se sugiere que el informe se limite al tema de la adopción, a aspectos del trabajo infantil (especialmente el trabajo en régimen de servidumbre), a la prostitución infantil y a la pornografía infantil y el trasplante de órganos (teniendo en cuenta la reciente iniciativa al respecto de la Organización Mundial de la Salud (OMS)). Las perspectivas nacionales son distintas de las multilaterales y vienen a completar el artículo 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño cuando dice que: "los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma".

II. VENTA DE NIÑOS

A. Adopción

15. Muchas administraciones locales han favorecido la adopción de niños a lo largo de los años para facilitar la cesión de los niños por sus padres biológicos a sus padres adoptivos. Este ha sido un método tradicional de encontrar un hogar supletorio para el niño en aquellos casos en que los padres no podían o querían ocuparse de él. Sin embargo, especialmente a partir del decenio de 1950 en que se popularizó la adopción de huérfanos de guerra del Asia, surgió la amenaza del tráfico mercantil entre diversos países, especialmente por la afluencia de niños del Asia y de Sudamérica, Europa y América del Norte. Como se hace notar en el informe de Siracusa:

"Todo eso ha llevado a una "demanda" estructural de niños en el mundo industrializado y a una "oferta" igualmente estructural de niños en los países en desarrollo, y a la búsqueda de candidatos a la adopción en el mundo en desarrollo. Hasta cierto punto el sector se ha mercantilizado prestándose a diversos abusos. Las agencias de adopción relacionadas con el sector mercantil en algunos países han proliferado con el único fin de facilitar la adopción en otro país basada en programas de carácter lucrativo. Con ello se tiende a hacer caso omiso de las causas profundas de la adopción, que pueden deberse a la pobreza y al abandono en el país de origen; lo único que se tiene en cuenta es el factor de la demanda en el país adoptivo.

...

La novedad está en que la trata y la venta se vinculan con la práctica de adopción de niños en sus propios países y, sobre todo, en la adopción en otro país. Los conductos para el traslado de niños adoptados en otro país suelen ser clandestinos e ilegales. Hay también una zona de penumbra en la que la entrada aparentemente legal de un niño en un país donde se le adopta se enturbia con prácticas ilícitas o dudosas en el país de origen. Esto lo agravan las adopciones independientes o privadas por las que los futuros padres adoptivos prescinden de los organismos oficialmente reconocidos y emplean sus propios métodos." (Informe del Seminario internacional sobre la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, con referencia especial a la explotación del trabajo infantil, al trabajo en régimen de servidumbre y a la trata y la venta de niños, 1990, DNI/CIJ, páginas 15 a 16 del texto inglés.)

16. Precisamente por esa posibilidad de abusos, hay que establecer salvaguardias que protejan al niño. El artículo 21 de la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que la adopción sea autorizada por las autoridades competentes; que se investigue la adopción en el país de origen antes de que el niño sea adoptado en otro país ("subsidiariedad") y que se adopten medidas contra "beneficios financieros indebidos". Por otra parte, hay que prestar atención a medidas referentes a las causas profundas, tales como la pobreza que pueda aquejar a los padres legítimos. Estos factores concuerdan con la labor de la Conferencia de Derecho Privado Internacional de La Haya que ahora redacta una nueva convención internacional sobre adopciones en otro país. X

B. Trabajo infantil

17. Hay mucha documentación sobre el tema del trabajo infantil, especialmente gracias a los esfuerzos de la OIT, de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales. El fenómeno es vasto y es difícil hacer coincidir las diversas cifras que se calculan al buen tuntún. Las Naciones Unidas disponen de un informe de A. Boudhiba sobre la explotación del trabajo de los niños, presentado en 1982 (E/CN.4/Sub.2/479).

18. Como se indicó anteriormente, hay muchas clases de trabajo infantil y una de las tareas del informe que ha de presentarse a fines de 1991 será la de abordar su análisis con realismo.

19. Una deficiencia evidente a este respecto es la ubicuidad legislativa, especialmente la presunción de que las leyes de por sí van a erradicar la explotación de la mano de obra infantil. Existe un cúmulo de leyes a escala internacional y nacional, que fluctúan entre la necesidad de eliminar el trabajo infantil y la necesidad de reglamentarlo. Ambos enfoques han tropezado con el obstáculo de la impotencia a la hora de aplicar la ley, ya que las situaciones de explotación suelen darse en el sector no oficial que es relativamente invisible y está al margen de la ley. Como hace notar una publicación de la OIT:

"... el criterio jurídico ha resultado insuficiente para afrontar los problemas de América Latina, y en estos últimos años ha llegado casi a la impotencia ante la generalización de la pobreza. Por este motivo, hay quienes han puesto en tela de juicio la conveniencia de aplicar rigurosamente la ley; en ausencia de una situación de pleno empleo, de salarios mínimos ajustados a la realidad y de programas de bienestar social adecuados, la prohibición del trabajo infantil podría contribuir únicamente a aumentar los sufrimientos de muchos millones de familias." (A. Bequele y J. Boyden (eds.), La lucha contra el trabajo infantil, OIT, 1988, pág. 143.)

20. Por mucha comprensión que se tenga para con ese punto de vista, la ley es necesaria en esta materia. Sin embargo, no se la debe promulgar en un vacío, sino que requiere toda una serie de actuaciones sociales, económicas, políticas y presupuestarias que refuercen la ley de modo que sea un medio para un fin y no un fin en sí misma.

21. Este defecto subyacente se ha mantenido hasta ahora; las intervenciones han sido más bien escasas y tardías. ¿Basta con establecer una edad mínima para el trabajo infantil cuando es la familia la que empuja al niño a trabajar? ¿Qué asistencia social o qué subvención hay para que los padres no tengan que mandar al niño a trabajar y lo animen a ir a la escuela? ¿Qué interés puede tener la escuela para el niño o para los padres cuando apenas hay en casa qué comer? Cabe preguntarse también si se ha catalizado al sector privado para presionar colectivamente en el sentido de evitar abusos. ¿Se han establecido las suficientes relaciones con los posibles infractores para impedir abusos, por la "zanahoria" o por el "palo"?

22. Aunque de hecho todos los sistemas tienen leyes sobre trabajo infantil, muchos carecen aún de leyes sobre seguridad social y subsidios para las familias y para los niños. Aunque las leyes tratan de castigar a los infractores, parecen olvidar que también hacen falta incentivos para que los empleadores se desinteresen de emplear trabajo infantil. Una ley que proscriba en teoría el trabajo infantil puede no ser otra cosa que una confusión de la realidad con el deseo. Lo que hace falta es un enfoque interdisciplinario que combine leyes, criterios de actuación y actividades prácticas con las consignaciones presupuestarias adecuadas y los pertinentes catalizadores (familias, niños, empleadores, órganos estatales y organizaciones no gubernamentales), para lograr una intervención sostenida.

C. Trasplante de órganos

23. Acaso el problema más insidioso que se ha planteado en la escena internacional en los últimos años es del trasplante de órganos de niños. ¿Se venden niños con este fin? Abundan los rumores y asimismo las denegaciones. En un informe de la OMS correspondiente a 1990 se señala lo siguiente:

"Desde sus inicios, los trasplantes han tropezado con la escasa disponibilidad de órganos. La oferta ha sido siempre inferior a la demanda, razón por la cual en numerosos países se han ido elaborando procedimientos y sistemas destinados a aumentar la oferta. Hay bastante fundamento para decir que esa escasez ha hecho que aumente el tráfico comercial de órganos humanos, sobre todo de donantes vivos no emparentados con los receptores. Existen elementos de prueba de la existencia de esa clase de tráfico en los últimos años y se teme que haya podido haber tráfico de seres humanos en relación con ello." (Trasplante de órganos humanos, ED 87/12, 19 de noviembre de 1990 OMS, pág. 4.)

24. Cualesquiera que sean las circunstancias de cada caso, se piensa que hacen faltas salvaguardias que protejan al niño de esa amenaza. A este respecto interesa hacer notar que la OMS se ha ocupado resueltamente del problema. En la actualidad procede a elaborar una serie de principios rectores sobre el trasplante de órganos humanos que tienen importancia inmediata para los niños, tales como los siguientes:

"No deberá extraerse ningún órgano del cuerpo de un menor vivo para fines de trasplante. En la legislación nacional podrán admitirse excepciones en el caso de tejidos regenerables.

El cuerpo humano y sus partes no podrán ser objeto de transacciones comerciales. En consecuencia, deberá prohibirse el pago o el cobro de un precio (incluida cualquier otra compensación o recompensa) por los órganos.

Las personas o servicios que participen en procedimientos de trasplante de órganos no deberán percibir una remuneración superior a los honorarios que estaría justificado percibir por los servicios prestados." (Trasplante de órganos humanos, *supra*, pág. 5.)

25. Independientemente del valor que tengan esas normas de orientación, mucho dependerá de las leyes, medidas y criterios de actuación a escala nacional y transnacional para impedir abusos e identificar a los culpables. Una vez más, si las causas profundas guardan relación con las necesidades familiares y los desniveles sociales, no bastará con un enfoque puramente legal, sino que habrá que adoptar un conjunto más amplio y completo de estrategias.

III. PROSTITUCION INFANTIL

26. La prostitución infantil es un fenómeno mundial, especialmente evidente en el mundo en desarrollo, debido en parte a las privaciones generalizadas que inducen a los padres a vender a sus hijos o a impulsarlos a ese comercio. Se manifiesta de muchas maneras. Como señala un comentarista (H. W. J. Breys, 1989, Report on the Sexual Exploitation of Children and Young Persons, Council of Europe, páginas 12 y 13) la prostitución infantil está vinculada a la servidumbre por deudas, a los matrimonios forzados, a la venta de niños, al turismo sexual y a los niños callejeros. Los niños huidos o expulsados de sus casas suelen acabar en la prostitución. En el caso de las niñas, pueden verse empujadas a abrazar esa profesión por discriminaciones basadas en el sexo, combinadas con determinadas prácticas culturales tales como la elevación de las niñas desde una edad muy tierna a la categoría de "diosas del sexo". El problema lo ha agravado el turismo sexual, que ha hecho aumentar el número de pedófilos y de niños prostituidos. La propia prostitución sólo está a un paso de otras tentaciones trágicas como las drogas y la pornografía.

27. Aunque la posibilidad de legalizar o no la prostitución de adultos sea materia de debate, no lo es en absoluto por lo que se refiere a los niños; los niños no deben prostituirse por ningún motivo, ya que esto redundaría en perjuicio de su salud, y es un atropello de sus derechos. La aparición del SIDA y la cifra en aumento de niños afectados por esa enfermedad, constituyen otro urgente grito de socorro.

28. Son múltiples las leyes nacionales e internacionales sobre el tema. Lo más reciente es la Convención sobre los Derechos del Niño, en cuyo artículo 34 se establece que:

"Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

...

b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales."

29. Una vez más cabe preguntarse en qué medida las leyes son eficaces para impedir o remediar la prostitución infantil. El reto es análogo al que se plantea en el contexto del trabajo infantil, del que la prostitución infantil puede considerarse parte; no basta con unas leyes que prohíban, supriman o regulen el problema. Hay que adoptar medidas más amplias no sólo para las niñas y los niños en la trata, sino también para sus familias. Dentro de esas medidas convendría igualmente proporcionar facilidades educativas adecuadas, posibilidades de empleo y subsidios sociales.

IV. PORNOGRAFIA INFANTIL

30. Un comentarista incluye en su definición de la pornografía infantil "todo material audiovisual que utilice a los niños en un contexto sexual". (Report on the Sexual Exploitation of Children and Young Persons, *supra*, página 17.) El servicio de aduanas de los Estados Unidos aporta la explicación siguiente: "la representación visual de un menor de 18 años en un acto sexual explícito, real o simulado, o la exhibición obscena de las partes pudendas".

31. Si bien cabe discutir en qué medida ha de prohibirse la pornografía de adultos, tal discusión no es admisible en el caso de la pornografía infantil; los niños no deben ser sus víctimas, dado sobre todo que el perjuicio consiguiente es tanto físico como psicológico. La cuestión se ha complicado con los progresos de la tecnología y la difusión de material de vídeo que puede incrementar con rapidez la producción y difusión transnacional de pornografía. Desde otro punto de vista, no abunda la información sobre los rasgos psicológicos de los clientes que, de conocerse, podrían influir en el proceso de rehabilitación.

32. Naturalmente, hay una serie de leyes vigentes que prohíben y/o regulan la producción y la venta de pornografía, aunque no existe la tendencia a castigar la mera posesión de material pornográfico. La Convención de los Derechos del Niño toca el tema en el apartado c) del artículo 34, en cuya virtud los Estados Partes se comprometen a impedir la explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos. Algunos países tienen leyes especiales sobre la pornografía infantil, pero otros no. En efecto, las disposiciones generales del derecho penal nacional pueden aplicarse a la prohibición de la pornografía infantil si existe la suficiente "voluntad" política y jurídica. Sin embargo, la cuestión está en la eficacia de esas leyes. Una vez más se plantea la posibilidad de otras acciones al margen de la ley, dentro de la perspectiva ya aludida.

V. CAUSALIDAD

33. En todos los sectores la preocupación predominante es la causalidad. Si no se identifican las causas profundas, ¿cómo va a elaborarse una estrategia amplia y completa para impedir que se planteen esos problemas? Otra prevención más es que gran parte de la legislación vigente persigue poner remedios en lugar de enfrentarse con las causas profundas.

34. De sobra son conocidas algunas de las causas de la explotación infantil. El hilo conductor es la pobreza. Sin embargo, hay más cosas de las que surgen a primera vista. La fragmentación de la familia, complicada con la migración, la ruptura y la desintegración familiares ejercen una presión desapoderada sobre el niño. Consecuencia posible es el maltrato del niño; está archidemostrado que muchas prostitutas infantiles proceden de ese ambiente. La discriminación por motivo de sexo también es patente, pues pone en desventaja a la niña, por ejemplo, en el cuadro familiar donde se concede preferencia a los niños a la hora de ir a la escuela. Esto se complica con prácticas culturales tales como el criterio persistente en algunas sociedades de que los niños son propiedad de los padres y la aceptación social aparente de la prostitución y la pornografía. Otro factor, poco perfilado, es el de la mentalidad del cliente. Esa mentalidad está condicionada por una tara psicológica, y no basta con leyes punitivas para modificársela.

35. Por otra parte, hay elementos criminales que procuran explotar al niño, tales como proxenetas o sindicatos, empleadores sin escrúpulos o subcontratistas, agentes y logreros, en colusión a veces con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. También están los consumidores y los clientes a quienes no les importa por qué procedimientos disfrutaran de los productos. El ciclo vicioso lo agrava la pasividad: cerrar los ojos y aceptar el hecho consumado, especialmente si va a costar mucho dinero cambiar todo eso. He aquí por qué una causa puede convertirse en consecuencia y viceversa.

36. Dentro de esta dialéctica cabe preguntarse si las leyes, los criterios de actuación y las medidas tienen un carácter más activo que reactivo. Cabe hacerse una pregunta sencilla, por ejemplo. Disponemos de leyes por las que se castiga a los proxenetas, ¿pero tenemos leyes para ayudar a las familias necesitadas prestándoles el apoyo socioeconómico necesario para que no tengan que vender sus hijos al comercio de la carne, o para que después de haberlos vendido, los recuperen y los reintegren en el ambiente familiar? Si hay leyes, ¿se dispone también de medidas prácticas, de programas y de presupuestos? ¿O bien están las autoridades más interesadas en saldar el servicio de la deuda nacional con las instituciones financieras internacionales? ¿Se orientan más hacia la obtención de divisas fuertes del turismo y de la exportación de productos, sin parar mientes en la explotación del niño? ¿Hasta qué punto participa la comunidad en la prevención y la solución de esos problemas?

37. Por otra parte, en lo referente a las prácticas culturales, es evidente que las leyes no bastan para superar creencias seculares. Esto lleva consigo un distinto proceso de socialización con un mayor acceso a la educación y a la información. Exige un empleo imaginativo de los medios de difusión y de la participación comunitaria en la impugnación de tabúes y prejuicios fuertemente arraigados. Estos elementos sientan la premisa de que si realmente se ha de prevenir o remediar los problemas de la venta de niños, las estrategias han de tener como punto de partida la localización de las causas profundas, el reconocimiento de la existencia de los problemas y la adopción de las pertinentes medidas multifacéticas y a largo plazo con la oportuna dotación presupuestaria para llevarlas a cabo. Las causas no aparecen de improviso y no van a desaparecer de la noche a la mañana.

VI. PANORAMA INTERNACIONAL Y CONTEXTO NACIONAL

A. Panorama internacional

38. En esta coyuntura, conviene plantear tres preguntas fundamentales sobre el panorama internacional:

- a) ¿Cuál es el marco legislativo de la cuestión de la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil?
- b) ¿Existe un criterio de actuación y un programa de actividades con las correspondientes consignaciones presupuestarias?
- c) ¿Cuáles son los catalizadores que impulsan a la adopción de medidas?

39. La primera pregunta planteada suscita un gran número de tratados y declaraciones internacionales sobre el tema. El último en el tiempo, que menciona la venta de niños con inclusión de la adopción con fines comerciales, la prostitución infantil y la pornografía infantil, es la propia Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención tiene sus antecedentes en numerosos tratados que datan de la primera parte del presente siglo, con inclusión de diversas convenciones contra la esclavitud, las convenciones contra la venta y la trata de mujeres (tales como el Convenio de 1949 para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena), los propios convenios de la OIT sobre edad mínima para el trabajo infantil y los trabajos forzados, y el Convenio Internacional de 1923 para la represión de la circulación y el tráfico de publicaciones obscenas. Estos convenios o convenciones han de situarse en el contexto de todos los demás instrumentos vigentes de derechos humanos con inclusión, entre otros, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, de los Pactos de 1966 y de las diversas convenciones en materia de derechos de la mujer, iniciativas regionales inclusive.

40. En este informe provisional no se trata de examinar detalladamente esos instrumentos pues no se dispone de espacio ni de tiempo, pero conviene hacer notar que el marco legislativo ya existe. Cabe incluso añadir que muchas de las leyes internacionales esgrimen el "palo" y reglamentan o prohíben ciertas prácticas. Por otra parte, tienden a orientarse hacia la protección del niño y al castigo del explotador.

41. El hecho de que exista ese marco legal no quiere decir que esté libre de trampas y lagunas. Entre otros defectos hay que señalar lo anticuado de algunos de los instrumentos, la escasez de adhesiones y la inaplicación de las normas por los Estados adheridos. También es tentador deducir que en esas leyes no se explora el elemento de "zanahoria" que puede también hacer falta para modificar los usos locales, a saber, incentivos en forma de ayuda y asistencia al desarrollo e industrialización responsable. Por otra parte, tampoco se adoptan mecanismos preventivos de las causas profundas anteriormente enumeradas; por ejemplo, ¿qué convenciones procuran establecer las amplias medidas sociales necesarias para ayudar a las familias indigentes?

42. En lo que se refiere a medidas decisorias, hay muchas declaraciones de principios de actuación y se ha pasado ahora a adoptar más medidas preventivas. Esto no se limita a la adopción de estrategias orientadas hacia el niño, sino que también se aplica al desarrollo de otras vidas relacionadas con las del niño, especialmente las de los miembros de su familia. Hace falta no sólo voluntad política sino también voluntad social y una adjudicación a largo plazo de recursos.

43. Una de las declaraciones de principios más recientes en este sentido ha sido la Declaración Mundial y el Programa de Acción sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, aprobados por los Jefes de Estado en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia celebrada en septiembre de 1990. El Programa de Acción propone varias metas que hay que alcanzar durante el próximo decenio, tales como la reducción de la mortalidad infantil y la protección necesaria a los niños en circunstancias especialmente difíciles. Más especialmente en el marco de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud tiene en cuenta en su programa de acción sobre la venta de niños estrategias tanto preventivas como correctivas. Se espera que los Estados respondan facilitando los datos que les pide ese programa. Las iniciativas del UNICEF a escala internacional y nacional se dirigen cada vez más hacia los niños en circunstancias difíciles, con inclusión de aquellos sobre los que versa el presente informe.

44. Aunque ya se ha mencionado el marco teórico y las medidas correlativas, unas de las cuestiones permanentes es la de sostener la iniciativa y establecer un sistema de relaciones entre los principales catalizadores. Esto tiene consecuencias financieras, por una parte, y requiere la colaboración entre diversos Estados y organismos por la otra. Los catalizadores han de tener más amplitud que las diversas instituciones de las Naciones Unidas que se despachan por órganos de derechos humanos. Una función decisiva corresponde a entidades financieras mundiales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la amplia gama de organismos de desarrollo tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Tampoco hay que olvidarse de otros organismos que guardan relación recíproca con los posibles explotadores de niños, por ejemplo, en casos de turismo sexual, la Organización Mundial del Turismo es un catalizador fundamental para evitar abusos. Esto se relaciona estrechamente con los organismos y programas de ayuda regional y bilateral, que pueden aportar las iniciativas necesarias para modificar las prácticas vigentes.

45. Por otra parte, hace falta una aplicación más rigurosa de la ley y de las sanciones correspondientes. Esto depende en gran parte en las medidas encaminadas a desenmascarar y aprehender a los culpables. Es importante la labor a escala internacional de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, concretamente la INTERPOL. La INTERPOL dispone ahora de un programa modelo de prevención del delito que guarda relación con la explotación del niño. También distribuye un cuestionario a los Estados para que aporten datos y cifras sobre delitos perpetrados contra menores. A escala regional y bilateral queda también mucho por hacer. Una iniciativa bilateral reciente en Asia es por cierto el intercambio de listas de pedófilos entre los países para identificar a los que han sido deportados por abusos cometidos contra niños.

46. La infatigable labor de las organizaciones no gubernamentales a escala internacional debería reconocerse como complemento fundamental en todas las cuestiones mencionadas. Frecuentemente, gracias a esas iniciativas el sistema de organismos de las Naciones Unidas y los Estados han emprendido programas y adoptado medidas, y han acelerado con su seguimiento el ritmo de las actividades.

B. Contexto nacional

47. El contexto nacional puede también medirse por las tres preguntas siguientes:

- a) ¿Cuál es el marco legislativo en la cuestión de la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil?
- b) ¿Existe un marco político y un programa de acción con la consiguiente consignación presupuestaria?
- c) ¿Cuáles son los catalizadores que han impulsado a adoptar medidas?

48. La primera pregunta plantea una realidad patente y es que en muchos países ya hay leyes que versan sobre el tema de referencia. Sin embargo, no siempre se aplican esas leyes, por insuficiencia de inspectores laborales y por ineficacia de la policía. Las leyes tienden a corregir más que a prevenir (en forma de subsidios sociales para evitar la disolución de las familias). Procuran aplicar sanciones, pero no exploran lo suficiente la cuestión de los incentivos para el cambio. Especialmente en los Estados federales, existe el problema de que las leyes federales requieren la cooperación de los diversos Estados para su ejecución a nivel provincial; su espíritu tiene que divulgarse entre la población local a los niveles más insignificantes. Por desgracia, las estrategias no tienen nada que ver muchas veces con el marco socioeconómico, con prácticas seculares de "piadosos deseos" que no van a desaparecer sin otras medidas.

49. Por esta razón, al examinar el marco legislativo, es preciso enumerar las políticas, los programas y los presupuestos inherentes a las medidas necesarias para abordar las causas profundas. En muchos países en desarrollo, existe un plan nacional de desarrollo económico y social que suele tener una duración de cinco o seis años y guarda relación inmediata con los derechos de los niños, especialmente en lo que respecta a las consignaciones presupuestarias. Muchos países disponen también de planes especiales de fomento para el niño, en los que se establecen aspiraciones y objetivos. Por loable que sea la "voluntad" surgida de esos planes, hay que prestar mayor atención a su aplicación efectiva mediante programas de acción combinados con participación comunitaria. En muchos países muy afectados por el problema de la explotación del niño se carece aún de subsidios familiares y de un programa orientado a la familia con un apoyo presupuestario de larga duración. Lo triste es que el dinero que se emplea en compra de armas e industrialización supera con harta frecuencia el que se invierte en desarrollo social, especialmente el desarrollo del niño y de la familia.

42. En lo que se refiere a medidas decisorias, hay muchas declaraciones de principios de actuación y se ha pasado ahora a adoptar más medidas preventivas. Esto no se limita a la adopción de estrategias orientadas hacia el niño, sino que también se aplica al desarrollo de otras vidas relacionadas con las del niño, especialmente las de los miembros de su familia. Hace falta no sólo voluntad política sino también voluntad social y una adjudicación a largo plazo de recursos.

43. Una de las declaraciones de principios más recientes en este sentido ha sido la Declaración Mundial y el Programa de Acción sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, aprobados por los Jefes de Estado en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia celebrada en septiembre de 1990. El Programa de Acción propone varias metas que hay que alcanzar durante el próximo decenio, tales como la reducción de la mortalidad infantil y la protección necesaria a los niños en circunstancias especialmente difíciles. Más especialmente en el marco de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud tiene en cuenta en su programa de acción sobre la venta de niños estrategias tanto preventivas como correctivas. Se espera que los Estados respondan facilitando los datos que les pide ese programa. Las iniciativas del UNICEF a escala internacional y nacional se dirigen cada vez más hacia los niños en circunstancias difíciles, con inclusión de aquellos sobre los que versa el presente informe.

44. Aunque ya se ha mencionado el marco teórico y las medidas correlativas, unas de las cuestiones permanentes es la de sostener la iniciativa y establecer un sistema de relaciones entre los principales catalizadores. Esto tiene consecuencias financieras, por una parte, y requiere la colaboración entre diversos Estados y organismos por la otra. Los catalizadores han de tener más amplitud que las diversas instituciones de las Naciones Unidas que se despachan por órganos de derechos humanos. Una función decisiva corresponde a entidades financieras mundiales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la amplia gama de organismos de desarrollo tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Tampoco hay que olvidarse de otros organismos que guardan relación recíproca con los posibles explotadores de niños, por ejemplo, en casos de turismo sexual, la Organización Mundial del Turismo es un catalizador fundamental para evitar abusos. Esto se relaciona estrechamente con los organismos y programas de ayuda regional y bilateral, que pueden aportar las iniciativas necesarias para modificar las prácticas vigentes.

45. Por otra parte, hace falta una aplicación más rigurosa de la ley y de las sanciones correspondientes. Esto depende en gran parte en las medidas encaminadas a desenmascarar y aprehender a los culpables. Es importante la labor a escala internacional de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, concretamente la INTERPOL. La INTERPOL dispone ahora de un programa modelo de prevención del delito que guarda relación con la explotación del niño. También distribuye un cuestionario a los Estados para que aporten datos y cifras sobre delitos perpetrados contra menores. A escala regional y bilateral queda también mucho por hacer. Una iniciativa bilateral reciente en Asia es por cierto el intercambio de listas de pedófilos entre los países para identificar a los que han sido deportados por abusos cometidos contra niños.

50. El tema de los catalizadores tiene otro sentido además y es que precisamente por la amplitud del problema de la explotación del niño, nunca basta con las iniciativas de los gobiernos. Este problema requiere la intervención de organizaciones no gubernamentales y grupos comunitarios, con inclusión de los grupos de niños y los medios de difusión, encargados de vigilar el cumplimiento de los derechos del niño. Aunque en muchos planes de los gobiernos se reconoce la importancia de esas entidades, la realidad puede ser distinta. Por ejemplo, si bien los incentivos a la inversión en forma de reducción de impuestos están al alcance de los grupos industriales, son mucho menos asequibles a aquellas entidades que realizan "inversiones sociales" tales como actividades relacionadas con la infancia. Un ejemplo de esto lo constituye el caso de un país en desarrollo en el que las autoridades están dispuestas a reducir los aranceles de los automóviles nuevos importados por los inversionistas extranjeros que aporten grandes cantidades de numerario al sector industrial del país, pero en cambio no están dispuestas a eximir de ese arancel a una organización no gubernamental que se ocupa de la infancia y desea importar autos de segunda mano (regalados por amigos de otros países) para utilizarlos en programas de fomento rural.

51. En otro sector, se ha estudiado poco la colaboración con grupos que pueden ejercer una presión prestigiosa sobre individuos que podrían abusar de los niños. En el caso del trabajo infantil, convendría saber si se ha establecido contacto con el sector industrial y con los sindicatos para inspeccionar esas industrias pequeñas que tienden a utilizar mano de obra infantil. ¿Podría ese sector elaborar su propio código voluntario de conducta para proteger a los niños y expedir "certificados negativos de explotación infantil"? En los casos de adopción, las agencias tradicionales de adopción necesitan ampliar su labor para examinar las causas profundas del abandono de los niños en lugar de reducirse al proceso de la adopción exclusivamente. En la zona tenebrosa del trasplante de órganos, ¿en qué medida se ha establecido un diálogo con agrupaciones y asociaciones médicas? En lo referente a la prostitución y a la pornografía infantil, las agrupaciones de consumidores deberían aunarse y propugnar la responsabilidad del consumidor hacia el niño. Los medios de difusión deberían poner en tela de juicio los anuncios y los mensajes que induzcan a la explotación del niño. Sin perjuicio de que con frecuencia se denuncie a las autoridades encargadas de cumplir la ley que están en connivencia con intereses creados, habría que preguntarse si a los elementos sanos de esas autoridades les proporcionamos incentivos tales como una paga mejor, con objeto de contar con aliados eficaces.

52. No acaba aquí la serie de catalizadores. Una premisa fundamental para examinar sus funciones no consiste únicamente en propugnar sanciones contra los infractores, sino también en estudiar incentivos que pueden facilitar la labor de los que tratan de ayudar a los niños y animar a los elementos indecisos o dudosos a optar por la protección del niño en lugar de abusar de él.

VII. REFLEXIONES SOBRE LAS MEDIDAS QUE CABE ADOPTAR

53. Uno de los hilos conductores del presente estudio es la premisa de que, si bien las leyes pueden servir de ayuda, de por sí no son suficientes. Hemos, pues, de explorar la totalidad de los recursos y del personal no sólo

en el marco legislativo sino también en las demás esferas de actividad. Las lecciones que cabe extraer de muchos programas existentes en los países pueden ayudar a convertir las aspiraciones en realidad de un modo sostenido y en un contexto interdisciplinar.

54. También esta perspectiva obstaculiza la elaboración por el Relator Especial del informe definitivo. Actualmente, la mayor parte de la información a la que tiene acceso consiste en documentos y comunicaciones escritas, datos que frecuentemente se conocen de oídas. Para evaluar con exactitud la situación, hay que realizar algunas visitas a diversos países del mundo (de ser preferible con un criterio geográfico equilibrado) para conocer las diversas estrategias y medidas puestas en práctica por el sector gubernamental y por el no gubernamental. Sería muy de agradecer cualquier consejo y ayuda a este respecto.

55. En otro aspecto, convendría reunir más información sobre los diversos problemas planteados anteriormente mediante un cuestionario de amplia distribución. Esto podría completarse con la celebración de consultas regionales para actualizar la información y comparar experiencias.

56. Al elaborar un informe orientado hacia la acción, cabe enumerar los siguientes principios básicos emanados del examen de la información disponible:

- a) **Prevención:** en particular la necesidad de medidas preventivas frente a la explotación del niño con la satisfacción de las necesidades básicas no sólo del niño sino también de la familia, la correlativa ayuda al desarrollo y un proceso de redistribución para reparar privaciones y abusos sociales;
- b) **Protección:** en especial la promulgación y la reforma de leyes y reglamentos que tienen por objeto la protección de los derechos del niño a escala nacional e internacional, como un mejor procedimiento de identificación de los culpables y de aplicación de la ley;
- c) **Recursos:** en especial un mejor acceso a recursos jurídicos y de otro tipo, habida cuenta de que instituciones jurídicas oficiales, tales como jueces, policía y abogados, han de completarse con instituciones parajurídicas o extraoficiales tales como juntas comunales y defensores del pueblo que, pueden contribuir a la salvaguardia de los intereses de los niños en el medio rural;
- d) **Rehabilitación:** en especial, la necesidad de asesoramiento, servicios médicos, laborales y de desarrollo para rehabilitar a las víctimas de la explotación y facilitarles otros medios de vida;
- e) **Intervención:** en particular, la creación de un cuerpo de instituciones y personal responsable, tanto gubernamental como no gubernamental, que intervenga en nombre del niño y de la familia con la asignación presupuestaria correspondiente;
- f) **Participación:** en especial, el reconocimiento de una participación más popular en el proceso de protección del niño, que abarque desde el acceso de los particulares al proceso legislativo hasta la aplicación y evaluación de programas;

- g) Difusión: especialmente el acopio de datos, la educación y la enseñanza de los derechos del niño y la propagación de la protección del niño como una ética cultural generalizada;
- h) Colaboración: en especial el aprovechamiento máximo de las entidades existentes a escala nacional e internacional para contribuir a la protección del niño, en colaboración no sólo con los órganos tradicionales de derechos humanos e instituciones orientadas hacia el niño, sino también con organismos tales como los de financiación y desarrollo y con el sector privado cuyas actividades repercutan en el desarrollo del niño y de la familia;
- i) Alternativas: en especial la elaboración no sólo de sanciones legislativas y de incentivos para la explotación infantil sino también el ejercicio de presión social y de incentivos para modificar los hábitos y pautas culturales de suerte que se amplíe el número de colaboradores en la empresa de ayudar a los niños.

57. Por último, hay que hacer notar que, si bien este informe no se ocupa de casos concretos y de denuncias de abusos, el próximo informe que se presente tratará de esas cuestiones. Ello dependerá en gran medida de los datos que faciliten fuentes gubernamentales y no gubernamentales y se presenten al Relator Especial a lo largo del año. Como consecuencia, es preciso crear una red de contactos y una base de información a escala nacional e internacional que facilite el proceso de recopilación. Una ramificación de este proceso es el desempeño por el Relator Especial de una actividad inmediata consistente en un procedimiento de acción urgente sobre la base de la experiencia acumulada en el sistema de las Naciones Unidas, mediante el cual se agilizarían las medidas de asistencia a las víctimas de la explotación.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

58. Con este informe provisional se ha tratado de hacer un repaso general de las cuestiones fundamentales referente a la venta de niños, a la prostitución infantil y a la pornografía infantil. Las dificultades de terminología señaladas han de influir en los parámetros de la labor emprendida. Se propone a título de prueba que se estudien con mayor detenimiento las siguientes definiciones en el futuro informe que se proyecta: adopción con fines mercantiles, aspectos del trabajo infantil, trasplante de órganos, prostitución infantil y pornografía infantil. Esas definiciones se completarán con descripciones de casos y ejemplos concretos.

59. Aunque tal vez sea prematuro formular recomendaciones concluyentes a estas alturas, cabe adelantar algunas recomendaciones provisionales.

60. El alcance del informe más detallado que presente más adelante el Relator Especial está supeditado a realidades tales como el tiempo, los recursos, la información y las pruebas fidedignas de que se disponga, especialmente en casos de denuncia de abusos.

61. Es necesario crear una red de contactos a escala nacional e internacional en los sectores gubernamental y no gubernamental para disponer de una base de información que permita reunir los datos y las pruebas pertinentes sobre los temas mencionados. Por ahora se procede a un inventario de direcciones, que debería ampliarse sin cesar. Se agradecerían sugerencias de todas las procedencias.
62. Aunque el Relator Especial procede a examinar los documentos disponibles, es evidente que si bien se dispone de información de carácter general, hay que allegar pruebas más sustantivas sobre casos concretos. Guarda esta relación con los esfuerzos de los sectores gubernamentales y no gubernamentales, con inclusión de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, en enlace con el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y con el Relator Especial.
63. Las causas profundas del fenómeno se apreciarán tanto mejor cuanto que van a condicionar las reacciones oportunas. Las desigualdades económicas, las privaciones sociales, la desintegración de la familia, el consumismo sin disimulo y la explotación sistemática no son más que algunas de las causas patentes. Hacen falta medidas que vayan más allá de las leyes y los reglamentos para prevenir y eliminar esos factores. La voluntad política y social, las políticas y programas, la ayuda al desarrollo y las consignaciones presupuestarias son algunos de los diversos elementos combinados que hacen falta a largo plazo.
64. Los aspectos transnacionales de la venta de niños, de la prostitución infantil y de la pornografía infantil requieren una mayor identificación no sólo de iniciativas multilaterales, sino también de esfuerzos regionales y bilaterales para hacer frente al problema. Se pide a la comunidad internacional más información sobre disposiciones regionales y bilaterales.
65. Por una parte, es necesario recoger información sobre legislación local y métodos de aplicación de las leyes que influyan en las cuestiones mencionadas desde un punto de vista analítico. Por otra parte, es imprescindible rebasar el marco jurídico y seleccionar una serie de medidas imprescindibles para abordar el problema. Esas medidas están entrelazadas con la prevención, la protección, los recursos y la mayor participación y colaboración de todos los sectores de la comunidad.
66. En este sentido se elabora un cuestionario para colmar las lagunas informativas. Se va a distribuir entre los organismos y el personal competente y se agradecerá una respuesta efectiva.
67. Con objeto de conocer mejor el tema de la venta de niños, de la prostitución infantil y de la pornografía infantil a escala mundial, el Relator Especial tendrá que desplazarse a diversas partes del mundo, de ser preferible según un criterio geográfico equilibrado. De este modo se ampliará la base de contactos y se podrá conocer diversas iniciativas para prevenir y eliminar el problema a nivel nacional. A la vez que esas visitas a los países, pueden organizarse consultas regionales a fin de avivar el interés y fomentar la colaboración.

68. Aunque al Relator Especial le incumbe ante todo crear una base de datos que puedan comunicarse a las Naciones Unidas y demás entidades competentes, cabe elaborar un procedimiento de acción urgente para casos de necesidad, como elemento integrante de las tareas previstas, sobre la base de las prácticas seguidas hasta ahora en el sistema de organismos de las Naciones Unidas.

69. Debería recabarse una mayor colaboración no sólo con estrategias y organismos orientados hacia la niñez, sino también con otros elementos que condicionen la suerte de los niños. Cabe incluir, entre otras cosas, a los padres, a los consumidores, a las asociaciones profesionales, al sector privado, a las organizaciones comunitarias, al personal encargado del cumplimiento de la ley, a las entidades financieras y a los particulares a escala nacional e internacional. La táctica encaminada para hacer frente a los infractores en acto y en potencia, requiere una ampliación de las actividades de prevención y de curación.

70. Varios son los obstáculos señalados en este informe provisional que no sólo guardan relación con los problemas económicos, sino también con los problemas socioculturales, tales como actitudes profundamente arraigadas contra la mujer, la imagen del niño como propiedad de los padres y la aparente aceptación de la explotación sexual en algunas comunidades. No va a bastar nunca con las leyes solas para modificar esos comportamientos. El enfoque educativo y la difusión de información capital para modificar actitudes y comportamientos requiere mayores estímulos no sólo por lo que se refiere a la voluntad política, sino también en el aspecto de las medidas prácticas y de las consignaciones presupuestarias.

71. Aunque está claro que ahora se dispone de sanciones legales en cierta medida contra los abusos a través de estructuras nacionales e internacionales, el proceso de aplicación de esas sanciones deja mucho que desear, por lo que hace falta un mayor compromiso por parte de las instancias pertinentes. Una cuestión conexas consiste en estudiar no sólo el "palo" de que se dispone para castigar a los explotadores, sino también la "zanahoria" destinada a alentar a los organismos y a las personas a mejorar su colaboración.
