

Explotación sexual comercial de menores: Represión o Atención y Prevención.

Presentado por: MSc. Mario Víquez Jiménez
Director de la Niñez y la Adolescencia
Defensor del Habitante

[| I. Planteamiento del problema](#) | [II. La situación de la Explotación Sexual Comercial de Menores en Costa Rica.](#) | [III. El Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Menores \(Congreso de Estocolmo\): un esfuerzo global para encontrar soluciones.](#) | [IV. La Normativa Nacional en relación al tema de la Explotación Sexual Comercial.](#) | [V. De la Investigación Oficial Iniciada por el Defensor del Pueblo.](#) | [SAW. Conclusiones y Recomendaciones](#) .

I. Exposición general del problema

i. Qué es la explotación sexual comercial

La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes es una actividad lucrativa e ilícita que obedece a un conjunto de prácticas sociales propias de una cultura de ejercicio abusivo del poder y la violencia contra quienes, por su condición histórica de subordinación, o por sus circunstancias de vida suelen ser más débiles y vulnerables. Es un fenómeno en el que el adulto visualiza a la persona menor de edad como un objeto o producto comercializable (susceptible de ser comprado o vendido) para la satisfacción de sus propios deseos y fantasías.

Diversas investigaciones coinciden en identificar al menos cuatro formas o expresiones de la explotación sexual comercial, a saber: la prostitución infantil, el turismo sexual, la trata de menores con fines sexuales y la pornografía infantil, todas ellas producto de una demanda social que favorece la "cosificación" y utilización del cuerpo, la sexualidad y la personalidad del niño o adolescente.

No es un problema exclusivo de los países en desarrollo o de los grupos minoritarios, ni una actividad de transferencia desigual en la que los países más pobres proporcionan a los más ricos un mercado libre de niños para su uso y consumo, aunque es bien sabido que se establecen estrechos vínculos entre los países en desarrollo y los países industrializados.

La explotación sexual comercial no conoce fronteras ni clases; Existe prácticamente en todos los países del mundo y está presente en todos los estratos sociales y, contrario a lo que comúnmente se cree, también -y principalmente- se instala y arraiga a nivel nacional, pues para dar continuidad a la actividad se requiere generar en cada país un mercado local con consumidores nacionales, como se desprende de una reciente investigación realizada por el Instituto de Estudios Éticos para el Desarrollo (INEED), de

la Universidad Católica de Costa Rica, donde se concluye que la mayoría de los clientes o explotadores, en nuestro país, son adultos costarricenses.

En este contexto, las condiciones de miseria o pobreza -aunque no sería prudente desestimar este aspecto o colocarlo en un lugar secundario- son insuficientes para explicar por sí solas las causas de esta lacra. Está demostrado que no todas las víctimas de la explotación sexual proceden de familias pobres. También pueden ser menores que, por diferentes motivos, huyen de sus hogares de clase media y que ven en la prostitución el único medio para sobrevivir por sí mismos, o simplemente para poder adquirir más bienes de consumo.

Si bien se puede identificar a los proxenetas y a los clientes como el principal eslabón de esta compleja cadena, diferentes investigaciones realizadas en el país concluyen que se trata de una actividad realizada al amparo de redes u organizaciones criminales altamente especializadas y con soportes tecnológicos avanzados, en la que participan diversos actores. Intermediarios, reclutadores (incluyendo a la familia), taxistas y dueños de hoteles son sólo parte de la amplia gama de personas involucradas en las diversas transacciones ilícitas subyacentes, como el soborno, la falsificación de documentos, la inmigración ilegal, por nombrar sólo algunos.

En cuanto a las causas por las que los menores se involucran en esta actividad, hay que señalar que son variadas y complejas. Van desde la desintegración familiar y la violencia doméstica, así como la pésima situación económica y de desventaja social en la que se encuentran -frente al espejismo de una vida mejor, ofrecido por los proxenetas-, hasta el desgaste o distorsión de los valores, donde aquellos más sublimes han sucumbido ante el materialismo y el incesante bombardeo de anuncios, emitidos en los medios de comunicación, que invitan al consumo excesivo. A todo lo anterior hay que añadir patrones culturales y actitudes históricas muy arraigadas, propias de una sociedad con una estructura patriarcal, que sitúa a los niños y a las mujeres en un nivel de inferioridad respecto al varón adulto,

En todo caso, lo realmente importante es comprender el fenómeno dentro del contexto social en el que se desarrolla, para orientar las acciones requeridas en la dirección correcta y evitar caer en la tentación - como comúnmente ocurre- de involucrar los prejuicios en la toma de decisiones y juzgar a la persona menor de edad como quien busca soluciones fáciles a su realidad. Es necesario tomar conciencia de que, independientemente de las causas que motivaron u obligaron a un niño, niña o adolescente a participar en este vergonzoso negocio, que lesiona y degrada su cuerpo, capacidades y autoestima, éste, lejos de ser cómplice, es víctima de personas inescrupulosas que se aprovechan de sus circunstancias, vulnerabilidad y necesidades.

II. La situación de la Explotación Sexual Comercial de Menores en Costa Rica.

i. Contexto general (antecedentes)

En septiembre de 1997, la Defensoría de los Habitantes de la República llamó la atención de las autoridades gubernamentales y de la opinión pública en general sobre la privación de los derechos de los niños y adolescentes, víctimas de la explotación sexual ¹. En esa ocasión se discutió la necesidad de adoptar una política nacional para enfrentar el problema y las instituciones participantes asumieron compromisos al respecto. También en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo correspondiente a ese período 1997-98, se dedicó un capítulo al análisis del fenómeno, y ha sido retomado sistemáticamente en los informes posteriores ². En este sentido, la Institución ha señalado la necesidad de asignar los recursos necesarios, así como de adoptar todas las medidas administrativas, reglamentarias y de cualquier otra índole, para combatir el fenómeno.

Según los resultados de la investigación cualitativa realizada en el país, se sabe que el 85% de las víctimas de la explotación sexual son mujeres, mientras que el 15% son hombres. También se sabe que el 50% de los menores inician su actividad entre los 8 y los 12 años y la otra mitad entre los 14 y los 16 años. Todos los niños y adolescentes explotados sexualmente tienen antecedentes de violencia doméstica y el 80% ha sido víctima de abusos sexuales antes de cumplir los 12 años. Asimismo, se ha comprobado que el 63% ha abandonado la escuela y el 72% es drogadicto o ha perdido el control sobre el consumo de estas sustancias.

La existencia de niños y adolescentes en estas condiciones y el desconocimiento o la indiferencia generalizada en torno a esta realidad, exige sin duda la atención prioritaria de las instituciones públicas, de las familias, de las organizaciones civiles y de todos los ciudadanos.

ii. La Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Costa Rica.

Desde 1996, un grupo de instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales acordaron unir esfuerzos con miras a la acción, prevención y eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Menores. En 1997 esta iniciativa fue formalmente refrendada por un acuerdo del Consejo Directivo del Patronato Nacional de la Infancia en el que se aprobó la constitución de la Comisión Nacional Laboral Permanente contra la Explotación Sexual Comercial de Menores, originalmente coordinada por dicha institución.

Entre las acciones más importantes de la Comisión están: la elaboración de un Plan Marco de Acción Nacional, la elaboración de un plan de acción conjunto para la atención de la población en el área metropolitana con la participación del ILPES, el PANI, la OIT y el Ministerio de Salud y, finalmente, la elaboración del proyecto de Ley contra la Explotación Sexual Comercial de Menores y el posterior apoyo e impulso, requerido para su aprobación en la Asamblea Legislativa.

La Defensoría del Pueblo -que ha participado en dicha Comisión en cumplimiento de su función de contralor de la aplicación efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como de acompañamiento y monitoreo de los procesos que se gestan en su seno-, ha podido constatar el escaso apoyo político y financiero que se le ha dado a dicha Comisión. Lo anterior, aunado a las dificultades que han existido en la conducción de los procesos, no ha permitido que muchos de los planes y proyectos planteados cristalicen.

Como mecanismo para resolver el problema de liderazgo y apoyo político, en el primer trimestre de 2000 se inició un proceso de reestructuración de la Comisión, tras el cual se convirtió en un órgano del Consejo Nacional de la Infancia y la Adolescencia, bajo la coordinación de una Unidad Ejecutora. En la actualidad, también está formada por un componente o Dimensión Política, integrada por funcionarios de alto nivel y jerarquías; y una Dimensión Técnica.

Sin duda, es una medida positiva, desde el punto de vista estratégico, al formar parte del organismo encargado de articular todas las políticas públicas de infancia y adolescencia. Sin embargo, es preocupante que la prioridad política, que parece haber sido otorgada al tema en la actualidad, aún carezca de un apoyo financiero equivalente. Aspecto que, precisamente en esta materia, es fundamental debido a la naturaleza compleja e intrincada del fenómeno a combatir.

Un claro ejemplo de lo anterior es la aprobación de un Plan de Acción Inmediata, con objetivos y metas a muy corto plazo, proyectado para ser ejecutado en un período de tres meses, con los recursos ordinarios de las diferentes instituciones involucradas. Esto con el único fin -como lo ha señalado el propio Consejo- de aliviar las presiones internacionales en la materia, ya que aún no existe un Plan Nacional con metas de mediano y largo plazo que incluya también el aspecto presupuestario.

Especialmente preocupante es la situación financiera del Patronato Nacional de la Infancia, institución que, por mandato constitucional, se encarga de la protección especial e integral de los menores y sus familias.

Como resultado de una investigación realizada por esta Defensoría en 1999, en relación con la situación financiera del PANI, se conoce que a esa fecha la Institución en cuestión no había recibido ningún monto del 7% que, de acuerdo con su Ley Orgánica, le correspondía, del total recaudado del Impuesto sobre la Renta. Por esta razón, el Patronato dejó de recibir la suma de ¢ 3.875,8 millones en 1998 y ¢ 5.425,4 en 1999.

Con respecto al 4% del presupuesto del FODESAF (otra fuente de financiamiento según la Ley Orgánica del Patronato), se conoció que en 1998 se transfirieron al PANI ¢ 1.952 millones, lo que representa el 3,71% de los ingresos reales del Fondo y no el 4% estipulado por la ley.

Con base en los datos proporcionados por la propia Institución, se puede inferir que el Patronato Nacional de la Infancia ha dejado de recibir durante 1998 y 1999 la totalidad de su fuente de financiamiento correspondiente al 7% del Impuesto Sobre la Renta y no lo ha recibido en su totalidad. correspondiente al 4% del FODESAF, contraviniendo así lo claramente establecido por la ley y, en detrimento de la posibilidad de diseñar y ejecutar programas a favor de la niñez y la adolescencia en el país.

iii. La importancia del problema costarricense en el ámbito internacional.

El creciente fenómeno de la explotación sexual comercial en Costa Rica se ha convertido incluso en el foco de atención de organizaciones de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, así como el Comité de los Derechos del Niño, que, aunque reconocen algunos logros en la materia, han llamado la atención sobre la situación en el país.

El Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas señala en su cuarto informe sobre Costa Rica, presentado en abril de 1999, que *"... está profundamente preocupado por la alta incidencia de la explotación sexual comercial de niños y niñas en Costa Rica, al parecer, frecuentemente relacionada con el turismo sexual. Se toma nota de la creación del Consejo de la Niñez y la Adolescencia y de las modificaciones al Código Penal para sancionar la explotación sexual de niños y niñas. atención al Estado parte para que tome medidas para erradicar este problema en cooperación con otros Estados, mediante la investigación y persecución del delito en cuestión. "*

Por otra parte, las opiniones del Comité de los Derechos del Niño se orientan en la misma dirección y en el examen del segundo informe periódico presentado por Costa Rica, la explotación sexual se incluye como uno de los principales temas de preocupación del Comité. En este sentido, se señala: *El Comité recomienda "... que el Estado parte emprenda estudios con miras a fortalecer las medidas y políticas actuales, incluidas las de atención y rehabilitación, para prevenir y combatir este fenómeno . "* Asimismo, *"El Comité recomienda que el Estado parte tenga en cuenta las recomendaciones formuladas en la Agenda de Acción adoptada en Estocolmo, Suecia, en 1996 en el marco del Congreso contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños".*

Cabe destacar también la denuncia que una organización no gubernamental presentó a principios del año 2000, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, Estados Unidos, mediante la cual solicitó la aplicación de medidas cautelares por parte del Estado de Costa Rica, "con el fin de proteger a los niños explotados sexualmente..." en el país. La resolución de la Comisión aún está pendiente.

Con respecto a este tema, preocupa el sobredimensionamiento que se le puede dar al problema en la medida en que puede perjudicar, aún más, a la población que se pretende proteger. Pero es aún más preocupante, aquellos enfoques y planteamientos que se han visto en funcionarios gubernamentales del más alto nivel, que tienden más bien a minimizar el fenómeno, basándose en datos que en realidad no se conocen con exactitud, como es el caso de la cuantificación de las víctimas.

Por ello, aun cuando es importante promover la investigación social para determinar la dimensión cuantitativa (ya que permite emitir políticas públicas exitosas, así como asignar eficientemente los recursos necesarios para combatirla), lo realmente urgente es conocer sus causas y sobre todo la dolorosa experiencia que se impone a sus víctimas, para atender y proteger de inmediato a estos niños y adolescentes y sobre todo prevenir nuevas situaciones de explotación sexual.

Para la Defensoría del Pueblo, la prostitución infantil es una brutal violación de los derechos y la dignidad de los niños y adolescentes de nuestro país y la existencia de un solo caso exige todos los esfuerzos y el mayor de nuestros compromisos.

III. El Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños (Congreso de Estocolmo): un esfuerzo global para encontrar soluciones.

i. El Congreso de Estocolmo y la Convención sobre los Derechos del Niño.

A partir de la primera mitad de la década de los 90, la comunidad internacional comienza a tomar conciencia del creciente problema de la explotación sexual comercial de menores e inicia un movimiento mundial de repudio y búsqueda de soluciones a la situación. En 1996, numerosos líderes nacionales e internacionales, representantes de gobiernos, profesionales y activistas, así como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y medios de comunicación de todo el mundo, se reúnen en Estocolmo (Suecia) para celebrar el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Menores. , donde este fenómeno fue sabiamente concebido, como una forma contemporánea de esclavitud que está en expansión y cuya erradicación compromete la acción concertada de todos los sectores y niveles, locales, nacionales e internacionales.

Los trabajos del Congreso se basaron en la Convención de los Derechos del Niño, utilizando como guía para el análisis y las discusiones, los principios que la sustentan: la concepción del menor como sujeto activo, pleno de derechos y responsabilidades; y la del Interés Superior.

En relación con el principio del interés superior, el Convenio establece, en su artículo 3, lo siguiente

"1. En todas las medidas relativas a los niños que adopten las instituciones públicas o privadas de asistencia social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se tendrá en cuenta será el interés superior del niño.

(...)

3. Los Estados Partes velarán por que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, salud, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada. "

Es importante destacar que la Convención, como norma integral, reafirma la aplicación de los derechos humanos básicos reconocidos a todas las personas en otros tratados internacionales, pero tiene en cuenta las necesidades específicas de los niños, niñas y adolescentes, enfatizando así su condición de sujetos de derecho. Asimismo, busca dar contenido y significado real a esta condición, al establecer la obligación de los Estados de destinar los recursos necesarios para el pleno cumplimiento y disfrute de los derechos reconocidos.

En este sentido, el apartado 4 del citado instrumento establece:

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Convención. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional"

En cuanto a la cuestión de la explotación sexual de menores, analizada en el Congreso de Estocolmo, el artículo 34 del Convenio establece

:

"Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra toda forma de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes adoptarán, en particular, todas las medidas nacionales, bilaterales y multilaterales que sean necesarias para prevenir:

a) Incitar o coaccionar al niño a participar en cualquier actividad sexual ilegal;

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

c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos. "

ii. La Declaración de Estocolmo y la Agenda de Acción

Siguiendo las directrices de la Convención, y la información derivada de diversas investigaciones, los trabajos del Congreso se centraron en tres elementos de la explotación sexual comercial de niños y adolescentes, a saber: la prostitución infantil, la trata y venta de niños con fines sexuales y la pornografía infantil.

El objetivo fundamental se definió para crear una mayor conciencia en la comunidad internacional sobre el fenómeno, pero también se trabajó en la formulación de estrategias para combatir esta brutal violación de los derechos y la dignidad de los niños y adolescentes. Para ello, se firmó una Declaración y se elaboró un Plan Marco o Agenda de Acción, con el claro objetivo de erradicar la explotación sexual comercial de menores. En la declaración, que fue aceptada por unanimidad por los distintos delegados, el Congreso hace un llamamiento a todos los Estados, en cooperación con las organizaciones nacionales e internacionales y la sociedad civil para

- *"Dar alta prioridad a la acción contra la explotación sexual comercial de los niños y asignar recursos adecuados a este fin;*
- *Promover una mayor cooperación entre los Estados y todos los sectores sociales para prevenir la participación de los niños en el comercio sexual y reforzar el papel de la familia en la protección de los niños contra la explotación sexual comercial;*
- *Tipificar como delito la explotación sexual comercial de menores, así como otras formas de explotación sexual, y condenar y castigar a todos los delincuentes implicados, ya sean locales o*

extranjeros, garantizando al mismo tiempo que los niños víctimas de estas prácticas sean exonerados de toda culpa;

- *Examinar y revisar, si procede, la legislación, las políticas, los programas y las prácticas actuales para eliminar la explotación sexual comercial de los niños,*
- *Aplicar la legislación, las políticas y los programas para proteger a los niños de la explotación sexual comercial y reforzar la comunicación y la cooperación entre las autoridades policiales;*
- *Promover la adopción, implementación y difusión de leyes, políticas y programas con el apoyo de los mecanismos pertinentes a nivel local, nacional y regional contra la explotación sexual comercial de los niños;*
- *Desarrollar y aplicar planes y programas integrales, que incluyan las diferencias de género, para prevenir la explotación sexual comercial de los niños, y proteger y asistir a los niños víctimas para facilitar su recuperación y reintegración en la sociedad;*
- *Crear un clima adecuado a través de la educación, la movilización social y las actividades de desarrollo para garantizar que los padres y otras personas legalmente responsables puedan cumplir con sus derechos, obligaciones y responsabilidades para proteger a los niños de la explotación sexual comercial:*
- *Movilizar a los políticos y a otros socios pertinentes, a las comunidades nacionales e internacionales, incluidas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, para ayudar a los países a eliminar la explotación sexual comercial de los niños;*
- *Destacar el papel de la participación popular, incluida la de los propios niños, en la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de los niños. "*

Por otro lado, en la Agenda de Acción se propone abordar el problema desde cuatro ejes fundamentales, que se analizarán brevemente a continuación:

- **Coordinación y cooperación, a nivel nacional e internacional:** En este aspecto, y a nivel nacional, se propone establecer programas de actuación dirigidos a reducir al máximo el número de menores vulnerables a la explotación sexual comercial en cada país. Así como disponer de indicadores de progreso para el año 2000. También se señala la necesidad de contar, para ese mismo año, con una base de datos con información sobre niños, niñas y adolescentes, vulnerables a la explotación sexual comercial, sobre las redes de explotación y, en general, sobre las circunstancias relacionadas con el fenómeno.

En cuanto al ámbito internacional, se propone mejorar la cooperación entre los distintos países y organizaciones internacionales relacionadas directa o indirectamente con el tema y garantizar la disponibilidad de recursos para la protección de las víctimas.

- **Prevención:** En este punto se hace especial énfasis en el acceso a la educación formal como medio para mejorar las condiciones de vida de los menores vulnerables a la explotación sexual comercial. También se propone la realización de campañas de divulgación, información y comunicación sobre los derechos de los menores y la legislación contra la explotación sexual comercial, con contenido de género, dirigidas a la familia, funcionarios públicos, y la sociedad

civil en general, con el fin de aumentar la comprensión del público y promover actitudes y comportamientos sexuales responsables.

También señala la urgencia de reformular o reforzar las políticas públicas (económicas y sociales) para promover y apoyar a los menores vulnerables a la explotación sexual comercial, a sus familias y a sus comunidades, prestando especial atención a la reducción de la pobreza.

- **Protección:** Se propone reformar o aprobar y aplicar la legislación penal, para establecer la responsabilidad de los distintos sujetos implicados en la trata, la pornografía, la prostitución y el turismo sexual, de menores, incluidos los de carácter extraterritorial.

Se señala que los programas nacionales deben ser diseñados de tal manera que los menores explotados sexualmente sean considerados como víctimas del flagelo y así evitar que sean castigados como delincuentes. Por el contrario, deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar su pleno acceso a los servicios de apoyo, en los ámbitos jurídico, social y sanitario, y en particular a los refugios seguros donde los niños y adolescentes que escapan puedan ser protegidos contra la intimidación y el acoso de los explotadores.

- **Recuperación y Reintegración:** Para lograr la recuperación y reintegración exitosa de la persona menor de edad víctima de explotación sexual, en su familia, comunidad y sociedad, se recomienda brindarle a ella así como a sus familiares, atención y apoyo psicosocial, legal, médico, y cualquier otro que requieran, especialmente durante los procesos judiciales para evitar situaciones de revictimización de estas personas. También se propone promover alternativas de vida viables tanto para la víctima como para su familia.

También se señala la necesidad de adoptar medidas para evitar la estigmatización social de las víctimas de la explotación sexual comercial y de utilizar la medida de institucionalización de la persona menor de edad como último recurso y durante el menor tiempo posible.

- **Participación de niños, niñas y adolescentes:** De acuerdo con los principios que sustentan la Convención, se propone la participación de los menores de edad, incluidas las víctimas de la explotación sexual comercial, en la búsqueda de soluciones y alternativas al problema, favoreciendo la constitución de redes de niños, niñas y adolescentes que defiendan sus derechos.

IV. La Normativa Nacional en relación con el tema de la Explotación Sexual Comercial.

La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, por parte del Estado costarricense en 1990, trajo consigo una serie de compromisos y obligaciones formales con la comunidad internacional, pero especialmente con los niños, niñas y adolescentes. Entre ellos, destaca el de analizar, revisar y adecuar todo el ordenamiento jurídico para conciliarlo con las nuevas concepciones imperantes y, de ser necesario, aprobar una nueva legislación.

Como resultado de este proceso, se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia, que entró en vigor el 6 de febrero de 1998. El Código viene a operativizar o contextualizar los principios, preceptos y derechos reconocidos en la Convención, definiendo claramente las responsabilidades y los encargados de cumplirlos.

Asimismo, el citado Código adopta como una de sus disposiciones rectoras, el principio del "Interés Superior". Así, en su artículo 4, dispone lo siguiente:

"Será obligación general del Estado la adopción de medidas administrativas, legislativas, presupuestarias y de cualquier otra índole para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de los menores.

*En la formulación y aplicación de las políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación, se tendrá siempre presente el **interés superior** de estas personas . Cualquier acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población. "(El resaltado es nuestro).*

Por otro lado, los artículos 13 y 19 del mismo cuerpo normativo, desarrollan y delimitan el precepto constitucional que garantiza la especial protección de los niños, por parte del Estado (ver artículos 51 y 55 de la Constitución Política de la República de Costa Rica) , al señalar:

*"Artículo 13. Derecho a la protección del Estado.
La persona menor de edad tendrá derecho a ser protegida por el Estado contra toda forma de abandono o abuso intencional o negligente, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte el desarrollo integral. (...)"*

*"Artículo 19. Derecho a la protección contra el peligro grave
Los menores tendrán derecho a buscar refugio, ayuda y orientación cuando la amenaza a sus derechos implique un grave peligro para su salud física o espiritual; asimismo, a obtener, de acuerdo con la ley, asistencia y protección adecuada y oportuna de las instituciones competentes. "*

Por último, el artículo 24 establece

:

*"Artículo 24. Derecho a la integridad.
Los menores tienen derecho a que se respete su integridad física, mental y moral. Este derecho incluye la protección de su imagen, identidad, autonomía, pensamiento, dignidad y valores. "*

También hay que destacar la aprobación, en julio de 1999, de la Ley contra la Explotación Sexual de Menores, Ley 7899, publicada en la Gaceta N° 159 del 17 de agosto del mismo año, que viene a reformar los artículos 156, 159, 160, 161, 162, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174 del Código Penal. Con esta nueva ley se produce un importante avance en la lucha contra la explotación y la agresión sexual, al reformular algunos delitos de agresión sexual, reconceptualizar otros y, finalmente, tipificar nuevas conductas antes no consideradas como ningún delito.

A modo de ejemplo, el proyecto consultado mantiene algunos tipos penales, que en la actualidad fueron sustituidos por otros diferentes en sus características, como es el caso de la Violación y la Sodomía -en el caso de que la víctima sea un hombre o una mujer, respectivamente-, que fueron desplazados por los

de Relaciones Sexuales con Menores y Relaciones Sexuales Pagadas con Menores, con la novedad de que estos delitos pueden darse independientemente de que la víctima sea de uno u otro sexo.

En cuanto a la violación, se incorpora una nueva conceptualización del delito, con variables y variantes trascendentales como el hecho de que puede configurarse, no sólo por la acción de acceder carnalmente a la víctima, sino también por el acceso, por lo que aquí también se rompen los estereotipos de género y actualmente este delito también puede ser perpetrado por una mujer.

De lo anterior, se puede inferir que Costa Rica cuenta con un marco normativo adecuado para enfrentar la lucha contra la explotación sexual comercial y la protección de niños, niñas y adolescentes; sin embargo, existen serias dificultades a nivel operativo y práctico para implementar acciones concretas, algunas de las cuales señalaremos a continuación.

V. De la Investigación Pública iniciada por la Defensoría del Pueblo.

En los primeros meses del año 2000, se conoció que, por acuerdo del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, se han realizado operativos diarios y en horarios nocturnos y de madrugada en la ciudad de San José, supuestamente bajo la coordinación del Patronato Nacional de la Infancia y con la asistencia del Ministerio de Seguridad Pública y otras instituciones, como mecanismo de detección e intervención de situaciones de explotación sexual comercial de menores.

En virtud de ello, la Defensoría de los Habitantes de la República procedió de oficio, a abrir esta investigación, relacionada con el fenómeno en cuestión y las respuestas estatales al problema. En particular, se interesó por conocer los detalles de las operaciones, con el fin de verificar las posibles violaciones de los derechos de los menores. Así, se pidió a las instituciones implicadas que se refirieran a los siguientes aspectos:

- Indique detalladamente en qué consisten las operaciones mencionadas y cuál es la participación de cada una de estas entidades.

- Indique si las medidas de protección aplicadas por el Patronato Nacional de la Infancia implican una restricción de la libertad de movimiento. Asimismo, indique si existe alguna diferenciación en función de la edad (infancia y adolescencia).

- Indicar el Ministerio de Seguridad Pública si las detenciones están a su cargo e indicar la base legal de dichos actos.

- Indique cuántas detenciones de menores (con especificación de los datos personales y las edades) y de adultos se han llevado a cabo, respectivamente, desde el inicio de las operaciones.

- Indique cuántos casos de explotación sexual contra menores han sido detectados y denunciados ante el Ministerio Público.

Mediante oficio PE-1075-2000, CNNA / 158-200 de fecha 7 de julio de 2000, el Vicepresidente del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia se refiere al asunto de la siguiente manera:

*"A) Que el 5 de abril de 2000, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia conoció la propuesta del Comité Técnico Asesor del Consejo sobre un Plan de Atención Inmediata. (...)
B) Que la situación de la violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de la Explotación Sexual Comercial ha sido de gran preocupación e interés para resolver (sic) y que el Consejo se ha comprometido seriamente a resolver y actuar eficientemente para atender esta problemática. Por ello, desde las primeras sesiones del año en curso, se ha tratado el tema con seriedad y se han tomado medidas al respecto:*

b.1 Se acordó preparar un Plan de Acción Inmediata para la intervención.

b.2 La antigua Comisión de Trabajo contra la Explotación Sexual Comercial creada por el PANI fue reestructurada y en el marco de las atribuciones del Consejo establecidas en el Código de la Niñez y Adolescencia en el art. 176 se crea una nueva Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que también participan representantes del Poder Judicial y Legislativo, así como de los Gobiernos Locales, con el fin de poder dar un mayor apoyo a las acciones encaminadas a la erradicación de esta violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país.

Cabe mencionar que en dicha instancia participa la Defensoría del Pueblo, representada por el Lic. Mauricio Medrano del Área de Niñez y Adolescencia.

b.3 Se creó una Unidad Ejecutora para asegurar el seguimiento de las acciones generadas por la citada Comisión, actualmente presta sus servicios en el edificio de las oficinas centrales del Patronato Nacional de la Infancia.

c. Que en ninguna de las reuniones del Consejo se han alcanzado acuerdos sobre "la detección, detención e internamiento de menores, víctimas de explotación sexual comercial, en centros de internamiento de menores." (...). "

Posteriormente, el National Children's Trust remite un informe con el oficio GT 540-2000, en el que señala lo siguiente

"1. Indique detalladamente en qué consisten las operaciones a las que se ha referido y cuál es la participación de cada una de las entidades.

Los operativos han sido organizados por el Ministerio de Seguridad Pública, con la colaboración de la JUNTA NACIONAL DE INFANCIA y se han realizado desde febrero de este año, sin interrupción, prácticamente todas las noches. En algunas ocasiones han participado el Ministerio de Salud, la Municipalidad de San José (la Policía Municipal) y la Dirección de Migración y Extranjería.

Cuando el PANI fue convocado a estos operativos, manifestó que el énfasis de estas acciones debía ser la lucha contra los adultos de la red de explotación sexual, específicamente contra los proxenetas, clientes, hoteles y otros establecimientos comerciales. La participación del PANI se centró en dos ejes principales: 1. Como garante de que todas las acciones se realizaran sin violar los derechos de los menores. 2. Como institución encargada de realizar el abordaje técnico que permitiera iniciar el proceso tendiente a lograr que los menores, víctimas de explotación sexual, se incorporen a las alternativas de atención especializada que ofrece la institución.

Sin embargo, las operaciones han ido ampliando su cobertura, encargándose de controlar una serie de situaciones irregulares relacionadas no sólo con los menores, sino sobre todo con los adultos.

Sin embargo, debido a que la principal tarea de los operativos ha sido retirar a los menores de las calles y entregarlos al PANI, se ha presentado la dificultad de que la labor de la institución ha comenzado a ser vista como de carácter eminentemente represivo. Esto ha llevado a que el necesario trabajo de construcción de una relación de confianza y diálogo con la población en riesgo social, condición indispensable para lograr un efectivo abordaje psicosocial que permita revertir la larga historia de maltrato y alivio de la que han sido víctimas estas personas, se haya visto severamente dañado. Este daño es especialmente significativo cuando las víctimas de explotación sexual son adolescentes, ya que por las características de su historia de vida y su edad, esta modalidad de intervención tiende a generar más resistencia y rechazo que efectos favorables hacia la recepción de la intervención institucional. Prueba de lo anterior es que de las alrededor de doscientas veinte niñas y adolescentes abordadas en el programa FUNDESIDA / PANI, alrededor de quince han desertado de los grupos de apoyo sin que hasta el momento se haya precisado su paradero y que en el grupo restante ha disminuido la motivación para aceptar las propuestas en las alternativas de protección existentes. Esta circunstancia podría interpretarse como un indicador de que empieza a aparecer el fenómeno de que el aumento de la represión en las calles es directamente proporcional a su traslado a lugares con mayores dificultades de acceso e intervención policial. Otra consecuencia importante del aumento de la tensión entre la población atendida y el equipo de trabajo del PANI es que se ha interferido en la indispensable colaboración que las víctimas de explotación sexual deben prestar en cuanto a proporcionar información clave para la denuncia (nombre de los implicados, ya sean padres, clientes, proxenetas o en la red del crimen organizado en torno a la explotación sexual), ya que parte de la resistencia que la población tiene frente a estas acciones es retirar el apoyo y guardar silencio. Esta actitud ha dificultado que el PANI dicte medidas de protección, las cuales no pueden ser implementadas sin seguir el debido proceso establecido por la ley (que debe comenzar con el aviso a los padres o adultos a cargo). Esto, a su vez,

La población explotada sexualmente requiere un modelo de intervención altamente especializado, especialmente en el caso de los adolescentes. Revertir una historia de abuso, maltrato y abandono por parte de la familia (y en general de los adultos a cargo) requiere un trabajo constante y sostenido de diálogo y convencimiento para que se incorporen a los procesos necesarios para lograr una salida de la calle y de la explotación sexual. La red de explotación sexual mantiene una fuerte relación de poder con las víctimas que opera con diferentes formas de violencia física y psicológica que las someten a sus perpetradores. Por ello, el trabajo técnico debe ser realizado por equipos especializados en la calle, junto con las víctimas, para lograr el tránsito a las alternativas de protección existentes.

Actualmente existen dos alternativas de protección para la población en explotación sexual: la primera es el Albergue El Cambio, parte del Proyecto PANI en convenio con el Ejército de Salvación, dirigido a la población menor de quince años en explotación sexual. Para este grupo de edad se ha definido un tipo de intervención drástica que consiste en el ingreso inmediato con posterior intervención psicosocial dentro del albergue. Esto se debe a la especial situación de vulnerabilidad que viven por su edad. El segundo es la Casa Hogar de la Tía Tere, en Roxana de Guápiles, para mayores de quince años, con los que es imprescindible iniciar una intervención altamente especializada desde la calle. Las principales limitaciones en ambos casos están relacionadas con el transporte de las jóvenes hasta ese lugar,

Una dificultad adicional existente es que junto a esta población víctima de explotación sexual, durante los mismos operativos en general se ha intervenido con la población menor de edad en riesgo social en la vía pública pero que presentan otras características. Se trata en primer lugar de los menores en conflicto con la ley (Ley de Justicia Penal Juvenil) que a pesar de ser infractores, no existe un lugar especializado para su intervención y tratamiento de rehabilitación, tal y como lo establece la ley. Por otro lado, está la población menor de edad con consumo de sustancias adictivas, que tampoco cuenta con un centro especializado para su desintoxicación. Ambos grupos suelen tener miembros en común. De hecho, es la población que más problemas ofrece a los programas especializados del PANI dirigidos a la población en riesgo social en la vía

pública, ya que son los que demandan constantemente el uso de los recursos ofrecidos, pero que presentan una respuesta muy tenue o nula a la intervención psicosocial y, por tanto, interfieren constantemente en el trabajo que se realiza con otros colectivos que aún no presentan características tan drásticas. Para ellos es necesario iniciar nuevas alternativas de protección en función de sus características y de acuerdo con la Ley de Justicia Penal Juvenil. pero que presentan una respuesta muy tenue o nula a la intervención psicosocial y por tanto interfieren constantemente con el trabajo realizado con otros colectivos que aún no presentan características tan drásticas. Para ellos es necesario iniciar nuevas alternativas de protección de acuerdo a sus características y de acuerdo a la Ley de Justicia Penal Juvenil. pero presentan una respuesta muy débil o nula a la intervención psicosocial y por lo tanto interfieren constantemente con el trabajo realizado con otros grupos que aún no presentan características tan drásticas. Para ellos, es necesario iniciar nuevas alternativas de protección de acuerdo a sus características y de acuerdo a la Ley de Justicia Penal Juvenil.

Las recomendaciones del PANI, en el caso concreto de las operaciones, son:

- Las operaciones deben centrarse principalmente en el control estricto de los adultos implicados en la red de explotación sexual, empezando por los posibles clientes que acuden a los lugares frecuentados por la población en riesgo social, en una campaña de retirada de potenciales clientes a través del control policial. Asimismo, se deben vigilar los locales, hoteles y otros establecimientos que contribuyen a la explotación sexual, para recabar pruebas y dirigir la denuncia.*
- La población abordada en la calle debe ser trasladada al edificio del PANI donde permanecerá un profesional encargado del abordaje técnico y que tomará decisiones específicas en cada caso sobre el procedimiento a seguir.*
- Estas acciones deben ser vistas y consideradas como parte del Plan de Combate a la Explotación Sexual Comercial de Menores, aprobado por el Consejo de la Niñez y la Adolescencia, y bajo la responsabilidad de la Unidad Ejecutora (sic) coordinada por el PANI y apoyada por el IMAS.*
- Promover el Centro de Desintoxicación que permite poner en condiciones físicas adecuadas para el abordaje porque no lo reciben en el hospital.*
- Dado que el trabajo con niñas en explotación sexual está contaminado por la población perpetradora que no puede ser asumida por el PANI, los centros de alta contención deben ser promovidos por el Ministerio de Justicia de acuerdo con lo establecido en la Ley Penal Juvenil.*

2. Indique si las medidas de protección aplicadas por el Patronato Nacional de la Infancia implican una restricción de la libertad de movimiento. Asimismo, indique si existe alguna diferenciación en función de la edad (infancia y adolescencia).

En cuanto a las medidas específicas adoptadas por el PANI, existen diferencias por la edad, ya que, como ya se mencionó, se realiza una intervención inmediata con la población menor de quince años, debido a su particular condición de vulnerabilidad. En el caso de la población mayor de quince años, se realiza una intervención inmediata, que consiste en el traslado a una alternativa de protección y el inicio de procedimientos de atención integral (incluyendo la medida de protección correspondiente). Con la población mayor de quince años, en consideración a su edad y características particulares, se inicia un proceso de acercamiento e inducción hacia las alternativas con las que cuenta la institución, particularmente la escuela adaptada y las

alternativas de protección para víctimas de explotación sexual a las que ya han estado expuestas.

Las medidas de protección emitidas por el Patronato Nacional de la Infancia no implican una restricción a la libertad de circulación de los menores. Se ha concebido una medida de protección que busca lograr el ingreso de una persona menor de edad en riesgo social en la vía pública a las alternativas de protección con las que cuenta la institución, debido a que existen graves factores de riesgo para su vida y su integridad física y emocional. Además, en muchos casos, las características que se derivan de la supervivencia en la adversidad, particularmente del consumo de sustancias adictivas, hacen necesaria la medida de protección de internación obligatoria para lograr el inicio de un proceso terapéutico efectivo. La medida de protección se dicta con la finalidad de proteger su vida por encima de cualquier otra circunstancia y debido a la especial vulnerabilidad en la que se encuentran y que les impide discernir con claridad sobre la conveniencia de entrar en las alternativas de protección existentes. . Es importante destacar que las medidas de protección (en sede administrativa) de ingreso obligatorio en una alternativa de protección no son en ningún caso medidas de internamiento en centros de detención en el sentido en que se entienden para los casos de infracción de la ley. En el caso de las alternativas de protección de la JUNTA NACIONAL DE INFANCIA, se trata, específicamente, de los albergues del proyecto conjunto entre el PANI y el Ejército de Salvación para la atención de la población en riesgo social en el Área Metropolitana, ubicados en Tres Ríos (para mujeres) y en Parasito de Moravia (para hombres). Estas alternativas de protección son, a su vez, parte de un modelo de atención integral diseñado por el PANI e implementado por el Ejército de Salvación. Asimismo, se trabaja en colaboración con la Casa Hogar de la Tía Tere en Guápiles.

Sin embargo, es importante señalar que la medida de protección que se ha diseñado para este fin ha contemplado una variedad de situaciones derivadas de la experiencia recogida por los equipos de calle y que busca considerar las particularidades de las condiciones de vida en que se encuentran los menores en riesgo social en la vía pública. La medida de protección en estos casos sólo se dicta tras un análisis psicosocial de la situación concreta de cada niño o adolescente. Para mayor claridad y profundización en este tema, se adjunta la directriz emitida a las Oficinas Locales del PANI.

GUÍA
PATRONATO Nacional Niños
PRESIDENCIA EJECUTIVA

ÁREA DE DEFENSA Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

INGRESO A ALTERNATIVAS DE PROTECCIÓN PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON PROBLEMAS DE DROGADICCIÓN Y/O VÍCTIMAS DE EXPLOTACIÓN SEXUAL Y EN EVIDENTE RIESGO SOCIAL .

Cuando la persona menor de edad solicite voluntariamente el ingreso a una de estas alternativas de protección y sea acompañada por uno de sus padres, la oficina local a través de cualquiera de sus funcionarios procederá de inmediato a levantar el acta respectiva donde se hará constar el consentimiento libre y expreso del menor, así como el asentimiento de la persona o de quienes ejerzan la patria potestad o la representación legal si presentan un documento idóneo que lo demuestre, en estos casos no se requiere dictar la medida de protección, sino únicamente el acta de referencia.

Cuando el ingreso deba realizarse con apoyo institucional directo por negligencia o desinterés de quienes ejercen la patria potestad pero en cuyo caso, la persona menor de edad voluntariamente quiera ingresar a estas alternativas de protección, la oficina local correspondiente procederá de inmediato a través de cualquiera de sus funcionarios a levantar el acta para formar el consentimiento y posteriormente dictar la medida de protección debidamente motivada, así como estudiar la denuncia por incumplimiento de los deberes de asistencia o medidas administrativas de protección para rescatar el vínculo.

Cuando el ingreso debe realizarse aún en contra de la voluntad del menor, aplicando objetivamente el interés superior del menor para proteger un bien mayor (la Vida) sobre un bien menor (su voluntad), una medida de protección absolutamente motivada, donde queda totalmente claro que no se está privando de la libertad al menor, sino que a través de las facultades constitucionales, convencionales y legales conferidas al Patronato Nacional de la Infancia, se le está protegiendo en el marco de la legalidad y con términos definidos para el menor, medida que puede ser revisada en los Tribunales de Justicia en cualquier momento. En caso de que quienes ejercen la patria potestad estén de acuerdo con las acciones institucionales,

Cuando el ingreso deba realizarse tanto en contra de la voluntad de la persona menor de edad como de quienes ostentan la patria potestad aplicando objetivamente el interés superior de la persona menor de edad para proteger un bien mayor (la Vida) sobre un bien menor (su voluntad) deberá dictarse una medida de protección absolutamente motivada; Además de lo anterior, deberá interponerse la correspondiente denuncia penal contra quienes ostenten la representación legal del menor de edad conforme al artículo 188 del Código Penal.

En situaciones de evidente riesgo social, la competencia especializada de la Dirección Local de San José para el Área Metropolitana y con las rondas interinstitucionales e institucionales de auditoría social, protección y restitución del derecho a, cuando se requiera una medida de protección en contra de la voluntad del menor, se procederá de acuerdo con el Ordenamiento Jurídico y con el poder de imperio constitucionalmente otorgado al Patronato Nacional de la Infancia para proteger de manera integral y profesional a cualquier menor que lo requiera y así debe ser conocido y aceptado por los responsables de las diferentes alternativas de protección creando las respuestas adecuadas para dar contenido real a estas medidas de protección desde el punto de vista psicológico y social.

De las medidas de protección impuestas sin la voluntad del menor, se realizará un control y auditoría más estrecha por parte de la oficina local que la dictó y una copia de la misma deberá remitirse al Área de Defensa y Garantía de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia para poder facilitar rápidamente información a la Asesoría Jurídica en el caso de que se interponga un recurso contra la actuación institucional por sentirse lesionado en algún derecho, con el fin de avanzar en la defensa del mismo, mientras llega el expediente administrativo .

Las medidas de protección que se dicten en cualquiera de las circunstancias mencionadas, deberán tener prioridad en la notificación para cumplir efectivamente con el debido proceso y lograr el respeto y credibilidad ante las entidades externas con esta función de rescate y ejecución real de la protección a la que estamos obligados.

(sic) Indique cuántos casos de explotación sexual contra menores han sido detectados y denunciados ante el Ministerio Público.

Las denuncias presentadas por el PANI durante 1999 y 2000, ante la Fiscalía de Delitos Sexuales, son las siguientes:

*Mayo de 1999: cuatro quejas
Julio de 1999: una queja
Agosto de 1999: siete quejas
Septiembre de 1999: una queja
octubre de 1999: cinco quejas
noviembre de 1999: tres quejas
febrero de 2000: ocho quejas
Mayo de 2000: ocho quejas. "*

Finalmente, el Ministerio del Interior, Policía y Seguridad Pública, remite el oficio 2016-2000, de fecha 24 de julio de 2000, en el que informa, en su caso:

"En este sentido, la participación de este Ministerio ha sido de apoyo al PANI, ya que dicha institución desarrolla su propio plan de acción en esta materia y nuestra política y acción policial ha estado orientada al trabajo de prevención y a la búsqueda de una respuesta integral al problema de la explotación sexual. Por esta razón, nuestros cuerpos policiales no han realizado detenciones de menores en los operativos realizados, ya que cuando se han detectado menores en actividades y zonas calificadas como sospechosas, se ha coordinado con el PANI, con el fin de que se implementen las acciones correspondientes.

Además, se ha coordinado un arduo trabajo con la Fiscalía de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar del Ministerio Público y con el OIJ, tendiente a judicializar a ciudadanos nacionales y extranjeros que puedan estar involucrados en actividades como corrupción de menores, proxenetismo, falsificación, producción y difusión de material pornográfico, etc. Dicha Fiscalía cuenta con el detalle de la cantidad de sujetos y denuncias presentadas. "

SAW. Conclusiones y recomendaciones.

Las acciones desplegadas hasta ahora por las autoridades involucradas en los operativos nocturnos se enmarcan en el Plan de Acción Inmediata, aprobado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, como una estrategia utilizada para neutralizar las impresiones internacionales y mejorar la imagen del país.

Originalmente fueron concebidos como un mecanismo de detección e intervención de situaciones de explotación sexual. Sin embargo, el hecho de ser acciones desarticuladas de una clara política de Estado, con objetivos a mediano y largo plazo, ha incidido para que esta primera intención se desvirtuara con el tiempo, y se convirtiera en una especie de operativo destinado a recoger a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en la calle y que se presume están en "riesgo social": explotación sexual, problemas de drogadicción, situaciones de vagancia y mendicidad, entre otros. Esta situación ha llevado a la dispersión de los esfuerzos destinados a la atención especializada de la población en explotación sexual comercial.

La indefinición en el objetivo de los operativos se ve aún más claramente en los informes del Patronato Nacional de la Infancia y del Ministerio del Interior, Policía y Seguridad Pública, ya que entran en contradicción sobre qué institución es la encargada de coordinar las acciones. Lo que preocupa es que una confusión de esta naturaleza no es una cuestión puramente operativa, sino que es esencial para definir el enfoque que se le dará a las acciones, ya sean represivas o, por el contrario, de protección, prevención y atención psicosocial. . Además, en la inspección "in situ" realizada por esta Defensoría, se verificó que no se han asignado recursos específicos para los operativos y que funcionan casi al 100% gracias al esfuerzo del personal voluntario del Patronato Nacional de la Infancia.

Todo lo anterior sugiere que la solución al problema de la Explotación Sexual Comercial de menores en el país se ha basado casi exclusivamente en alejar de la vista pública a las víctimas: los niños, niñas y

adolescentes explotados. Lo cual, a criterio de este Defensor del Pueblo, consiste en tapar el sol con un dedo.

Hay que tener en cuenta que cualquier aproximación al problema debe partir de la convicción de que la participación del menor en esta actividad debe ser vista como la de una víctima, tanto de sus propias circunstancias como de sujetos sin escrúpulos que se aprovechan de esta situación, y es precisamente contra estos contra los que hay que aplicar todo el peso de la ley.

Así, las actuaciones deben orientarse, por un lado, a la represión severa del adulto explotador (proxeneta, taxista, usuario, hostelero, etc.) y de las redes criminales en las que opera, y por otro, al apoyo, atención y protección del menor víctima, sin descuidar los imprescindibles programas de prevención.

Es muy preocupante el hecho de que en los operativos se haya incrementado el uso de la fuerza para ingresar a las víctimas en vehículos y alternativas de protección -como pudo apreciar esta Defensoría en la mencionada inspección-, mientras no se visualice una acción igualmente firme contra los explotadores.

En este contexto, la participación del PANI resta legitimidad y credibilidad a sus acciones frente a las víctimas, al ser visto más como una figura represiva que como un aliado. Sin duda, esta percepción obstaculiza su función principal, que es la de protección, realizando un abordaje técnico -psicosocial y jurídico- con miras a revertir y mejorar las condiciones de vida de estas personas,

Igualmente preocupantes son otros resultados contraproducentes señalados por el Patronato, como son: la generación de sentimientos de desconfianza "que impide a las presuntas víctimas colaborar en cuanto a la aportación de datos para presentar las correspondientes denuncias..."; así como que "la intervención represiva ha provocado el desplazamiento de esta población a lugares con mayores dificultades de acceso e intervención policial".

Además, la situación descrita, junto con el hecho de que los beneficios para los menores explotados son inciertos, hace que las acciones sean arbitrarias y revictimizantes.

Ante este escenario, es necesario evitar a toda costa el uso indiscriminado de la medida de internamiento forzoso del menor, que, más bien, debería aplicarse como excepción y último recurso. Por el contrario, debe favorecerse la aplicación de medidas más técnicas o modelos de intervención que incluyan una labor de sensibilización y persuasión y que contemplen la participación activa de la víctima en la creación de nuevas expectativas.

Ciertamente, habrá casos en los que, por las circunstancias, no quede más remedio que aplicar la medida en cuestión incluso en contra de la voluntad del menor de edad -especialmente cuando también presenta problemas de consumo de sustancias adictivas-. Sin embargo, primero es necesario contar con albergues altamente especializados en la intervención integral, con reglas claras y eficientes de intervención y contención en crisis. Según el PANI, actualmente sólo existe una opción de protección para la población adolescente que podría cumplir con estas características, con el inconveniente de que se encuentra fuera de la capital, que es donde se realizan los operativos, lo que redundaría en un desarraigo para las personas adolescentes. En segundo lugar, nunca debe verse como un fin en sí mismo, sino como parte de un proceso integral que permita a las niñas, niños y adolescentes desarrollar un verdadero proyecto de vida alternativo. Con base en lo anterior, es urgente diseñar un Plan Nacional que trascienda lo político para convertirse en una política de Estado, con objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, que potencie todas las fuerzas de la sociedad y finalmente que cuente con los recursos suficientes para ponerlo en marcha.

Pero, sobre todo, es necesario entender que la realidad del fenómeno de la Explotación Sexual no es sólo lo que es visible y lo que eventualmente es detectado por las autoridades policiales con la práctica de "operativos" para recoger a esta población de las calles, sino que se trata de un flagelo perpetrado

contra los niños y adolescentes del país, por lo que ningún sector de la sociedad puede ignorar su cuota de responsabilidad. Lo realmente importante es evitar que en el futuro más menores de edad se involucren en la actividad o que los que ya han sido rescatados reiteren en la práctica

En este sentido, la Defensoría del Pueblo recomienda al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia:

1. Promover el desarrollo de un Plan de Acción Nacional para la erradicación de la explotación sexual comercial de menores. Dicho Plan deberá considerar los lineamientos señalados en la Declaración de Estocolmo y el Plan de Acción paralelo, así como los elementos básicos de la programación social como la definición de acciones a corto-medio y largo plazo, responsables, mecanismos de evaluación, entre otros. .

2. Que para hacer operativo y efectivo dicho plan, se garantice la dotación de recursos financieros para todas las acciones definidas.

3. Que se asuma como política general:

- Que las acciones represivas se dirijan exclusivamente contra los adultos explotadores y las redes especializadas.
- Que se privilegien las acciones de protección y prevención a favor de las víctimas.
- Que las medidas de internamiento obligatorio se apliquen como recurso extraordinario, una vez agotadas las vías de diálogo y condena. En todos los casos, la medida debe aplicarse durante el menor tiempo posible y siempre acompañada de otras acciones dirigidas a ofrecer las condiciones reales para la construcción de un proyecto de vida alternativo.

También recomienda al National Children's Trust:

1. Que en relación con las operaciones, se apliquen las recomendaciones emitidas por la Dirección Técnica de esa institución en el informe realizado mediante el oficio GT-2000-A, y que haga valer estas recomendaciones ante el Consejo de la Niñez y la Adolescencia.

2. Que se realicen esfuerzos adicionales para dotar de recursos a nuevos programas, o a los ya existentes, que estén orientados a la protección y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes explotados sexualmente. Mención especial merecen los esfuerzos realizados con metodología de acercamiento en la calle o lugares de permanencia de los menores y la posibilidad de ofrecerles una propuesta real y digna para la construcción de un proyecto de vida alternativo que no implique la institucionalización.

Por último, se recomienda al Ministerio de Seguridad Pública:

1. Que se valore la creación de un cuerpo policial especializado en materia de menores que asuma funciones específicas en materia de explotación sexual. Este cuerpo debe poner su énfasis en la protección de los menores en coordinación con el PANI y desarrollar, además de las acciones preventivas propias de la policía administrativa, funciones de "persecución" de las prostitutas adultas.

2. Que las actuaciones policiales con menores se realicen con agentes cualificados y formados en la materia específica.

1. Esta queja se presenta en el marco del Foro sobre la Explotación Sexual de la Infancia y la Juventud, organizado por la Oficina del Defensor del Pueblo.

2. Ver Informe de la Defensoría del Pueblo 1998-1999. Capítulo II, Informe sobre el trabajo de la Dirección de la Niñez y la Adolescencia. Acompañamiento de procesos sociales e Instituciones dirigidas a la aplicación y exigibilidad de los derechos de los niños y adolescentes; e Informe Anual de la Defensoría del Pueblo 1999-2000. Capítulo I, Temas de Atención Prioritaria. Políticas Públicas en Infancia y Adolescencia: ¿Asistencia o Prevención?