

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

Avances y desafíos para prevenir y combatir el abuso y la explotación sexual de menores en línea: Especial referencia a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores

Progress and challenges to prevent and combat online child sexual abuse and exploitation: Special reference to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse

Andreea Marica

VOLUME 20 • N. 2 • 2023
DIGITAL TRANSFORMATION OF MERCOSUR: INFLUENCE AND
COOPERATION WITH THE EUROPEAN UNION

Sumário

EDITORIAL	20
David Ramiro Troitiño e Ignacio Bartesaghi	
CRÔNICA	25
Carina Costa de Oliveira, Bárbara Mourão Sachett, Júlia Schütz Veiga, Luciana Fernandes Coelho, Paulo Henrique Reis de Oliveira e Ana Flávia Barros-Platiau	
DOSSIÊ.....	39
EL MERCADO DE LA UNIÓN EUROPEA, DE ANALÓGICO A DIGITAL. RETOS PARA SU INTERACCIÓN Y DISFRUTE EN EL MARCO LATINOAMERICANO	41
David Ramiro Troitino e Tanel Kerikmäe	
ESTRATEGIAS DIGITALES EN EL MERCOSUR: AGENDAS DIGITALES E IMPLEMENTACIÓN.....	52
Natalia Melgar e Patricia Correa	
DIGITALIZACIÓN DE PYMES EN EL MERCOSUR: EL CASO DE ARGENTINA Y URUGUAY.....	70
Adriana Bonomo-Odizzio, Catherine Krauss-Delorme e Armando Borrero-Molina	
DIGITALIZACIÓN DE PYMES EN EL MERCOSUR: EL CASO DE ARGENTINA Y URUGUAY.....	85
Vandana Singh e Mehak Rai Sethi	
LA DIGITALIZACIÓN EN LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO DEL MERCOSUR: EL CASO DE LA VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR EN URUGUAYCOUNTRIES	104
Natalia Melgar e Natalia De María	
BRECHA DIGITAL Y EDUCACIÓN: UNA COMPUTADORA POR NIÑO EN URUGUAY.....	120
Natalia De María e Ignacio Bartesaghi	
INTELIGENCIA ARTIFICIAL: NUEVAS POSIBILIDADES PARA LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR	137
Celso Cancela Outeda	

ARTIFICIAL INTELLIGENCE: A CLAIM FOR STRICT LIABILITY FOR HUMAN RIGHTS VIOLATIONS ...	150
Lutiana Valadares Fernandes Barbosa	
ARTIGOS.....	160
A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE (LEX SPECIALIS) AO DIREITO DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTADOS	162
Bernardo Mageste Castelar Campos	
OS ATRIBUTOS DA NORMA JURÍDICA APLICADOS AO MODELO DE PRODUÇÃO TRADICIONAL DO DIREITO INTERNACIONAL E O DEBATE SOBRE A SOFT LAW	177
Amina Welten Guerra	
NOVOS DESAFIOS SOBRE A DEFINIÇÃO DE NACIONALIDADE DE EMPRESAS MULTINACIONAIS E O INSTITUTO DA PROTEÇÃO DIPLOMÁTICA.....	194
Vivian Daniele Rocha Gabriel e Sabrina Maria Fadel Becue	
THE UNITED NATION DATA GOVERNANCE: A PANOPTICON AND A CATALYST FOR COOPERATION	207
Varda Mone e CLV Sivakumar	
THE ART OF LEGAL WARFARE: HOW TO DEPRIVE THE AGGRESSOR STATE OF JURISDICTIONAL IMMUNITIES. EVIDENCE FROM UKRAINE.....	227
Anatoliy Kostruba	
UMA EUROPA FORTE E UNIDA?: O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO EUROPEU DE INTEGRAÇÃO À LUZ DA GESTÃO DAS CRISES MIGRATÓRIAS.....	247
Gabriel Braga Guimarães e Ana Carolina Barbosa Pereira Matos	
EL DERECHO HUMANO A LA IDENTIDAD CULTURAL DE LAS MUJERES MIGRANTES EN EL DERECHO INTERNACIONAL: ESTÁNDARES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS	265
Glorimar Alejandra Leon Silva e Juan Jorge Faundes Peñafiel	
A TUTELA DA DIVERSIDADE CULTURAL NO SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS ...	293
George Sarmento Lins Júnior e Laryssa Custódio de França Pereira	

DOS “OLHOS DA LEI” DOMÉSTICA AOS DA COMUNIDADE INTERNACIONAL: CEGUEIRA OU LUCIDEZ DA JUSTIÇA NO DIREITO PENAL INTERNACIONAL?	315
Larissa Ramina e Lucas Silva de Souza	
O ECOCÍDIO PERANTE O ESTATUTO DE ROMA.....	345
Claudia Regina de Oliveira Magalhães da Silva Loureiro	
TRIAL BY BANGLADESH INTERNATIONAL CRIMES TRIBUNAL: JUSTICE DIVULGED OR POLITICAL AGENDA?	377
Niteesh Kumar Upadhyay, Mahak Rathee e Sangeeta Taak	
AVANCES Y DESAFÍOS PARA PREVENIR Y COMBATIR EL ABUSO Y LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE MENORES EN LÍNEA: ESPECIAL REFERENCIA A LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS PARA PREVENIR Y COMBATIR EL ABUSO SEXUAL DE LOS MENORES	392
Andreea Marica	
LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA PERSONA MENOR NACIDA EN SUPUESTOS DE MATERNIDAD SUB-ROGADA.....	420
Waldimeiry Correa da Silva	
MOVILIDAD FORZADA INTERNACIONAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE: REFUGIO, REGULARIZACIÓN Y RECONDUCCIÓN.....	449
Martina Cociña-Cholaky e Juliana Díaz Pantoja	
PROTECTION AND PRESERVATION OF TRADITIONAL CULTURAL EXPRESSIONS & TRADITIONAL KNOWLEDGE IN HANDICRAFT INDUSTRY: ADVOCATING THE NEED FOR A GLOBAL CULTURAL POLICY FRAMEWORK.....	473
Anuttama Ghose e S. M. Aamir Ali	
“SEUS ÚNICOS TESOUROS SÃO PENAS DE PÁSSAROS”: REFLEXÕES JURÍDICAS SOBRE PATRIMÔNIO CULTURAL INDÍGENA BRASILEIRO EM MUSEUS ESTRANGEIROS	500
José Angelo Estrella Faria	
A APLICAÇÃO NACIONAL DA DOUTRINA DA MARGEM DE APRECIÇÃO: A INTERPRETAÇÃO CRIATIVA DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS E OS RISCOS PARA O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.....	529
Paulo Potiara de Alcantara Veloso	

AS FUNÇÕES DA INTERPRETAÇÃO DE SENTENÇA NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....545

Lucas Carlos Lima

TREATY REGIME OF OCEAN FERTILIZATION: GAPS AND SOLUTIONS562

Zahra Mahmoodi Kordi e Masume Gholami Miansarayi

EARLY ACCESS TO A LEGAL ASSISTANCE WITHIN CRIMINAL PROCEEDINGS IN EUROPEAN JURISDICTIONS: “ENGLAND & WALES AS A CASE STUDY579

Bassim Jameel Almusawi

AN ANALYSIS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT TREATY ADOPTION AS DOMESTIC LAWS IN CHINESE JURISDICTION593

Renata Thiebaut

DESPITE COMPLICATED PORTRAITS AND POLICY ORIENTATION: STRUGGLE TO ARTICULATE RIGHT TO EDUCATION BASED ON THE INDONESIA CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS 612

Made Subawa e Bagus Hermanto

Avances y desafíos para prevenir y combatir el abuso y la explotación sexual de menores en línea: Especial referencia a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores*

Progress and challenges to prevent and combat online child sexual abuse and exploitation: Special reference to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse

Andreea Marica**

Resumen

El objetivo de la presente investigación académica se centra en aportar nuevas perspectivas al conocimiento consolidado a través de una reflexión profunda y crítica, para dar respuesta a la pregunta ¿Cuáles son los avances y los desafíos en la prevención y lucha contra el abuso y la explotación sexual de menores en línea en la UE? Para ello se ha puesto especial énfasis en analizar y discutir la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores. Se ha analizado y demostrado la operatividad de una doble terminología al uso. Se ha observado que está en uso la terminología de “pornografía infantil” para el sector público, y de material de abuso sexual de menores para el sector privado. Todo ello acarrea dificultades a nivel jurídico. Se ha realizado una interpretación actualizada del concepto de material de abuso y explotación sexual de menores en línea (CSEM) y de los delitos relacionados. Se ha analizado la importancia de la creación del Sistema de Clasificación del Material de Explotación y Abuso Sexual Infantil en Línea (SCCSEM) que permite priorizar la investigación policial, y del Sistema de Detección de CSEM que conlleva la obligación de actuar para el sector privado. Se ha analizado y destacado la relevancia de EUROPOL en materia de investigación de CSEM y se ha discutido la viabilidad de la creación de una nueva Agencia, concluyendo que no se aprecia que pudiera tener el impacto esperado, dado que no reúne los requisitos imprescindibles que le permitan desarrollar sus funciones como Agencia descentralizada de la UE. Se concluye que sí tendría un inestimable valor operativo si se integraría en la estructura de EUROPOL como Centro Especializado. En lo que respecta a la metodología, se ha optado por el método cualitativo con

* Recibido em 12/05/2023
Aprovado em 31/07/2023

** Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Directora del Máster Universitario en Seguridad y Defensa, Dpto. de Seguridad y Defensa en la Facultad de Derecho y de Relaciones Internacionales
Email: amarica@nebrija.es

perspectiva analítica, por lo que se han verificado teorías y conceptos establecidos, y se han analizado e interpretado aspectos fundamentales del entramado jurídico de la Unión Europea.

Palabras clave: CSEM; SCCSEM; EUROPOL; Centro de la UE para prevenir y combatir el abuso sexual de menores; propuesta de reglamento.

Abstract

The objective of this academic research is focused on providing new perspectives to consolidated knowledge through deep and critical reflection, with the purpose to answer the question: What are the advances and challenges to prevent and combat online child exploitation and sexual abuse? To this end, special emphasis has been placed on analyzing and discussing the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse. The operability of a double terminology in use has been analyzed and demonstrated. The terminology “child pornography” for the public sector, and child sexual abuse material for the private sector has been observed to be in use. All of this leads to legal difficulties. An updated interpretation of the concept of online child sexual abuse and exploitation material (CSEM) and related crimes has been carried out. The importance of the creation of the Online Child Sexual Exploitation and Abuse Material Classification System (SCCSEM) that allows prioritizing police investigation, and the CSEM Detection System that entails the obligation to act for the private sector has been also analyzed. The relevance of EUROPOL in terms of CSEM investigation is highlighted and the feasibility of creating a new Agency is discussed, concluding that it is not appreciated that it could have the desired impact, since it does not meet the essential requirements that allow it to develop its functions as a decentralized Agency of the EU. Likewise, it is concluded that it would have an inestimable operational value if it were integrated into the EUROPOL structure as a Specialized Center. Regarding the methodology, the qualitative method with an analytical perspective has been chosen, and therefore established theories and concepts have been verified, and fundamental aspects of the legal framework of the European Union have been analyzed and interpreted.

Keywords: CSEM; SCCSEM; EUROPOL; EU Centre on child sexual abuse; proposal for a regulation.

1 Introducción

A día de hoy, el firme compromiso de la Unión Europea (en adelante UE) con la protección de la infancia, y específicamente con la lucha para prevenir y combatir los delitos de abuso sexual de menores, ha quedado patente con el entramado de iniciativas, medidas operativas y la creación de un adecuado marco jurídico, traducido todo ello en lo que podríamos considerar respuestas blandas y respuestas duras a esta tipología delictiva. No obstante, aunque se insiste en la necesidad de dar una respuesta firme y contundente a esta lacra, no hay que olvidar que nos enfrentamos a un problema de carácter mundial, que requiere aunar esfuerzos más allá del ámbito nacional o regional, como es la UE. Por ello, la cooperación y la coordinación de las autoridades competentes, los instrumentos, herramientas, organismos y entidades, son factores clave en las propuestas UE que recogen nuevas medidas, tal y como vamos a ver a continuación.

Entre dichas propuestas, se prevé un papel relevante en lo que respecta al nuevo Centro de la UE para prevenir y combatir el abuso sexual de menores (en adelante Centro UE), y que actualmente se encuentra en fase de evaluación y análisis en vista de poder establecer su estructura, funciones e independencia, codependencia o integración en alguno de los organismos o centros UE ya existentes. No obstante, el texto de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores, nos adelanta que, tras realizarse una evaluación de impacto, se ha llegado a la conclusión de que el Centro UE conseguiría responder a los objetivos de su creación, funcionando como Agencia descentralizada e independiente de las existentes, como es EUROPOL.

Es importante señalar que en la UE operan tres tipos de Agencias, clasificadas en tres bloques: las tradicionales o reguladoras, conocidas también como Agencias descentralizadas; las denominadas Agencias ejecutivas de la Comisión; y, como tercer bloque, se enmarcan de forma generalizada los denominados “otros organismos” que, a su vez, se considera que responden al

perfil de Agencias. En lo que es de interés para nuestra investigación académica – el Centro UE como Agencia descentralizada – hay que señalar que la problemática principal reside, tal y como la propia Comisión Europea lo ha reconocido, en la falta de una definición conceptual comúnmente aceptada, así como en una serie de aspectos diferenciadores que tienen un importante impacto tanto en lo que respecta al papel, la estructura y el perfil de las Agencias descentralizadas, y cuyo resultado desemboca en un sistema opaco y dudoso en cuanto a su responsabilidad y legitimidad.¹ Un aspecto que, a primera vista, para algunos autores resulta cuanto menos preocupante, en tanto en cuanto, una de las características que dotan de singularidad a las Agencias descentralizadas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante ELSJ) como EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX, es justamente la capacidad de intervención en acciones de carácter operativo.² No obstante, cabe subrayar que, recientemente, el marco jurídico de cada una de las Agencias anteriormente señaladas ha sufrido una serie de modificaciones para garantizar de forma exhaustiva un correcto sistema del tratamiento de datos personales operativos.

Además de la problemática que despierta la falta de una definición o descripción general de las Agencias – tal y como veremos más adelante en nuestra investigación – es menester resaltar que tampoco existe un marco jurídico explícito que delimite su creación, competencias y funciones. En relación a lo segundo señalado, se considera que se debe a la falta de una “visión unitaria” en lo que respecta al propio Ejecutivo de la Unión, o bien sería consecuencia del vasto abanico de funciones que han recaído en las distintas Agencias UE. Con independencia de cual haya podido ser el detonante, las Agencias UE no actúan en un vacío legal, sino que, tímidamente, encuentran su espacio jurídico, de conformidad con el principio de atribución sobre la base de distintas disposiciones del Tratado de Lisboa.³ En este sentido, las Agencias UE están dotadas de personalidad jurídica, actúan de forma independiente, pero en base

a su instrumento regulador de Derecho derivado⁴, bien sean Directivas o Reglamentos. En este sentido, cabe señalar que la elección de instrumentos de Derecho derivado se debe a la necesidad de evitar la ausencia de uniformidad en la tutela e interés comunitarios, por lo que se opta por las Directivas para armonizar los sistemas penales internos de todos los Estados Miembros.⁵

Ahora bien, las Agencias nacen con un objetivo claro, siendo este el de brindar apoyo en el proceso de toma de decisiones de las Instituciones UE mediante la puesta en común a nivel europeo y nacional de conocimientos técnicos o especializados, ayudando así a consolidar la cooperación entre los Estados Miembros y la UE en diferentes ámbitos políticos de especial importancia.⁶ Y para garantizar su correcto funcionamiento, los mecanismos activados de rendición de cuentas forman parte integral del Tratado de Lisboa, de los reglamentos de creación y funcionamiento de las propias Agencias, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y de la Declaración Común y el PlanTEAMIENTO Común.⁷

Dicho esto, y volviendo a nuestro punto de partida, siendo este el compromiso de la UE con la lucha para prevenir y combatir los delitos de abuso sexual de menores, habría que identificar qué tipo de competencias de actuación recaen en la UE en este ámbito. Teniendo en cuenta la propia naturaleza del proceso de integración, se considera que la propia UE se sustenta en un sistema constitucional común del que nacen sus competencias de actuación, siendo estas en su gran mayoría competencias compartidas⁸ con los propios Estados Miembros.

⁴ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Informe anual sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2021*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AGENCIAS_2021/AGENCIAS_2021_ES.pdf. Acceso en: 02 ago. 2023. p. 12

⁵ BOZA MORENO, E. Delitos contra la libertad sexual: hacia una armonización europea. *Cuadernos de RES PUBLICA en derecho y criminología*, v. 2, p. 9-18, 2023. p. 10.

⁶ JOINT Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies. 19 Jul. 2012. p. 1

⁷ OPINIÓN de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (24.1.2019) para la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas (2018/2114(INI)). 2019. punto 2.

⁸ BENEYTO PÉREZ, J. M.; GIERING, C. *El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos de la Univer-

¹ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: orientaciones para el futuro: COM(2008) 135 final. Bruselas: Agencias Europeas, 2008. p. 7.

² PI LLORENS, M. El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, v. 56, p. 77-117, 2017. p. 82-83.

³ PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas*: 2018/2114(INI). 2019.

No obstante, la singularidad del modelo UE traducido en el Principio de atribución de competencias por parte de los Estados Miembros a través de los Tratados para alcanzar sus objetivos comunes⁹, responde a unas “habilitaciones específicas” para que la UE, a través de sus actuaciones, consiga alcanzar una serie de objetivos en un determinado ámbito, descartando la posibilidad de atribución de competencias por materias, siendo esta una característica de los sistemas federales o *cuasifederales* de base estatal¹⁰. En este sentido, en tanto que no existe un catálogo de competencias claramente definido y recogido en los Tratados, existe la posibilidad de que una competencia originariamente compartida sufra una *mutación genética* y convertirse en exclusiva o *cuasiexclusiva* como consecuencia de una intervención exhaustiva de la UE en un ámbito inicialmente compartido con los EM.¹¹ ¿Podría ser este escenario aplicable al ámbito de la lucha para prevenir y combatir los delitos de abuso sexual de menores en la UE? Definitivamente no, teniendo en cuenta que estas “habilitaciones específicas” recaen en el ámbito del ELSJ, que a su vez se ampara en las competencias compartidas, según el art. 4.j) del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante TFUE) y que necesita la colaboración y el esfuerzo de todos los Estados Miembros para erradicar esta lacra.

Ahora bien, debido a extensión, variedad y diversidad de la fenomenología delictiva del abuso sexual de menores, la presente investigación académica centrará el estudio en el abuso sexual de menores en línea. Y para escenificar la importancia y la inquietud del análisis, es importante poner el acento en el aumento de las denuncias de ciudadanos de distintos países sobre delitos relacionados con el material de abuso y explotación sexual de menores en línea (en adelante CSEM), la comercialización y el consumo de dicho material. En lo que respecta al incremento del consumo, se considera que en parte se debe a que la población en general está pasando más tiempo en Internet, por lo que tanto las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como las ONG,

han notificado un crecimiento de la actividad en línea vinculada a CSEM.¹²

Y para contextualizar el análisis, resulta de crucial importancia, tal y como señala EUROPOL, hacer una diferencia exhaustiva entre la categoría de menores de edad que voluntariamente envían mensajes sexuales o producen y envían material sexualmente explícito autogenerado (SGSEM, por sus siglas en inglés) y aquellos otros, que son forzados y coaccionados a llevar a cabo tales comportamientos. En lo que respecta al primer grupo o categoría, es de suma importancia prestar debida atención empírica en vista de obtener indicadores de perfiles de riesgo y vulnerabilidad en relación al comportamiento que puedan hacerles susceptibles a la coerción y extorsión sexual en línea¹³. Sin minusvalorar la importancia de categoría anteriormente señalada, el objetivo principal de la presente investigación centra el análisis en la categoría de menores obligados y coaccionados a realizar tales comportamientos, poniendo especial énfasis en discutir la propuesta del Reglamento por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores. Con el fin de alcanzar el objetivo principal, se han delimitado dos objetivos específicos: 1). Identificar y analizar los retos y los desafíos jurídicos en la lucha contra el abuso y la explotación sexual de menores en línea; 2). Identificar y analizar los retos y los desafíos a los que se enfrentan las Agencias de la UE en materia de lucha contra el abuso y la explotación sexual de menores en línea.

En definitiva, la presente investigación académica busca aportar nuevas perspectivas al conocimiento consolidado a través de una reflexión profunda y crítica, para dar respuesta a la pregunta ¿Cuáles son los avances y los desafíos en la prevención y lucha contra el abuso y la explotación sexual de menores en línea en la UE? En lo que respecta a la metodología, se ha optado por el método cualitativo con perspectiva analítica, por lo que se han verificado teorías y conceptos establecidos, y se han analizado e interpretado aspectos fundamentales del entramado jurídico a nivel de UE e internacional.

sidad San Pablo-CEU, 2002. p. 12-13.

⁹ Art. 1.1, Título 1. Disposiciones Comunes, Tratado de la Unión Europea.

¹⁰ MARTÍN, Araceli Mangas. *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad*. Zaragoza, 2008. p. 3.

¹¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 6, n. 12, p. 343-391, 2002. p. 348; 357.

¹² INTERPOL. *Riesgos y tendencias en relación con el abuso y la explotación sexual de menores: repercusiones de la COVID-19*. sept. 2020. p. 9.

¹³ EUROPOL. Online sexual coercion and extortion as a form of crime affecting children: law enforcement perspective. *Europol*, 2017. p. 10.

2 Retos y desafíos jurídicos en la lucha contra el abuso y la explotación sexual de menores en línea

2.1 Terminología: un hándicap que urge corregir

En la Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores se señala que “la UE se ha convertido en el mayor centro de pornografía infantil del mundo”¹⁴. Entendemos que – aunque de forma muy desafortunada – lo que se intenta transmitir es la situación extrema a la que nos enfrentamos como sociedad y, por lo tanto, a la urgente necesidad de actuar de manera conjunta para prevenir y combatir el abuso sexual de menores en línea. Ahora bien, en la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, cuyo objetivo reside en señalar una serie de orientaciones políticas generales en materia de protección del ciudadano, se utiliza la terminología – que entendemos como correcta – de abuso sexual de menores. En dicho documento, se indica que “el crecimiento exponencial del material de abuso sexual de menores en línea ha puesto de manifiesto las consecuencias sociales de la evolución de las pautas delictivas”, enmarcando así este fenómeno delictivo dentro de la llamada “ola de ciberdelincuencia”.¹⁵

Las dos Estrategias anteriormente mencionadas datan del 24 de julio de 2020, por lo que resulta incomprensible que un documento específico en materia de protección de menores contra el abuso sexual – como es la Estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores – haga caso omiso de las Orientaciones de Luxemburgo de 2016 sobre el correcto léxico que se ha de emprender para una adecuada y efectiva protección de la niñez. Tal y como reza dicho documento, “la comunicación es de vital importancia en nuestros esfuerzos por respetar, proteger y poner

en práctica los derechos”¹⁶ de los menores, evitando así cualquier terminología que pueda inducir a una mala interpretación, y por consecuencia, “banalizar el abuso y la explotación sexual de niños”¹⁷.

Por lo tanto, mantener en uso la terminología errónea de “pornografía infantil” en la Estrategia UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores, podría, quizás, responder a un ejercicio de “lealtad” con la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 2011 relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil. Dicha Directiva sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, en la que se señalaba que “la pornografía infantil, forma especialmente grave de explotación sexual de los niños, se está desarrollando y extendiendo por medio de las nuevas tecnologías e Internet”, y que “la Unión Europea debe completar el importante trabajo realizado por las organizaciones internacionales”. Pero ello resulta fundamental señalar que la Directiva en vigor reconoce el Convenio de Lanzarote¹⁸ de 2007 como norma internacional más elevada en lo que concierne a la protección de los niños contra la explotación sexual y el abuso sexual. Dicho Convenio ha establecido cuales son los delitos relativos a la “pornografía infantil” y, como más adelante veremos, ha proporcionado una definición de la terminología, señalando que:

se entenderá todo material que represente de forma visual a un niño manteniendo una conducta sexualmente explícita, real o simulada, o toda representación de los órganos sexuales de un niño con fines principalmente sexuales.¹⁹

Apuntamos y hacemos hincapié en las fechas documentales, para poner de relieve la cronología de los avances, pero también de lo que podríamos considerar como “oportunidades perdidas” en materia de lucha contra esta lacra, en lo relacionado a la aplicación de

¹⁴ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores: COM (2020) 607 final. Bruselas, 24 jul. 2020. p. 2.

¹⁵ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad: COM (2020) 605 final. Bruselas, 24 jul. 2020. p. 4.

¹⁶ GRUPO de Trabajo Interinstitucional sobre explotación sexual de niñas, niños y adolescentes 2016, Orientaciones terminológicas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación y el abuso sexuales. 2016. p. 1.

¹⁷ INTERPOL. Terminología apropiada. *Interpol*, [20--?]. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contra-menores/Terminologia-apropiada>. Acceso en: 06 abr. 2023.

¹⁸ CONVENIO del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual. Lanzarote, 25 oct. 2007.

¹⁹ CONVENIO del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual. Lanzarote, 25 oct. 2007

una terminología correcta. En este sentido, es menester recordar que el Parlamento Europeo en su Resolución del 11 de marzo de 2015 sobre la lucha contra los abusos sexuales de menores en línea, señalaba expresamente que es fundamental utilizar una terminología correcta en relación con los delitos cometidos contra los niños, y particularmente en todo lo relacionado con la descripción de imágenes de abusos sexuales de menores, por lo que la terminología de “materiales de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes” ha de reemplazar la errónea de “pornografía infantil”. Como no podría ser de otra manera, observamos la coherencia del Parlamento Europeo en tanto en cuanto las definiciones que encontramos en los instrumentos jurídicos internacionales centran su atención, efectivamente, en el material de abuso y explotación sexual de los niños (CSEM por sus siglas en inglés). En este sentido, se considera?

pornografía infantil todo material que represente de forma visual y por cualquier medio, de un menor o de una persona que parezca menor de edad, adoptando un comportamiento sexual, o inmerso en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o cualquier representación de las partes genitales de un menor o de una persona que parezca menor con fines principalmente sexuales.²⁰

Es importante reflexionar y comprender que el mal uso de la terminología – pornografía infantil – revierte un alto impacto emocional negativo en las víctimas – además del abuso en sí, evidentemente – pero también porque pudiera llegar a:

sugerir la preexistencia del acuerdo por parte de la víctima, legitimando y normalizando así la conducta del abusador; e incluso una asimilación de la misma con la pornografía que refleja actividades sexuales consentidas por parte de los adultos, obviando de esa forma su verdadera naturaleza abusiva.²¹

²⁰ Art.2, letra c) del 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; Art.9.2, del Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia, hecho en Budapest el 23 de noviembre de 2001; Art.20.2 del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual, hecho en Lanzarote el 25 de octubre de 2007; Art. 2, letra c) de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo.

²¹ GONZÁLEZ TASCÓN, M. M. Las imágenes de abusos sexuales a menores a la luz de la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 1/2015. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3. Época, n. 16, p. 87-156, jul. 2016. p. 91.

Por otro lado, es imprescindible señalar que, en lo relacionado a las imágenes, videos o audios que representan actividades reales o no, no existe uniformidad legislativa internacional. Es decir, estamos ante un reto en tanto que:

cuando no existe una definición universal de la llamada <<pornografía infantil >>, las actividades relacionadas están sujetas a la interpretación legislativa de cada país, y, por tanto, en algunos países su definición está recogida expresamente en el Código Penal, por el contrario, en otros no.²²

Consideramos que la UE ha perdido – de nuevo – la oportunidad de corregir el error terminológico, cuando el 24 de marzo de 2021 adoptó lo que se considera ser la Estrategia Global en materia de protección de los menores.²³ En este documento, siguen habiendo incongruencias en tanto que se utiliza a la vez la terminología de “pornografía infantil” y la de “material de abuso sexual de menores”. En este sentido, señala la Comisión Europea que en el periodo de la Pandemia del COVID 19 “se compartió más pornografía infantil en línea”; y, así mismo, reflexiona sobre el peligro al que se enfrentan los menores haciendo uso de Internet, y considera que aumenta su exposición a “los materiales de explotación sexual de menores”. Entonces ¿hablamos de pornografía infantil cuando son los adultos los que acceden o trafican con este material y cuando son los propios menores los que acceden a este contenido hablamos de material de abuso y explotación sexual de menores en línea (CSEM)?

Cabe resaltar que el Reglamento (UE) 2021/1232 del 14 de julio de 2021, de excepción temporal a determinadas disposiciones de la Directiva 2011/93/UE²⁴, evita en lo posible el uso de la terminología “pornografía infantil”, mencionándolo solamente en dos ocasiones para hacer referencia a los preceptos mismos establecidos en la Directiva 2011/93/UE. Observamos,

²² GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *III Plan de Acción contra la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia 2010 – 2013*. 2013. p. 17-18.

²³ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño: COM (2021) 142 final. Bruselas, 24 marzo 2021. p. 2; 17.

²⁴ Reglamento (UE) 2021/1232 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de julio de 2021 por el que se establece una excepción temporal a determinadas disposiciones de la Directiva 2002/58/CE en lo que respecta al uso de tecnologías por proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración para el tratamiento de datos personales y de otro tipo con fines de lucha contra los abusos sexuales de menores en línea.

no obstante, un gran avance en materia de unificación legislativa a nivel de la UE, y por consecuencia en el uso de la terminología “material de explotación y abuso sexual de menores en línea” (CSEM). Pero a la vez, quizás podríamos entender la sutileza con la que el Reglamento, cuyos efectos son de aplicación en todos sus elementos, intenta *no pisar* el entramado legislativo previsto en la Directiva, por lo que remite a sus disposiciones en cuanto a la definición recogida en el art.2.2 sobre el material de abuso sexual de menores en línea.

Resulta de interés también observar las Conclusiones de Consejo de la UE sobre la lucha contra el abuso sexual de menores²⁵ de 2019, y específicamente la incompleta denominación de la Directiva de 2011, a la que identifica y cita como “Directiva 2011/93/UE relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores”. Podemos entender que el Consejo evita utilizar la terminología de “pornografía infantil”, reemplazándola con la de abuso sexual de menores, pero no así cuando hace referencia al “material pornográfico”. De la misma manera, en la actual propuesta de Reglamento por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de menores²⁶ del 11 de mayo de 2022 (en adelante Propuesta de Reglamento), queremos entender que desaparece la terminología “pornografía infantil” del título y, por supuesto, del cuerpo legislativo en su totalidad. En este sentido, se señala que el objetivo reside en “establecer un marco jurídico claro y armonizado para prevenir y combatir el abuso sexual de menores en línea”, y hace de ello una prioridad para la UE. No obstante, en la misma propuesta se señala que el Reglamento no afectará las normas recogidas en la Directiva 2011/93/UE, por lo que no hay – de momento – una referencia clara a la corrección de la terminología. Más aun, cabe resaltar que dicho Reglamento será de aplicación a los prestadores de servicios de alojamiento de datos o de comunicaciones interpersonales que desempeñan un papel especialmente importante tanto en prevenir, así como en retirar los contenidos y ponerlos a disposición de las autoridades competentes en materia de lucha contra el abuso sexual de menores en línea.

²⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el abuso sexual de menores*: (OR. en) 12862/19. Bruselas, 8 oct. 2019.

²⁶ PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores, COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

Ahora bien, si observamos el apartado en relación a la explicación detallada de las disposiciones específicas de la Propuesta de Reglamento, queremos entender que la UE sí pretende – hasta cierto punto – corregir la terminología “pornografía infantil” con la de material de explotación y abuso sexual infantil (CSEM), pero sin alterar o ampliar lo recogido en la Directiva 2011/93/UE. En este sentido, se indica que:

la referencia a «material de abuso sexual de menores» se basa en los términos pertinentes definidos en la Directiva sobre abuso sexual de menores, a saber, pornografía infantil y espectáculo pornográfico, y tiene por objeto abarcar todo el material allí considerado, en la medida en que dicho material pueda difundirse a través de los servicios en cuestión (en la práctica, normalmente en forma de vídeo e imágenes).²⁷

Celebramos la iniciativa en relación a la imprescindible corrección terminológica, pero es asombrosa la falta de empatía en tanto en cuanto, dicho cambio no refleja el impacto en la víctima. Tal y como reza el Considerando 12 de la Propuesta de Reglamento, el cambio se debe a “razones de coherencia y neutralidad tecnológica” y por ello:

el término «material de abuso sexual de menores» debe definirse a efectos del presente Reglamento como referido a cualquier tipo de material que constituya pornografía infantil o espectáculo pornográfico en el sentido de la Directiva 2011/93/UE, que pueda difundirse mediante el uso de servicios de alojamiento de datos o de comunicaciones interpersonales. A día de hoy, este material suele consistir en imágenes o vídeos, sin que se excluya, no obstante, que adopte otras formas, especialmente en vista de los futuros avances tecnológicos.²⁸

Por otro lado, cabe señalar otro matiz que hace pensar que se sigue confundiendo la pornografía – una conducta libre – con lo que es el delito de abuso sexual de menores. En este sentido, véase que la Propuesta del Reglamento no corrige la terminología “espectáculo pornográfico”, así como lo mencionado a la generalmente denominada “conducta sexual” y el término “participando” atribuidos a la víctima menor, lo que induce a creer que se trata de un consentimiento deli-

²⁷ “Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta”, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

²⁸ PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022

berado por su parte. En este sentido, parece que la UE ha omitido tener en cuenta lo referenciado en la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y específicamente que los “menores víctimas de delito tienden a sufrir una elevada tasa de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias”.²⁹

Más aun, si se cumple el objetivo de la UE de que este Reglamento entre en vigor en agosto de 2024³⁰, estaríamos ante una situación de doble terminología al uso. Es decir, los Estados Miembros se acogen a la Directiva de 2011 que utiliza la terminología de “pornografía infantil”; mientras que los prestadores de servicios de alojamiento de datos o de comunicaciones interpersonales utilizarán la terminología de “material de abuso sexual de menores”, según reza actualmente la Propuesta de Reglamento.

Desafortunadamente, parece ser que las Conclusiones del Consejo UE de 2019 sobre la lucha contra el abuso sexual de menores, no han tenido el impacto esperado, más aún en relación a lo siguiente señalado: “el abuso y la explotación sexual vulneran el yo más íntimo del menor, ocasionando graves daños físicos y psicológicos que pueden traumatizar a las víctimas de por vida”.³¹ Por lo tanto, urge corregir y abrazar comúnmente la terminología CSEM, es decir, material de explotación y abuso sexual infantil en línea.

2.2 Interpretación actualizada de CSEM y de los delitos relacionados. Sistema de Clasificación de CSEM

Tal y como se señala en la Estrategia UE en materia de lucha contra el abuso sexual de menores³², los deli-

tos de abuso y explotación sexual de menores pueden adoptar diferentes formas, pudiéndose producir tanto en línea como fuera de ella. No obstante, lo que nos parece muy relevante, es la incongruencia – que de nuevo encontramos – en tanto en cuanto en el mismo párrafo se utiliza la terminología “obligar”, “participar”, “mantener”, así como “pornografía infantil”. En lo que respecta al delito de abuso sexual en línea, dicha Estrategia indica como ejemplo “obligar a un niño a participar en actividades sexuales por medio de emisión en directo o intercambiar pornografía infantil en línea”; mientras que, cuando se refiere a ejemplos fuera de línea, señala el “mantener relaciones sexuales con un niño o hacerle participar en prostitución infantil”. De nuevo, nos encontramos ante una terminología que podría inducir a entender – erróneamente – que se trate de una conducta deliberada por parte de la víctima menor, restando prácticamente importancia al delito de abuso sexual y el impacto que causa en la víctima menor de edad. Induce, por lo tanto, a un concepto distorsionado de lo que significa la pornografía, que no vine a ser lo mismo que un delito de abuso sexual, como forma de maltrato infantil.

En nuestra tarea de búsqueda continua de arrojar luz a la interpretación del concepto de “material pornográfico infantil” – entendemos que se trata de material de explotación y abuso sexual de menores en línea (CSEM) – hay quienes consideran que la respuesta podría darse por los Informes Explicativos de los Convenios de Budapest y Lanzarote. En este sentido, en lo relacionado a las “conductas sexualmente explícitas reales o simuladas” – entendemos que hay que aplicar el matiz de conductas de abuso sexual explícito o simulado – estas deberían abarcar:

- a) relaciones sexuales, incluyendo genital-genital, oral-genital, anal-genital, u oral-anal entre niños o entre un adulto y un niño, del mismo o de distintos sexos; b) bestialismo; c) masturbación; d) abusos sádicos o masoquistas en un contexto sexual; o e) exhibición lasciva de genitales o del área púbica de un niño. Es irrelevante si la conducta representada es real o simulada.³³

Dicho esto, es importante señalar que EUROPOL utiliza un concepto combinado o mezclado, siendo este el de material de explotación y abuso sexual infantil en

²⁹ Considerando 57, DIRECTIVA 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. 2012.

³⁰ COMISIÓN Europea, 1 de diciembre de 2022, Los sistemas de detección de abuso sexual a menores en línea son fiables y salvan vidas, 2022. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/detection-systems-online-child-sexual-abuse-are-reliable-and-save-lives-2022-12-01_es. Acceso en: 01 ago. 2023.

³¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el abuso sexual de menores*. (OR. en) 12862/19. Bruselas, 8 oct. 2019. punto 1.

³² COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de

las Regiones: estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores: COM (2020) 607 final. Bruselas, 24 jul. 2020. p. 1.

³³ CONSEJO DE EUROPA. *Informe explicativo del Convenio sobre la Ciberdelincuencia*: STE, n. 185. 2001. p 100.

línea, con sus siglas en inglés CSEM.³⁴ Abrazamos esta terminología que consideramos apropiada y concisa, en tanto que no es limitativa. Ahora bien, es cierto que cada una de las terminologías tienen sus particularidades, pero lo que se transmite es que hacen cuerpo común, tratándose, en definitiva, de delitos correlacionados. En este sentido, cabe resaltar que en lo que se refiere a los delitos de abuso y explotación sexual infantil, hay que tener claro que puede adoptar varias formas, entre ellas violación, agresión sexual, preparación sexual en línea, coerción y extorsión sexual, abuso infantil a distancia y retransmitido en directo, grabación o representación de actividad sexual con niños, o compartir imágenes y videos sexualmente explícitos. De este tipo de delitos deriva el denominado material de abuso sexual infantil con sus siglas en inglés CSAM, y que a su vez se define como cualquier tipo de material, generalmente imágenes, videos y archivos de audio, que representan actos de abuso sexual de niños, incluida la representación de imágenes explícitas de partes íntimas del cuerpo con fines sexuales y financieros. A su vez, el material de explotación sexual infantil con sus siglas en inglés CSEM, se utiliza en un sentido más amplio para abarcar todo otro material sexualizado que represente o involucre a niños, como podrían ser las imágenes relacionadas con el abuso sexual infantil, los archivos de texto como los chats.³⁵

En lo que respecta la definición en vista de la tipificación penal del delito de abuso sexual de menores y del material de explotación y abuso sexual de menores en línea (CSEM), es importante señalar las novedades introducidas en la Propuesta del Reglamento. En este sentido, se añade el abuso sexual de menores en línea, que responde a la “difusión en línea de material de abuso sexual de menores y el embaucamiento de menores”. En lo que respecta el material de abuso sexual de menores, dicha propuesta introduce factores diferenciadores y ampliadores del concepto, aportando tres clasifica-

ciones de crucial importancia, siendo estas: a) material de abuso; b) material conocido; y c) material nuevo de abuso.

a) material de abuso sexual de menores: se considerará y clasificará como tal el material que constituye pornografía infantil o un espectáculo pornográfico tal como se definen en el artículo 2, letras c) y e), respectivamente, de la Directiva 2011/93/UE;

b) material conocido de abuso sexual de menores: se considerará y clasificará como tal el posible material de abuso sexual de menores detectado utilizando los indicadores contenidos en la base de datos de indicadores a la que se refiere el artículo 44, apartado 1, letra a);

c) nuevo material de abuso sexual de menores: se considerará y clasificará como tal el posible material de abuso sexual de menores detectado utilizando los indicadores contenidos en la base de datos de indicadores a la que se refiere el artículo 44, apartado 1, letra b).

Consideramos que introducir un Sistema de Clasificación del Material de Explotación y Abuso Sexual Infantil en Línea (SCCSEM) es de crucial importancia en tanto que permite priorizar la investigación policial y reorientar los recursos disponibles en función del nivel de gravedad y/o urgencia de los casos. Así mismo, permite también profundizar sobre la identidad y las características del “consumidor” de material de abuso sexual infantil, en función del material descargado, la reiteración en la descarga de este contenido, lo que conlleva a la rapidez en la detección y el seguimiento policial. En relación a este nuevo SCCSEM, la Propuesta de Reglamento señala que el:

término «abuso sexual de menores en línea» debe abarcar no solo la difusión de material previamente detectado y confirmado como material de abuso sexual de menores (material «conocido»), sino también el material no detectado previamente que pueda constituir material de abuso sexual de menores pero que aún no haya sido confirmado como tal (material «nuevo»), así como las actividades que constituyen el embaucamiento de menores («captación de menores»). Esto es necesario para abordar no solo los abusos pasados, la revictimización y la vulneración de los derechos de las víctimas que conlleva (como los relativos a la privacidad y la protección de los datos personales), sino también los abusos recientes, en curso e inminentes, a fin de prevenirlos en la medida de lo posible, proteger eficazmente a los niños y aumentar la probabilidad de salvar a las víctimas de esta situación y detener a los autores.³⁶

³⁴ EUROPOL. “Child sexual abuse: new guidelines for first responders”. *Europol*, 18 Nov. 2022. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/child-sexual-abuse-new-guidelines-for-first-responders>. Acceso en: 01 agosto 2023.

³⁵ EUROPOL. Guidelines for First Responders in Child Sexual Abuse and Exploitation Cases. *Europol*, 2022. Disponible en: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Grace%20Guidelines%202022_Public_0.pdf. Acceso en: 01 agosto 2023.

³⁶ Considerando 13, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento

Ahora bien, además del contenido que ha de responder a la terminología de CSEM, habría que tener en cuenta también los delitos relacionados y que conforman el delito principal de abuso sexual de menores en línea, siendo estos los delitos de producir / preparar, consumir, compartir / difundir / diseminar o poseer dicho material. Todo ello ha hecho que se ponga de relieve la necesidad urgente de atribuir una consecuencia delictiva a la conducta de cada participante en la cadena, desde la producción hasta la posesión y/o el consumo.³⁷ En este sentido, el art. 5 de la Directiva 2011/92/UE regula con respecto a las infracciones relacionadas con la “pornografía infantil”, es decir, con el material de abuso sexual de menores en línea o fuera. Así mismo, requiere a los Estados Miembros a que adopten las medidas que consideren oportunas en vista de garantizar la punibilidad de las conductas dolosas de adquisición o posesión; acceso a sabiendas y comunicación; distribución, difusión o transmisión; ofrecimiento, suministro o puesta a disposición; y la producción de material de abuso sexual de menores. Es importante subrayar que la Propuesta de Reglamento indica que no afectará las normas recogidas en la Directiva 2011/92/UE, aspecto que consideramos erróneo dado que se pierde la oportunidad de introducir una explicación e interpretación de la tipología de los delitos relacionados con el abuso sexual de menores en la línea, de idéntica aplicación en todos los Estados Miembros. Por lo tanto, habría que acudir al Informe explicativo del Convenio sobre la Ciberdelincuencia, para observar la interpretación para las respectivas formas delictivas relacionadas con la “pornografía infantil”.

En lo que respecta la adquisición o posesión de CSEM, se ha de tener en cuenta que han de concurrir una serie de factores. La adquisición puede ser para uno mismo, es decir, para uso personal, e implica actividades de búsqueda, acceso a sabiendas a este tipo de contenido, descarga y almacenamiento del contenido y, evidentemente, la posesión de dicho material. No obstante, la adquisición puede ser con fines de distribuir, difundir, transmitir, ofrecer, suministrar y/o poner a disposición de “consumidores”. Por lo tanto, la adquisición en sus

dos vertientes, “significa obtener activamente pornografía infantil, por ej., descargándola”.³⁸

Para considerarse posesión, se han de cumplir una serie de requisitos. Por un lado, los materiales de abuso sexual de menores se han de encontrar almacenados en un sistema informático, o en un dispositivo de almacenamiento de datos informáticos pertenecientes al sospechoso. Por otro lado, dado que la posesión de pornografía infantil estimula la demanda de dichos materiales³⁹, según se establece en la STS n.º 105/2009 de 30 de enero, la conducta ha de reunir la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) una posesión de material pornográfico, en cuya elaboración se hubieren utilizado menores o incapaces, lo que se integra mediante el concepto de pornografía; junto al dato de la aparición de menores o discapacitados, dentro de un escenario sexual;
- b) que este material se tenga para uso personal de quien lo almacene, excluyéndose cualquier actividad que suponga producción o difusión, es decir, alguna de las modalidades de producir, vender, distribuir, exhibir o facilitar estas actividades por cualquier medio, o la mera posesión para esos fines;
- c) un elemento subjetivo, constituido por el dolo del agente, que aquí bastará con la conciencia de que se posee en su sistema o terminal, tales archivos que constituyen pornografía infantil (lo que igualmente se habrá de probar en cada caso).⁴⁰

En lo que respecta el acceso a sabiendas a CSEM, la propia Directiva 2011/92/UE señala en su Considerando 18 que:

debe tipificarse como infracción penal el acceso a sabiendas, mediante tecnologías de la información y la comunicación, a pornografía infantil. Para ser responsable, la persona debe tener la intención de acceder a un sitio de Internet en el que haya pornografía infantil y, a su vez, saber que es posible hallar en él ese tipo de imágenes. No deben aplicarse penas a las personas que accedan sin intención a sitios que contengan pornografía infantil. Podrá deducirse el carácter intencionado de la infracción, en particular, del hecho de que esta sea recurrente o de que se cometa mediante un servicio sujeto a pago.

En la misma línea, el art. 20. f) del Convenio de Lanzarote considera conducta delictiva el acceso a sabiendas a contenido de material de abuso sexual de menores

Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

³⁷ GRUPO de Trabajo Interinstitucional sobre explotación sexual de niñas, niños y adolescentes 2016, Orientaciones terminológicas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación y el abuso sexuales. 2016. p.23; ss.

³⁸ CONSEJO DE EUROPA. *Informe explicativo del Convenio sobre la Ciberdelincuencia*: STE, n. 185. 2001. p. 97.

³⁹ CONSEJO DE EUROPA. *Informe explicativo del Convenio sobre la Ciberdelincuencia*: STE, n. 185. 2001. p. 98.

⁴⁰ DOCTRINA de la Fiscalía General del Estado, Circular 2/2015, sobre los delitos de pornografía infantil tras la reforma operada por LO 1/2015. 2015.

que se encuentra almacenado en distintas páginas web. Un factor determinante para considerar inequívoco el conocimiento del autor – acceso a sabiendas – es la frecuencia con la que accede a consultar dichas páginas web – y por consecuencia al CSEM – añadiendo aún más el factor económico, para aquellos webs de acceso a cambio de una prestación monetaria.

La producción de material de explotación y abuso sexual infantil, puede incluir tanto el delito de abuso sexual del menor fuera de línea, así como la grabación del delito por parte de la misma persona. O, puede resumirse a la grabación, o a la edición de las imágenes en vídeo y/o fotografías que le son facilitados por otra persona. En este escenario, tendríamos: un caso de abuso sexual de menores al que se le añade la producción del material de abuso por parte del propio abusador; un caso de producción de material de abuso de menores en el que la persona adquiere el material de otro en vista de editarlo y difundirlo a través de un sistema informático; un caso en el que haya una persona que oferta, difunde y pone a disposición material de abuso sexual de menores para que otro lo edite con la intención de difundirlo en un formato específico.

En lo que respecta la oferta de CSEM, se puede entender que el ofertante está en posesión de dicho material o que lo puede obtener, y lo ofrece a una otra parte a través de un sistema informático con o sin propósito comercial. Es importante observar que la oferta va aparejada con la incitación a otro a adquirir CSEM. En lo que respecta la acción o conducta de puesta a disposición, se considera que abarca el hecho en sí de subir en línea material de “pornografía infantil” para el uso de terceros, ayudándose de la creación de sitios web con esta finalidad, o incluso la creación o la recopilación de hipervínculos a dichos sitios con el fin de facilitar el acceso a otros. En este caso, tenemos una correlación de conductas delictivas, en tanto que la oferta y la puesta a disposición va unido a la difusión, es decir, al envío efectivo de CSEM a otra persona a través de un sistema informático, conducta que a su vez entraría dentro del delito de transmisión de dicho material.⁴¹

En lo que se refiere a la distribución de CSEM, observamos que se trata de un concepto amplio y que puede abarcar gran parte de las conductas anteriormente analizadas. Así mismo, hay que señalar que “el abuso

de menores a distancia retransmitido en directo está obviamente vinculado a la distribución comercial de material de explotación sexual de menores”.⁴² En este caso, estamos ante una conducta de acceso a sabiendas, de distribución, de “posesión en vivo”, de producción, transmisión, puesta a disposición, y de “adquisición en vivo”. Ahora bien, cabe señalar que la distribución no necesariamente ha de estar vinculada al propósito comercial, ya que pueden darse casos de intercambio de “material nuevo” a través de la “creación en vivo y espontánea” de dicho material; estaríamos por lo tanto ante “consumidores”, y no ante distribuidores como “comerciantes” de CSEM.

Teniendo en cuenta el papel importante que han de desarrollar los prestadores de servicios de la sociedad de la información, se necesitaba un marco jurídico que respalde su actuación en el ámbito de los delitos conexos anteriormente mencionados, por lo que la Propuesta de Reglamento señala que:

serán eximidos de responsabilidad cuando intervengan en tales actividades, en la medida en que sus actividades se limiten estrictamente a lo necesario para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del presente Reglamento y actúen de buena fe.⁴³

2.3 Sistema de detección de CSEM. Normas aplicables a los prestadores de servicios de alojamiento de datos o de comunicaciones interpersonales

A lo largo del tiempo se han creado una serie de Resoluciones para establecer un marco jurídico efectivo aplicado al ciberespacio⁴⁴ y principalmente para *perfilar* la base jurídica en vista de luchar contra la utilización

⁴² PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la lucha contra la ciberdelincuencia (2017/2068(INI))*: A8-0272/2017. 25 jul. 2017. p. 9.

⁴³ Considerando 34, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

⁴⁴ Asamblea General de la ONU, Resolución 57/239, de 20 de diciembre de 2002, sobre la creación de una cultura mundial de seguridad cibernética; Resolución 55/63, de 4 de diciembre de 2000; Resolución 56/121, de 19 de diciembre de 2001, sobre el establecimiento de la base jurídica para luchar contra la utilización de las tecnologías de la información con fines delictivos; Resolución 53/70, de 4 de diciembre de 1998; Resolución 54/49, de 1º de diciembre de 1999; Resolución 55/28, de 20 de noviembre de 2000; Resolución 56/19, de 29 de noviembre de 2001; Resolución 57/53, de 22 de noviembre de 2002, sobre los avances en la esfera de la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional.

⁴¹ CONSEJO DE EUROPA. *Informe explicativo del Convenio sobre la Ciberdelincuencia*. STE, n. 185. 2001. p. 95; 96.

de las tecnologías de la información con fines delictivos. No obstante, es deber de los Estados velar que, en su propia legislación, así como en la práctica, existan suficientes instrumentos que permitan eliminar y también prevenir e impedir que haya subterfugios que puedan amparar a quienes utilicen la tecnología de la información con fines delictivos. Ahora bien, dado que la característica principal del ciberespacio es la falta de fronteras, y por consecuencia conlleva integrado el factor transnacional, la cooperación entre Estados y sus autoridades competentes juega un papel decisivo en lo que se refiere a la vigilancia del cumplimiento de la ley, la investigación y el enjuiciamiento de aquellos casos en los que la tecnología de la información haya sido utilizada con fines delictivos.⁴⁵

No obstante, la eficacia de la cooperación entre las autoridades competentes – policiales y judiciales – depende especialmente de la posibilidad de disponer de instrumentos jurídicos que avalen dicha colaboración y, evidentemente, de un cuerpo legislativo al menos parcialmente armonizado.⁴⁶ En este caso, si contamos con una aproximación del derecho sustantivo en el ámbito de la ciberdelincuencia, uno de los resultados esperados es la posibilidad de:

garantizar un nivel mínimo de protección para las víctimas de la delincuencia informática (por ejemplo, las víctimas de la pornografía infantil), que contribuirá al cumplimiento del requisito de que una actividad debe constituir delito en ambos países para que pueda prestarse asistencia jurídica mutua en una investigación penal (requisito de doble tipicidad), y aportará mayor claridad al sector (por ejemplo, respecto a lo que constituyen contenidos ilícitos).⁴⁷

En lo que respecta nuestro ámbito de interés, EUROPOL señala que Internet es en la actualidad el principal canal para el comercio habitual de “pornografía infantil”.⁴⁸ El material de abuso sexual de menores se

pone a disposición y se intercambia en foros cerrados y protegidos con contraseña, por lo que implica una dificultad añadida para el ámbito policial operativo, lo que conlleva a destacar que las operaciones encubiertas son esenciales para luchar contra esta lacra.⁴⁹ En este sentido, teniendo en cuenta el factor transnacional, el desafío reside en conseguir avanzar en materia de armonización y unificación de instrumentos legislativos que avalen el marco operativo, pero también la colaboración con los proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales; es decir, la colaboración público – privada en materia de lucha contra el abuso sexual de menores en línea.

Dicha necesidad de propiciar la colaboración público – privada no es una ocurrencia reciente, sino que el propio Consejo de la UE lleva tiempo señalando que:

Internet ha brindado a agresores y delincuentes unas posibilidades sin precedentes de distribuir, comercializar, conservar y visualizar material relacionado con el abuso sexual de menores, lo cual, a su vez, ha aumentado considerablemente la demanda de material nuevo y, con ello, el riesgo de que menores de todo el mundo se conviertan en víctimas.⁵⁰

A su vez, el Parlamento Europeo ha señalado los desafíos a los que nos enfrentamos, y en este sentido ha puesto de relieve que:

un número considerable de ciberdelitos quedan sin investigar e impunes; considerando el escaso porcentaje de casos que se denuncian, la tardanza en materia de detección — que permite que los ciberdelincuentes desarrollen múltiples vías de entrada y salida o puertas traseras —, el difícil acceso a las pruebas electrónicas, los problemas relativos a la obtención y la admisibilidad de estas ante los tribunales, así como los complejos procedimientos y los problemas judiciales relacionados con el carácter transfronterizo de los ciberdelitos.⁵¹

Por su parte, la Comisión Europea ha puesto el foco en la:

propia naturaleza de los delitos informáticos que acerca a un primer plano de la atención nacional e internacional las cuestiones procesales, debido a la intervención de distintas soberanías, jurisdicciones y normativas. Más que en cualquier otro delito

⁴⁵ NACIONES UNIDAS. *Resolución de la Asamblea General 55/63 (2000), Lucha contra la utilización de la tecnología de la información con fines delictivos*: A/RES/55/63. 22 enero 2001.

⁴⁶ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones: hacia una política general de lucha contra la ciberdelincuencia. Bruselas, 22 mayo 2007. p. 9.

⁴⁷ COMISIÓN de las Comunidades Europeas: creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos. Bruselas, 26 enero 2001. p. 15.

⁴⁸ EUROPOL. Child Abuse in relation to 'Trafficking in Human Beings Fact Sheet. *Europol*, Jan. 2006. p. 1; ENEMAN, A. *Critical Study of ISP Filtering Child Pornography*. 2006. p. 1; MCCULLOCH, H. *Interpol and Crimes against Children*: in Quayle/Taylor, *Viewing child pornography on the Internet: Understanding the offence, managing*

the offender, helping the victims. 2005.

⁴⁹ WESTBY, J. R. *International Guide to Combating Cybercrime*. American Bar Association. 2003. p. 73

⁵⁰ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el abuso sexual de menores*: (OR. en) 12862/19. Bruselas, 8 oct. 2019. punto 1.

⁵¹ PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la lucha contra la ciberdelincuencia (2017/2068(INI))*: A8-0272/2017. 25 jul. 2017. p. 8.

transnacional, la velocidad, movilidad y flexibilidad del delito informático suponen un reto a las actuales normas de derecho procesal penal.⁵²

Por lo tanto, debido al aumento de delitos de abuso sexual de menores en línea, se considera tarea urgente preparar y adoptar una legislación sectorial específica para prevenir y combatir esta lacra. En este sentido, uno de los aspectos principales reside en establecer una serie de “normas uniformes para hacer frente al uso indebido de los servicios de la sociedad de la información pertinentes en relación con el abuso sexual de menores en línea en el mercado interior”, y para ello se está trabajando en lo que será el primer Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores.⁵³ No obstante, tal y como hemos señalado a lo largo del trabajo, los destinatarios de estas normas son los servicios de la sociedad de la información.

Conviene recordar que actualmente tenemos en vigor el Reglamento (UE) 2021/1232 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de julio de 2021 por el que se establece una excepción temporal a determinadas disposiciones de la Directiva 2002/58/CE en lo que respecta al uso de tecnologías por proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración para el tratamiento de datos personales y de otro tipo con fines de lucha contra los abusos sexuales de menores en línea. Tal y como señala el título, se trata de un conjunto de normas con validez temporal, por lo que, el Considerando 78 de la Propuesta de Reglamento, adelanta que se tendrá que derogar en cuanto el último mencionado entre en vigor, ya que establece un marco jurídico a largo plazo con el objetivo previsto en el art. 1.1. de introducir una serie de “normas uniformes para hacer frente al uso indebido de los servicios de la sociedad de la información pertinentes en relación con el abuso sexual de menores en línea en el mercado interior”, teniendo como destinatarios a los prestadores de servicios de la sociedad de la información pertinentes que ofrezcan tales servicios en la Unión, con

independencia de cuál sería su lugar de establecimiento principal.

Ahora bien, la necesidad de consensuar una serie de normas de aplicabilidad uniforme en el marco sectorial de los servicios de la sociedad de la información, viene reflejada en el Considerando 2 de la Propuesta de Reglamento; se considera que, en materia de delitos de abuso sexual de menores en línea, “a menudo estos prestadores son los únicos que están en condiciones de prevenir y combatir esta clase de abusos”. Por ello, acarrea la obligación de actuar, y en este sentido, el Art. 1 señala:

a) la obligación de los prestadores de servicios de la sociedad de la información pertinentes de minimizar el riesgo de que sus servicios se utilicen indebidamente para el abuso sexual de menores en línea. Para minimizar el riesgo, se establece la obligatoriedad de poner en marcha políticas y planes para evaluar y mitigar los riesgos en el uso de los servicios prestados con fines de cometer delitos de abuso sexual de menores en línea. Así mismo, se impone una constancia temporal en la repetición de los procedimientos, para mantener actualizada la información y poder responder de manera efectiva ante los riesgos o posibles riesgos detectados, aplicando medidas de reducción o erradicación de los mismos.

b) la obligación de los prestadores de servicios de alojamiento de datos y de los prestadores de servicios de comunicaciones interpersonales de detectar y denunciar los abusos sexuales de menores en línea. En caso de recibir una orden de detección de la autoridad competente, se procederá de inmediato a la elaboración de un plan de acción y ejecución de medidas en respuesta al requerimiento. Se elaborará también una evaluación de impacto relativa a la protección de datos, teniendo en cuenta que estamos hablando de información sensible relacionada con los menores. Se considerará que existe riesgo significativo y, por consecuencia, se ha de actuar de inmediato, cuando hay pruebas o indicios de que el servicio se utiliza de manera apreciable para la difusión de material de abuso sexual de menores. El prestador de servicios tiene la obligatoriedad, tras haber ejecutado las medidas necesarias en vista de la orden de detección, de denunciar el material conocido, siendo este lo que se clasifica como posible material de abuso sexual de menores descubierto utilizando los indicadores contenidos en la base de datos de indicadores para detectar la difusión de material de abuso sexual de menores previamente detectado e identificado como material de abuso

⁵² COMISIÓN de las Comunidades Europeas: creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos: 26.1.2001 COM (2000). Bruselas, 26 enero 2001. p. 16.

⁵³ PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

sexual de menores por parte de las autoridades de coordinación o las autoridades judiciales. Es decir, el material que se detecta, ya había sido identificado, analizado y clasificado como material de abuso sexual de menores. Así mismo, se prevé la obligatoriedad de instalar y de utilizar tecnologías capaces de detectar la difusión de material de abuso sexual de menores conocido o nuevo, o el embaucamiento de menores, para dar curso a la orden de detección.

c) la obligación de los prestadores de servicios de alojamiento de datos de eliminar de sus servicios el material de abuso sexual de menores, o de bloquear el acceso a dicho material. Tras recibir la orden de eliminación, se tendrá a disposición un plazo máximo de 24 horas para eliminar el material de abuso sexual de menores, e informar de que ha eliminado o bloqueado el acceso al mismo. La orden de bloqueo se emitirá cuando haya suficientes “pruebas de que el servicio se ha utilizado en los últimos 12 meses y en una medida apreciable para acceder o intentar acceder al material de abuso sexual de menores señalado por los localizadores uniformes de recurso”, y hay que impedir la difusión del material de abuso sexual de menores a los usuarios de la UE. No obstante, se prevé también la obligatoriedad de conservar la información en relación a las órdenes de detección, eliminación y bloqueo por un periodo no superior a la finalidad del tratamiento.

d) la obligación de los prestadores de servicios de acceso a Internet de inhabilitar el acceso al material de abuso sexual de menores.

Dada la obligatoriedad de actuar que recae en estos actores, y por consecuencia su acceso a material de abuso sexual de menores como consecuencia de la aplicabilidad del principio de necesidad de conocer para ejercer sus funciones, conviene recordar lo establecido en el Art. 28 ter 1 de Directiva 2018/1808/UE de servicios de comunicación audiovisual, que se aplica sin perjuicio de lo dispuesto en los Arts. 12 a 15 de la Directiva 2000/31/CE⁵⁴ para identificar las situaciones en las que puede o no ser considerado el prestador de servicios responsable de los datos almacenados, y, así mismo de haber cumplido con sus tareas de proteger a

⁵⁴ DIRECTIVA 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico). 2000.

la población de los riesgos que implica el uso de dichas plataformas. Por ello, recae en los Estados Miembros asegurarse de que:

los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos sujetos a su jurisdicción adopten las medidas adecuadas para proteger [...] al público en general de los programas, los vídeos generados por usuarios y las comunicaciones comerciales audiovisuales que incluyan contenidos cuya difusión constituya una infracción penal según el Derecho de la Unión, a saber – entre ellas, las infracciones relacionadas con la pornografía infantil reguladas en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.⁵⁵

Así mismo, como entramado jurídico aplicable en materia de lucha contra el abuso sexual de menores, la Directiva 2012/29/UE⁵⁶ establece una serie de normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, siendo estas aplicables a todas las víctimas con independencia del delito sufrido. Lo que aquí nos interesa, es que se insta a adoptar un planteamiento sensible a la condición de víctima menor de edad, de modo que su interés superior prime a lo largo de todo el proceso penal.

3 Retos y desafíos para las Agencias de la UE en materia de lucha contra el abuso y la explotación sexual de menores en línea

3.1 Agencia de la UE para la Cooperación Policial, EUROPOL

EUROPOL se creó como Oficina Europea de Policía acorde al Art. K3 del Tratado de la UE del 7 de febrero de 1992, y su funcionamiento fue regulado a través del Convenio de EUROPOL⁵⁷. Para poder cum-

⁵⁵ DIRECTIVA 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico). 2000

⁵⁶ DIRECTIVA 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. 2012.

⁵⁷ CONVENIO basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio

plir con su principal función, siendo esta la de mejorar la colaboración y cooperación entre las Autoridades Competentes de los Estados Miembros en la lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo, su instrumento regulador sufrió una multitud de modificaciones, llegando así a una Decisión del Consejo⁵⁸ que regulaba la estructura y el funcionamiento de EUROPOL, convirtiéndola posteriormente en una Agencia de la UE. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el art. 88.2 TFUE requería que EUROPOL sea regulado a través de un Reglamento, y eso es lo que se ha hecho. Por lo tanto, actualmente la estructura y el funcionamiento de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial – EUROPOL – se regulan a través de las normas recogidas en el Reglamento UE 2016/794⁵⁹. No obstante, debido al aumento y la gravedad de delitos cometidos en línea, se ha puesto de relieve la necesidad urgente de ampliar las competencias de la Agencia para fortalecer su papel, por lo que se ha modificado su instrumento jurídico en lo que se refiere a la cooperación con las entidades privadas.⁶⁰

En lo que respecta nuestro ámbito de interés, el delito de abuso sexual de menores en línea viene recogido en la lista de formas de delincuencia grave que recaen en las competencias de actuación de EUROPOL, listado que acompaña como Anexo el Reglamento UE 2016/794.⁶¹ En tanto que EUROPOL es una Agencia operativa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, las prioridades de la UE se convierten en sus propias

prioridades. El delito de abuso sexual de menores, así como los delitos conexos, se consideran delincuencia organizada grave, y muy a menudo reúne los requisitos de la fenomenología de trata de personas⁶² – a lo que tenemos que añadir también la dificultad y las implicaciones que conlleva el aspecto cibernético – por lo que ocupan un lugar primordial en la Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Criminales (EM-PACT). En este sentido, el propio Parlamento Europeo y el Consejo, han hecho hincapié en que nos enfrentamos a una serie de amenazas cambiantes y complejas que tienen detrás a grupos de delincuencia organizada multidelictivos.⁶³

Dicho esto, hay que señalar que a lo largo del tiempo se ha observado un aumento notorio del uso de Internet por parte de los grupos delictivos, y específicamente en lo que respecta la distribución de material de abuso sexual de menores. Dicho material se comparte a nivel mundial a través de plataformas en línea, o con pares a través de servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración⁶⁴. Por lo tanto, es necesario identificar, rescatar y prestar apoyo a las víctimas, así como adoptar medidas contra los autores y frenar la circulación permanente de imágenes, detectando y suprimiendo las imágenes de abuso sexual infantil en Internet y evitando que vuelvan a subirse.⁶⁵

No obstante, uno de los desafíos más importantes en la lucha contra la ciberdelincuencia reside en la dificultad a la que se enfrentan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la fiscalía y el poder judicial, no solamente en lo que respecta la identificación de los ciberdelincuentes, sino también en determinar el lugar de comisión del delito, y así mismo en qué periodo de tiempo hayan

Europol). Bruselas, 26 jul. 1995.

⁵⁸ EUROPOL. Decisión del Consejo, 2009/371/JAI, de 6 de abril de 2009 por la que se crea la Oficina Europea de Policía. *Europol*, 2009.

⁵⁹ UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016: relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 mayo 2016.

⁶⁰ UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2022/991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de EUROPOL con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por EUROPOL en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27 jun. 2022.

⁶¹ Anexo I lista de formas de delincuencia a las que hace referencia el art. 3.1, — abusos sexuales y explotación sexual, incluido el material sobre abuso de menores y la captación de menores con fines sexuales, Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL).

⁶² Consejo de la Unión Europea: Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el abuso sexual de menores, Bruselas, 8 de octubre de 2019 (OR. en) 12862/19, punto 4.

⁶³ Considerando 3 del Reglamento (UE) 2022/991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de EUROPOL con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por EUROPOL en apoyo de investigaciones penales y el papel de EUROPOL en materia de investigación e innovación.

⁶⁴ Considerando 33 del Reglamento (UE) 2022/991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de EUROPOL con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de EUROPOL en materia de investigación e innovación.

⁶⁵ Estrategia europea en favor de una Internet más adecuada para los niños, COM (2012) 196 - punto 2.4. Luchar contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños, p. 15 y ss.

sido cometidos tales delitos.⁶⁶ Sabido está que los delitos cibernéticos tienen una serie de particularidades que muchas veces ponen en *jaque mate* a la policía y a la fiscalía, por ejemplo, cuando utilizan infraestructuras basadas en un tercer país (fuera de la UE). En este sentido, en 2016 EUROPOL señaló una serie de problemáticas relacionadas básicamente con la regulación – o falta de regulación armonizada – considerando que la velocidad de los desarrollos técnicos sobrepasa la capacidad de la mayoría de los legisladores para actualizar y ajustar el marco legal general, así como las normas procesales en materia penal relacionadas con las competencias de aplicación normativa para delitos cometido en línea. Así mismo, puso de relieve la diversidad existente entre los Estados Miembros de la UE en lo relacionado al procedimiento llevado a cabo para resolver los desafíos reglamentarios dentro de sus respectivas jurisdicciones, siendo estas algunas de las complicaciones añadidas que obstaculizan la cooperación internacional – de vital importancia – por lo que un enfoque alineado a nivel de la UE aumentaría la eficiencia y la puntualidad de los ajustes.⁶⁷

EUROPOL señaló también la necesidad urgente de implementar una reglamentación explícita en toda la UE para el uso de técnicas de investigación en línea, incluyendo las operaciones encubiertas y para revelar los IP reales de los delincuentes y la infraestructura criminal, así como para determinar la ubicación geográfica en aquellos casos en los que se abuse de las técnicas Darknet (Internet oscuro), u ofuscación con fines delictivos. Así mismo, recordó las dificultades para la aplicación de la ley en la vigilancia policial de Darknet, teniendo en cuenta principalmente la *anonimización* con la que han de actuar los agentes, es decir la actuación de agentes encubiertos en línea – y que se describieron de manera exhaustiva en el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre Ciberdelincuencia de la Convención de Jefes de Policía Europeos de 2014, siendo estas las siguientes: a) la detección de los delitos que conlleva implícitos una serie de retos en línea, y específicamente en el Darknet; b) la atribución delictiva que implica la capacidad de localizar el dispositivo utilizado para la comunicación y el servidor en el que se alojan los servicios delictivos

– para ello siendo imprescindible la colaboración con los socios privados para el seguimiento y, por índole, una regulación acorde y que avale el desarrollo de dichas funciones. En este sentido, los socios privados son los prestadores de servicios de alojamiento de datos y los prestadores de servicios de comunicaciones interpersonales; c) la acción legal conjunta está restringida en tanto en cuanto ha de responder a los límites jurisdiccionales de los diferentes Estados Miembros afectados.⁶⁸

En lo que se refiere a los retos en la detección de delitos cometido a través del Darknet, tanto INTERPOL, así como EUROPOL, han puesto el énfasis en la crucial importancia que tienen las operaciones encubiertas en línea, en tanto que ayudan a detectar a sospechosos que están produciendo material de abuso sexual infantil. Así mismo, a su vez, se ha puesto de relieve la necesidad de crear normas jurídicas que regulen la posibilidad de que los agentes encubiertos actúen como proveedores de material de abuso sexual de menores en la red (CAM) con el objetivo de poder detectar e identificar a los ciberdelincuentes; pero también se han observado una serie de dificultades que impiden que se avance a nivel operativo y que se deben, por un lado, a que mayoritariamente las legislaciones nacionales prohíben proporcionar imágenes CAM, incluido en el contexto de una investigación policial; por otro lado, hay legislaciones nacionales que regulan de forma muy excepcional algunas situaciones y permiten proporcionar CAM, siempre y cuando se cuenta con la autorización de la Fiscalía o de los Tribunales, que han de evaluar la proporcionalidad y el impacto de dicha táctica, caso por caso, lo que se traduce en que se limite prácticamente al máximo el uso de esta opción.⁶⁹

Por lo tanto, se observa que para que estemos realmente ante un avance efectivo a nivel operativo en materia de detección y atribución delictiva en el marco de los delitos de abuso sexual de menores en línea, es imprescindible dotar a las autoridades competentes de una herramienta que permita registrar información sobre los agentes encubiertos y los nombres o apodosos bajo los que actúan, además de las personas sospechosas que se investigan. Una herramienta técnica de este tipo permitiría así un enorme avance global a nivel de eficacia

⁶⁶ SIEBER, U., *The international emergence of Criminal Information Law*, 1992, p. 41.

⁶⁷ EUROPOL. *Strengthening the fight in the EU against cyber-facilitated forms of serious and organized crime*. *Europol*, The Hague, 2 May 2016. p. 16.

⁶⁸ EUROPOL. *Strengthening the fight in the EU against cyber-facilitated forms of serious and organized crime*. *Europol*, The Hague, 2 May 2016. p. 9.

⁶⁹ INTERPOL. *Covert Operations Specialist Group, Results undercover capacity survey*, Reference: 2016/157/OEC/VCO/HDE. 2016. p. 2; 4; 7.

policial operativa, en tanto que permitiría a los países registrar y verificar en tiempo real y de forma segura a sus agentes encubiertos en línea y, además: 1) impediría que investigadores de diferentes países se investiguen unos a otros en tanto que conocerán quiénes están operando como agentes encubiertos, qué identificación tienen y en qué foros operan; 2) permitiría compartir información cuando varios agentes investiguen los mismos objetivos, u operan en los mismos foros; 3) evitaría que agentes de distintos países se centren en el mismo foro, dejando otros foros delictivos desatendidos.⁷⁰

Vistas todas las necesidades operativas señaladas por EUROPOL y por las autoridades competentes de los Estados Miembros, la UE ha intensificado, mejorado y ampliado los instrumentos jurídicos que permiten a EUROPOL ofrecer asistencia sustancial para la investigación y el enjuiciamiento de este tipo de delitos, poniendo el foco en la cooperación operativa intensificada, considerada clave para una respuesta efectiva.⁷¹ En este sentido, se considera que el Reglamento 2022/991 es una de las medidas más importantes en tanto en cuanto atribuye funciones adicionales a EUROPOL para ayudar a las autoridades competentes de los Estados Miembros a proporcionar una respuesta policial eficaz en materia de delitos de abuso sexual de menores en línea. Se observa que recae en competencia de la Agencia respaldar las acciones de los Estados Miembros para hacer frente a la difusión en línea de material de abusos sexuales a menores y, así mismo, se le permite – por fin – intercambiar datos personales operativos con entidades privadas para combatir la difusión de CSEM cuando se prevea una multiplicación exponencial y una *viralidad explosiva* de dicho contenido y material a través de múltiples proveedores de servicios en línea.⁷² Específicamente, la Agencia puede intercambiar:

las firmas digitales únicas y no reconvertibles («hash»), las direcciones IP o las URL relacionadas

con dichos contenidos – con entidades privadas establecidas en la Unión Europea o en un tercer país que sea objeto de una decisión de adecuación o, a falta de tal decisión, con el que se haya celebrado un acuerdo internacional o de cooperación, o cuando se establezcan, en un instrumento jurídicamente vinculante, garantías adecuadas en relación con la protección de los datos personales, o EUROPOL llegue a la conclusión, basándose en una valoración de todas las circunstancias que rodean a la transferencia de datos personales, de que existen dichas garantías en ese tercer país.⁷³

No obstante, observamos que aún queda pendiente armonizar y/o fortalecer una serie de instrumentos que posibiliten dar una respuesta policial global, efectiva y firme en la lucha contra el abuso sexual de menores en línea. Habría que señalar también la confianza que se deposita en EUROPOL como centro neurálgico en materia de cooperación policial, y en este sentido, el Parlamento Europeo le instó en 2017 establecer un sistema anónimo de notificación desde las redes ocultas que permitiera alertar a las autoridades competentes nacionales de la existencia de contenidos ilegales, como podrían ser los contenidos con representaciones de abusos sexuales infantiles.⁷⁴ A su vez, el Consejo de la Unión Europea señaló la necesidad de intensificar la cooperación entre las autoridades policiales nacionales, los proveedores de servicios de Internet, EUROPOL e INTERPOL, estableciendo mecanismos de intercambio cifrado de información, lo que posibilitaría hacer un seguimiento continuo de la red para detectar y bloquear los sitios con contenidos de explotación sexual de menores, e incluirlos en las listas de sitios prohibidos.⁷⁵

Es importante señalar que EUROPOL e INTERPOL han firmado un Convenio de Colaboración en 2001, lo que les permite intercambiar información operativa, estratégica y técnica, así como coordinar actividades e intercambiar Funcionarios de Enlace.⁷⁶ Te-

⁷⁰ INTERPOL. *Covert Operations Specialist Group, Results undercover capacity survey, Reference: 2016/157/OEC/VCO/HDE*. 2016. p. 5; 6; 7.

⁷¹ COUNCIL OF EUROPEAN UNION. *Effective operational cooperation in criminal investigations in cyberspace, 8 June 2016 (OR. en): 8634/2/16 REV 2: Document partially accessible to the public*. Brussels, 08 jun. 2017. p. 1.

⁷² Art.26 ter, 1., UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2022/991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de EUROPOL con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por EUROPOL en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27 jun. 2022.

⁷³ Considerando 43 del UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2022/991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de EUROPOL con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por EUROPOL en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27 jun. 2022.

⁷⁴ PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la lucha contra la ciberdelincuencia (2017/2068(INI))*: A8-0272/2017. 25 jul. 2017. punto 54.

⁷⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el abuso sexual de menores*: (OR. en) 12862/19. Bruselas, 8 oct. 2019. punto 13.

⁷⁶ Art. 2.2. Objetivos del Acuerdo de Colaboración. AGREEMENT between Interpol and Europol. 2001. Disponible en: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/agreement_be

niendo en cuenta que estamos ante una fenomenología delictiva que implica el uso de Internet y, por lo tanto, nos situamos en el ámbito cibernético donde el factor transnacional es clave, resulta imprescindible reforzar la colaboración entre EUROPOL e INTERPOL. En este sentido, se considera que INTERPOL es una de las mayores organizaciones intergubernamentales de policía judicial y que cumple un papel importante, por lo que la Comisión Europea se comprometió a estudiar las “posibles vías para reforzar la cooperación con INTERPOL, incluido el posible acceso a sus bases de datos y el refuerzo de la cooperación operativa y estratégica”⁷⁷.

Todo ello responde a la conclusión de la Comisión Europea en sentido de que “se necesita una red para derrotar a una red”, por lo que financió la base de datos internacional sobre la explotación sexual de menores (ICSE), alojada en INTERPOL. Se conoce que actualmente dicha base de datos almacenaría más de 1,5 millones de imágenes y vídeos, por lo que ha posibilitado que las autoridades competentes de más de sesenta países conectados a ella, con la colaboración de EUROPOL, hayan conseguido identificar a 20000 víctimas en todo el mundo.⁷⁸ No obstante, a pesar de este significativo avance, se sigue haciendo un llamamiento a intensificar la colaboración de los Estados Miembros con el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) de EUROPOL, o conectándose a la ICSE⁷⁹.

En lo que respecta el EC3, téngase en cuenta que es un Centro de Asesoramiento Especializado de la UE⁸⁰

tween_Interpol_and_Europol.pdf. Acceso en: 01 agosto 2023.

⁷⁷ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad: COM (2020) 605 final. Bruselas, 24 jul. 2020. p. 27.

⁷⁸ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores: COM (2020) 607 final. Bruselas, 24 jul. 2020. p. 20.

⁷⁹ COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores: COM (2020) 607 final. Bruselas, 24 jul. 2020. p. 9.

⁸⁰ Art. 4.1.J), UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016: relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 mayo 2016.

en materia de delitos cibernéticos y no específicamente dedicado a la lucha contra los delitos de abusos sexual de menores en línea. Está integrado en la estructura de EUROPOL⁸¹, es operativo desde el año 2013 y actúa en tres ámbitos principales, siendo estos: estratégico, operativo y pericial. Cada uno de dichos ámbitos cuenta con sus respectivos servicios de apoyo a la investigación de las Autoridades Competentes de los Estados Miembros.

En lo que respecta los delitos de abuso sexual de menores, esta fenomenología delictiva recae en su ámbito de competencia y opera a través de Proyectos de Análisis, como el FP TWINS, puesto en marcha en el año 2001 para ayudar a las autoridades competentes de los Estados Miembros a prevenir y combatir las actividades de las redes delictivas involucradas en la producción, venta o distribución de material de abuso sexual infantil y las formas asociadas de delincuencia dentro del mandato de EUROPOL.⁸² El FP TWINS se encarga del tratamiento, el análisis de la información y datos personales operativos, así como de la coordinación operativa en materia de lucha contra los delitos de abuso sexual de menores en línea.⁸³ Adicionalmente, en el año 2010 se creó el Proyecto HAVEN, cuyo objetivo reside principalmente en el intercambio de información sobre agresores sexuales que viajan – en particular sobre los residentes de la UE que viajan al extranjero – con el fin de cometer delitos de abuso sexual de menores; y así mismo, coordina a nivel de la UE las tareas de identificación de víctimas de abuso sexual infantil. Se trata en definitiva de un sistema proactivo y permanente de notificación sobre los delincuentes sexuales europeos que viajan para cometer delitos de abuso sexual de menores.⁸⁴

No podemos obviar la existencia y la eficacia a nivel operativo del Grupo de Trabajo Conjunto sobre el Delito Cibernético (J-CAT), cuya misión consiste en impulsar una actuación coordinada basada en el análisis de inteligencia contra las principales amenazas que plantea la delincuencia informática, y en particular mediante in-

⁸¹ MARICA, A. EUROPOL: Centros de Especialización (EC3, ECTC, EMSC). *Análisis GESI*, sept. 2017.

⁸² EUROPOL. Child sexual exploitation: Fact Sheet. *Europol*, 2012. p. 8.

⁸³ EUROPOL. Europol Analysis Projects, 06 de diciembre de 2021. *Europol*, 2021. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/europol-analysis-projects>. Acceso en: 01 agosto 2023.

⁸⁴ EUROPOL. Child sexual exploitation: Fact Sheet. *Europol*, 2012. p. 11.

investigaciones y operaciones transfronterizas desarrolladas por sus socios.⁸⁵ Según EUROPOL, J-CAT participa en operaciones e investigaciones conjuntas dirigidas a la producción y distribución de material de abuso infantil en varias plataformas de Internet, brinda apoyo operativo y analítico continuo a las investigaciones realizadas en la Darknet, donde los pedófilos comercian con material ilícito de abuso infantil en foros ocultos. Así mismo, brinda apoyo a las investigaciones de delitos de sextorsión llevados a cabo por los delincuentes pedófilos para obtener acceso a fotografías inapropiadas de menores, o usando dichas imágenes como chantaje para obligar a las víctimas menores a seguir posando, grabando y enviando material sexual bajo amenaza de enviar las imágenes a familiares y amigos, si la víctima no cede a ese requerimiento.⁸⁶

Si bien es cierto que el papel fundamental de EUROPOL en la lucha contra los delitos de abuso sexual infantil en línea es indiscutible, no queda claro cuál será su posición en un futuro cercano, teniendo en cuenta que ya se está trabajando en la creación de una nueva Agencia UE específicamente dedicada a prevenir y combatir el abuso sexual de menores, y que ostentará la denominación de Centro de la UE sobre abuso sexual de menores.

3.2 Centro de la UE sobre abuso sexual de menores

Tanto en la Estrategia para una Unión de Seguridad, así como en la Estrategia UE para luchar más eficazmente contra el abuso sexual de menores, se prevé como medida clave la creación de un Centro Europeo de prevención y lucha contra el abuso sexual de menores, en el que se tenga en cuenta tanto el abuso sexual de menores en línea como fuera de línea. La creación de dicho Centro UE sobre abuso sexual de menores se recoge en el Capítulo IV de la propuesta de Reglamento, objeto de nuestra investigación, donde se establece claramente que se trata de un nuevo organismo de la UE con personalidad jurídica y con estatuto de Agencia.

⁸⁵ EUROPOL. Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), 16 de febrero de 2023. *Europol*, 2023. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/joint-cybercrime-action-taskforce>. Acceso en: 01 agosto 2023.

⁸⁶ EUROPOL. Child Sexual Exploitation. *Europol*, [20--?]. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/child-sexual-exploitation>. Acceso en: 01 agosto 2023.

Así mismo, se pretende establecer su sede en La Haya, al igual que EUROPOL. Por lo tanto, consideramos importante resaltar la elección de la sede que tiene un objetivo claro, siendo este el de intentar reducir riesgos, gastos económicos muy elevados y, supuestamente, fortalecer a través de la *vecindad*, la cooperación y colaboración estrecha con la propia EUROPOL.

No queda muy claro si dicha *vecindad* implicaría realmente una incorporación de esta nueva Agencia en la propia sede de EUROPOL. Nuestra duda despierta en tanto que en el texto se resalta la “vital importancia” de que el Centro UE tenga su sede “en el mismo lugar que su socio más cercano, EUROPOL” y que la cooperación entre las dos Agencias:

se beneficiará de la ubicación compartida, por ejemplo, por la mejora de las posibilidades de intercambio de datos o por la existencia de mayores oportunidades para crear un centro de conocimiento sobre la lucha contra los materiales de abuso sexual de menores atrayendo personal especializado o expertos externos. Este personal también tendrá más oportunidades profesionales sin necesidad de cambiar de ubicación. También permitiría al Centro de la UE recurrir a los servicios de apoyo de EUROPOL (recursos humanos, servicios informáticos, incluidos los de ciberseguridad, edificio y comunicación) sin perder su independencia como entidad. Compartir estos servicios de apoyo es más rentable y garantiza un servicio más profesional que duplicarlos creándolos desde cero para una entidad relativamente pequeña como será el Centro de la UE.⁸⁷

Es más, observamos que se prevé también la posibilidad de que representantes de cada una de las Agencias forme parte de sus respectivos Consejos de Administración “para garantizar una cooperación y coordinación más eficaces si cabe”.⁸⁸ No acabamos de comprender cómo pudiera darse la situación de que una Agencia esté *de inquilino* en la sede de otra, sin integrarse en su estructura.

⁸⁷ Resultados de las evaluaciones ex post, de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto. Evaluación de impacto; PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

⁸⁸ Exposición de motivos. Contexto de la Propuesta. Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial; PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

Ahora bien, en cuanto a su ámbito de actuación, podríamos decir que también sorprende, y mucho, en tanto en cuanto es bastante amplio, y podría – a una primera vista – crear cierta incoherencia y *choques de competencia* con EUROPOL, y específicamente con el EC3. Tanto es así que el Centro tendría reconocida capacidad para apoyar en:

la detección, la denuncia, la eliminación del contenido de abuso sexual de menores en línea, la inhabilitación del acceso a él y su bloqueo, recopilará y compartirá información y conocimientos especializados, y facilitará la cooperación entre las partes públicas y privadas pertinentes para prevenir y combatir el abuso sexual de menores, en particular en línea.⁸⁹

Hasta aquí, hay tres aspectos clave a tener en cuenta y que invitan a una profunda reflexión en lo que respecta el impacto que se espera, y el que realmente, consideramos que pudiera llegar a tener. En este sentido, nos referimos a: 1). la sede, 2). la denominación y 3). el ámbito de actuación. Tal y como hemos observado, puede que esta nueva Agencia sea finalmente ubicada en la sede de EUROPOL, y este aspecto induciría, sin lugar a duda, a la confusión de si se trata de una nueva Agencia o, todo lo contrario, si estaríamos ante un Centro Especializado creado y ubicado dentro de la estructura de EUROPOL. Entendemos que sería la segunda *hipótesis* la que realmente pudiera delinarse si tenemos en cuenta la denominación de “Centro”; y, por otro lado, en cuanto a su ámbito de actuación, observamos que “compartirá información y conocimientos especializados”, al igual que cualquier Centro Especializado de EUROPOL. Entonces ¿será una Agencia, o un Centro de asesoramiento especializado de la UE para combatir determinados tipos de delitos” al igual que se refleja en el Reglamento de EUROPOL⁹⁰ en relación a los demás Centros existentes?

El desorden de ideas no acaba aquí, básicamente porque el núcleo de la confusión no es reciente si tenemos en cuenta que no hay una definición clara de lo que

implica una Agencia o un Centro, más aún si añadimos el factor “descentralizado”, tal y como hemos señalado en la parte introductoria de esta investigación. Dicho esto, véase que en el apartado denominado “Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta” se señala que “la sección 1 establece el Centro de la UE sobre Abuso Sexual de Menores como un centro descentralizado de la UE”. Ahora bien, tal y como indica el Parlamento Europeo, ni siquiera los propios Tratados constitutivos recogen definición alguna sobre las Agencias descentralizadas, o alguna descripción general de las competencias que se les pueden atribuir. Por ello, habría que acogerse a lo señalado por la Comisión Europea, en tanto en cuanto considera que las Agencias desempeñan un papel fundamental en la aplicación de las Políticas de la Unión a escala europea y nacional, por lo que su ámbito de actuación es – o ha de ser – uno amplio y variado, y que permita la creación de redes, o apoyar la cooperación entre las autoridades nacionales y de la Unión en tanto que contribuirá a aumentar la eficiencia y eficacia del trabajo de dichas Agencias, teniendo en cuenta que las propias Agencias han establecido una cooperación entre sí a través de la Red de Agencias de la Unión Europea.⁹¹

A todo lo anteriormente señalado, hay que subrayar un aspecto o criterio fundamental, siendo este el de la capacidad de las Agencias “de disponer de fondos suficientes para atender sus crecientes funciones y poder atraer al personal cualificado que necesitan al país de acogida en el que se ubica su correspondiente sede”.⁹² Intentando seguir un hilo argumental y no ahogarnos en la confusión, observamos que no queda claro si estamos hablando de una Agencia descentralizada – más aún porque no dispone de fondos suficientes – y no queda claro tampoco si la sede tendrá una ubicación de vecindad, o estaría incorporada en la sede de EUROPOL. No obstante, todo apunta a que sí se pretende integrarla en la sede de EUROPOL, pero en no en su estructura, gozando así de autonomía en su funciona-

⁸⁹ Art. 40.2, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

⁹⁰ Art. 4.1.l), del UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016: relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 mayo 2016.

⁹¹ Parlamento Europeo, Considerando A, PARLAMENTO EUROPEO. P8_TA (2019)0134, *Aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas*: Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de febrero de 2019, sobre la aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas (2018/2114(INI)) (2020/C 449/25). 2019.

⁹² PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas*: 2018/2114(INI). 2018. p. 17.

miento. En este sentido, se espera que el Centro de la UE pueda:

recurrir a los servicios de apoyo de EUROPOL (personal, servicios informáticos, incluidos los de ciberseguridad, comunicación) sin perder su independencia como entidad. Compartir estos servicios de apoyo es más rentable y garantiza un servicio más profesional que duplicarlos creándolos desde cero para una entidad relativamente pequeña como será el Centro de la UE.⁹³

Si seguimos indagando, observamos que la finalidad última de esta nueva Agencia se limitaría básicamente a ser un canal de denuncia específico para toda la UE, tal y como se menciona en la propia Propuesta de Reglamento, a saber: la Sección 2 que recoge sus funciones:

aclara que el Centro de la UE está concebido para actuar como canal de denuncia específico para toda la UE, recibiendo las denuncias sobre posibles abusos sexuales de menores en línea de todos los prestadores de servicios de alojamiento de datos o de comunicaciones interpersonales presentadas en virtud del presente Reglamento, evaluándolas para determinar si pueden ser manifiestamente infundadas y transmitiendo las que no sean manifiestamente infundadas a EUROPOL y a las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes de los Estados Miembros.⁹⁴

Ahora bien, en lo que se refiere a las tareas que desarrollaría el Centro de la UE, del art. 43 se desprende que gran parte de ellas estarían vinculadas a las “Obligaciones de los prestadores de servicios de la sociedad de la información pertinentes para prevenir y combatir el abuso sexual de menores en línea” que se evidencian en el Capítulo II de la propuesta, y específicamente se centrarán en:

I. facilitar el proceso de evaluación de riesgo, por lo que se prevé que:

los prestadores de servicios de alojamiento de datos y los prestadores de servicios de comunicaciones interpersonales determinarán, analizarán y evaluarán, para cada uno de los servicios que ofrezcan, el

⁹³ Otros elementos. Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta. PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

⁹⁴ Otros elementos. Explicación detallada... PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

riesgo de uso del servicio con fines de abuso sexual de menores en línea⁹⁵

Para ello recae en competencia del Centro recopilar y facilitar información, además de conocimientos especializados y mejores prácticas proporcionadas por el Comité de Tecnología incorporado en su estructura administrativa y de gestión.⁹⁶ Se prevé también que podrá proporcionar análisis de muestras de datos representativos y anonimizados para detectar posibles abusos sexuales de menores en línea, así como brindar apoyo a la evaluación de riesgos.⁹⁷

II. facilitar el proceso de detección, y en este caso se prevé que:

la autoridad de coordinación del país de establecimiento estará facultada para solicitar a la autoridad judicial competente del Estado Miembro que la haya designado, o a otra autoridad administrativa independiente de ese Estado Miembro, que emita una orden de detección por la que se exija a un prestador de servicios de alojamiento de datos o a un prestador de servicios de comunicaciones interpersonales bajo la jurisdicción de dicho Estado Miembro que adopte las medidas [...] para detectar los abusos sexuales de menores en línea en un servicio específico.⁹⁸

Para ello, recae en competencia del Centro presentar – a petición – una serie de dictámenes sobre potenciales ordenes de detección en un plazo de cuatro semanas a partir de la fecha de su recepción. Así mismo, se prevé que se encargará de crear, mantener, gestionar y permitir accesos, de una base de datos con tres tipologías de indicadores de abuso sexual de menores, siendo estos los siguientes: a). indicadores para detectar la difusión de material de abuso sexual de menores previamente detectado e identificado como material de abuso sexual de menores; b). indicadores para detectar la difusión de material de abuso sexual de menores que no ha sido

⁹⁵ Cap. II, Sección 1, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

⁹⁶ Art. 43.1, art. 55. d) y art. 66. 6. d), PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

⁹⁷ Art. 43.1.b) y art. 3.3, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

⁹⁸ Cap. II, Sección 2, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

previamente detectado e identificado como material de abuso sexual de menores; c). indicadores para detectar el embaucamiento de menores.⁹⁹

III. facilitar el proceso de denuncias que obligatoriamente han de presentar los prestadores de servicios de alojamiento de datos y prestadores de servicios de comunicaciones interpersonales que tengan conocimiento de cualquier información que indique un posible abuso sexual de menores en línea en sus servicios.

Para dar curso a esta tarea que se pretende encomendar al Centro, recaerá en sus competencias crear, mantener y gestionar una base de datos de denuncias presentadas por los prestadores de servicios de alojamiento de datos y prestadores de servicios de comunicaciones interpersonales, para determinar si son manifiestamente infundadas, o si deben transmitirse a EUROPOL y a las autoridades competentes de los Estados Miembros para investigar dichos delitos de abuso sexual de menores.¹⁰⁰ Para una “coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial” se prevé que el Centro de la UE “recibirá las denuncias de los prestadores, las verificará para evitar denunciar falsos positivos evidentes y las transmitirá a EUROPOL y a las fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales.”¹⁰¹

IV. facilitar el proceso de eliminación que se pone en marcha a través de una orden de eliminación emitida por una Autoridad Competente de un Estado Miembro, y por la que se exija a un prestador de servicios de alojamiento de datos que elimine uno o varios elementos concretos del material que haya sido identificado como material de abuso sexual de menores, o inhabilite o bloquee el acceso a ellos.

En este caso, la Autoridad Competente emisora de la orden de eliminación tendrá la obligación de transmitirla también al Centro de la UE, para que este último pueda, principalmente, verificar si el prestador de servicios

de alojamiento de datos ha cumplido con su obligación de eliminar el material, o de bloquear o inhabilitar el acceso al mismo.

Otras de las tareas que recaerán en el Centro de la UE se centran – podríamos decir – en funciones de apoyo, coordinación y generación de conocimiento, no menos importantes que las anteriormente señaladas. En este sentido, se prevé que:

V. apoyará a las autoridades de coordinación y a la propia Comisión Europea y creará un registro en línea con las Autoridades de Coordinación y sus respectivos puntos de contacto.

No obstante, para que dicha coordinación sea efectiva, recaerá en el Centro la competencia de crear y mantener un Sistema General de cooperación e intercambio de información. Dicho Sistema tendrá que ser fiable y seguro para brindar cobertura a las comunicaciones entre las Autoridades de Coordinación, la Comisión, el Centro de la UE, otros organismos pertinentes de la Unión y los prestadores de servicios de la sociedad de la información pertinentes.¹⁰² En caso de que el Centro UE acabaría integrándose en la estructura de EUROPOL, no haría falta crear dicho Sistema, en tanto que se utilizaría el Sistema Seguro de Intercambio de Información, conocido como SIENA.

VI. facilitará la generación de conocimiento y su intercambio con otros actores para prevenir y combatir el abuso sexual de menores, y particularmente servirá de “centro de conocimientos especializados para apoyar políticas basadas en datos contrastados”.

Se prevé que dicho conocimiento se generará mediante:

la recopilación, el registro, el análisis y la facilitación de información, de análisis basados en la recopilación de datos anonimizados y no personales y de conocimientos especializados sobre cuestiones relativas a la prevención del abuso sexual de menores en línea y a la lucha contra él.¹⁰³

Básicamente estamos hablando de actividades de inteligencia estratégica y/o prospectiva. Por lo tanto, el

⁹⁹ Art. 43.2 y art. 44.1, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

¹⁰⁰ Art. 43.3, art. 12, art. 45 y art. 48, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

¹⁰¹ Exposición de Motivos, punto 1. Contexto de la Propuesta. PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

¹⁰² Art. 43.5, d) y art. 39.2, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

¹⁰³ Art. 43.6, a) PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

personal del Centro tendría que ser – obligatoriamente – formado en materia de análisis de inteligencia, seguridad de la información y, desde luego, experto en materia de prevención y lucha contra el abuso sexual de menores. Tras analizar la propuesta, parece ser que lo que se pretende es que dicho Centro cuente más bien con Expertos Nacionales en comisión de servicios y, así mismo, con Funcionarios de Enlace de los Estados Miembros¹⁰⁴.

Ahora bien, de una forma un tanto más amplia, pero también acompañada de cierta confusión, se prevé que, en cuanto al intercambio de información y conocimientos especializados, el Centro “recopilará, registrará, analizará y facilitará información pertinente, objetiva, fiable y comparable sobre cuestiones relacionadas con la prevención del abuso sexual de menores y la lucha contra él, en particular: a). la información obtenida en el desempeño de sus funciones en virtud del presente Reglamento en relación con la detección, denuncia, eliminación de material o inhabilitación del acceso al abuso sexual de menores en línea y su bloqueo; b). la información resultante de las investigaciones, encuestas y estudios a petición del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión; c). la información resultante de investigaciones u otras actividades realizadas por las autoridades de los Estados Miembros, otras instituciones, órganos y organismos de la Unión, las autoridades competentes de terceros países, las organizaciones internacionales, los centros de investigación y las organizaciones de la sociedad civil”. En lo que respecta al inciso previsto en la letra c), observamos que el grueso de la información y los conocimientos especializados, en realidad no serían aportados por el propio Centro, sino más bien por otros actores, entre los que sí se encuentra el sector privado, pero no como perteneciente a la estructura o personal del Centro, sino como externos – quizás colaboradores –.

Por lo tanto, no se aprecia que esta nueva Agencia pretenda estar dotada de un alto porcentaje de personal proveniente del sector privado, y para algunas escasas tareas, de personal proveniente del sector público, teniendo en cuenta la colaboración estrecha que se pretende tener con EUROPOL. Sea considerado éste un aspecto más que dificulta poder entender cómo se ha realizado la evaluación de impacto y cuyo resultado ha

¹⁰⁴ Sección 7 Personal, art. 71 y ss., PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

desembocado en la preferencia de que dicho Centro sea una Agencia, y no un Centro Especializado dentro de una Agencia ya existente y muy potente, como es EUROPOL. No obstante, conviene señalar también que recaerá en el Parlamento Europeo y el Consejo aprobar la plantilla de personal del Centro de la UE.¹⁰⁵

Observamos también que para que el Centro de la UE pueda ejercer las tareas anteriormente analizadas, desarrollará implícitamente actividades de tratamiento de datos personales, y dichos datos se conservarán respetando el principio de proporcionalidad y de finalidad, debiéndose de aplicar normas de seguridad para proteger la información clasificada y sensible tratada por el Centro. En este sentido, se señala que “el Centro adoptará sus propias normas de seguridad, equivalentes a las de la Comisión, para la protección de la información clasificada de la Unión Europea (ICUE) y de la información sensible no clasificada.”¹⁰⁶

En lo que respecta el acceso y el tratamiento de la base de datos de indicadores y denuncias, se prevé que será facultado únicamente el personal del Centro. Pero eso así, cuando sea necesario y en la medida en que lo sea para el desarrollo de las funciones recogidas en la Propuesta del Reglamento, se prevé que el Centro dará acceso a los prestadores de servicios de alojamiento de datos, de servicios de comunicaciones interpersonales, de servicios de acceso a Internet, a las autoridades policiales competentes de los Estados Miembros, a las Autoridades de Coordinación de los Estados Miembros y a la propia EUROPOL.¹⁰⁷

4 Conclusiones

En la presente investigación académica se ha observado que, a pesar de los grandes avances en materia de

¹⁰⁵ Sección 6, Establecimiento y ejecución del presupuesto, art. 67.7, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

¹⁰⁶ Art. 75.1, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

¹⁰⁷ Art. 46, Acceso, exactitud y seguridad, PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

prevención y lucha contra los delitos de abuso sexual de menores y específicamente en lo referente a los cometidos en línea, no se ha conseguido aun establecer una terminología correcta y única. En consecuencia, existe una doble terminología al uso – “pornografía infantil” para el sector público, y material de abuso y explotación sexual de menores (CSEM) para el sector privado, lo que acarea un sinnúmero de problemas a nivel jurídico. Por lo tanto, desafortunadamente, tenemos que seguir insistiendo en esta tarea pendiente, siendo crucial que se elimine de forma definitiva el uso de la terminología “pornografía infantil” y se utilice única y exclusivamente CSEM.

Se ha observado que uno de los grandes avances a nivel operativo en la materia, reside en la creación de un Sistema de Clasificación del Material de Explotación y Abuso Sexual Infantil en Línea (SCCSEM), y que resulta de crucial importancia en tanto que permite priorizar la investigación policial y reorientar los recursos disponibles en función del nivel de gravedad y/o urgencia de los casos. Así mismo, permite también profundizar sobre la identidad y las características del “consumidor” de material de abuso sexual infantil, en función del material descargado, la reiteración en la descarga de este contenido, lo que conlleva a la rapidez en la detección y el seguimiento policial. De la misma manera, un valor inestimable tendrá el Sistema de Detección de CSEM que lleva consigo la obligación de actuar que recae en los prestadores de servicios de Internet, considerando que son los únicos en condiciones de prevenir y combatir esta clase de abusos.

En lo que respecta la creación de un Centro Especializado en materia de prevención y lucha contra el abuso sexual de menores que coordine los esfuerzos y el intercambio de información entre las autoridades competentes y el sector privado en vista de identificar a las víctimas y los CSEM, se considera tarea urgente. No obstante, la simple creación de dicho Centro no es suficiente, por lo que no se aprecia que pudiera tener el impacto esperado, ya que no cumple con los requisitos que le permitan desarrollar sus funciones en tanto Agencia descentralizada de la UE. Tras analizar el articulado que recoge la Propuesta de Reglamento por el que se pretende crear el Centro de la UE en materia de abuso sexual de menores, es más que evidente que sería mejor que se constituya como Centro de asesoramiento especializado de la UE para combatir los delitos de abuso sexual de menores, integrado en la estructura de EUROPOL.

Tanto es así que – a pesar de las insistencias de que sería una Agencia independiente – resulta más que evidente su dependencia de EUROPOL para poder desempeñar sus funciones. Es más, no queda claro como una Agencia pudiera ostentar la calidad de *inquilino* en la sede de otra, haciendo uso de sus recursos (instrumentos y personal), y a la vez desarrollando sus funciones en tanto institución autónoma. No obstante, hemos observado que, en caso de constituirse como Centro Especializado dentro de la estructura de EUROPOL, se fortalecería la colaboración con el EC3, y específicamente con el FP TWINS, encargado del tratamiento, el análisis de la información y datos personales operativos, así como de la coordinación operativa en materia de lucha contra los delitos de abuso sexual de menores en línea.

Ahora bien, si lo que se intenta es fortalecer la colaboración público – privada en materia de prevención y lucha contra los delitos de abuso sexual de menores en línea, no se aprecia la necesidad de crear una nueva Agencia de la UE, teniendo en cuenta que ya se han ampliado las competencias de EUROPOL a través del Reglamento (UE) 2022/991, permitiéndole colaborar directamente con los actores del sector privado. Por lo tanto, todos los aspectos analizados avalan la eficacia y la rápida operatividad del Centro si se integraría dentro de la estructura de EUROPOL, desarrollando sus funciones como Centro Especializado.

Referências

- AGREEMENT between Interpol and Europol. 2001. Disponible en: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/agreement_between_Interpol_and_Europol.pdf. Acceso en: 01 agosto 2023.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *A/57/529/Add.3*: Resolución 57/239, de 20 de diciembre de 2002, sobre la creación de una cultura mundial de seguridad cibernética. 2002.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *A/RES/53/70*: Resolución 53/70, de 4 de diciembre de 1999 sobre los avances en la informatización y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional. 1999.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *A/RES/54/49*: Resolución 54/49, de 1º de di-

ciembre de 1999, 55/28, de 20 de noviembre de 2000, 56/19, de 29 de noviembre de 2001, y 57/53, de 22 de noviembre de 2002, sobre los avances en la esfera de la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional. [20--?].

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *A/RES/55/63*: Resolución 55/63, de 4 de diciembre de 2000 sobre la lucha contra la utilización de la tecnología de la información con fines delictivos. 2000.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *A/RES/56/121*: Resolución 56/121, de 19 de diciembre de 2001, sobre el establecimiento de la base jurídica para luchar contra la utilización de las tecnologías de la información con fines delictivos. 2001.

BENEYTO PÉREZ, J. M.; GIERING, C. *El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, 2002.

BOZA MORENO, E. Delitos contra la libertad sexual: hacia una armonización europea. *Cuadernos de RES PÚBLICA en derecho y criminología*, v. 2, p. 9-18, 2023.

COMISIÓN de las Comunidades Europeas: creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos: 26.1.2001 COM (2000). Bruselas, 26 enero 2001.

COMISIÓN Europea, 1 de diciembre de 2022, Los sistemas de detección de abuso sexual a menores en línea son fiables y salvan vidas, 2022. Disponible en: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/detection-systems-online-child-sexual-abuse-are-reliable-and-save-lives-2022-12-01_es. Acceso en: 01 agosto 2023.

COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: orientaciones para el futuro: COM(2008) 135 final. Bruselas: Agencias Europeas, 2008.

COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad: COM (2020) 605 final. Bruselas, 24 jul. 2020.

COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones: hacia

una política general de lucha contra la ciberdelincuencia. Bruselas, 22 mayo 2007.

COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores: COM (2020) 607 final. Bruselas, 24 jul. 2020.

COMUNICACIÓN de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño: COM (2021) 142 final. Bruselas, 24 marzo 2021.

CONSEJO DE EUROPA. *Informe explicativo del Convenio sobre la Ciberdelincuencia*: STE, n. 185. 2001.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el abuso sexual de menores*: (OR. en) 12862/19. Bruselas, 8 oct. 2019.

CONVENIO basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol). Bruselas, 26 jul. 1995.

CONVENIO del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual. Lanzarote, 25 oct. 2007.

CONVENIO del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia. Budapest, 23 nov. 2001.

COUNCIL OF EUROPEAN UNION. *Effective operational cooperation in criminal investigations in cyberspace, 8 June 2016 (OR. en)*: 8634/2/16 REV 2: Document partially accessible to the public. Brussels, 08 jun. 2017.

DIRECTIVA 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico). 2000.

DIRECTIVA 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo. 2011.

DIRECTIVA 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y

- la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. 2012.
- DOCTRINA de la Fiscalía General del Estado, Circular 2/2015, sobre los delitos de pornografía infantil tras la reforma operada por LO 1/2015. 2015.
- ENEMAN, A. *Critical Study of ISP Filtering Child Pornography*. 2006.
- ESTRATEGIA europea en favor de una Internet más adecuada para los niños, COM (2012) 196. 2012.
- EUROPOL. “Child sexual abuse: new guidelines for first responders”. *Europol*, 18 Nov. 2022. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/child-sexual-abuse-new-guidelines-for-first-responders>. Acceso en: 01 agosto 2023.
- EUROPOL. Child Abuse in relation to Trafficking in Human Beings Fact Sheet. *Europol*, Jan. 2006.
- EUROPOL. Child Sexual Exploitation. *Europol*, [20--?]. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/child-sexual-exploitation>. Acceso en: 01 agosto 2023.
- EUROPOL. Child sexual exploitation: Fact Sheet. *Europol*, 2012.
- EUROPOL. Decisión del Consejo, 2009/371/JAI, de 6 de abril de 2009 por la que se crea la Oficina Europea de Policía. *Europol*, 2009.
- EUROPOL. Europol Analysis Projects, 06 de diciembre de 2021. *Europol*, 2021. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/europol-analysis-projects>. Acceso en: 01 agosto 2023.
- EUROPOL. Guidelines for First Responders in Child Sexual Abuse and Exploitation Cases. *Europol*, 2022. Disponible en: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Grace%20Guidelines%202022_Public_0.pdf. Acceso en: 01 agosto 2023.
- EUROPOL. Joint Cybercrime Action Taskforce (J-CAT), 16 de febrero de 2023. *Europol*, 2023. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/joint-cybercrime-action-taskforce>. Acceso en: 01 agosto 2023.
- EUROPOL. Online sexual coercion and extortion as a form of crime affecting children: law enforcement perspective. *Europol*, 2017.
- EUROPOL. Strengthening the fight in the EU against cyber-facilitated forms of serious and organized crime. *Europol*, The Hague, 2 May 2016.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *III Plan de Acción contra la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia 2010 – 2013*. 2013.
- GONZÁLEZ TASCÓN, M. M. Las imágenes de abusos sexuales a menores a la luz de la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 1/2015. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3. Época, n. 16, p. 87-156, jul. 2016.
- GRUPO de Trabajo Interinstitucional sobre explotación sexual de niñas, niños y adolescentes 2016, Orientaciones terminológicas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la explotación y el abuso sexuales. 2016.
- INTERPOL. *Covert Operations Specialist Group, Results undercover capacity survey, Reference: 2016/157/OEC/VCO/HDE*. 2016.
- INTERPOL. *Riesgos y tendencias en relación con el abuso y la explotación sexual de menores: repercusiones de la COVID-19*. sept. 2020.
- INTERPOL. Terminología apropiada. *Interpol*, [20--?]. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contramenores/Terminologia-apropiada>. Acceso en: 06 abr. 2023.
- JOINT Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies. 19 jul. 2012.
- MARICA, A. EUROPOL: Centros de Especialización (EC3, ECTC, EMSC). *Análisis GESI*, sept. 2017.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 6, n. 12, p. 343-391, 2002.
- MARTÍN, Araceli Mangas. *La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad*. Zaragoza, 2008.
- MCCULLOCH, H. *Interpol and Crimes against Children*: in Quayle/Taylor, Viewing child pornography on the Internet: Understanding the offence, managing the offender, helping the victims. 2005.

NACIONES UNIDAS. 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. *OHCHR*, 25 mayo, 2000.

NACIONES UNIDAS. *Resolución de la Asamblea General 55/63 (2000), Lucha contra la utilización de la tecnología de la información con fines delictivos*: A/RES/55/63. 22 enero 2001.

OPINIÓN de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (24.1.2019) para la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre la aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas (2018/2114(INI)). 2019.

PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas*: 2018/2114(INI). 2018.

PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la lucha contra la ciberdelincuencia (2017/2068(INI))*: A8-0272/2017. 25 jul. 2017.

PARLAMENTO EUROPEO. *P8_TA (2019)0134, Aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas*: Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de febrero de 2019, sobre la aplicación de las disposiciones jurídicas y de la Declaración Común que garantiza el control parlamentario sobre las agencias descentralizadas (2018/2114(INI)) (2020/C 449/25). 2019.

PI LLORENS, M. El nuevo mapa de las agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, v. 56, p. 77-117, 2017.

PROPUESTA de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores: COM (2022) 209 final 2022/0155(COD). Bruselas, 11 mayo 2022.

SIEBER, U. *The international emergence of Criminal Information Law*. 1992

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Informe anual sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2021*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AGENCIES_2021/AGENCIES_2021_ES.pdf. Acceso en: 02 agosto 2023.

UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016: relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (EUROPOL) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 24 mayo 2016.

UNIÓN EUROPEA. Reglamento (UE) 2022/991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de EUROPOL con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por EUROPOL en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 27 jun. 2022.

WESTBY, J. R. *International Guide to Combating Cybercrime*. American Bar Association. 2003.

Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.