

Colombia
Ministerio de Salud
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Documento Síntesis
Ponencia Congreso Regional sobre Explotación Sexual
María de Pilar Granados

La preocupación social y política por el bienestar de la infancia en nuestro país, surge en el siglo XX cuando se comprende que este grupo de población concede la garantía de futuro de un pueblo. Durante este siglo y hasta la Convención de los Derechos del Niño en 1989, transcurre un lapso prolongado, marcado por la necesidad de los Estados para generar mecanismos de orden político y social que procuren el pleno desarrollo de las niñas y establecer medidas en contra de la violencia ejercida contra ellas.

Sin embargo, bajo una caracterización de las formas como un niño o una niña pueden encontrarse en una situación irregular dentro del orden del Estado, y con la justificación de la protección de una infancia abandonada–delincuente, se establecen modelos de intervención estatal ilimitada, cargada de compasión–represión, sobre la vida de estos “menores”. Las alternativas de intervención, básicamente la internación, se construyen con una fuerte tendencia a patologizar situaciones de origen estructural y, por lo tanto, a judicializar los problemas de exclusión y marginalidad, no resueltos por una política social para la infancia.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño constituye la ruptura política, jurídica y cultural a nivel mundial, más importante en la relación entre el Estado y los adultos con la infancia al proclamar a cada niño y a cada niña como ciudadanos, sujetos plenos de derechos, cuya protección integral, entendida como la garantía de integración a la red de relaciones sociales, pasa a ser una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad y la familia.

En nuestro país, la protección especial a los niños y las niñas, ha pasado por varias etapas, iniciando por una respuesta de orden altruista, marcada por signos de compasión, motivado por la caridad cristiana y la solidaridad, pasando por el asistencialismo y continuando con la creación de instituciones como la secretaria Nacional de Asistencia Social, hasta llegar a la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- como entidad rectora de la atención a la problemática de la niñez y la familia.

La Constitución Nacional de 1991 establece que Colombia “es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto por la dignidad humana, en el trabajo y solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Consagra como fin primordial del Estado el bienestar de todos los colombianos, convocando la participación integral de tres actores: el Estado, el ciudadano colombiano y las diversas instituciones sociales que representan la Sociedad Civil. Prevé una serie de mecanismos de participación democrática; define al ser humano como epicentro del derecho: es el objetivo social del Estado, y presenta una concepción democrática del poder y una sumisión del poder a la disciplina del derecho. Así mismo, eleva a la condición constitucional los derechos, los cuales organiza de acuerdo con la tradición universal: los presentan como Derechos Fundamentales, Derechos Sociales, Económicos y Culturales, y Derechos Colectivos y del Ambiente.

Retoma el concepto universal de **Dignidad Humana**, el cual concibe al hombre como **fin** en sí mismo y los fines del ser humano en virtud de

sus atributos de libertad, igualdad, autonomía y voluntad, que deben ser establecidos de manera autónoma, no impuestos de manera externa.

Retomemos entonces como punto inicial, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 411128 del 4 Diciembre de 1986, la cual en sus artículos 1 y 2 menciona: "El Derecho al Desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él... implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye ... el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales. "

En este sentido, la reflexión se deberá centrar en la construcción del sujeto, de sociedad, de Estado y por tanto de desarrollo que anhelamos. El desarrollo según Amartya Senn debe ser entendido como una "ampliación de la libertad humana. El éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de una sociedad. Por consiguiente la calidad de vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas sustanciales que tenemos"¹.

Entonces el enfoque sobre las libertades humanas contrasta con las perspectivas de desarrollo, como aquellas que identifican el desarrollo con el crecimiento del PNB, o con la ampliación del comercio, o con la industrialización o con el avance de la tecnología.

Estas son muy importantes como **Medio** para ampliar las libertades de los miembros de una sociedad. Pero las libertades que la gente dis-

fruta dependen de factores determinantes, tales como las instituciones sociales y económicas (salud, educación, recreación) así como también los derechos civiles y políticos (libertad para participar en las decisiones, y procesos electorales). Concebir el desarrollo en términos de la ampliación de libertades dirige la atención hacia los fines que hacen al desarrollo importante, en lugar de los medios.

Sí se da énfasis a la expansión de la libertad humana para vivir el tipo de vida que la gente juzga valedera, el papel del crecimiento económico en la expansión de esas oportunidades debe ser integrado a una comprensión más profunda del proceso de desarrollo, como la expansión de la **Capacidad humana** para llevar una vida mas digna.

Aquí debemos entender el concepto de capacidad humana como concepto más amplio que el capital humano, puesto que este último concibe las cualidades humanas en su relación con el crecimiento económico. Por consiguiente el fin del desarrollo debe ser el hombre.

Es necesaria una política pública de Estado referente a niñez y familia porque se requieren soluciones de fondo que modifiquen la actual estructura de relaciones sociales. Se trata de impulsar un nuevo orden social basado en principios de justicia, y por una igualdad real de todos los miembros de la sociedad, donde sean atendidos con dignidad.

Se hace necesario entonces, la formulación de nuevas visiones y estrategias conjuntamente con la restauración de la moral pública a partir de la justicia para poder integrar a los distintos sectores de una sociedad, en un "nosotros" donde todos queden incluidos.

Para la implementación de esta nueva visión, que logre modificar estructuras a nivel nacional tendientes a reconocer en los niños y las niñas sus derechos, y por otro lado, situar el problema de la niñez como un problema de Estado, con políticas claras y bien definidas, de aplicación y readecua-

¹ Amartya Senn, invertir en la infancia, Conferencia BID, 2000

ción en lo local, con mayor privilegio de inversión desde lo nacional a lo local y con preeminencia de los programas sociales, el Estado Colombiano, propone en esta construcción la intervención en 3 niveles:

- Un abordaje en el que desde la cultura y lo cotidiano de la sociedad se desarrollen mecanismos y habilidades que fortalezcan la capacidad social, familiar y comunitaria de brindar a la niñez las oportunidades para su pleno desarrollo.
- Un apoyo para familias, niños, niñas y jóvenes que les brinde soporte en los casos en que por las circunstancias en que se desarrollan, por falta de oportunidades, se vean expuestos a la vulneración.
- Una intervención que busca ofrecer oportunidades y atención en una situación de conflicto y vulneración para evitar el deterioro de sus capacidades y posibilidades, y una acción de restitución por carencia de opciones que pueden garantizarle el desarrollo pleno como persona dentro del marco del ejercicio de sus derechos.

Para ello se ha propuesto la articulación de las instituciones que tienen que ver con la niñez y la familia en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar- SNBF- en este sentido el SNBF es una red de relaciones sociales e institucionales que permite la aplicación de los principios de concurrencia del Estado, responsabilidad de la familia y corresponsabilidad entre ellos y la sociedad, para responder al ejercicio de los derechos.

Se entiende entonces como un sistema abierto, dinámico y participativo; que interactúa permanentemente con la realidad social de las comunidades y grupos sociales y que realiza acciones articuladas e integrales de bienestar familiar.

Su **Misión** consiste en prestar el servicio público de bienestar familiar para fortalecer los lazos familiares, asegurar y apoyar el cumplimiento de los deberes de sus miembros, tutelar los derechos y brindar protección a los niños, las niñas y la familia.

Son sus **actores y protagonistas** la familia, los contextos de socialización de la infancia, la sociedad toda (que incluye las comunidades, el sector privado, las ONG), los entes territoriales y todas las instituciones responsables de la prestación del servicio público de bienestar familiar.

La **operación** del SNBF, en cuanto se refiere al desarrollo de la política de infancia y familia, se convierte entonces en el espacio en el cual las diversas organizaciones sociales, públicas y privadas articulan sus acciones, concertan las políticas, programas y servicios, promueven las iniciativas de la sociedad y fortalecen la integración de todos los actores para garantizar los derechos de la niñez y la familia.

De esta manera el funcionamiento, del SNBF ha de generar una relación horizontal entre los diferentes niveles e instancias que facilite la descentralización, la participación, la solidaridad social y la concertación. Así mismo, potencializará y maximizará el uso eficiente de los recursos asignados para el desarrollo social y el bienestar familiar, e impulsará una planeación local con capacidad de responder a las situaciones concretas de las familias, los niños y las niñas en sus diversos ámbitos socioculturales.

La actual situación de conflicto social, agravada por los problemas de índole internacional, apertura económica incontrolada, implementación de modelos económicos no acordes con la realidad nacional, narcotráfico, terrorismo, grupos al margen de la ley, dificultan aún más las acciones de consolidación de un nuevo Estado y de nuevas relaciones sociales entre cada uno de los servidores públicos y de éstos entre sí; pero de igual manera brinda oportunidades para avanzar en su desarrollo e implementación.

Es así como, la legislación internacional y la implementación del reconocimiento de los derechos de los niños y las niñas, por parte de la ONU, y su exigencia para los países, lleva a la globalización de las normas, dando como resultado la unificación de criterios de las diversas legislaciones en la lucha contra los flagelos que atentan

contra los niños y las niñas del mundo y una mayor y mejor planeación, coordinación y cooperación en diversos aspectos y formas, a nivel internacional y nacional.

Un buen ejemplo de lo anterior lo constituyen los diferentes temas tratados a nivel internacional desde hace varios años, como lo es la lucha contra la explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes.

La Agenda de Acción de Estocolmo planteó una serie de compromisos de los representantes de los gobiernos de los países participantes, con relación a la prevención y atención de la explotación sexual comercial de niños y adolescentes.

La Agenda ha suscitado a nivel de nuestro país, la concurrencia de los diferentes organismos Gubernamentales Nacionales, Regionales y Locales, sociedad civil y comunidades, en torno a la Promoción, defensa y garantía de los derechos de los niños, buscando la transformación de la conciencia de la población, introduciendo elementos para construir una cultura de los derechos de los niños, de su condición de niños y de las relaciones entre ellos y los adultos.

Se ha requerido de la voluntad política para que los gobernantes de nuestro país, a nivel Central, Departamental y Municipal, incluyan dentro de sus Planes de Desarrollo, los recursos necesarios para la implementación de una política pública ajustada a las necesidades locales, que involucre programas de promoción, prevención y atención de los niños, niñas y jóvenes, especialmente de aquellos que han sido víctimas de la explotación sexual en sus diferentes modalidades: prostitución, turismo sexual, pornografía infantil y tráfico.

Con base en los planteamientos anteriores, El ICBF viene participando en los planes y políticas de gobierno y en los diferentes espacios de concertación interinstitucional que se desarrollan en los ámbitos Nacional, Regional y Local, con miras a defender, garantizar y/o restituir los derechos

de los niños, niñas y jóvenes de nuestro país. Así mismo, junto con los demás actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar ha realizado las siguientes acciones como respuesta a esta problemática:

1. El Comité Interinstitucional² de Lucha contra el Tráfico de Niños, Niñas y Mujeres, creado en 1996, adscrito al Ministerio del Justicia y del Derecho, como Organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano para combatir el tráfico, la explotación y el abuso sexual de las mujeres, niños y niñas. En la actualidad, es liderado por la Secretaría Técnica del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Ha diseñado un "Plan para la Prevención, Protección de las Víctimas y Represión del Tráfico de Personas", para ser desarrollado en el periodo 1999 - 2002. Reconoce como población especialmente vulnerable a las mujeres, los niños y las niñas. Contempla 5 estrategias: (i) prevención, (ii) represión y judicialización, (iii) asistencia y protección a víctimas, (iv) cooperación Internacional y (v) medios de Comunicación. Se encuentra en marcha y cada entidad de acuerdo a su competencia, está desarrollando las actividades propuestas. En estos momentos se adelanta un proceso de formación y capacitación a servidores públicos con relación a los aspectos preventivos y de asistencia a las víctimas de tráfico de mujeres, niños, niñas, con recursos nacionales e internacionales, siendo desarrollado el proyecto por una ONG.

² Son miembros del comité, además del ICBF, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el DAS, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la INTERPOL de Colombia y Equidad Nacional para la mujer.

2. Proyecto Diseño y Aplicación de Modelos de Atención Integral e Interinstitucional a Víctimas de Delitos Sexuales, a través de este proyecto se pretende producir, validar y normalizar modelos de atención a víctimas de delitos sexuales con la participación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en los niveles Regionales y municipales, estimulando así, el trabajo cooperativo interinstitucional, intersectorial e interdisciplinario. De igual manera, se desarrolló un seminario, que permitió conocer las experiencias regionales e internacionales con relación a los aspectos de justicia, protección, salud, educación y se firmo un convenio de cooperación interinstitucional para aunar esfuerzos para la atención integral a las personas víctimas de agresión sexual, entre la Fiscalía General, el ICBF, Medicina Legal y Ciencias Forenses, Policía Nacional, Alcaldía Mayor de Bogotá y Minsalud. De otra parte, se implementará una estrategia de comunicación que facilite la prevención de esta problemática.
3. Proyecto de Atención a la Niñez explotada sexualmente, se presta a través de la contratación con ONG's que ofrecen servicios especializados en esta problemática. En general, el proceso de atención contempla tres etapas³ que se ofrecen en servicios de los

³ (i) Fase de acercamiento y sensibilización para el ingreso al programa. Implica la realización de un Mapeo para detectar las zonas y modalidades del comercio sexual. la observación participante que permite identificar a los niños y niñas de la calle y los posibles aliados en el enganche al programa, el contacto inicial que es el encuentro y comunicación de los educadores con los niños y el acompañamiento, que son todas las interacciones que se suceden después del contacto que implican el despliegue de estrategias pedagógicas para el enganche efectivo de los niños en el programa.

(ii) Fase de Centro Ambulatorio que es un espacio de encuentro, diálogo e interacción más directa de los niños con los educadores de la institución con el fin de permitir la visualización concreta de la experiencia personal aquí y ahora en relación con la calle, la explotación sexual, el consumo de drogas y las posibilidades de cambio.

medios sociales, comunitario e institucional: (i) Acercamiento y sensibilización para el ingreso al programa, (i) Atención en Centro Ambulatorio y (ii) Hogar de Paso y Hogar permanente

4. Proyecto Estándares de Calidad de los Procesos de Protección Integral, convenio con ONG que busca mejorar la calidad de la atención de Instituciones que contribuyen a prestar el Servicio Público de Bienestar Familiar, desde la perspectiva de derechos.
5. Plan de Acción en favor de los Derechos de la Infancia Explotada Sexualmente y contra la Explotación Sexual Infantil, propicia cambios socioculturales que permitan replantear las concepciones sociales de la niñez y adolescía, frenar los procesos de exclusión social y el abuso y explotación sexual, fortalecer la capacidad del Estado para enfrentar el problema, divulgar la legislación vigente y movilizar recursos.

Fue definido en Septiembre de 1997 por el ICBF con el apoyo de la UNESCO, la Universidad Externado de Colombia y otras entidades del estado. En este plan se proponen una serie de actividades que involucran a todos los sectores gubernamentales y no gubernamentales, en las líneas de sensibilización e información a través de medios masivos, con el fin de prevenir los factores facilitadores de esta problemática. También involucra el diseño y puesta en marcha de Sistemas de Vigilancia y Control, a través de acciones de la Policía y la comunidad, y Sistemas de Atención con un modelo que respon-

(iii) Hogar de Paso y Hogar permanente. Se desarrolla un proceso de acogida e inducción al programa y se conduce a asumir un proceso terapéutico que involucre una reconstrucción de su historia personal, interacción con la familia, formación académica y prelaboral y por último, preparación para su egreso mediante la formulación de un proyecto de vida que le permita integrarse nuevamente a su familia y a la sociedad.

- da a la restitución de los derechos de los niños, niñas y jóvenes. El Plan contempla además las líneas Jurídica, que integra el marco legal y normativo Internacional y Nacional en lo que respecta a la protección y garantía de los derechos de los niños, la línea Investigativa, la cual plantea desarrollar el estado del arte de estudios que contribuyan a la comprensión del fenómeno y las nuevas estrategias de prevención y atención del problema y finalmente la línea institucional, que plantea el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales en lo que respecta a recursos físicos, humanos, logísticos que garanticen una acción eficaz del Estado en la solución del problema. Este Plan se ha desarrollado aisladamente, de acuerdo a las competencias de cada institución, pero a la fecha no ha sido evaluado su impacto.
6. Promoción de los Derechos de la Niñez, Articulación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El ICBF se encuentra comprometido en generar una cultura en favor de la niñez, que reconozca las diferentes manifestaciones de la misma, que genere condiciones aptas para su desarrollo potencial y que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. En este mismo sentido, se desarrollan: (a) Programas de apoyo al Bienestar tendientes a fortalecer a la familia y la comunidad con el fin de que cumplan a cabalidad con las funciones que les corresponden, y (b) Programas de Intervenciones Especializadas en restitución de los derechos vulnerados a niños, niñas y jóvenes, en asocio con las entidades del SNBF. Hacer realidad el ejercicio pleno de los derechos de la niñez involucra la participación activa y comprometida de todos: Estado, Familia y sociedad en general, tal y como lo establece el principio constitucional de corresponsabilidad. En los diferentes municipios del país se está proponiendo discutir e incluir en los proyectos locales o Departamentales los avances relacionados sobre la perspectiva de derechos de la niñez.
 7. Ley 360 de 1997, desarrolla los mecanismos e instrumentos legales que, sobre Delitos contra la Libertad Sexual y la Dignidad Humana, hacen exigible a todas las entidades del Estado cumplir con los derechos de las víctimas de delito sexual. Consagra modificaciones al Código Penal de tal manera que se aumentan las penas, se definen los derechos de las víctimas, se establecen las competencias institucionales para su cumplimiento, se crean las Unidades Especializadas de Fiscalía con su cuerpo técnico de investigación para este tipo de delitos y se prohíbe la libertad provisional⁴.
 8. Resolución No. 563 de Julio de 1997, en la cual se dictan normas para la protección de la Industria Turística, por medio de la cual el Ministerio de Desarrollo Económico a través de la Dirección Operativa, podrá imponer las sanciones de carácter administrativo que consagra el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, a los prestadores de servicios turísticos que promuevan, permitan o auspicien directa o indirectamente, la prostitución de menores de edad, dentro de las actividades que desarrollan, sin perjuicio de las sanciones penales que haya lugar. De igual forma se crea el Código ético para las industrias turísticas y Hoteleras.
 9. Ley 470 de 1998, por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores" en la cual el ICBF, será autoridad central, con miras a la protección de los derechos fundamentales y el interés superior del menor
 10. El país firmó el convenio 182 de OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, ha diseñado y puesto en marcha el plan nacional de

⁴ En los casos de Ilícita explotación comercial, privación ilegal de la libertad, tortura, acceso carnal abusivo con incapaz de resistir, actos sexuales con menores de 14 años, inducción o constreñimiento a la prostitución, trata de personas, estímulo a la prostitución con menores, lesiones con perturbación funcional o psíquica.

erradicación del trabajo infantil, llevando a discusión de la mesa de negociaciones con los grupos alzados en armas el tema de la vinculación de niños y niñas en sus filas.

11. Ley No. 679 de Agosto 3 de 2001 "Por medio del cual se expide un Estatuto para Prevenir y Contrarrestar el Ejercicio de la Prostitución, la Pornografía Infantil y el Turismo Sexual con Menores", esta ley tiene por objeto dictar medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad, mediante el establecimiento de normas

de carácter preventivo y sancionatorio, la generación de recursos y la expedición de otras disposiciones. Recientemente se conformaron los comités interinstitucionales que propondrán su reglamentación y permitirán su aplicación.

12. Proyectos de Ley en discusión: Actualmente se encuentran en el Congreso de la República o al interior del gobierno varios proyectos de Ley tendientes a facilitar los procesos y a variar las penas. Entre estos se encuentran:

- Proyecto de Reforma del Código del menor a la luz de la Protección Integral y la perspectiva de los derechos de la niñez, implica involucrar a todos los estamentos públicos y particulares del estado, para que cooperen armónicamente en la protección Integral de los niños, niñas y jóvenes en medio familiar comunitario y por excepción en medio institucional. Pretende garantizar en una forma más efectiva el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y jóvenes y adecua el tratamiento administrativo y judicial respecto al menor infractor, a la ley penal. Actualmente se encuentra en discusión.
- Examen del proyecto revisado de Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, actualmente se espera que cada una de las entidades del gobierno que han hecho parte de

este proceso, continúen participando en la viabilidad de presentar en la presente legislatura, los citados instrumentos al Congreso, con argumentos que podrían hacer parte de la exposición de motivos en lo relativo a sus competencias.

- Proyecto de Ley No. 173 del 2001 Cámara. Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el Capítulo "Trata de Personas" y se dictan otras disposiciones, este proyecto está siendo analizado y estudiado por las diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales para sustentar la exposición de motivos, que se presentará y debatirá en la Cámara de Representantes, en busca de su aprobación.

Esta perspectiva de derechos, de creación de un nuevo ciudadano, mas participativo, justo, democrático, un potente actor capaz de exigir y respetar los derechos humanos, con imaginación, afectivo, sensible, con identidad local, implica la realización de tareas sociales de justicia social, del derecho, de la cultura y la educación, de la igualdad de oportunidades y del respeto, todo plasmado en la constitución nacional y normas y tratados internacionales; pero este ejercicio no lo podemos hacer solos, aún ni como país, ni como región latinoamericana, requerimos del concurso de entidades y organismos internacionales para, con su ayuda y cooperación superar y disminuir las grandes brechas de desigualdad social y de inequidad que reina en nuestros países. Solo así lograremos un mundo mas justo en donde realmente primen los derechos de los niños y las niñas sobre los de los demás, un mundo realmente "al alcance de los niños y las niñas".