



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Políticas Públicas de Infancia en el Distrito Turístico de Cartagena: Caso Explotación Sexual Comercial 2006-2014

Francisco Javier Romano Burgos

Universidad Nacional de Colombia
Sede Caribe, Maestría en Estudios del Caribe
Cartagena, Colombia
2016

Políticas Públicas de Infancia en el Distrito Turístico de Cartagena: Caso Explotación Sexual Comercial 2006-2014

Francisco Javier Romano Burgos

Tesis o trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Estudios del Caribe

Director:

Doctor Raúl Román Romero

Universidad Nacional de Colombia
Sede Caribe, Maestría en Estudios del Caribe
San Andrés-Cartagena, Colombia
2016

*A la infancia olvidada que se cría bajo la lluvia
con piedra en mano.*

Agradecimientos

Agradezco a quienes creyeron en mí y en esta investigación; a mi familia que me apoya incondicionalmente y a los profesores Normando Suarez, Francisco Avella y a Raúl Román, agradezco a los y las estudiantes de año social de la Universidad de Cartagena que soportaron los talleres, que aprendieron sobre las políticas públicas y retroalimentaron esta investigación.

Resumen

La presente investigación busca determinar si la política pública de protección integral de protección a la niñez y adolescencia que es aplicada en el Distrito Turístico de Cartagena de Indias responde a las necesidades sociales del mismo, en el marco de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, en el periodo 2006 - 2014. Para lograr determinar esto realizamos un análisis del proceso histórico de creación de la Ley 1098 de 2006, que regula el tema; además, se establecieron las condiciones de vulnerabilidad que propician en Cartagena de Indias dicho flagelo, y a la luz de esta realidad social, analizamos las políticas públicas sociales que deberán ser incluyentes a partir de sus actores y de sus necesidades, las cuales identificamos alrededor del tema del turismo y de cómo este influye en la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; para ello, utilizaremos un enfoque de derechos y realizaremos un análisis comparado entre la descripción de la realidad social y las teorías de formulación de política pública.

Palabras clave:

Políticas Públicas
Ley de Infancia
Explotación Sexual Comercial
Turismo Sexual

Abstract

This research looks to determine whether the public policy of integral protection to the childhood and adolescence that is applied in the tourist district of Cartagena de Indias responds to the social needs, framed by the commercial sexual exploitation of children and adolescents, in the period 2006 - 2014. To achieve this an analysis was conducted to determine the historical process of creation of Law 1098 of 2006, which regulates the issue; In addition, established conditions of vulnerability that propitiate in Cartagena de Indias this scourge, and from this social reality, we analyze the social policies that should be inclusive from his actors and their needs, which identified around the issue tourism and how this influences the commercial sexual exploitation of children and adolescents; To do this, a rights-based approach was used, and will make a comparative analysis between the description of social reality and theories of formulating public policy.

Keywords:

Public Policies

Child law

Commercial Sexual Exploitation

Sex Tourism

Contenido

Resumen	5
Lista de gráficas	10
Lista de tablas	11
1. Título	12
2. Presentación del Problema	12
3. Justificación	21
4. La pregunta	23
5. Objetivos	24
General.....	24
Específicos	24
6. Estado del Arte	25
7. Marco Teórico	29
Teorías o enfoques.....	29
Conceptos	36
8. Metodología	40
Introducción	46
1. Contexto Histórico y de Derecho de la Política Pública de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes	52
1.1 Creación y evolución de los derechos del niño en el ámbito internacional	52
1.2 El desarrollo de los derechos del menor en Colombia.....	56
1.3 Protección Integral	59
1.4 Situación Irregular	60

1.5 Capacidad Jurídica	60
1.6 Ley 1098 de 2006	63
1.6.1 Sujetos titulares de derechos	65
1.6.2 Interés superior del niño, niña o adolescente	65
1.6.3 Corresponsabilidad	65
1.6.4 Derechos de Protección	66
1.6.5 Restablecimiento de Derechos	68
1.6.6 Verificación de la garantía de los derechos	68
1.6.7 Medidas de Restablecimiento de Derechos	69
1.7 La política pública de infancia y adolescencia en el Caribe colombiano	70

2. Cartagena Turística y la Problemática de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA)73

2.1 Cartagena de Indias.....	74
2.2 Condiciones económicas y repercusiones sociales en Cartagena	76
2.3 Vulnerabilidad de la infancia y adolescencia en Cartagena.....	84
2.4 Rasgos de las problemáticas que afectan a la infancia y adolescencia en Cartagena.....	93
2.4 Modalidades de la explotación infantil	98
2.4.1 Prostitución Infantil	99
2.4.2 Turismo Sexual.....	102
2.4.3 Pornografía Infantil	104
2.5 Conclusiones	108

3. La Política Pública de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en el Distrito de Cartagena113

3.1 Introducción	113
3.2 Planes de Desarrollo Distrital	114
3.2.1 “Cartagena: ¡como siempre, nuestro compromiso!”	115
3.2.1.1 Infancia.....	115
3.2.2 “Por una sola Cartagena”	116
3.2.2.1 Infancia.....	116
3.3 Crecimiento de las Entidades Locales	117
3.4 Problemática Social: Aceptación y poca información	119
3.5 El Estado Colombiano y las potestades del Distrito	122
3.6 Insuficiencia de la Ley y las Políticas Públicas	123
3.7 Los Alcances de las Políticas Sociales.....	125
3.8 El Distrito.....	128

3.9	Otras intervenciones, otros espacios.....	130
3.10	Un Esfuerzo combinado. Distrito y Universidad de Cartagena.....	134
3.11	Instituciones Participes.....	137
3.13.1	Entes Internacionales	138
3.13.2	UNICEF Colombia	138
3.13.3	DAS (Policía Nacional tiene la función a partir del 2011) e Interpol Colombia	138
3.13.4	Entes Gubernamentales	139
3.13.5	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	139
3.13.6	Procuraduría Delegada para la defensa del menor y la familia	143
3.13.7	Defensoría del Pueblo	143
3.13.8	Policía de Infancia y Adolescencia.....	144
3.13.9	Veeduría Distrital	144
3.13.10	Organizaciones No Gubernamentales	145
3.13.11	Tierra de Hombres	145
3.13.12	Fundación Renacer	145
3.14	Conclusiones	151
Conclusiones		155
	La respuesta del Estado	160
	Recomendaciones	161
1.	.....	161
2.	.....	162
3.	.....	162
4.	.....	163
5.	.....	163
Bibliografía		164
	Webgrafía	169

Lista de gráficas

Gráfica 1.....	13
Gráfica 2.....	74
Gráfica 3.....	79
Gráfica 4.....	87
Gráfica 5.....	88
Gráfica 6.....	88
Gráfica 7.....	89
Gráfica 8.....	140

Lista de tablas

Tabla 1	14
Tabla 2	16
Tabla 3	18
Tabla 4	43
Tabla 5	45
Tabla 6	58
Tabla 7	76
Tabla 8	84
Tabla 9	85
Tabla 10	86
Tabla 11	109
Tabla 12	129
Tabla 13	140
Tabla 14	142
Tabla 15	149
Tabla 16	151
Tabla 17	152
Tabla 18	153
Tabla 19	159
Tabla 20	161

1. Título

Políticas Públicas de Infancia en el Distrito Turístico de Cartagena:
Caso Explotación Sexual Comercial 2006-2014

2. Presentación del Problema

La situación problemática que deriva la presente investigación es el alcance de las políticas públicas de infancia para el Distrito de Cartagena y frente a las situaciones de vulneración por explotación sexual comercial.

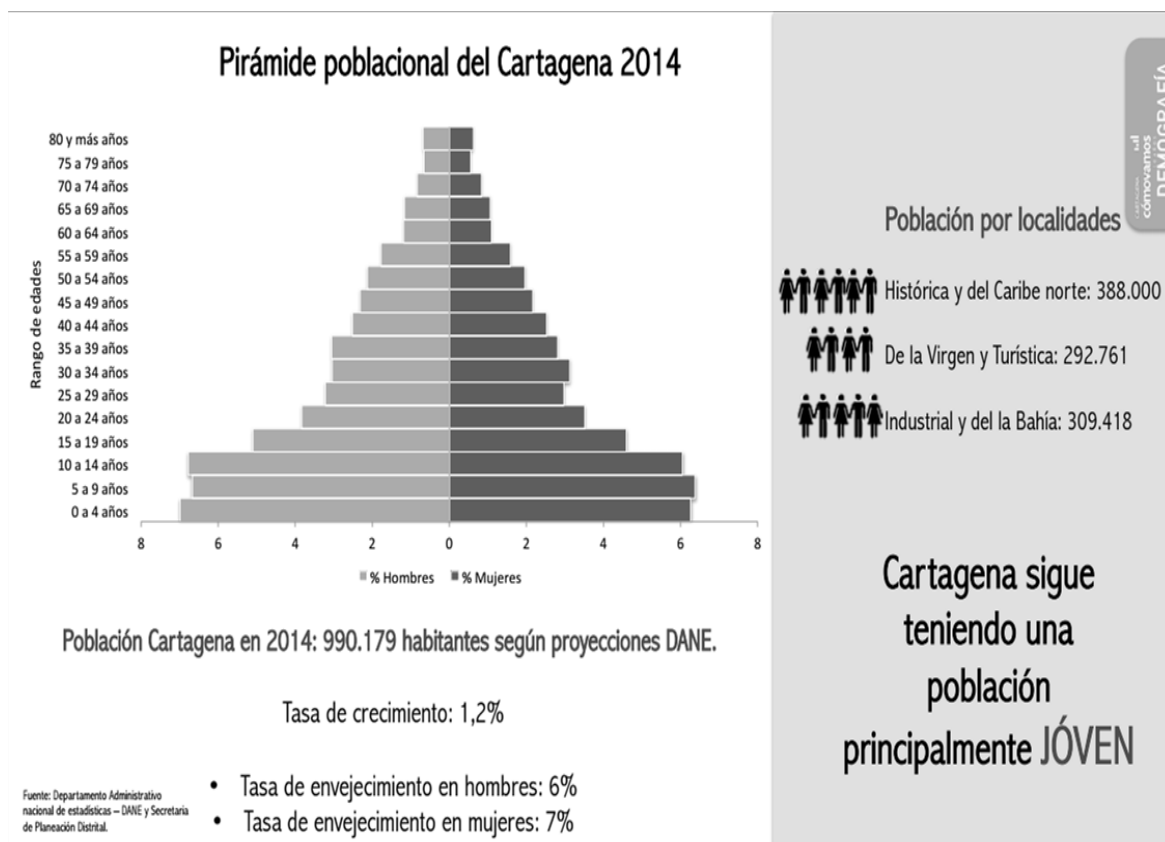
En el año 2007 se presentó un escándalo mediático en el país, el reportaje del Pirry¹ revivía, o traía a la luz pública, el tema de la explotación sexual comercial, y claro, el interés surge en el momento de cotejar la acusación con la respuesta del alcalde de turno, Nicolás Curi, declarando este que en la ciudad no existe tal flagelo, siendo entonces evidenciada la posición oficial: no se presenta dicho fenómeno en la ciudad, y en caso de presentarse será de manera accidental.

Se hace necesario analizar la problemáticas social que vulnera a la infancia en Cartagena, que siendo Distrito Turístico y Cultural, tiene aspiraciones económico culturales per se, y claro, esta problemática posee unos rasgos específicos, que entran, no solo a ser definidos por ubicación geográfica, situaciones económicas sino también por la idea de un devenir de la ciudad, que deberá articularse con las situaciones de riesgo para la infancia.

¹ El mundo según Pirry (Colombia). Documental sobre la otra cara de la moneda en la ciudad de Cartagena. Emitido el día 02-06-2007 por el canal RCN

La población que es el objeto de la investigación, los niños, niñas y adolescentes, de 0 a 17 años, ascendía en 2006 a 318.854 habitantes, y para el 2014 se estimó en 315.174.

Gráfica 1



DANE²

Tomando los indicadores de pobreza utilizados por el DANE para el 2014³, tendremos que Bolívar cerró el 2014 con un porcentaje de personas en situación de pobreza del 39,9 %, un 1,9 % menos que el registrado en el 2013. También decreció la pobreza extrema que ahora es del 10,1 % cuando en el año 2013 fue del 12,3 %, una variación de -2,9 %.

² HABITANTES 2015 DANE, Disponible en <http://www.cartagenacomovamos.org/como-vamos-en/cartagena-2/>, 2016.

³ DANE. 2015

(Cuadro en tendencia)*Tabla 1**Pobreza monetaria y multidimensional
en Bolívar 2008 – 2014*

2008	58,3 %
2009	57,1 %
2010	49,4 %
2011	43,7 %
2012	44,2 %
2013	41,8 %
2014	39,9 %

Fuente: DANE.

Así, se delimitará el área a analizar por el distrito de Cartagena de Indias, el cual, de acuerdo a las estadísticas y proyecciones del DANE, posee una población total 902.533 habitantes a 2006, y para el 2014 de 990.179.

Y la población que es el objeto de la investigación, los niños, niñas y adolescentes ascendía en 2006 a 318.854 habitantes, y para el 2014 se estimó en 315.174.

Mientras que en Colombia el total de niños, niñas y adolescentes se estimaba en 2006 en 15.846.991 y para 2014 15.493.017. Vemos que la población, objeto de la política pública es cercana al tercio de la población del país, y de igual manera, a la población del Distrito.

La población que es el objeto de la investigación, los niños, niñas y adolescentes, de 0 a 17 años, ascendía en 2006 a 318.854 habitantes, y para el 2014 se estimó en 315.174, casi un tercio de la población del distrito.

Estadísticamente, a 2015, el DANE ha proyectado que ascenderá a 1.001.755, más de 318 mil NNA, excluyendo a los más de 100 mil que están entre 0 y 4, podremos establecer que a 206 mil NNA asciende la población entre los 5 y

17, ahora, trabajando con la línea de pobreza monetaria de \$223.638 por persona para adquirir vivienda, servicios públicos, transporte y alimentación, donde a 2015 en Cartagena existía un 26,2% de la población, con lo que establecemos que, de haber una distribución equitativa de la población, 83.316 NNA entre los 5 y los 17 se encuentran en este rango⁴.

Son entonces, estos 83.316 NNA, aproximadamente, la población vulnerable a quien va dirigida la política de protección integral contra la ESC en la ciudad.

Esta población tendrá una situación particular y algunos de los factores determinantes en la vulnerabilidad de los NNA serán:

Pobreza:

La Línea de pobreza monetaria se ubica en \$223.638 por persona para adquirir vivienda, servicios públicos, transporte y alimentación.

El 26.2% de la población para el 2015 se encuentra bajo ese margen, en el 2014 esta se ubicaba en el 26.6%, en el 2010 en 34.2% y 37.6% en 2005⁵.

Otras ciudades del país, como Barranquilla en su área metropolitana (AM) 22.0%, Pereira AM 17.7% y Bogotá 10.4%⁶.

La línea de pobreza extrema monetaria, determinada por \$102.109 por persona para adquirir alimentación, se ubica en 2015 en un 4.0%. En 2014, 4.3%, en 2010 un 6.2%, y en 2005 4.6%⁷.

Otras ciudades del país, como Barranquilla AM 2.4%, Pereira AM en 2.1% y Bogotá en un 2.0%⁸.

Por su parte la desigualdad, medida con el coeficiente de GINI, 0.467, mientras otras ciudades como Bogotá aparecen con un alarmante 0.498 y Barranquilla AM con un 0.439⁹.

⁴ Datos del DANE y cartagenacomovamos.

⁵ Ibid

⁶ Ibid

⁷ Ibid

⁸ Ibid

⁹ Ibid

La proporción de población cartagenera en condición de pobreza y pobreza extrema, ha venido disminuyendo en los últimos 10 años, cerca del 30% de los Cartageneros, alrededor de 300 mil habitantes se encuentran en condiciones de pobreza y más de 40 mil en pobreza extrema.

Educación¹⁰:

En el año 2008 en el Distrito hubo 264.317 matriculados, cifra que ha venido disminuyendo, hasta los 229.340 que hubo en 2014¹¹.

En 2014 disminuyó el número de NNA por fuera del Sistema educativo, en relación al 2013, de 14.010 a 10.520.

La cobertura en el 2014 en preescolar es 68.97%, en básica primaria 92.60%, lo que evidencia que inician la básica primaria sin haber pasado por el preescolar; básica secundaria 81.68% y media con 46.78%¹²

El 53% (10.740) de los jóvenes con 15 y 16 años, no cursan los grados 10° y 11°.

Tasa de reprobados del Distrito,
% reprobados que no han regresado 2014-2015

Tabla 2

¹⁰ La Educación es uno de los factores que se ha establecido como elemento determinante para estas situaciones de vulnerabilidad. Entre otras por la Línea Base, Determinación Social Económica y Demográfica de Infantes (Niños, Niñas) y Jóvenes en Condiciones de Explotación Laboral en el Distrito de Cartagena de Indias, durante el año 2011” Universidad de San Buenaventura, (2013),

¹¹ Secretaria de Educación Distrital, cartagenacomovamos.

¹² Ibid

GRADO	Reprobados 2014	No regresó 2015	%
0	814	43	5,3%
1	1492	116	7,8%
2	1078	98	9,1%
3	962	87	9,0%
4	936	72	7,7%
5	724	83	11,5%
6	2021	273	13,5%
7	1741	212	12,2%
8	1647	258	15,7%
9	1434	224	15,6%
10	1266	227	17,9%
11	234	97	41,5%
TOTAL	14.349	1.790	12,5%

Fuente: Secretaría de Educación Distrital

La calidad de la educación, no solo en Cartagena no es la mejor, el “65% de las instituciones educativas de Cartagena obtuvieron una calificación entre C y D en el 2014 en las pruebas Saber, es decir, en los rangos más bajos. Ninguna de las Instituciones Educativas oficiales alcanzó el nivel A+, contrario a las privadas quienes agruparon un 25% del total en este nivel. El 82% de las IE oficiales no supera el nivel C mientras el 56% de las privadas están por encima de este”.¹³

Salud:

La cobertura ha venido creciendo, en 2009 98.07%, 2012 102.15% y en 2014, 103.08%¹⁴.

Lo que evidencia 2 cosas, primero el adecuado crecimiento del sistema de salud en cuanto cobertura, y 2 el crecimiento de la ciudad por encima de la proyección del DANE, lo que explica los porcentajes por encima del 100%.

¹³ Cartagenacomovamos. Informe calidad de vida 2015.

¹⁴ DADIS y Cartagenacomovamos.

Las Tasa de mortalidad materna en Cartagena y Tasa de mortalidad en menores de 1 año han disminuido y se han cumplido las metas establecidas en los Objetivos del Milenio¹⁵.

1 de cada 5 embarazos en Cartagena es en niñas o adolescentes de entre 10 y 19 años¹⁶.

Por potencialidad de contagio de la tuberculosis y el VIH/SIDA es constante, pese a los esfuerzos y campañas las cifras son regulares¹⁷.

Vivienda:

El 3,65%, 2.317 NN, habitan en viviendas con hacinamiento no mitigable (más de 5 personas por cuarto)¹⁸

“La información de Corvivienda presenta inconsistencias año a año lo que supone graves falencias de calidad y veracidad en los datos. Actualmente no es posible saber cuál es el déficit real de vivienda en Cartagena.

Se hace necesario adelantar un censo a profundidad para contar con datos reales de la situación de déficit habitacional en la ciudad”¹⁹.

Tabla 3

Viviendas por estratos en Cartagena 2014

Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
75.691	66.229	38.043	6.702	5.322	4.928
38,0%	33,3%	19,1%	3,4%	2,7%	2,5%

- Total de viviendas en la ciudad 2014: **196.915**

Datos de Corvivienda, presentados en Cartagenacomovamos.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

¹⁸ Inequidades en Primera Infancia – Red de Ciudades Cómo Vamos, Fundación Corona

¹⁹ Cartagenacomovamos Informe de calidad de vida 2015.

El 71.3% de las viviendas en la ciudad están en estratos 1 y 2.

Servicios públicos:

Coberturas de acueducto y alcantarillado en Cartagena 95.7% y 91.62%, en el periodo 2010 – 2014 presentó una continuidad del 99,41%, no se incluyen labores de mantenimiento o reparación de daños.

Servicio de gas domiciliario, La tasa de cobertura del servicio de gas en Cartagena durante el 2014 fue de 99,99% En 2014 el servicio de gas no presentó ninguna interrupción.

Aún hay sectores de barrios que no cuentan con el servicio de acueducto y alcantarillado, algunos de ellos por encontrarse en zona de alto riesgo; la zona rural es la que tiene coberturas más bajas. “Mientras existan zonas de alto riesgo con asentamientos, las coberturas nunca llegarán al 100%”²⁰.

La problemática que se investigó, teniendo en cuenta los antecedentes, implica determinar si existe una visión local en la política pública que hemos implementado en nuestro país o si por el contrario tienen una inclinación homogenizante de las problemáticas sociales, que en el caso que nos atañe son las que afectan a los niños, niñas y adolescentes.

Posterior a estos, en octubre de 2016 la administración vuelve a sus planteamientos, negando en sus comentarios la existencia de la problemática:

"Yo le quiero decir al concejal Salim que aquí en Cartagena no existe turismo sexual, porque aquí no vienen unos turistas a esto. Aquí hay un turismo de esparcimiento y recreación. Los últimos casos los que han demostrado es que hay explotación sexual comercial y eso se tiene que acabar", expresó la secretaria de Participación, Rocío Castillo. El discurso oficial, 10 años después, se mantiene. La

²⁰ Ibid

invisibilización del problema ataca posibles recursos, medidas o acciones sobre este fenómeno.

La visión local presente o ausente en las políticas públicas que entran a tratar a problemáticas específicas, situaciones de vulnerabilidad especialísimas por las condiciones mismas de la ciudad son el epicentro del problema, lograr determinar si se han territorializado o no las políticas públicas y pueden responder entonces a las problemáticas locales es el afán de esta investigación.

De este modo el estudio establece si son suficientes los esfuerzos del orden central para responder a las dinámicas locales, así pues siendo estos pertinentes o simplemente descontextualizados frente a las realidades sociales que afectan la infancia en el Distrito de Cartagena de Indias.

Los niños, niñas y adolescentes frente al Estado, que desarrolla un marco proteccionista frente a una idea de seguridad, ven afectados sus derechos y garantías; es así como se hizo necesario el estudio de campo para determinar en qué medida responden dichas políticas públicas adoptadas, y si están de acuerdo a las necesidades expuestas por los que deberían ser los actores en la construcción de la política pública.

De acuerdo a la ley superior²¹ ratificada por nuestro país e incluida en el ordenamiento nacional²², existe un interés en el desarrollo integral de la infancia y la adolescencia deberá haber así mismo una concordancia con los esfuerzos del Estado para permitir este desarrollo. Si bien el Estado tiene los desarrollos normativos y realiza esfuerzos para que exista una política pública social que haga tangibles dichas protecciones, dichos derechos pero existe la necesidad de que se den las discusiones locales pertinentes para poder exigir y de esta manera idear mecanismos para que la política pública sea incluyente y responda a las necesidades propias que se escapan del panorama homogéneo que nos presenta el estado colombiano a través de las políticas presentes y sus programas en la actualidad.

Concluimos que si es pertinente y adecuada la participación del Estado Colombiano a través de políticas públicas en los procesos de protección

²¹ Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

²² Código del Menor, 1989. Ley de Infancia y adolescencia, 2006

integral de la infancia en el distrito de Cartagena que se ha venido dando a partir de la promulgación de la Ley 1098 del año 2006.

3. Justificación

Existe una necesidad tanto académica, social y política de que sea abordado este tema, el objeto de este estudio mezcla dos factores que se encuentran divididos por su naturaleza en sus campos profesionales, la infancia y las políticas públicas, quien conoce de un tema desconoce el otro.

Es entonces un reto la aproximación teórica transdisciplinar a este punto de convergencia, donde existe el llamado a trabajar sobre una problemática social y la respuesta del Estado a la misma.

Para justificar esta investigación es indispensable la presentación de la problemática –realidad social- que hace pertinente, necesaria e importante resaltar estas situaciones de vulneración y que ésta convierte el tema de la política pública para la niñez en objeto de revisión y evaluación, por ello esta investigación se ocupara de analizar y evaluar los alcances en cuanto pertinentes de la política pública de protección integral a la infancia y adolescencia en el Distrito de Cartagena de Indias en el caso de la explotación sexual comercial en niños, niñas y adolescentes.

Las transformaciones sociales que atraviesa mundo contemporáneo obligan a repensar la atención y el cuidado de la infancia, se han generado nuevas relaciones al interior del grupo familiar, las transformaciones de la estructura familiar; la inclusión de otros agentes socializadores diferentes al previo modelo donde era la mujer la responsable de dichos avatares ha sido superado y se han dado transformaciones en las dinámicas familiares, además podremos agregar que los miembros del grupo familiar, así como terceros son encargados del cuidado de los niños y niñas; estas nuevas formas de atención demandan un fortalecimiento de los vínculos paterno-filiales y de las redes de apoyo familiar y comunitario, para reducir los factores que afectan su desarrollo, asociados a condiciones o situaciones de vulneración de derechos o garantías de ese desarrollo integral; que considera aspectos físicos, psíquicos, afectivos, sociales, cognitivos y espirituales, siendo reconocido como un derecho primordial de los niños, niñas y adolescentes, independientemente de la condición personal o familiar y el cual Colombia ha elevado a principio

constitucional al suscribir la Convención de los Derechos del Niño, estableciendo en el artículo 44 de la Constitución Política, y dándole además una prevalencia jurídica como desarrollo de la convención, donde tendremos que los derechos de los niños y niñas prevalecen sobre los derechos de las demás personas, el interés superior del menor.

Existiendo una corresponsabilidad frente a este desarrollo integral, donde el Estado, la familia y la sociedad hacen parte en la protección de los derechos de los niños y niñas, el contexto institucional estatal y social, requiere de un acople que permita una interinstitucionalidad adecuada para lograr actuaciones coordinadas para garantizar la protección de los derechos de la infancia.

Una acción coordinada de los sectores y entidades, permitirá mejorar la planeación y priorizar la inversión, ampliar coberturas, y mejorar la calidad de los programas para atender más niños y niñas y en mejores condiciones. En consecuencia, el trabajar de forma intersectorial y de manera articulada, genera condiciones más propicias para reducir las inequidades en la garantía de los derechos, para lograr, además de la supervivencia, el desarrollo, la protección integral, la educación inicial y la participación de todos los niños y niñas.

Como escenario de coordinación a nivel local, se resalta el papel que vienen jugando los Consejos de Política Social²³, como espacios de participación del gobierno, ONG y organizaciones comunitarias, para la construcción de la política social, la acción intersectorial e interinstitucional, en dicha Consejo tiene una silla la academia, es importante la teorización, el buscar una mirada alternativa a una problemática que ha sido investigada desde sus dos ejes centrales de manera separada.

El panorama ofrecido a lo largo de este documento de por sí muestra razones de peso para establecer la protección a la infancia en el primer plano de los intereses de un estado, con la intención plena de asegurar a los niños y a las niñas todos sus derechos para así asegurar su desarrollo y de esta manera darle a la infancia oportunidades para hacerse partícipes dentro de la sociedad.

La finalidad de la Política Pública de Infancia es garantizar de manera efectiva los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo cual requiere acciones coordinadas, compromisos diferenciados y complementarios de familia, sociedad y Estado en su formulación, ejecución y seguimiento, lo cual permitirá que esta política responda a las necesidades y características

²³ Documento Conpes 109

específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia

Es evidente pues que existe una creciente preocupación por la protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia en el mundo entero y Colombia no se ha quedado atrás en el marco normativo, ha ratificado tratados internacionales, ha establecido acuerdos con organizaciones internacionales, ha desarrollado una política pública, ha anclado el tratado a la ley nacional cumpliendo así los presupuestos del bloque de constitucionalidad ha elevado a nivel de derecho fundamental dichas protecciones; pero, en el intento de no rezagarse en el campo de la norma, en el derecho escrito, de tener mayor cobertura, alcance y superar los índices que se muestran a nivel internacional se ha dejado de lado el problema en sí, nuestras realidades materiales, las necesidades y características específicas que antes mencionábamos. De otro lado, la creciente inequidad es una de las mayores preocupaciones que existe actualmente en nuestras sociedades, por sus diversos efectos indeseables sobre la estabilidad y tensiones sociales que se generan.

El impacto social implica, el describir un proceso de invisibilización a una problemática social como la explotación sexual de infantes para así, a partir de unas recomendaciones, fortalecer el empoderamiento de los NNA en los escenarios del Distrito turístico.

Este empoderamiento permitirá, en caso de probar la hipótesis donde la política pública no responde a la problemática social, mejorar la formulación e implementación de la política pública de protección integral para NNA en el caso de ESC, generando procesos más eficaces para el Distrito.

4. La pregunta

¿Frente a la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes es adecuada la política pública de protección integral a la niñez y adolescencia que es aplicada en el Distrito Turístico de Cartagena de Indias en el periodo 2006 – 2014?

5. Objetivos

General

Analizar la política pública de protección integral a la infancia y adolescencia que es aplicada en el Distrito Turístico de Cartagena de Indias frente a las necesidades sociales del mismo, en el marco de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, en el periodo 2006 – 2014

Específicos

1. Examinar el contexto histórico y jurídico en el que se desarrolla la política pública de protección integral para niños, niñas y adolescentes en Colombia, para así conocer el marco normativo donde se desarrolla la infancia.
2. Establecer las condiciones de vulnerabilidad que propician la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Cartagena de Indias y sus razones, permitiendo esto el conocimiento de la realidad social frente a la cual se implementó la política de protección integral.
3. Analizar la Política Pública establecida por los Planes de Desarrollo Distrital de acuerdo a su coordinación con los niveles nacional e internacional, logrando así la correlación con las problemáticas sociales del Distrito.

6. Estado del Arte

Los antecedentes para esta investigación, que por el objeto de estudio en sí, debemos dividirlos por temas, por un lado las políticas públicas de infancia, y por el otro la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Las investigaciones de Miguel Álvarez Correa, quien desde la Procuraduría General de la Nación ha adelantado trabajos importantes sobre la infancia, pero desde la perspectiva punitiva, desde el menor infractor, 2 textos clave son los “Pescadores de ilusiones niños y jóvenes infractores de la ley penal: política pública, reeducación y sistema de responsabilidad penal para adolescentes”, donde se trabaja la situación previa y la necesidad de la parte de responsabilidad penal de los jóvenes mayores de 14 años frente a la ley.

Por otro lado, “Semillas de cristal. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Ley 1098/2006, alcances y diagnóstico”. Sigue la misma línea, los jóvenes y el tipo de restablecimiento de derecho, la reeducación necesaria para superar las situaciones que lo llevaron a esta infracción de la ley penal.

Ambos textos nos dan luces en cómo se formuló, y como se implementó la política pública del menor infractor y su reflejo en la Ley 1098 del 2006.

Paralelo a esto, encontramos las investigaciones adelantadas por RENACER, quien con el apoyo del ICBF y la Universidad de Cartagena llevaron a cabo la “Caracterización de la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) en la ciudad de Cartagena de Indias”, que se publicó en el 2004.

En dicha investigación, se intentan establecer unas posibles causas, como lo son factores como la educación, pobreza, autoestima, incapacidad para diferenciar lo correcto, asumir rol de adultos, se auto sostienen, resentimientos contra sus familias, no apoyo de estas familias, en muchos casos abusos sexuales, rechazo al silencio por quienes conocen de sus abusadores, sienten la falta de afecto, y en menor escala el provenir de familias con madres en la prostitución y padres desconocidos.

La investigación adelantada por la Fundación RENACER “Sistematización del Proyecto para prevenir la Explotación Sexual Comercial De Niñas, Niños Y

Adolescentes en el contexto de viajes turismo en la ciudad de Cartagena” en el 2011, en ella se mantienen las características que llevan a esta situación de explotación, pero, se avanza en el discriminar explotación sexual comercial y el turismo sexual. Es importante que en dicha investigación se tratan temas como los imaginarios y la invisibilización.

Existe para esta investigación una limitación frente la situación del turismo, dejándose por fuera del problema principal, pero no dejándolo por alto del todo, el turismo como factor de la explotación para los niños, niñas y adolescentes deberá en algún futuro convertirse en investigación.

Así, se estableció en la investigación de Renacer del 2011 que existen 2 grandes situaciones:

Primero: “Este tipo de explotación presenta como características que los menores de edad están indistintamente “disponibles” junto con mayores que ejercen la prostitución, No necesariamente constituyen una oferta especial”.

Segundo: “Explotación sexual comercial específica: Dentro de este tipo se encuentran como victimarios abusadores que piden particularmente este tipo de servicio, turistas nacionales y extranjeros, redes de intermediario y proxenetas. Como factores propiciarios se encuentran; los tipos de explotación anteriormente mencionados y la exigencia de redes organizadas. Este tipo de explotación presenta como características que responde a solicitudes específicas donde el costo es mayor, y hay conexiones con redes internacionales”

Las investigaciones de:

BARRERA, FERNANDO; SARMIENTO, ESTEFANÍA; VARGAS TRUJILLO, ELVIA. Relación De Las Actitudes Personales y de la Norma Social con la Actividad Sexual de los Adolescentes. En publicación: Revista de Estudios Sociales, no. 17. CESO, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia: Colombia. 2004.

DÍAZ BENJUMEA, MARGARITA ROSA, BLANDÓN LOAIZA, LILIANA MARÍA. Representaciones Sociales de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y/o Adolescentes – ESCNNA, en el corregimiento de La Boquilla. Edita Grupo de Investigación en Salud y Prácticas Sociales – Sypres-Universidad de San Buenaventura. Cartagena, Colombia. 2009.

GUTIÉRREZ RINCÓN, VIVIANNE ANDREA; MORENO PEÑA, LADY MELISSA; TORRADO PACHECO, MARÍA CRISTINA. Construyendo colectivamente una política pública social para el desarrollo integral de la primera infancia (municipio de Manta Cundinamarca).

RHENALS TURRIAGO, JOHN ERIC. Director del proyecto adelantado por el grupo de investigación DEMOSOPHIA. Línea base, determinación social económica y demográfica de infantes (niños, niñas) y jóvenes en condiciones de explotación laboral en el distrito de Cartagena de indias, durante el año 2011. Universidad de San Buenaventura Seccional Cartagena. Facultad de derecho y ciencias políticas - Secretaría de participación y desarrollo social, Alcaldía del distrito de Cartagena de indias. 2013.

Estas cuatro investigaciones nos permiten aproximarnos a las situaciones que viven los jóvenes en nuestra ciudad y nuestro distrito, caracterizar la problemática en términos generales, nos permiten contextualizar.

La Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO publican “políticas públicas para la infancia” en el 2011, donde se desarrollan de las representaciones sociales de la infancia, discursos y prácticas; y el reconocimiento a los cambios que han impactado directamente a la infancia, como son los cambios en la forma de ser familia, las transformaciones en la estructura y modelos de familia.

Sara Inés Ochoa y Lucía Nossa Núñez realizan una labor importante para nuestra investigación, y es la revisión de la política pública de educación para

la primera infancia, “La infancia desde las apuestas formativas en educación y la política pública”, publicada en el 2013

Desde su diseño metodológico, se convierte en una guía para aproximarnos a nuestro objeto de estudio, promovió desde lo cualitativo, desde una perspectiva descriptiva, acudiendo a revisión documental, a entrevistas realizadas a actores claves como directivos de los programas de formación, y docentes con tradición y con amplia trayectoria en el campo.

En la investigación por ellas realizada, se logran identificar tendencias relacionadas con las concepciones de infancia que circulan en los programas de educación para la infancia, así:

Una concepción predominante, es la referida a la idea de niño vulnerable, aquel con falencias, con necesidades, manifestándose con expresiones asociadas a fragilidad, indefensión, pobreza y desamparo, entre otros, que dan cuenta de flagelos sociales, problemáticas, riesgos y amenazas. Así al hablar de derechos, en realidad se hace referencia a vulnerabilidad y carencias.

La infancia como periodo formativo, la infancia como período vital, etapa fundamental en el desarrollo evolutivo de la persona. En este orden de ideas cabe señalar finalmente, que se encuentran también como discursos emergentes, la concepción de niño como sujeto social e histórico, dando cuenta de la idea de sujeto en proceso y permanente construcción, mirado desde las particularidades de la época histórica, las condiciones culturales, sociales y políticas que lo rodean. Mirada que abre la puerta entre otros a criterios de diversidad y por ende a la idea de «las infancias», en tanto el reconocimiento de diversidad de formas de vivir y ser niño o niña.

Citan las autoras: Las políticas y los derechos de la infancia, como lo plantea Casas (1998) «configuran en sí mismas, en última instancia, formas de interacción entre la infancia y los adultos como grupos o categorías sociales». Según Casas (1998), esta es la idea planteada innovadora, el infante como sujeto de políticas públicas e identifican dos tipos:

“[...] aquella con sus necesidades básicas satisfechas (niños y adolescentes) y aquella con sus necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas (los en la doctrina de la situación irregular resultan como mínimo absolutamente indiferente. Sus eventuales conflictos de naturaleza civil se resuelven por canales jurídicos diversos a los previstos por las leyes de los menores: los

códigos civiles y familiares. Para los segundos, la infancia con necesidades insatisfechas, las leyes de menores condicionan en forma concreta y cotidiana su entera existencia, abren y legitiman totalmente la disposición del Estado sobre su destino.”²⁴

Otro aporte importante a nuestra investigación es establecer que en el caso particular de la política de primera infancia, la política no se reduce a lo determinado por documento oficial, CONPES 1091 de 2007, que contempla directrices nacionales para la atención a la primera infancia, pues estos se generan a partir de la movilización de diferentes profesionales interesados en el tema e importancia de los niños y niñas como ejes fundamentales en la construcción de país y de sociedad. Dicho CONPES por sí solo no constituye la política, sino que contempla el conjunto de propósitos, acciones y marcos normativos que lo inspiran.

La política pública no está contenida en un único documento.

7. Marco Teórico

Cada una de las teorías (enfoques) y conceptos que se manejan a lo largo la investigación y una breve visión de algunas piezas de la estructura del Derecho de nuestro país la cual necesita que los desarrollos legales estén acorde a los tratados internacionales vigentes y de tal manera se preserve una pirámide legislativa que se logre articular de manera adecuada para la protección de derechos y demás garantías sin dejar de lado la importancia de la Autonomía de los entes territoriales frente al desarrollo de políticas públicas propias en el contexto de un Estado república.

Teorías o enfoques

a. Enfoque de Derecho

²⁴ Sara Inés Ochoa y Lucía Nossa Núñez. La infancia desde las apuestas formativas en educación y la política pública. Revista Infancias Imágenes / pp. 70 - 77 / Vol. 12. No. 1 / Enero – junio de 2013 p. 228

- b. Enfoque de Seguridad
- c. Infancia
- d. Protección Integral
- e. Situación Irregular

a. Enfoque de Derechos (CONPES 109)

La perspectiva de derechos y de atención integral a la infancia ubica a los niños y a las niñas como sujetos titulares de derechos y pone sus derechos por encima de los del resto de la sociedad. Además, este enfoque orienta la formulación, implementación y evaluación de lineamientos nacionales para la primera infancia, al igual que la asignación de recursos para buscar el cumplimiento completo e integral de los postulados de la Convención sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas y la Constitución Política de 1991. Así, la política social se establece desde la garantía de derechos, lo que implica corresponsabilidad solidaria, diferenciada y complementaria de familia, sociedad y Estado. Dentro de esta perspectiva se consideran derechos impostergables de la primera infancia la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos, la educación inicial y el registro civil.

b. Enfoque de Seguridad

La idea de la seguridad tiene diferentes aportes positivos y potencialidades, tanto en el plano de la seguridad como en el del desarrollo o el de la gobernanza democrática

Los riesgos se han acrecentado tras el 11-S, al pasar a utilizarse más en su dimensión securitaria y menos en la de desarrollo humano

Igualmente, para valorar adecuadamente la seguridad humana, es preciso comenzar constatando que su formulación fue posible gracias a los cambios experimentados en dos planos: el del contexto internacional y el de las ideas. Por un lado, su aparición es resultado de los cambios operados en la sociedad internacional tras el final de la Guerra Fría, tanto en el plano de la seguridad (fin de la confrontación bipolar entre los bloques, claro predominio de las guerras internas vinculadas a problemas del desarrollo, emergencias políticas

complejas en contextos de colapso de la economía y de los estados), así como en el plano de las ideas (auge del liberalismo y sus valores) y de la política internacional. Por otro lado, la conceptualización de la seguridad humana es el colofón de una línea de evolución teórica habida durante las últimas décadas en el campo de la seguridad y de los estudios sobre paz y conflictos. La concepción tradicional de la seguridad se ha centrado en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones armadas externas en un sistema internacional anárquico y violento, debiendo lograrse mediante el incremento de las capacidades militares. Frente a esta concepción, en diferentes círculos académicos emergieron ya desde los años setenta y, sobre todo, durante los ochenta, nuevas propuestas y formulaciones alternativas que cuestionaban el enfoque imperante, como son los de seguridad común, comprensiva, cooperativa, global, etc. En conjunto, estos avances teóricos allanaron el camino hacia la formulación de la seguridad humana debido a que supusieron un profundo cuestionamiento de dicha concepción clásica en diferentes planos.

Para comprender en qué ámbitos se concretaron tales avances teóricos, nos resultará útil basarnos en los criterios formulados por David Baldwin (1997: 13). En su opinión, para caracterizar cada enfoque de seguridad es necesario hacerle cuatro preguntas, de las cuales las dos primeras son las más importantes:

- a) ¿Para quién es la seguridad? Es decir, cuál es el "objeto de referencia" de la seguridad, el sujeto que debe ser asegurado. Esto implica hablar de diferentes "niveles" de seguridad: la seguridad nacional o del Estado, propia de la visión clásica; la seguridad global o internacional, propia del concepto de "seguridad común"; y la seguridad individual, propia, por ejemplo, de la seguridad humana.
- b) ¿Qué valores hay que asegurar o proteger? La concepción tradicional de la seguridad nacional se centra en la protección de valores como la independencia política o la integridad territorial del Estado, mientras que el nuevo enfoque de la seguridad humana abarca una amplia gama de valores, desde el bienestar económico hasta la salud de las personas.
- c) ¿Qué amenazas a la seguridad se perciben? En función de los valores que se estimen dignos de protección, las fuentes de amenaza pueden variar. Así, en la visión clásica, se centran en potenciales agresiones militares desde otros

estados, en tanto que la visión multidimensional abarca numerosas amenazas (desastres naturales, crisis económicas, epidemias, etc.).

d) ¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad? En función de los conceptos de seguridad, valores y amenazas, los instrumentos y políticas necesarios pueden ser diversos: disuasión militar en el caso de la concepción clásica, cooperación internacional en el caso del enfoque de seguridad cooperativa, desarrollo humano en el enfoque amplio de la seguridad humana, entre otros.

c. Infancia

Existen múltiples teorías sobre la infancia, y esta misma se ha ido madurando, transformando, tendremos como delimitación para dicha categoría las siguientes propuestas:

El primer paso es establecer que existen diferentes representaciones sociales de la infancia, discursos y prácticas”²⁵, así Olga Grau “De objeto de protección a sujeto de derecho”, como en Colombia se intenta dar este paso con la Ley 1098 de Infancia y adolescencia, donde, podríamos considerar una asociación que está inscrita en el propio concepto de “infancia”: como nombre hace referencia al *infans*, el que no habla. Existe el interés de hablar de quienes están ausentes, de los que quedan en silencio. Podríamos revertir el sentido negativo y privativo que pudiera evocar el concepto de infancia y traducirlo en aquello que nos depara siempre una novedad, que nos sorprende y nos hace pensar activamente. “Tendríamos que revisar la consabida y recurrente imagen del infante como esponja, que refiere a la capacidad de absorción de todo lo que le rodea”²⁶ La Convención significa un cambio radical en el concepto de niñez, pasando de considerar a la infancia como objeto de protección a ser considerada como sujeto de derecho, significa también un cambio en el rol del Estado, de sujeto tutelar a garante de derechos y significa un cambio en las políticas públicas, desde un enfoque de carencias a un enfoque de derecho. En Chile el tema de la infancia ha ido incorporándose a la agenda política,

²⁵ Políticas públicas para la infancia. 2011. Comisión Nacional Chilena de Cooperación con UNESCO. Pág. 43.

²⁶ Ibid. Pág. 91

abandonando los gabinetes de las “primeras damas” e instalándose como un eje relevante, principalmente en el ámbito de las políticas sociales.

De igual manera ha ocurrido en Colombia, pasamos de los espacios de apoyo a la administración, a un Código del menor, el cual defendía al menor *que no hablaba*, en necesidad.

La percepción moderna de la infancia nos remite entonces a imperativos de carácter religioso y político, pero además está también relacionada con factores demográficos y sociales. Como se ha señalado, destacan no sólo el influjo que en el nuevo sentimiento de la infancia tendrá la disminución de la mortalidad infantil y la extensión de las prácticas contraceptivas sobre todo en las clases altas, sino también la afirmación del estado medio, la futura burguesía, grupo que comienza a tener esperanza en el futuro y la deposita en sus hijos que no dejan de ser sinónimo de esa fuerza del porvenir²⁷.

En este contexto de historia sociopolítica, *la infancia es una categoría sociopolítica de la modernidad que extiende su influencia hasta nuestros días*²⁸:

“Las figuras de infancia no son ni naturales ni unívocas ni eternas. Las variaciones que han sufrido en el espacio y en el tiempo son una prueba del carácter sociohistórico. Las transformaciones que han afectado a la percepción de la infancia moderna están íntimamente ligadas a los cambios en los modos de socialización.

Maria Victoria Alzate plantea que *la categoría de infancia es una representación colectiva producto de formas de cooperación entre los grupos sociales y también de pugnas, de relaciones de fuerza, de estrategias de dominio destinadas a hacer triunfar, como si se tratara de las únicas legítimas, las formas de clasificación de los grupos sociales que aspiran a la hegemonía social*²⁹.

²⁷ Alzate Piedrahita, María Victoria. La Infancia: Concepciones y Perspectivas / María Victoria Alzate Piedrahita. -- Historia, educación -Pereira: Papiro, 2003. pág. 47

²⁸ Ibid

²⁹ Ibid

“Todos estos saberes son inseparables de instituciones, organizaciones y reglamentos elaborados en torno a la categoría de infancia que a su vez se ve instituida y remodelada por ellos.”³⁰

El análisis de las concepciones de infancia a partir del análisis de las políticas sociales y los *sistemas de bienestar* existentes en Latinoamérica son presentados por Alzate, en cuatro (4) grupos:

(a) *El “giro” en la políticas y programas de UNICEF y su influencia en los planes nacionales de atención a la infancia al incorporar una concepción de infancia fundada en la Convención Internacional sobre la Infancia antes que en la de “menor en situación irregular”*³¹.

Como ocurría en Colombia en la vigencia del Código del Menor, decreto 2737 de 1989.

(b) *La descripción del impacto de los procesos de incorporación de la Convención Internacional sobre la Infancia (CI) a las legislaciones nacionales y a las políticas sociales y públicas que reivindican la importancia de concebir al niño y a la niña como sujetos de derechos*³².

La articulación de la Convención con la ley interna necesito de multiples debates para lograr por fin consolidarse en Colombia en el Código de infancia y adolescencia, ley 1098 de 2006.

(c) *El intenso debate sobre las variables que conforman la «irregularidad» de los menores, sus causas y consecuencias. Para algunos, generalmente consecuencia directa de la pobreza, razón por la cual muchos consideran esta doctrina como una respuesta a las supuestas «patologías sociales» generadas por esta condición; mientras otros, desde una perspectiva crítica, destacan su carácter discriminatorio al crear la categoría «menor», figura estigmatizante que establece una clara distinción entre niños normales» y menores cuya irregularidad generalmente consiste en ser pobres.*³³

Se cambia el paradigma y se empieza a ver a los menores, no como menos sino como personas en desarrollo, no minusválidos, por tal, se

³⁰ Varela, 1986: 174, citado por Alzate Piedrahita, María Victoria. p51.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

cambian los códigos a niño, niña y adolescente, dejando atrás la palabra peyorativa que los encasillaba.

- (d) *Finalmente, se mostrará como la dicotomía de concebir la infancia latinoamericana como “menor excluido” y como “niño/niña incluida” han influido directamente en los precarios “sistemas” de bienestar social destinados a la infancia existente en esta región*³⁴.

Plantea Alzate la ausencia de participación de los infantes en los procesos de lo público, este proceso de invisibilización no permitía conocer las apreciaciones de los infantes sobre ellos mismos, como se autodeterminaban.

Existía la creencia de que los NNA eran incapaz de autodeterminarse o tomar decisiones por ellos mismos, por tal requerían un tutor, alguien quien los cuidara y tomara las mejores decisiones por ellos. *Pese a esta concepción la vida de los niños y niñas está atravesada por diversas problemáticas: el maltrato, la institucionalización temprana, la desarticulación de las familias, la soledad, la callejización, el trabajo, la violencia entre pares, la explotación sexual, entre otras situaciones, que vulneran el derecho a un desarrollo sano, armónico y al bienestar propio de esta etapa de la vida*³⁵.

La necesidad de permitirles y acompañarles se convierte en una meta y una realidad para los países de América Latina. La aprobación y ratificación de la convención, como la implementación y desarrollo de esta en la ley interna han sido una meta que Colombia ha cumplido, hemos avanzado el país se encuentra a tono con la categoría de infancia mundial, con el NNA sujeto de derechos.

Ley 1098

Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34

³⁴ Alzate Piedrahita, María Victoria. La Infancia: Concepciones y Perspectivas / Historia, educación - Portada: Fotografía infantil. Pereira. Editorial Papiro, 2003. Pág 197.

³⁵ Miele, M. D. & Acosta, A. (2012). Calidad de vida y derechos de la infancia: un desafío presente. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 10 (1), pp. 205-217.

del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.

1. Protección Integral

Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

2. Situación Irregular

La doctrina de la situación de riesgo planteaba la necesidad de intervención cuando existiese la “situación de riesgo” es decir donde existiese y fuese plausible un *peligro moral o material*, así se conocía a que menores entraban en esta situación irregular y entraba la intervención del estado, donde se perdía un poco la línea que separaba el sistema penal de lo asistencial. Las medidas de protección podrían en este modelo violar o restringir otros derechos y bien los menores podrían ser imputados de delitos, es decir, hacer imputados a los inimputables.

Por último las medidas en este modelo de atención a la infancia no tenían tiempos límites.

Conceptos

- a. Corresponsabilidad
- b. Descentralización
- c. Bloque de Constitucionalidad

- d. Política Pública
 - e. Estado social de derecho
 - f. Eficacia
 - g. Necesidades Sociales
 - h. Población vulnerable
- a. Corresponsabilidad (CONPES 109)

Para la protección integral de la niñez, la corresponsabilidad como principio constitucional, significa que tanto el Estado, como la familia y la sociedad, tienen un papel diferente de responsabilidad para garantizar los derechos de los niños y las niñas. El papel de cada uno es igualmente importante, en la construcción de las condiciones para el ejercicio de los derechos, a través de la formulación e implementación de políticas públicas que garanticen una vida digna para la infancia y la familia. Por su parte, el principio de integralidad conlleva que una política pública de primera infancia se fundamenta en la necesidad de combinar estrategias que garanticen los derechos de supervivencia, con aquellas que privilegien la garantía de los derechos de desarrollo, de protección y de participación. De esta manera, la integralidad en la política de primera infancia implica que las acciones a desarrollar involucren el tema de educación inicial, programas de salud, nutrición y cuidado

El Código de la Infancia y la Adolescencia establece en el artículo 29 el desarrollo integral en la primera infancia, como el ejercicio de los derechos en: “la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial”

Ley 1098

Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección.

La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.

No obstante lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

b. Política Pública

Las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como el Derecho, la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?

En un Estado de Derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes sobre una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, entre otras). Éstas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública.

Las principales áreas de análisis de las políticas públicas son:

El desarrollo social.

La economía, la infraestructura y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, entre otras.

Los planes de desarrollos anuales, quinquenales, entre otros.

Los presupuestos anuales de los estados y las administraciones autonómicas y municipales

La administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones
Los tratados internacionales y las declaraciones de principios de los estados individuales o unidos en agrupaciones regionales: Naciones Unidas, América Latina, Unión Europea, entre otras, con énfasis en la cohesión social y la gobernabilidad para desarrollos integrales o totales.

El Estado desarrolla funciones normativas y dinámicas, “mediante las primeras produce un sistema total y unitario, autosuficiente, de derecho, que contempla situaciones jurídicas objetivas e

impersonales. A través de las segundas, hace eficaz el orden jurídico creado y lo impulsa hacia su realización y aplicación práctica, particularizando la norma general, tratando de contener en sus reglas todas las actividades de la comunidad [...] El Estado a la vez, formula la política que traduce los fines propuestos a la comunidad en el derecho, y administra o ejecuta esa política, de la que debe resultar la convivencia armoniosa, hija de la justicia y del bienestar material de los gobernados”³⁶

Dentro de ese contexto no es otra cosa diferente a lo que reza el art. 2 de la Constitución Política cuando expresa que “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...” Esto es darle ejecución a la política pública.

Al acercarnos a las Políticas públicas deberemos darle una especial relevancia a los Actores: niveles Estado nacional, municipio – distrito, u otros entes territoriales. Para lograr determinar quiénes son partícipes en el proceso de creación de las mismas, o quienes deberían participar.

ONG - políticas intervencionistas del nivel internacional: coherencia con los derechos de protección

c. Necesidades Sociales

Las necesidades sociales se difunden por mecanismos sociales, principalmente por demostración e imitación, por lo que pueden ser creadas y, mediante técnicas publicitarias, puede provocarse que sean fuertemente sentidas por grandes masas de población. Las necesidades humanas tienen dos peculiaridades de gran importancia económica: a) pueden ser mitigadas o satisfechas por objetos diferentes del inicialmente apetecido y b) es imposible satisfacerlas todas de forma global y definitiva ya que son múltiples, se reproducen y aparecen otras nuevas.

La existencia de necesidades insatisfechas es por una parte causa de malestar individual y social pero por otra es también un estímulo para el progreso

³⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Comentada por Luis Carlos SÁCHICA. Temis 1998

material, es decir, para la producción de nuevos medios que satisfagan necesidades. Esto no significa que la finalidad de la producción económica sea directa y exclusivamente la satisfacción de las necesidades ajenas. En nuestras sociedades, el sistema de libre empresa estimula la producción ofreciendo beneficios al empresario, al individuo que decide qué y cómo producir. El empresario que acierte a satisfacer una necesidad insatisfecha de alguien que está dispuesto y puede pagar por ello, obtendrá beneficio.

Esa es la explicación de porqué gran parte de la población mundial no encuentra forma de satisfacer sus necesidades básicas mientras que las mayores fuerzas productivas están dedicadas a la satisfacción de necesidades sociales de segmentos de población de mayor capacidad adquisitiva: éstas producen más beneficios que aquéllas.

d. Población Vulnerable

Nuestro Ministerio de Educación dice:

Grupo de personas que, por su naturaleza o por sus determinadas circunstancias, se encuentran en mayor medida expuestas a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden; se encuentran en estado de desprotección o incapacidad frente a una amenaza a su condición psicológica, física y mental, entre otras. En el ámbito educativo este término hace referencia al grupo poblacional excluido tradicionalmente del sistema educativo por sus particularidades o por razones socioeconómicas.

8. Metodología

La presente investigación utiliza eje de derechos transdisciplinar, es pura o básica, será de tipo Descriptiva³⁷ y Analítica³⁸ con enfoque cualitativo.

Así, el lograr alcanzar el análisis de la política pública de protección integral de protección a la niñez y adolescencia que es aplicada en el Distrito Turístico

³⁷ Bernal, 2010

³⁸ Hurtado, 2000

de Cartagena de Indias frente a las necesidades sociales del mismo, en el marco de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, en el periodo 2006 – 2014, requerirá que se divida la investigación y sus métodos en los 3 objetivos específicos de la misma;

1. Examinar el contexto histórico y jurídico en el que se desarrolla la política pública de protección integral para niños y niñas en Colombia para así conocer el marco normativo donde se desarrolla la infancia.

Para este objetivo utilizaremos los ejes epistemológicos: Histórico, Jurídico y de Administración Pública.

Con un marco teórico que incluye Política Pública, Infancia y Protección Integral

Conceptos como Infancia, Niñez, Estado, Descentralización, Territorialización, Autonomía territorial, serán determinantes para este objetivo.

El marco normativo usado para este será el Derecho Internacional, los tratados sobre infancia ratificados por Colombia, la Ley 1098/06, el código de infancia y adolescencia y los documentos Conpes 109 y 123.

La metodología propuesta para lograr este objetivo será mixta e incluirá la Analítico Descriptiva, Histórico Descriptiva, y Comparativa.

Como herramientas se usaran las fichas bibliográficas.

2. Establecer las condiciones de vulnerabilidad que propician la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Cartagena de Indias y sus razones permitiendo esto el conocimiento de la realidad social frente a la cual se implementó la política de protección integral.

Para este objetivo utilizaremos un eje epistemológico socio-jurídico.

Con un marco teórico que incluye Explotación Sexual Comercial e Infancia

Los conceptos de desigualdad social, vulnerabilidad y necesidades básicas serán utilizados en para lograr dicho objetivo.

El marco normativo usado para este será la Ley 1098/06, el código de infancia y adolescencia.

La metodología propuesta para lograr este objetivo será mixta e incluirá Analítico Descriptiva, Análisis bibliográfico, y de tipo Cualitativa

Como herramientas se usaran las fichas bibliográficas, entrevistas, observación y se llevará un cuaderno de campo.

3. Analizar la Política Pública establecida por los Planes de Desarrollo Distrital de acuerdo a su coordinación con los niveles nacional e internacional, logrando así la correlación con las problemáticas sociales del Distrito

Para este objetivo utilizaremos los ejes epistemológicos Administración Pública y Socio-jurídico.

Con un marco teórico que incluye Explotación Sexual Comercial e Infancia

Los conceptos de Actores Sociales, Lineamientos Institucionales y Plan de Desarrollo serán determinantes para este último objetivo.

La metodología propuesta para lograr este objetivo será mixta e incluirá Análisis bibliográfico, Descriptivo analítico, Cualitativa para el análisis de diferentes tipos de información.

Como herramientas se usaran las fichas bibliográficas.

Población: Infancia en situación de explotación sexual comercial o en riesgo de la misma a quien va dirigida la política de protección integral.

Espacialidad: Distrito de Cartagena de Indias.

Temporalidad: Periodo 2006 – 2014

Muestra: Debido a la complejidad de la población y para evitar la revictimización. Se establece como estrategia trabajar con las entidades prestadoras del servicio. En el nivel de la implementación de la política pública.

Se trabajará con CAIVAS, RENACER, Tierra de Hombre, Universidad de Cartagena, Alcaldía de Cartagena y la Corporación de Turismo de Cartagena.

Fuentes:

Primarias: Funcionarios de estas instituciones, intervenciones y entrevistas con NNA que no se encuentren en instituciones.

Secundarias: Bibliografía, los reportes de las instituciones, las investigaciones afines.

Tabla 4

Matriz Metodológica.

Políticas Públicas de Infancia en el Distrito Turístico de Cartagena: Caso Explotación Sexual Comercial 2006-2014					
Objetivo General	Analizar la política pública de protección integral a la infancia y adolescencia que es aplicada en el Distrito Turístico de Cartagena de Indias frente a las necesidades sociales del mismo, en el marco de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, en el periodo 2006 – 2014				
Objetivos específicos	Eje epistemológico	Marco Teórico	Marco Conceptual	Metodología	Herramientas
Examinar el contexto histórico y jurídico en el que se desarrolla la política pública de protección integral para niños y niñas en Colombia para así conocer el marco normativo donde se desarrolla la infancia.	Histórico, Jurídico y de Administración Pública	Política Pública, Infancia y Protección Integral	Infancia, Niñez, Estado, Descentralización, Territorialización, Autonomía territorial	Mixta: Analítico Descriptiva, Histórico Descriptiva, y Comparativa. Tipo Cualitativa	Fichas bibliográficas.
Establecer las condiciones de vulnerabilidad que propician la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Cartagena de Indias y sus razones permitiendo esto el conocimiento de la realidad social frente a la cual se implementó la política de protección integral.	socio-jurídico	Explotación Sexual Comercial (ESCNA), Infancia	desigualdad social, vulnerabilidad y necesidades básicas	mixta e incluirá Analítico Descriptiva, Análisis bibliográfico, tipo Cualitativa	Fichas bibliográficas, entrevistas, observación y se llevará un cuaderno de campo.
Analizar la Política Pública establecida por los Planes de Desarrollo Distrital de acuerdo a su coordinación con los niveles nacional e internacional, logrando así la correlación con las problemáticas sociales del Distrito	Administración Pública y Socio-jurídico	Explotación Sexual Comercial e Infancia	Actores Sociales, Lineamientos Institucionales y Plan de Desarrollo	Mixta: Análisis bibliográfico, Descriptivo analítico, Tipo Cualitativa	fichas bibliográficas

Tabla 5

Técnicas

de Recuperación	de Recolección
Información Documentada Bibliografía Glosario Indices de Correspondencia Información Secundaria	Formulario Observación Entrevistas Encuestas
de Procesamiento	de Análisis
Diagramación Software	Prueba de Hipótesis Análisis

Introducción

La presente investigación presenta los resultados de una investigación que determina, desde una perspectiva social de derechos, la política pública de protección integral a la población infantil que es aplicada en el Distrito Turístico de Cartagena de Indias y su correspondencia con las necesidades sociales del Distrito frente a la situación de vulneración de los derechos de la infancia como lo es la explotación sexual comercial, en el periodo 2006 - 2014. De este modo se determina si la política pública es o no pertinente para la protección integral de los infantes y adolescentes, respondiendo a las necesidades de la población infantil o si existe un manejo diferente a la problemática por parte del Distrito.

Evaluar el impacto de la política tiene sus dificultades, implica analizar los alcances de los programas que se incluyen en esta, lo que se convierte en una tarea complicada. Para superar estas dificultades se establece inicialmente un marco histórico, y se describe paralelamente la problemática social del distrito de Cartagena para hacer un análisis de la manera como se formula la política frente a la realidad en la cual se implementa. Es decir, la investigación se enfoca en la evaluación de la formulación de la política pública de protección integral, territorializada por el Plan de Desarrollo Distrital, con el fin de establecer la relación existente entre lo propuesto y la realidad social a la cual ésta impactará.

En esta investigación la explotación sexual comercial infantil, como situación de vulnerabilidad, es la problemática social a analizar, frente a la implementación de la política pública de infancia y adolescencia.

Este tema ha sido muy poco trabajado, y los pocos estudios existentes presentan inconsistencias³⁹. Quizá la principal debilidad es que son estudios generales y

³⁹ Hacemos referencia a investigaciones como las de GUTIÉRREZ RINCÓN, VIVIANNE ANDREA; MORENO PEÑA, LADY MELISSA; TORRADO PACHECO, MARÍA CRISTINA. Construyendo colectivamente una política pública social para el desarrollo integral de la primera infancia (municipio de Manta Cundinamarca), la realizada por DÍAZ BENJUMEA, MARGARITA ROSA, BLANDÓN LOAIZA, LILIANA MARÍA. Representaciones Sociales de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y/o Adolescentes – ESCNNA, en el corregimiento de La Boquilla. Edita Grupo de Investigación en Salud y Prácticas Sociales – Sypres- Universidad de San Buenaventura. Cartagena, Colombia. 2009. La adelantada por BARRERA, FERNANDO; SARMIENTO, ESTEFANÍA; VARGAS TRUJILLO, ELVIA. Relación De Las Actitudes Personales y de la Norma Social con la Actividad Sexual de los Adolescentes. En publicación: Revista de Estudios Sociales, no. 17. CESO, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales,

muy enfocados en las realidades del centro del país dejando de lado las realidades regionales y locales, pese a sus particularidades. Desde un análisis general estos estudios se pueden dividir en dos, una dedicada a la política pública sobre infancia y la otra dedicada al estudio de los problemas de la infancia.

El Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas, ha venido fortaleciéndose como espacio de análisis y socialización de esta temática, en los últimos años en Colombia se impulsaron espacios de reflexión para el análisis de las políticas públicas, y el Grupo de Investigación “Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública” (APPGP) de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia se ha consolidado como un punto de encuentro para los investigadores del tema.

El tema de la infancia, por su parte, está ausente en los análisis de los estudiosos, los analistas sobre la aplicación de la política pública de la niñez en Colombia han enfocado las problemáticas y las acciones como respuesta inmediata, sin convertirse en un actor de las políticas públicas. Se pueden reconocer algunas investigaciones que se aproximan a la cuestión como las de la Universidad de Cartagena y RENACER⁴⁰, donde se trabaja el tema de la infancia frente a la explotación sexual, la investigación de la Universidad San Buenaventura y la alcaldía de Cartagena⁴¹, donde trabajan con infancia y explotación laboral y tangencialmente llegan a la explotación sexual. Después de esto, queda el vacío para el cual se realiza ésta investigación, que busca determinar si la política pública de infancia en Cartagena responde a la necesidad de proteger a los niños, niñas y adolescentes de la explotación sexual comercial.

En consecuencia la pregunta de ésta investigación es:

Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia: Colombia. 2004. Y sobre todo las de ÁLVAREZ-CORREA G., MIGUEL. Niños y Jóvenes de Sexo Masculino Prostituidos. Editorial Quebecor. 1998. Pescadores de ilusiones niños y jóvenes infractores de la ley penal: política pública, reeducación y sistema de responsabilidad penal para adolescentes (Ley 1098/2006). 2007. Semillas de cristal. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Ley 1098/2006, alcances y diagnóstico. Quito: Convenio IEMP-FARB, 2008. Estas últimas hacen parte de la teoría detrás de la ley 1098 de 2006.

⁴⁰ FUNDACIÓN RENACER, ICBF REGIONAL BOLÍVAR, UNIVERSIDAD DE CARTAGENA. Caracterización de la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) en la ciudad de Cartagena de Indias. 2004.

⁴¹ RHENALS TURRIAGO, JOHN ERIC. Director del proyecto adelantado por el grupo de investigación DEMOSOPHIA. Línea base, determinación social económica y demográfica de infantes (niños, niñas) y jóvenes en condiciones de explotación laboral en el distrito de Cartagena de indias, durante el año 2011. Universidad de San Buenaventura Seccional Cartagena. Facultad de derecho y ciencias políticas - Secretaría de participación y desarrollo social, Alcaldía del distrito de Cartagena de indias. 2013.

¿Frente a la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes es adecuada la política pública de protección integral a la niñez y adolescencia que es aplicada en el Distrito Turístico de Cartagena de Indias en el periodo 2006 – 2014?

De este modo, tendremos como objetivo general el analizar la política pública de protección integral de protección a la niñez y adolescencia que es aplicada en el Distrito Turístico de Cartagena de Indias frente a las necesidades sociales del mismo, en el marco de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, en el periodo 2006 – 2014.

Y como objetivos específicos:

1. Examinar el contexto histórico y jurídico en el que se desarrolla la política pública de protección integral para niños y niñas en Colombia, para así conocer el marco normativo donde se desarrolla la protección integral de la infancia.
2. Establecer las condiciones de vulnerabilidad que propician la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Cartagena y sus posibles razones, permitiendo esto el conocimiento de la realidad social donde se implementará la política de protección integral.
3. Analizar la Política Pública establecida por los Planes de Desarrollo Distrital de acuerdo a su coordinación con los niveles nacional e internacional, logrando así la correlación entre problemáticas sociales del distrito y ésta.

Esta investigación utiliza como conceptos básicos el de Política Pública, se acoge la presentación del mismo que hace André-Noel Roth⁴², donde dice que ésta no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad; lo que traduce a lo que el Estado hace para responder a las necesidades de la población; podremos usar varios conceptos que cita el autor, como: “son el programa de acción de una autoridad pública”, la política pública “está constituida por las acciones gubernamentales –lo que los

⁴² MENY y THOENIG. Citados por ANDRÉ-NOEL ROTH DEUBEL. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Sexta impresión 2009. Editores Aurora. Pág. 25 y ss

gobiernos hacen o dicen frente a un problema o controversia (*issue*)-”⁴³; y en también será necesario agregar “para que una política pueda ser considerada como pública, es preciso que en cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales” y terminaremos con decir que se considera una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”⁴⁴. Hoy día, en aras de la corresponsabilidad y el enfoque de derechos, existirán de hacer o de no hacer, y podrán estar en cabeza de más de un ente o persona de derecho, sea esta natural o jurídica, ubicándose los entes territoriales y entidades del Estado en sus diferentes niveles de descentralización territorial.

Otra categoría epistemológica determinante es la de niñez y adolescencia, y para este se acoge el presentado por la ley 1098 del año 2006, donde los niños y niñas serán aquellos entre los 0 y 12 años, y de los 12 a los 18 serán adolescentes. Este es el marco de acción de la política de infancia en Colombia, desde el momento del parto hasta cumplir la mayoría de edad.

Para cumplir con los objetivos se diseñó un esquema metodológico que, desde múltiples ejes epistemológicos y usando el enfoque de derechos, permitió realizar una investigación descriptiva y de análisis correlacional de la problemática propia de los niños, niñas y adolescentes en el Distrito Turístico de Cartagena. Como categoría empírica utilizamos el enfoque de derechos y las situaciones de riesgo.

La investigación es pura o básica, y de tipo mixta para el análisis de los datos recogidos, haciendo uso de los análisis cualitativos y cuantitativos.

Así mismo se realizó la revisión de casos y las entrevistas con los operadores del servicio y ONG, y se revisaron los documentos oficiales con las estadísticas de vulneraciones en niños, niñas y adolescentes, más las bases de datos de algunas instituciones.

Se estableció el marco jurídico en el que se desarrolló la política pública de protección integral a la infancia y adolescencia, el enfoque fue también descriptivo, se realizó un análisis de los contenidos de la Ley, y los conceptos

⁴³ DUBNICK citado por ANDRÉ-NOEL ROTH DEUBEL. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Sexta impresión 2009

⁴⁴ MULLER y SUREL citados por ANDRÉ-NOEL ROTH DEUBEL. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Sexta impresión 2009

utilizados fueron los tratados internacionales, el bloque de constitucionalidad, las políticas públicas, el derecho comparado, el marco jurídico, para llegar a las categorías empíricas, dadas en los lineamientos institucionales, los manuales de procedimiento, los contratos, los términos de referencia, la cobertura de cupos, la calidad de la atención, entre otros; de este modo, la revisión bibliográfica, las entrevistas y observaciones de campo exploratorias se convierten en parte del método central de esta investigación.

Como una forma de presentar los resultados de esta investigación de manera ordenada se ha dividido en tres capítulos, el primero denominado contexto Histórico y de Derecho de la Política Pública de Protección Integral a NNA, analiza el marco jurídico y las etapas históricas, a partir de los cuales se desarrolla la política pública de protección integral a la infancia y adolescencia. Como se ha mencionado la política pública es más general, incluye además la del menor infractor, al menor como parte procesal, dividiendo de este modo la política en tres para enmarcar esa política pública de protección integral, de cómo el Estado responde, de cómo entra a proteger, a intervenir en aras del desarrollo integral de esa minoría, de esos sujetos de derecho, de esos sujetos de protección. En ese orden de ideas este capítulo mostrará el contexto en el que se da la política pública de infancia vigente en Colombia.

Se realizó un estudio comparado de la ley 1098/06, para establecer a que responden realmente estas políticas públicas, en qué escenario mundial se presenta, y que desarrollos son reales en Colombia, qué estaba contemplado previo a esta Ley o si es simplemente un desarrollo jurídico interno. Por otro lado estableceremos los alcances conceptuales de política pública que vamos a usar, esas *society centered policies*, que responden a unos actores sociales, a unas problemáticas y necesidades sociales vigentes, unas políticas públicas creadas por esos actores, dadas por ellos, diferenciándolas a las dadas por el gobierno o a las mixtas donde participan los espacios estatales y los sociales, que podrían ser también un espacio de negociación. Cerramos este capítulo analizando la administración pública, la descentralización, la territorialización, los alcances de las autonomías de los entes territoriales.

En el segundo capítulo titulado Cartagena Turística y la Problemática de ESCNNA, se revisaron los rasgos de la problemática de ESC que afecta la infancia y la adolescencia en Cartagena, también se analizaron y definieron las repercusiones que tienen en estas problemáticas fenómenos como las desigualdades sociales, tanto de género, como económicas y jurídicas, la explotación sexual comercial. En ese orden de ideas indicamos las limitaciones

que enfrenta la política pública nacional si no se tiene en cuenta las características específicas de regiones y localidades y las repercusiones sociales que generan sus sistemas productivos.

Para el adecuado análisis de la política pública de infancia, se ha dividido la ley en tres (3), lo que sería protección integral, el menor infractor y el menor como parte procesal. Se utiliza y analiza solo la primera parte de la misma, la protección integral.

Cierra este capítulo un somero análisis de las instituciones prestadoras del servicio, determinando a que poblaciones está llegando este servicio, como piensan estas instituciones, cuales son los diferentes discursos, cual es el lenguaje que estas usan y las visiones adoptadas frente a la problemáticas de los niños, niñas y adolescentes.

El tercer capítulo, Política Pública de Protección Integral a NNA en Cartagena se determina si existe la necesidad de territorializar las políticas públicas de infancia y adolescencia en favor de los actores sociales y la necesidad de coordinar lo local y lo nacional, teniendo en cuenta una visión de abajo hacia arriba, dándole la importancia que las problemáticas sociales propias de la ciudad ameritan.

Se identifican los actores participes, señalando algunas de las más representativas instituciones vinculadas a estos procesos, se revisan entes públicos, entes privados, ONG, entidades del orden mixto y de manera somera en la mayoría de estas veremos su misión y visión, su norte institucional, sus lineamientos, el alcance de su accionar, y se analiza la labor de las ONG, como la Fundación Renacer quien trabaja con los niños, niñas y adolescentes que sufren de este tipo de explotación (ESCENNA) y su articulación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Se finaliza este último de los capítulos con el análisis realizado a los Planes de Desarrollo Distritales, propuestos en el distrito de Cartagena por sus alcaldes y aprobados por el Concejo Distrital, estableciendo así los diferentes niveles de coordinación, tanto con las políticas nacionales como con las problemáticas sociales del Distrito Turístico.

1. Contexto Histórico y de Derecho de la Política Pública de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes

En este capítulo se analizan las etapas y desarrollos históricos que han construido el sistema jurídico de derechos de infancia en el ámbito internacional que pautó la creación de políticas públicas sobre la niñez en Colombia; el esfuerzo dedicado a proteger a esta población se remonta a principios de siglo XX, la infancia debe considerarse o analizarse desde dos posturas, una en cuanto individuos y su posición preferencial, sobretudo en cuanto a que pueden o no hacer, que deben o no hacer; por otro lado como miembros de la familia, hasta el siglo XX la potestad total sobre los menores y su protección estaba a cargo de sus padres, no existía intervención alguna del Estado en dicho ámbito.

1.1 Creación y evolución de los derechos del niño en el ámbito internacional

La idea de acoger los derechos del niño inició durante el siglo XIX donde la primera referencia la hizo el escritor francés Jules Vallès en su obra *El niño* (1879), y más claramente la reflexión sobre los derechos del niño que realizó Kate D. Wiggin en *Children'sRights* (1892).

En la obra “El niño”, Vallés relata la historia de Jacques un niño al que sus padres lastiman, lo golpean a menudo, y además, acorde con la época creen que esa es la manera de educarlo y llevarlo por “el buen camino”. El padre, profesor, le trata con mayor dureza que al resto de sus alumnos, descarga sobre él las humillaciones de un sistema educativo estricto, obsoleto y deshumanizador; por su parte la madre desahoga en el niño todos sus sinsabores y frustraciones de ama de casa, de mujer de ascendencia rural y humilde que no se ha adaptado a la sociedad urbana y reniega de sus orígenes, incluso lo ridiculiza en público. Es sin duda un relato de un momento histórico

y nos muestras las desventuras de esta infancia castigada por la mano de quienes estaban obligados a cuidarla.

El primer esfuerzo internacional directo para proteger la infancia, fue “Save the Children”⁴⁵, una Organización No Gubernamental (ONG), fundada en 1919, cuya misión es la defensa y promoción de sus derechos. Hoy en día trabaja en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, en factores de vulneración: educación, salud, nutrición, trabajo infantil, prevención abuso sexual, reunificación de familias tras catástrofes y guerras; lo que se podría ver como un esfuerzo por conseguir una protección integral.

En 1923 la organización logra presentar una Declaración de los Derechos del Niño⁴⁶, que es ratificada por la Sociedad de Naciones en 1924. y que contiene unos principios básicos, unos mínimos vitales propios que protegen lo que ellos llaman “máspreciado para los seres humanos, la niñez”. Por medio de estos derechos se busca alcanzar un desarrollo adecuado tanto material como espiritual, que cuando el niño esté en una situación en donde se vulneren sus derechos pueda ser socorrido. En esta misma declaración se empieza a vislumbrar el concepto de interés superior, donde se deja claro que en situaciones donde varias personas necesiten socorro, el niño y sus derechos tienen prevalencia sobre los demás.

Otro esfuerzo importante que se convertirá en un eslabón determinante para las políticas públicas de infancia en la actualidad es la creación el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, United Nations International Children's Emergency Fund), que fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946 para ayudar a los niños de Europa, después de la Segunda Guerra Mundial.

Otro dato importante y que hace parte de esa cadena de derechos de los niños en el ámbito mundial, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que incluía a los derechos del niño como parte de ese todo, pero las particulares necesidades de los niños debían estar enunciadas y protegidas como derechos en sí y no solo incluidas dentro de una totalidad homogenizante. Son necesarias acciones que reafirmen dichos derechos.

En 1953, Unicef se convierte en organismo permanente dentro del sistema de Naciones Unidas, el cual se encarga de ayudar a los niños y proteger sus

⁴⁵ www.savethechildren.org.co

⁴⁶ www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino

derechos. El nombre fue modificado por su campo de acción, se amplió convirtiéndose en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia una vez superada las necesidades primarias de la posguerra, pero mantuvo la sigla.

La Declaración de los Derechos del Niño, antes ratificada por la Sociedad de Naciones, ahora aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴⁷ el 20 de noviembre de 1959, se adopta con algunas modificaciones, que incluyen el tema de discriminación e intervención y se insta a los Estados a hacer inversiones para la protección de la niñez. Se establece en dicha convención que los derechos del niño son los que poseen los niños, niñas y adolescentes, y que son inalienables e irrenunciables, es decir, no se les pueden quitar y no pueden los NNA, ni alguien por ellos, decidir no tenerlos, por lo que ninguna persona puede vulnerarlos o desconocerlos bajo ninguna circunstancia.

Se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que es el intento de dar una reglamentación especial que hacen las Naciones Unidas mediante un tratado internacional por medio del cual los Estados firmantes reconocen los derechos del niño y se comprometen a fomentar y proteger por medio de desarrollos legales dichos en las legislaciones nacionales; de este modo la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 adopta dicha convención, la cual consta de 54 artículos que consagran el derecho a la protección de la sociedad y el gobierno, los niños como sujetos de serán todos aquellos menores de dieciocho (18) años, y así mismo tendrán en derecho a desarrollarse íntegramente en un entorno seguro para lograr así poder participar activamente y adecuadamente en la sociedad, de este mismo modo convierte a los adultos y al Estado en sujetos de responsabilidades para así permitir el adecuado desarrollo antes señalado.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante para los Estados firmantes que incorpora toda la gama de derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales para salvaguardar a los niños, niñas y adolescentes quienes requieren de cuidados especiales. La convención incluye diversos sistemas jurídicos y tradiciones culturales e incorpora una normatividad básica, establece derechos y deberes que los gobiernos deberán cumplir; inicia con los cuatro principios fundamentales que bien se incorporaran a los desarrollos legales de cada Estado y se convertirán en la luz guía de los mismos, son así la

⁴⁷ www.un.org

no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto por los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los niños, niñas y adolescentes⁴⁸.

La Convención proporciona a los niños los mismos derechos fundamentales y libertades públicas que tienen los adultos en la mayoría de los países desarrollados⁴⁹, exige una protección para los niños contra toda clase de maltrato y pide para éstos un nivel de vida adecuado, una buena formación, asistencia sanitaria y los espacios adecuados para estos y su sana diversión.

La Convención no es directamente ejecutoria, como lo dijimos antes es vinculante para los Estados firmantes, pero los gobiernos que la firman y ratifican deben presentar informes sobre el progreso efectuado en el cumplimiento de tales objetivos.

A partir de la promulgación de la Convención en 1989 se ha ido adecuando la legislación interna a los principios contemplados en la Declaración y siguiendo sus lineamientos y bases; aunque la legislación y el sistema jurídico de cada país suele ser diferente, casi la totalidad de los países han ido consagrando medidas especiales para su protección, a nivel legislativo e incluso a niveles de derechos constitucionales.

Mencionaremos la Cumbre del milenio, y así, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como lineamiento de las políticas públicas, ya que éstas serán el motor para alcanzar dicho compromiso. Así entonces, en la cumbre del milenio celebrada por las Naciones Unidas en el año 2000 en Nueva York, se plasmaron las aspiraciones de la comunidad internacional, para el nuevo siglo, en ella se aprobó la Declaración del Milenio⁵⁰, la cual manifestaba el interés por un mundo unido por valores comunes que se esfuerza por lograr la paz y establecer al mismo tiempo unas condiciones de vida dignas para todos los hombres, mujeres y niños.

⁴⁸ UNICEF, Tema desarrollado por la Introducción de la Convención de los Derechos del Niño 1989

⁴⁹ Muchos de estos derechos han sido ya mencionados en la Declaración de los Derechos Humanos.

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas. Asamblea General. Aplicación de la declaración del milenio: informe del Secretario General. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas; 2004.

En la Declaración del Milenio⁵¹ se asumieron compromisos y acciones que fueron consagradas en los ODM, orientados a la formulación de políticas públicas nacionales y programas de cooperación internacional que permitan reducir la pobreza, el hambre, la mortalidad infantil y materna, el analfabetismo, la falta de educación, la desigualdad entre los géneros, la degradación del medio, entre otros.

1.2 El desarrollo de los derechos del menor en Colombia

Colombia no ha sido la excepción, ha habido un desarrollo normativo que protege a la infancia. Pero haremos énfasis en los que nos competen, más allá del Derecho Civil y el Penal, donde aparecía un servidor público en el año 1946, el Promotor Curador de Menores, quien abogaba por los menores en estos procesos⁵².

En el año 1964, esta figura se convirtió en el Asistente legal, con la creación del Consejo Colombiano de protección social del menor y de la familia y la división de menores⁵³.

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, en Colombia, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por medio de la ley 75 de 1968, por la cual se dio una potestad orgánica sobre el derecho de la familia y el menor, y posee la facultad para presentar una política social integrada.

El Bienestar Familiar transforma esta figura en el Defensor de Menores.

El primer esfuerzo por hacer nacional dicha convención se hizo con el Código del Menor (Decreto 2737 de 1989), derogado en su mayoría por la Ley 1098/06. Este esfuerzo era el reflejo de la Convención, seguía los principios fundamentales, establecía derechos y obligaciones no solo para el Estado sino también para los ciudadanos, más adelante la Carta Política, en el año 91, da paso al concepto de Bloque de Constitucionalidad, permitiendo de esta manera

⁵¹ Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo del milenio. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas; 2005. Informe de 2005

⁵² Ley 83 del 26 de diciembre del año 1946

⁵³ DECRETO 1818 del 17 de julio 1964

que los derechos de los niños tengan hoy día el rango de derechos fundamentales.

La figura del funcionario del Estado, se convierte entonces en Defensor de Familia en el año 89.

La Ley 12 de 1991 Colombia ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, convirtiéndose en uno de los primeros Estados en incorporarlo a su legislación; mas sin embargo, no se había adecuado su legislación de infancia y adolescencia a las directrices de la Convención, ni tampoco a la Constitución de 1991. Dicho Código del Menor⁵⁴ solo regulaba nueve situaciones a partir de las cuales el Estado dictaba medidas de protección, por medio de los Defensores de Familia y Comisarios de Familia, dejando por fuera múltiples situaciones graves de violación de derechos, como son la trata de personas, la tortura, la explotación sexual comercial, la explotación familiar, el desplazamiento forzado o el reclutamiento ilícito de menores de edad; situaciones que se presentan en el territorio nacional y por tal deben ser reguladas con mayor celo.

Unicef, por su parte, año a año sigue en sus esfuerzos por proteger a la infancia y por homogenizar los derechos para los mismos niños, niñas y adolescentes y permitirles tener a todos las mismas posibilidades de un adecuado desarrollo. Para ello hace recomendaciones que fueron integradas a la nueva Ley de Infancia y Adolescencia, presentada al congreso hasta ser aprobada la Ley 1098 en el año 2006. Esta Ley entra a determinar nuevas obligaciones, un nuevo procedimiento más eficiente y expedito, introduce la corresponsabilidad en la formación y protección de los derechos de los niños y niñas, establece las obligaciones y funciones de los entes estatales que deben proteger a la infancia y aporta nuevas respuestas a nuevas realidades sociales.

Por lo tanto se puede decir que luego de la promulgación de la Ley 1098 del 2006 se reconocen situaciones y en consecuencia derechos generales. Así podremos hablar de un cambio de paradigma. En este nuevo paradigma se habla de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, ellos empiezan a ser tratados como personas en desarrollo, reconocidos como sujetos y titulares de derechos, tenidos como capaces en relativos⁵⁵. En este sentido se expresa en los

⁵⁴ Decreto 2737 de 1989

⁵⁵Más adelante desarrollaremos los alcances de este punto, tomando como base Valencia Zea y el Código Civil.

siguientes aspectos: Protección Integral, Situación Irregular y Capacidad Jurídica.

Tabla 6

Tabla comparativa:

AÑO	APORTE	
	Internacional	Nacional
1879	Jules Vallès en su obra <i>El niño</i>	
1892	Kate D. Wiggin en <i>Children's Rights</i>	
1919	Save the Children	
1923	Proyecto por Save the Children	
1924	Aprueba la Sociedad de Naciones el proyecto presentado por la Save the Children	
1946	Creación de la UNICEF	Ley 83. Promotor Curador del Menor
1948	Declaración de los Derechos Humanos	
1953	UNICEF se hace permanente en el sistema de la Naciones Unidas	
1959	ONU aprueba con algunas modificaciones la convención antes aprobada por la Sociedad de Naciones.	
1964		Consejo Colombiano de protección social
1968		Creación del ICBF
1989	Convención sobre los Derechos del Niño Nov 20	
1989		Código del Menor Nov 27
1991		Ratificación de la Convención de los Derechos del Niño
2000	Objetivos de Desarrollo del Milenio	
2006		Ley 1098, Código de Infancia

Elaborada por el autor.

A finales del siglo XIX inicia un reconocimiento por el especial cuidado que debemos tener con la infancia, para luego en el marco de las dos guerras mundiales entrar a formalizar estos esfuerzos, hay un primer esbozo de derechos de la infancia y se crea UNICEF, quien hasta hoy día realiza esfuerzos por esta protección. Aparece en Colombia una figura encargada de velar por los derechos de los NNA.

Posterior a la segunda guerra mundial se firma la Declaración de los Derechos Humanos y se establecen ahí unos mínimos derechos transnacionales.

En los años 60 en Colombia se materializan los esfuerzos, se fortalece la institución para fortalecer los derechos de los NNA, se crean el Consejo de Protección social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En 1989 se firman la Convención de los derechos del niño y en Colombia se da el Código del Menor, dos años después Colombia ratificará la Convención.

El escenario internacional avanza, se firman los Objetivos del Milenio en el año 2000, y es solo hasta el año 2006 cuando en Colombia la norma se pone al día con el Derecho Internacional, la Ley de Infancia y adolescencia demoró en ser promulgada, hubo varios proyectos de ley para lograr este avance.

1.3 Protección Integral

Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral materializa el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecutan en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos⁵⁶.

⁵⁶ Ley 1098/06 Art 7º

1.4 Situación Irregular⁵⁷

La doctrina de la situación de riesgo, también llamado modelo tutelar plantea la necesidad de intervención cuando existiese la “situación de riesgo” es decir donde existiese y fuese plausible un *peligro moral o material*. Así se aceptaba que menores (concepto en el cual eran reconocidos todos los niños), entraban en esta situación irregular en donde era obligatoria la intervención del estado, perdiendo lo asistencial. Las medidas de protección podrían en este modelo violar o restringir otros derechos y si bien los menores podrían ser imputados de delitos, lo que en realidad pasaba era que se volvían imputados a los inimputables.

En dicho paradigma los menores eran considerados incompletos, y siguiendo el derecho civil eran considerados incapaces, por lo que la protección, estaba en cabeza de sus padres y del Estado, por lo cual eran estos quienes tomaban cualquier decisión dentro de los procesos sin tener en cuenta la opinión del niño, pues “lo mejor para ellos” era la decisión de sus padres o el Estado.

1.5 Capacidad Jurídica

Según Valencia Zea⁵⁸ y en el Código Civil Colombiano, la capacidad jurídica se refiere a la aptitud de una persona para ser titular de derechos y obligaciones; de ejercer o exigir los primeros y contraer los segundos en forma personal y comparecer a juicio. La capacidad jurídica permite crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas de forma voluntaria y autónoma.

La capacidad jurídica está íntimamente relacionada con la voluntad, entendiéndose esta como la facultad psíquica que tiene el individuo o persona para elegir entre realizar o no un determinado acto, y depende directamente del deseo y la intención de realizar un acto o hecho en concreto. La capacidad jurídica nace con el inicio de la existencia legal de toda persona, esto es, según

⁵⁷ En Concordancia a los desarrollos del Decreto 2737 de 1989

⁵⁸ VALENCIA ZEA, ARTURO - Ortiz Monsalve, Álvaro. Derecho Civil. De las Obligaciones. Tomo III. 1998.

el Código civil Colombiano (Art., 90), cuando la persona nace, esto es, cuando se separa completamente de su madre. Sobre la capacidad, el Código Civil Art. 1502 contempla que:

“Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

1º.) que sea legalmente capaz;

2º.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio;

3º.) que recaiga sobre un objeto lícito;

4º.) que tenga una causa lícita.

La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra”.

La ley prevé que toda persona es legalmente capaz, excepto aquellas que la ley, espesamente considera o declara incapaces⁵⁹; se debe entender que una persona, en tales condiciones es incapaz para asumir responsabilidades o para ejercer o exigir derechos.

Señala el mismo Código Civil, Art. 1504: “Son absolutamente incapaces los dementes, los impúberes y sordomudos, que no puedan darse a entender por escrito. Sus actos no producen ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución. Son también incapaces los menores adultos⁶⁰ que no han obtenido habilitación de edad y los disipadores que se hallen bajo interdicción. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes.

Además de estas incapacidades hay otras particulares que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos”. La ley señala como incapaces a los menores de edad, siendo estos los individuos o personas que aún no han alcanzado la edad adulta. La minoría de edad comprende toda la infancia y, a menudo, la adolescencia o parte de ella, y por lo general se considera que se es menor de edad hasta que no se cumpla 18 años.

⁵⁹ Código civil colombiano, Art. 1503

⁶⁰ La ley civil colombiana llama menor adulto a los adolescentes mayores de 14 años y menores de 18. Para efectos de capacidad contractual. La Ley 1098, para efectos de la misma, los iguala a los adolescentes, quienes van desde los 12 años hasta cumplir los 18.

La minoría de edad y por consiguiente la ausencia de plena capacidad legal para obrar, suponen límites al menor de edad, tanto a los derechos como a las responsabilidades derivadas de sus actos (sean o no capaces para realizarlos). La ley establece límites sobre actuaciones que considera que el menor no tiene capacidad legal suficiente para hacer por su cuenta y riesgo, y se le exime de la responsabilidad de actos que se considera no se le pueden imputar por su falta de capacidad para actuar.

La ley establece dos tipos de incapacidades; absolutas y relativas: *“Son absolutamente incapaces los dementes, los impúberes y sordomudos, que no pueden darse a entender. Son también incapaces los menores adultos que no han obtenido habilitación de edad y los disipadores que se hallen bajo interdicción. Pero la incapacidad de estas personas no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes”*⁶¹

Las principales diferencias entre la incapacidad absoluta y relativa radica en que:

- 1- Los incapaces absolutos necesitan un representante para participar en sus derechos y los relativos requieren de un representante o permiso del representante.
- 2- Los actos de los incapaces absolutos adolecen de nulidad absoluta y los de incapaces relativos, adolecen de nulidades relativas
- 3- Los actos de los absolutos no producen obligaciones y los relativos producen una obligación natural, entendidas estas como *“las que no confieren derecho para exigir su cumplimiento, pero que cumplidas autorizan para retener lo que se ha dado o pagado, en razón de ellas”*⁶²

Una visión proteccionista puede apreciar un gran avance al tener en cuenta la opinión del niño, niña o adolescente, pero debemos ver cuál es el fin de este avance, y hacer el ejercicio desde la otra mirada. Revisar hasta donde llega el alcance de este punto, es preguntar ¿qué tan válido es? o ¿qué tan positivo es? ¿Dónde incluiremos no solo los derechos sino las responsabilidades? Hay que analizar qué tipo de política pública existe, que tipo de sistema penal y así determinar si es válido abrir esta posibilidad en principio favorable que entra a acarrear unas responsabilidades que no son propias ni necesarias para un niño, niña y adolescente.

⁶¹ Código civil colombiano, Art. 1504

⁶² Código civil colombiano, Art. 1527

1.6 Ley 1098 de 2006

La Ley 1098 del año 2006, Código de Infancia y Adolescencia, si bien se ha presentado como algo innovador, hay que aceptar que muchos de los “avances” que propone existían antes en el ordenamiento jurídico gracias al bloque de constitucionalidad. Aunque también es cierto que no se habían desarrollado algunos de estos derechos y que los procedimientos no eran los más idóneos, estos ya existían y de una u otra manera fueron reconocidos y tutelados.

Además se puede decir que este código viene dividido y encuentra una primera parte en donde se desarrolla la protección integral, el sistema de derecho y el proceso de restablecimiento de derechos que es completamente nuevo y que intenta ser lo más eficaz posible. Una segunda parte se acopla al sistema penal acusatorio, sistema implantado recientemente en Colombia. La idea de este sistema es conciliar en lo posible, negociar para solo llevar a juicio procesos donde exista controversia real y de este modo la ley de infancia busca dar unas pautas de cómo vincular a los niños, niñas y adolescentes a los procesos en los casos de ser víctima y al ser testigo;. En tercer lugar se toca el tema del menor infractor, y que como recordamos antes ya es un capaz relativo, ya es un ente de derecho, ya es medianamente responsable de sus actos; termina este código hablando un poco de las obligaciones que tienen los entes territoriales para con las políticas públicas.

Es importante destacar los ejes centrales desde el que se desarrolla la ley de infancia; primero el interés superior del niño, segundo, la prevalencia de derechos, tercero, una perspectiva de género, cuarto una perspectiva de inclusión, además de integralidad y articulación de políticas para lograr así la buscada protección integral, teniendo ésta una participación social y las metas del gobierno como son financiación, gestión y eficacia. Esto como muchas de las políticas colombianas, tiene un principio animado pero luego se quedan en buenas intenciones ya que carecen de seguimiento e inversión necesaria.

Siguiendo los lineamientos de la convención de los derechos del niño⁶³ la ley colombiana marcó un norte donde se permite, garantizar y potencializar el adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, se busca un desarrollo adecuado y que ninguno de sus derechos sea vulnerado.

Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior⁶⁴.

Este concepto contiene los esfuerzos e intereses en pro de la protección de unos derechos, de un reconocimiento y del restablecimiento de los mismos, es un intento por establecer el sujeto de derechos y enmarcar una política pública en sus líneas; prevenir y restaurar la vulneración de derechos que permita el adecuado desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.⁶⁵

El objeto del código es entonces convertirse en la herramienta que entra a hacer exigibles y a articular los derechos ya establecidos y reconocidos por Colombia, derogando en parte del antiguo código del menor⁶⁶, actualizando no solo en procesos sino en el fondo la visión que como bien hemos visto se tiene sobre la infancia, damos un cambio de paradigma. Se empieza también a hablar de la corresponsabilidad de la familia, el Estado y la sociedad, como obligados a garantes y protectores de estos derechos.

El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado⁶⁷.

⁶³El presente análisis será de acuerdo a lo contenido en la Ley 1098/06 seguirá su esquema y conceptos.

⁶⁴ Ley 1098/06, Art 7º

⁶⁵ *Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.* (L. 1098/06, Art 1º)

⁶⁶ Decreto 2737/89

⁶⁷ Ley 1098/06, Art 2º

1.6.1 Sujetos titulares de derechos

Este artículo es bastante claro se establece quienes son los sujetos titulares de los derechos a tutelar en el presente código, se establece a quienes va dirigida la intervención de la política pública como tal en sus diferentes modalidades dependiendo de la edad.

Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad⁶⁸.

1.6.2 Interés superior del niño, niña o adolescente

Esta concepción de la protección al menor es significativa por cuanto prevalecen frente a otros derechos no cobijados para la niñez. Un momento determinante en el que podemos ver la importancia de estos es cuando se encuentran los derechos de dos o más actores, así, al entrar en choque los derechos del niño, niña o adolescente tendrán ese carácter superior, no serán sacrificados en pro de los derechos de otro o por otro tipo de intereses, no entra en juego la llamada teoría de los casos difíciles donde será sacrificado uno de los derechos después de ponderarlos, aquí es claro, los derechos de los niños, niñas y adolescentes tendrán que preponderar ante cualquier derecho que entre en juego con ellos.

Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes⁶⁹.

1.6.3 Corresponsabilidad

Es bastante claro, la intención es extender la responsabilidad de la protección integral a la sociedad, cuando antes era responsabilidad de los padres y el Estado, esta crece, pero al mismo tiempo que intentamos cubrir, proteger, damos paso a que se pierda el responsable directo al difuminarse a todos dicho cuidado; si bien permite nuevas opciones, abre nuevos espacios para apoyar a

⁶⁸ Ley 1098/06, Art 3º

⁶⁹ Ley 1098/06, Art 8º

la infancia es un paso importante involucrar a estos tres actores de manera directa en la responsabilidad de salvaguardar los derechos y restablecimiento.

Para los efectos de este código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección⁷⁰.

1.6.4 Derechos de Protección

Los derechos que se tutelan en este código, son en principio los establecidos en la convención internacional y los que se ha ido modificando con el tiempo para adaptarse a situaciones reales del orden internacional y que han sido ratificados por Colombia.

El abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus padres, representantes legales o de las personas, instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad de su cuidado y atención.

La explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad.

El consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización.

La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre

Las guerras y los conflictos armados internos

El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.

⁷⁰ Ley 1098/06, Art 10º

La tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanos, humillantes y degradantes, la desaparición forzada y la detención arbitraria.

La situación de vida en calle de los niños y las niñas.

Los traslados ilícitos y su retención en el extranjero para cualquier fin.

El desplazamiento forzado.

El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación.

Las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT

El contagio de enfermedades infecciosas prevenibles durante la gestación o después de nacer, o la exposición durante la gestación a alcohol o cualquier tipo de sustancia psicoactiva que pueda afectar su desarrollo físico, mental o su expectativa de vida.

Los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia

Cuando su patrimonio se encuentre amenazado por quienes lo administren

Las minas antipersonales

La transmisión del VIH-SIDA y las infecciones de transmisión sexual

Cualquier otro acto que amenace o vulnere sus derechos⁷¹.

Desde las faltas en el cuidado y el abandono a los menores, hasta la trata de estos, pasando por el trabajo, la explotación y la ingesta de sustancias dañinas para el organismo y el adecuado desarrollo del infante; si bien es una lista amplia y será esta la que nos permita detectar las violaciones más flagrantes tendremos también que ver que existe un último numeral donde deja abierta la opción para proteger derechos en situaciones que no estén tipificadas en este artículo, permitiendo así que exista movilidad y adaptabilidad como ocurre en

⁷¹ Ley 1098/06, Art 20

los procesos sociales, permitiendo a la ley estar lista para avanzar y no quedarse en lagunas en el momento de ser necesario.

1.6.5 Restablecimiento de Derechos

Es el proceso administrativo de restablecimiento de derechos es el proceso realmente innovador, rápido y que debe entrar a restablecer dicho derecho vulnerado o en peligro de ser vulnerado, este proceso es desarrollado en el código y nos llevará a la verificación de garantías, para establecer el estado de los derechos del menor y luego una medida de restablecimiento de los mismos, siendo este proceso corto, con un máximo de cuatro (4) meses para tomar una decisión frente al caso, si se terminase el tiempo, el proceso será avocado por un juez de familia que decidirá sobre el mismo.

Se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados⁷².

1.6.6 Verificación de la garantía de los derechos

En todos los casos, la autoridad competente deberá, de manera inmediata, verificar el estado de cumplimiento de cada uno de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, consagrados en el Título I del Libro I del presente código. Se deberá verificar:

- 1. El Estado de salud física y psicológica.*
- 2. Estado de nutrición y vacunación.*
- 3. La inscripción en el registro civil de nacimiento.*
- 4. La ubicación de la familia de origen.*
- 5. El Estudio del entorno familiar y la identificación tanto de elementos protectores como de riesgo para la vigencia de los derechos.*

⁷² Ley 1098/06, Art 50

6. *La vinculación al sistema de salud y seguridad social.*

7. *La vinculación al sistema educativo*⁷³.

Este es el primer paso para iniciar el proceso, identificación de los problemas para encontrar una solución adecuada, así se abre una etapa donde, además de la vulneración evidente por la cual se abre el proceso, entraremos a verificar una lista que nos mostrará la situación general del infante y así poder establecer la adecuada medida de restablecimiento de los derechos que se encuentren en vulneración, siendo esta temporal o definitiva.

1.6.7 Medidas de Restablecimiento de Derechos

1. *Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.*

2. *Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.*

3. *Ubicación inmediata en medio familiar.*

4. *Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.*

5. *La adopción*⁷⁴.

Estas son las maneras, los modos en que quien adelanta el proceso intenta encontrar una solución. Las medidas que se adopten en el proceso tienen una finalidad última la que es restablecer el derecho, pero debemos tener en cuenta que estamos hablando de problemas que requieren de múltiples intervenciones y desde múltiples disciplinas, así estas medidas podrán ser temporales o definitivas e ir acompañadas por procesos de acompañamiento a las familias para prepararlas para el retorno del niño, niña o adolescente y evitar que retorne a la misma situación que dio pie para iniciar el proceso.

Las medidas de protección tendrán diferentes intensidades, pues estas buscan lo mejor para el niño, niña o adolescente y esto incluye la desvinculación total de su medio familiar para entrar en el proceso de adopción, en todos los casos

⁷³ Ley 1098/06, Art 52

⁷⁴ Ley 1098/06, Art 53

las intervenciones del estado están regladas, siguen los lineamientos establecidos y poseen recursos establecidos y contratos para respaldar todos estos espacios y opciones que se le dan a quienes dirigen dichos procesos.

Las medidas son flexibles en cuanto busquen el mejoramiento de la situación del niño, niña o adolescente, siempre y cuando sea adecuado para esto y sea así determinado por el equipo de trabajo de la institución que este adelantando el proceso y examinando el menor, siendo entonces unas medidas prestas a propiciar las situaciones idóneas para éste y que estén listas a cambiar de acuerdo de la evolución del proceso mismo.

Si bien vimos que existen unos espacios dentro del proceso de restablecimiento de derechos que podrá ser resuelto a través de la conciliación habrá otros espacios que requieran la fuerza imperativa del estado, donde sea el cuerpo estatal quien entre a decidir, de manera justificada por las pruebas y conceptos de los profesionales del equipo interdisciplinario, que es lo mejor para el niño, niña o adolescente que ha entrado en este proceso.

1.7 La política pública de infancia y adolescencia en el Caribe colombiano

Las problemática de los niños, niñas y adolescentes en Colombia son distintas de acuerdo a las realidades económicas, políticas y sociales y así mismo las vulnerabilidades son diferentes de acuerdo a la problemáticas propias de cada departamento o incluso, de cada municipio.

El Caribe colombiano por ser una región con ocho (8) departamentos que comparte similitudes geográficas y sociales, tiene también una diversidad étnica y cultural importante que hace de la política pública para infancia y adolescencia susceptible de ser revisada y ajustada a esta realidad. En el caso del distrito de Cartagena de indias es importante destacar que el desarrollo del modelo económico turístico lleva aparejada una serie de fenómenos y prácticas que vinculan a la niñez y adolescencia, al igual que ciudades como Santa Marta, San Andrés isla entre otras, razón por la cual el desarrollo de una política pública descentralizada, con autonomía y ajustada a esta creciente realidad se hace importante.

Y el marco jurídico para lograr ese ejercicio ya existe. La Constitución Política consagra dos modalidades de descentralización: territorial y por servicios. La primera se expresa en las entidades territoriales y permite la configuración de los niveles del Estado -nivel nacional y nivel territorial-. La segunda da lugar a las entidades descentralizadas y constituye la base de los sectores administrativos - sector central y sector descentralizado- en cada uno de los niveles del Estado. La descentralización apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas.

Las relaciones de descentralización se presentan entre personas jurídicas diferentes: en la primera, entre la nación -persona jurídica- y las entidades territoriales, y en la segunda, entre la administración central y las entidades descentralizadas, en cada uno de los niveles del Estado.

Lo que va de la mano a la autonomía presupuestal o dependencia del nivel central.

La autonomía es un elemento sustancial de la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización. Por ello la autonomía de las entidades territoriales se distingue de la descentralización territorial. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.

Así las cosas, la descentralización administrativa permite a los entes territoriales tener autonomía, independencia, sin dejar de lado la coordinación de esfuerzos con la política pública del orden nacional, permite a los entes territoriales responder a sus necesidades sociales particulares.

Por las condiciones especiales del Distrito de Cartagena, se hace necesario que los Planes de Desarrollo incluyan en sus agendas las problemáticas de manera coordinada, y llamamos coordinación a la adecuada relación con las políticas

y normas superiores, con los presupuestos concordantes del Estado mayor para lograr dar solución sin desperdiciar los esfuerzos del nivel central.

Esto va de la mano, también, al traslado de responsabilidades a los entes territoriales autónomos. Lo que le permite al Estado ser más eficiente.

En este capítulo se estableció como se configuró históricamente el marco jurídico de la protección de los NNA en Colombia y se ha demostrado como ese proceso responde a los procesos que se dan a escala mundial. En este orden de ideas, el marco jurídico está coordinado con los esfuerzos internacionales sobre derechos de los niños, y luego debe hacerse el trabajo de territorializar esta política pública.

2. Cartagena Turística y la Problemática de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA)

En el presente capítulo se identificó la población objeto de estudio de esta investigación, los niños, niñas y adolescentes. Primero, estableciendo algunas características del Distrito de Cartagena de Indias, de las situaciones de riesgo que se convierten en condiciones de vulnerabilidad que propician la ESCNNA, para determinar el deber ser de una política pública para dicha problemática, y conceptualización de dicha problemática.

Se entran a analizar los infantes y su relación con el Distrito, las dinámicas económicas donde estos se insertan, la pobreza, las dificultades en educación y vivienda.

Presentamos en este capítulo los hallazgos de salidas de campo y entrevistas, los casos hito para esta investigación.

Terminamos el capítulo presentando la conceptualización de las modalidades de ESCNNA.

Existe una primera situación, común a todo el país, situaciones sociales y económicas y *necesidades sociales* creadas, que limitan el ejercicio o el reconocimiento de los individuos en una sociedad por su capacidad adquisitiva, y esto se convierte en un principio de exclusión sumado a toda la discriminación en las dinámicas sociales y económicas, por tal, quien no tenga la posibilidad de acceso a tales, requerirá o se verá en la necesidad de buscar opciones diferentes para integrarse a estos mercados, a estos espacios de “desarrollo”, para luego establecer las modalidades propias, basándonos en una tesis, de cómo ese concepto de explotación, ese concepto de participación de infantes, niños, niñas y adolescentes en temas de prostitución, pornografía y turismo sexual, como lo plantea Pantoja⁷⁵, hay una explotación de esos

⁷⁵ PANTOJAS, EMILIO. De la Plantación al ‘resort’: El Caribe en la era de la globalización. Revista de Ciencias Sociales, 15 (verano 2006): 82-99.

caribeños y ha habido un cambio de los modelos de plantación modelo de explotación con la idea del turismo.

2.1 Cartagena de Indias

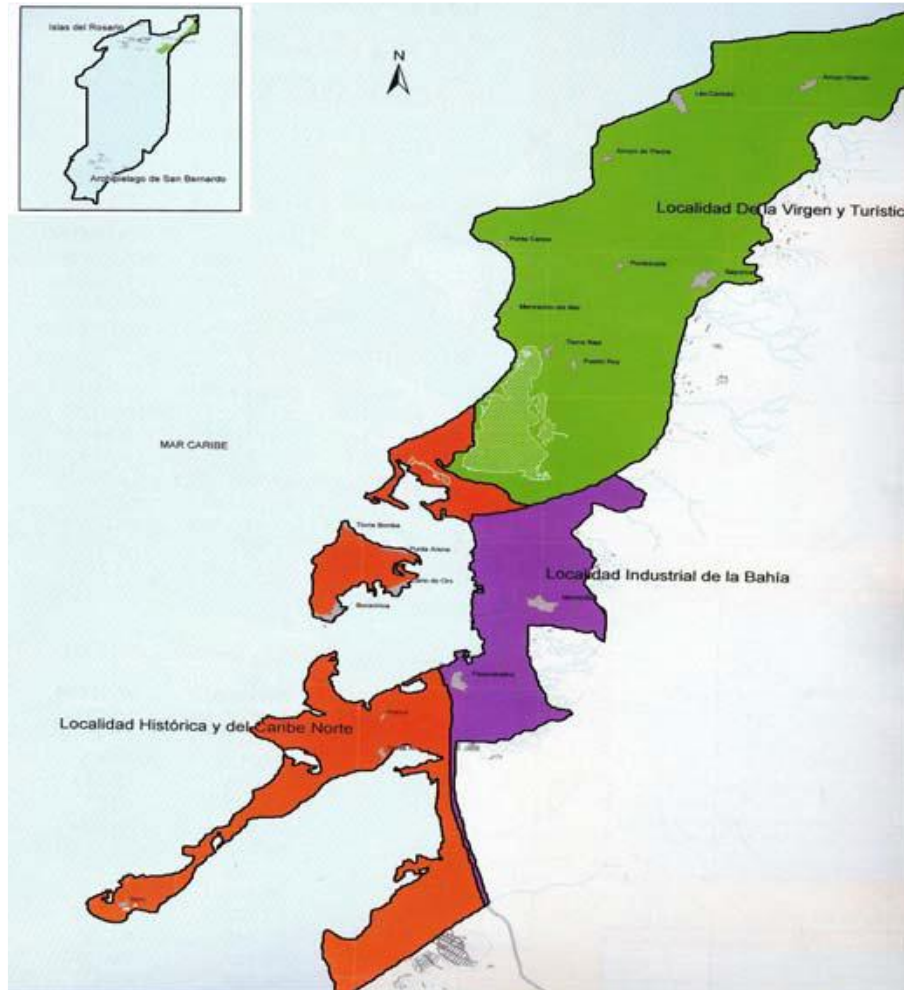
La ciudad de Cartagena de Indias es la capital del departamento de Bolívar, como pocas ciudades coloniales ha conservado sus murallas y dentro de estas el centro histórico, que fue declarado Patrimonio Nacional de Colombia en 1959 y Patrimonio de la Humanidad en 1984 por la Unesco. En 1991 con el nuevo ordenamiento territorial obtuvo la calidad de Distrito Turístico, Histórico y Cultural. En diciembre de 2012 la Ciudad Amurallada fue avalada como destino turístico sostenible, certificada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, bajo las normas del ICONTEC.

La ciudad cuenta con una superficie total de 623 km², correspondientes a tres localidades⁶: la De la Virgen y Turística, la Industrial de la Bahía y la Histórica y del Caribe Norte. La primera es la más extensa, con 371km²; la segunda se extiende a lo largo de 89 km², y la tercera ocupa los restantes 162 km² (ver Plano 1). Tiene aproximadamente 990.179 habitantes⁷⁶, lo que la convierte en la quinta ciudad más poblada del país.

Gráfica 2

Plano 1 Localidades del distrito de Cartagena

⁷⁶ Proyección DANE a 2014.



Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – Secretaría de Planeación.

Algunos rasgos distintivos de estas zonas indican que los habitantes de la localidad Histórica y del Caribe Norte son los que tienen un mayor acceso a servicios de salud, educación y seguridad, así como también a un número más alto de sitios de esparcimiento como canchas deportivas y centros comerciales. Por otro lado, la localidad De la Virgen y Turística es la que peores indicadores sociales enfrenta. No sólo es la que concentra el área rural más alta, sino también la que mayor porcentaje de población sisbenizada presenta, especialmente en los estratos 1 y 2. Para el caso cartagenero las personas más pobres se encuentran localizadas en zonas específicas de la ciudad.

Adicionalmente, es en estos sitios donde los habitantes tienen un menor acceso a los servicios básicos y de esparcimiento.⁷⁷

Estas limitaciones condicionarán definitivamente a las nuevas generaciones a continuar rezagadas frente a los habitantes de las zonas prósperas de la ciudad y al mismo tiempo están condicionadas por factores económicos y productivos de la ciudad.

2.2 Condiciones económicas y repercusiones sociales en Cartagena

Los datos del DANE utilizados por RENACER en una de sus investigaciones⁷⁸ para elaborar una tabla que nos permita conocer la situación económica del país. Y frente a la situación de Cartagena de Indias.

Tabla 7

⁷⁷ Gerson Javier Pérez V. Irene Salazar Mejía. La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios, en Cuadernos sobre economía regional, N° 94 Banco de la república sucursal Cartagena, 2007

⁷⁸ Sistematización del Proyecto para prevenir la Explotación Sexual Comercial De Niñas, Niños Y Adolescentes en el contexto de viajes turismo en la ciudad de Cartagena. 2011

Contexto social/cultural/económico del país

Breve descripción estadística del país	
Región	América do Sul
Población (septiembre 2014)	47.758.378 ²
PIB 2013	US\$ 378.100 millones ³
Desempleo (por edad) (julio 2014)	9,26% (tasa de desempleo general) ⁴
Llegada de turistas (2012)	Llegadas de viajeros extranjeros: 1.692.822 ⁵
Usuarios de Internet	8.052.732 personas ⁶
Población (miles) por edad 0-18 (2012)	Total: 16018.1 ⁷
Educación: gasto público (% del PIB)	4,8% ⁸
Educación: tasa de matriculación (2013)	Matricula nacional: 10.540.711 Preescolar: 1.093.675 Básica primaria: 4.597.486 Niños: 52,1% Niñas: 47,9% Básica Secundaria: 4.849.550 Niños: 49,0% Niñas: 51,0% ⁹
Cifras de matrimonio temprano/forzado (%)	2002-2012, casados a los 15 años: 5,6 2002-2012, casados a los 18 años: 23 ¹⁰
Forma de gobierno	República Unitaria

Elaborado por RENACER

Cartagena es la segunda ciudad más dinámica económicamente del caribe colombiano disputándose el primer puesto con la ciudad de Barranquilla. Su economía se apoya en 4 sectores de importancia el industrial, el comercial, el turístico y el de servicios.

Existe una situación de la que se derivan otras, y esta es la pobreza. Las personas pobres no sólo se encuentran concentradas espacialmente en sitios específicos de la ciudad, sino que además no cuentan con las condiciones sociales y las oportunidades necesarias para superar esta situación. Parte de la explicación se debe a los ingresos laborales que para el caso particular de Cartagena, en 2007 existía una diferencia neta en los ingresos laborales de los

trabajadores, que oscilaba entre el 10% y el 20% con respecto a las ciudades de mayores ingresos.⁷⁹

Estas diferencias están asociadas a factores regionales, educativos, de características individuales y de costo de vida, siendo específicamente la educación el sector clave, que logra reducir las diferencias en los ingresos laborales de los trabajadores de una ciudad con respecto a las del resto del país. Esta situación causa que muchas de las necesidades básicas permanezcan insatisfechas.

Cuando se observan los índice de Necesidades Básicas insatisfechas⁸⁰ en la costa Caribe colombiana se encuentra (NBI) que las cuatro áreas metropolitanas con mayores NBI son Montería, Cartagena, Cúcuta y Barranquilla, En el caso particular de Cartagena, para el año 2005 el 25.6% de la población carecía por lo menos de una necesidad básica, mientras que una ciudad del interior del país como Manizales presentó un porcentaje de tan sólo del 8.9%. Como vemos, la situación de Cartagena en relación a las ciudades del país es preocupante en materia de pobreza, tanto por los bajos niveles de ingreso como por las malas condiciones de vida.

Los barrios con menor proporción de pobres se ubican frente a la costa del mar Caribe y a la bahía interna. Por otro lado, los más pobres se sitúan en las laderas del Cerro de la Popa y a orillas de la Ciénaga de la Virgen, alejados de las rutas de transporte y en terrenos vulnerables a las condiciones ambientales adversas. El ingreso del 78% de los habitantes de estos sectores se encuentra por debajo de la mitad del ingreso mediano de las principales áreas metropolitanas del país, mientras que el promedio para Cartagena es de 33.78% y en barrios como Castillogrande y Bocagrande esta cifra escasamente supera el 1%. Esto como

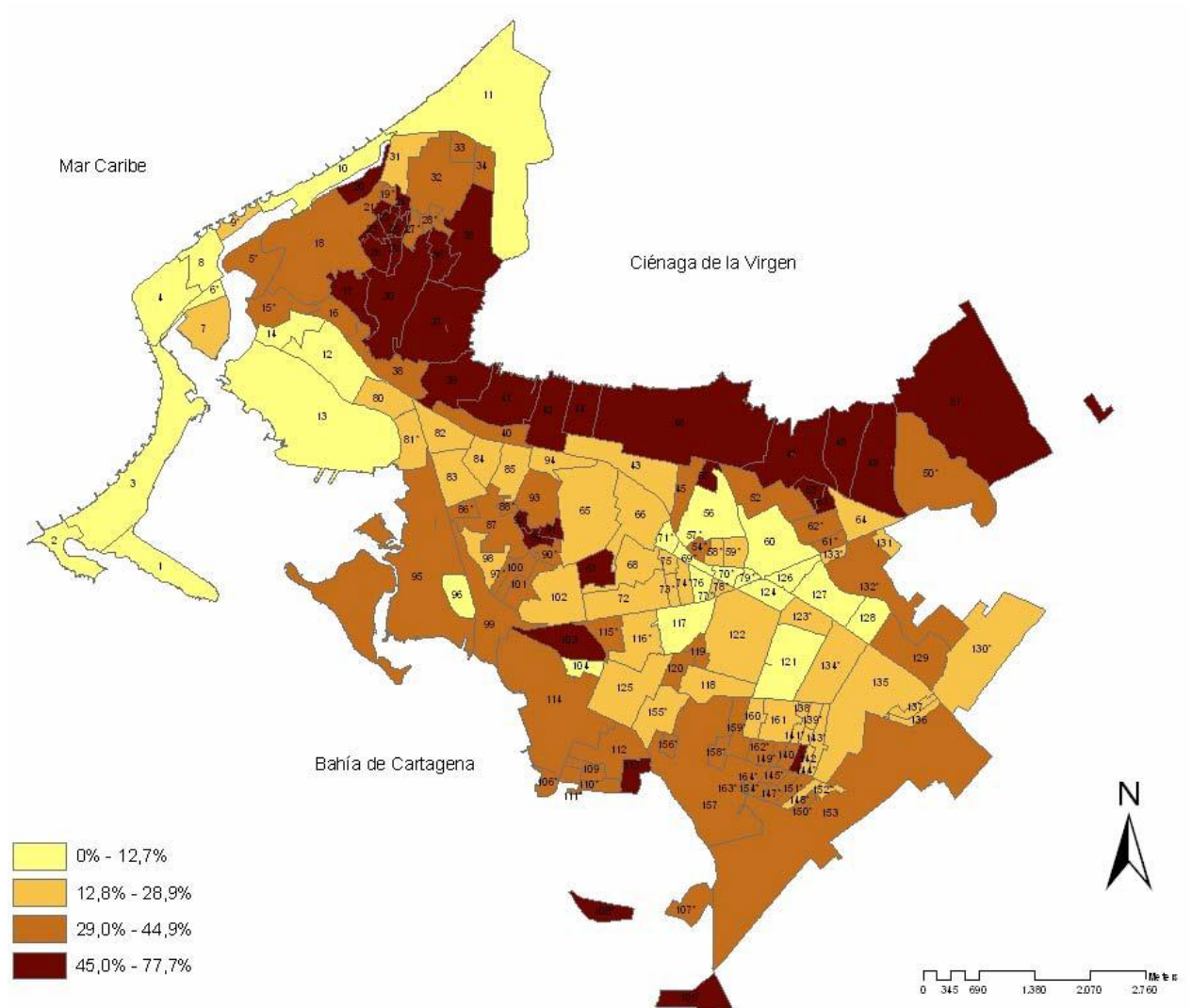
⁷⁹ Gerson Javier Pérez V. Irene Salazar Mejía. La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios, en Cuadernos sobre economía regional, N° 94 Banco de la republica sucursal Cartagena, 2007

⁸⁰ El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) considera pobre un hogar que cumpla por lo menos una de las siguientes condiciones: más de tres personas por habitación, materiales de construcción de la vivienda inadecuados, ausencia de servicios sanitarios adecuados, no asistencia escolar de los niños entre 6 y 12 años y alta dependencia de los ingresos del jefe de hogar.

puede apreciarse evidencia las brechas que existen entre unas zonas y otras de la ciudad y las desigualdades sociales existentes.

Gráfica 3

Porcentaje de personas de ingresos bajos en Cartagena



Tomado de Gerson Javier Pérez V. Irene Salazar Mejía. La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios, en Cuadernos sobre economía regional, N° 94 Banco de la republica sucursal Cartagena, 2007

Según el informe sobre el comportamiento de la economía de Cartagena, realizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad (CEDEC) de la Cámara de Comercio de Cartagena, la economía de la ciudad mostró un buen comportamiento durante el 2014, a pesar de que las exportaciones y la inversión empresarial disminuyeron.⁸¹

Los resultados revelan que la economía local, en términos generales, tuvo un buen comportamiento pese a que algunas variables del sector real reportaron un balance negativo. Entre los sectores que manifestaron dinámica positiva hasta el cierre de año, se encuentran el tejido empresarial, el sistema financiero, el empleo, la construcción y el turismo.

En comparación con el 2013, el tejido empresarial aumentó en 13%, las captaciones y la cartera neta en 3,1% y 7,28% respectivamente, al igual que el área aprobada para construcción, que creció en 20%. Esta buena dinámica se vio reflejada en el mercado laboral, disminuyendo la tasa de desempleo 7,7%.⁸²

En cuanto a turismo, en el periodo enero-octubre, hubo un aumento del número de turistas internacionales. No obstante, la ocupación hotelera fue inferior a la reportada en igual periodo del año anterior, dato que seguramente cambiará revisándose al alza al incluir los resultados de la ocupación hotelera de diciembre de 2014.

Por otro lado, los sectores en los que se dio un balance negativo, principalmente por razones coyunturales, fueron el comercio exterior y la inversión empresarial.

Las exportaciones se redujeron en 43%, básicamente por el cierre temporal de la Refinería de Cartagena. La inversión privada empresarial se redujo en 4,33%, disminución que se le atribuye a la liquidación de una empresa grande y 6 medianas.⁸³

⁸¹ DANE – Cartagena como vamos.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

En cuanto a los precios, se presentaron aumentos tanto a nivel nacional como local, siendo los alimentos el grupo de gasto que mayor inflación registró.

Se espera que en 2015 la economía local siga por la senda del crecimiento y que las exportaciones, así como la producción industrial, aumenten con la reactivación de la Refinería de Cartagena.⁸⁴

En el año 2012, la Alcaldesa, Judith Pinedo, se pronunció frente al tema de la pobreza y sobre lo desarrollado por el Plan de Emergencia Social Pedro Romero (PES) presentó un porcentaje de cumplimiento del 171%.⁸⁵

Destacó que el PES fue institucionalizado por el Concejo Distrital como política pública, lo cual garantiza la continuidad de este programa insigne de dicha administración. “El PES deja unas 30.000 familias cartageneras, es decir unas 150 mil personas, en la Senda de la Prosperidad, lo cual consiste en que superaron su condición de pobreza extrema a través del cumplimiento de 45 logros establecidos por el Departamento nacional de Planeación”⁸⁶.

Como resultado de los programas de superación de pobreza en Cartagena, coordinados por el PES, 25.698 personas fueron identificadas por primera vez con Registro Civil, Tarjetas de Identidad y Cédulas de Ciudadanía. 12.367 familias fueron incluidas en el SISBEN y 2.298 hombres lograron tramitar su libreta militar de forma totalmente gratuita.

En las campañas coordinadas por el Distrito, a través del Departamento Administrativo Distrital de Salud (DADIS): 60.493 personas fueron afiliadas al Sistema General de Seguridad Social. Igualmente, se alcanzó abarcar a un 100% de la población cartagenera en materia de atención en salud en el Régimen Subsidiado y Régimen Contributivo.

Con la creación del Centro de Emprendimiento Pedro Romero (Cemprende), 5.190 empleos fueron generados a través de las empresas que están vinculadas a esta estrategia. En este sitio, que ahora cuenta con una

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Comunicado de Prensa publicado en el Universal. 2012

⁸⁶ Ibid

segunda sede y que se convirtió en ejemplo a para el país, fueron atendidos 2.163 usuarios en 2011.

Con el programa de Ingreso y Trabajo del PES, 589 unidades productivas fueron fortalecidas y otras 105 formalizadas. De allí, 397 personas se vincularon laboralmente y 746 planes de negocios fueron formulados. También se crearon otras 539 unidades productivas.

A través de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – Umata, 8.559 familias de la ciudad, incluidos corregimientos y veredas, crearon sus patios productivos, con la asesoría y seguimiento profesional de agrónomos del Distrito.⁸⁷

Para el 2015 la dinámica empresarial presentó un comportamiento favorable en los municipios que se hacen parte de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena, puesto que al finalizar el año se encontraban activas 30.492 empresas, registrando un crecimiento de 7,6%. En lo que respecta a la creación de empresas, durante el periodo de análisis, se constituyeron 7.575 empresas, lo que representó una disminución de 1,8% con relación al año 2014. Esta caída se explica por la menor creación de empresas tipo persona natural, especialmente en las microempresas del subsector de juegos de azar y apuestas. Por otra parte, la inversión neta de capitales aumentó 16% y se ubicó en \$333.556 millones, apalancada por las reformas al capital realizadas por las empresas locales.⁸⁸

En materia de empleo, Cartagena se mantiene como la quinta ciudad con la menor tasa de desempleo del país, igual a la tasa nacional de 8,1%. Cabe resaltar que la mitad del total de los ocupados trabajan por cuenta propia; sin embargo, en los últimos años la mayor parte de los puestos de trabajos generados han sido empleos particulares aumentando su participación de 29,3% a 36,2%, mejorando las condiciones laborales para los asalariados.⁸⁹

El crecimiento de los precios en el país aumentó de manera considerable en los últimos dos años, alcanzando una variación anual de 6,76%, casi el doble de la registrada en 2014 de 3,65%. Para el caso de Cartagena el crecimiento de los

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ DANE – Cartagena como vamos.

⁸⁹ Ibid.

precios fue superior al experimentado a nivel nacional, registrando una inflación de 7,39%, superior en 3,85 puntos porcentuales a la inflación de 2014 (3,54%). Fenómeno explicado por dos causas fundamentales: 1) la menor oferta de alimentos, producto de los estragos causados por el fenómeno del niño, el cual ha golpeado al sector agropecuario con sequía, y, 2) una fuerte devaluación del peso frente al dólar, lo que genera un choque inflacionario vía precio de las importaciones.

Por otro lado, en el periodo de enero a octubre de 2015 el departamento de Bolívar tuvo un déficit en su balanza comercial de US\$1.692 millones, a causa de la disminución de las exportaciones de ocho de las trece empresas más exportadoras del departamento, por tal motivo las mismas han disminuido de manera considerable, principalmente por la caída de las ventas al exterior de la Refinería de Cartagena.

En el caso del turismo, que es una de las actividades económicas de mayor crecimiento a nivel mundial; en el año 2015 el número de viajeros internacionales aumentó a 1.184 millones de turistas, de los cuales el 16% prefirieron sus destinos en el continente americano. En el caso de Colombia, las ciudades que más recibieron visitantes fueron Bogotá, Cartagena y Medellín, siendo Cartagena la segunda ciudad más receptora de turistas del país, por tanto la oferta hotelera registró un crecimiento de 40,2% aumentando el número de habitaciones de 8.500 a 11.917 durante 2008 a 2015. Esta mayor capacidad hotelera estuvo acompañada de una mayor ocupación hotelera (61%) y un mayor movimiento de pasajeros internacionales por vía aérea (17%).

Por último, en el sector de la construcción, el área aprobada para la construcción, entre los meses de enero – octubre de 2014 – 2015, se contrajo en un 27%, dando indicios de que esté comenzando un ciclo recesivo materia de construcción a nivel local. Adicionalmente, Bolívar fue el noveno departamento con más metros cuadrados aprobados para construcción en el periodo enero a noviembre de 2015, aportando aproximadamente el 3,1% del total de metros cuadrados licenciados en Colombia.⁹⁰

⁹⁰ Camara de comercio. CEDEC. Centro de estudios para el desarrollo y la competitividad. Informe Económico de los Municipios de la Jurisdicción de la Cámara de Comercio de Cartagena, 2015

De este modo se logra destacar que si aun en sociedades por sus condiciones de desarrollo no se logran que sus individuos estabilicen las necesidades, que se puede esperar para sociedades y comunidades que habitan en la ciudad de Cartagena donde ni las necesidades mínimas quedan satisfechas, es de esperarse que se presenten alteraciones del orden social y que el desespero por la supervivencia haga susceptible y vulnerable a la población mayor e infantil a realizar prácticas informales para logara su subsistencia y sus seres queridos.

Estas prácticas y comportamientos informales como consecuencia de las necesidades básicas insatisfechas llevan al predominio de sociedades desiguales que no es otra cosa que es el trato desigual o discriminatorio de un individuo hacia otro debido a su posición social, económica, religiosas, sexo, raza, o cualquier otra diferencia entre las mismas. Podremos decir que estas desigualdades o tratos discriminatorios son en su mayoría sufridos por las minorías sociales y entre ellos los menores. Pero también hay variación en las desigualdades, de acuerdo a los actores, tanto activos como pasivos

2.3 Vulnerabilidad de la infancia y adolescencia en Cartagena

Muchos de estos problemas mencionados se han profundizado por un crecimiento de la población en los últimos treinta años, que según el censo de 2005 supera las 850.000 personas, distribuidas en 206.634 hogares de los cuales se encuentra clasificados en el sector urbano 195.056, equivalente al 94% y en el sector rural 11578 equivalente a 6 % del total de hogares. En el caso de la población ubicada en el sector urbano y el rural estos % son prácticamente iguales, analizando los datos recolectados por el DANE tendremos:

Tabla 8

Población Cartagena 2005	
Departamento	Bolívar

Nombre de municipio o corregimiento departamental	Cartagena	
Categoría		
Población CENSADA COMPENSADA 2005	Urbano (Cabecera)	845.801
	Rural (Resto)	49.599
	Total	895.400
Hogares CENSADOS COMPENSADOS 2005	Urbano (Cabecera)	195.056
	Rural (Resto)	11.578
	Total	206.634
Personas por hogar 2005		4,32
Viviendas CENSADAS COMPENSADAS 2005	Urbano (Cabecera)	183.261
	Rural (Resto)	10.910
	Total	194.171

Tabla adaptada por el autor.

Fuente: dane.gov.co

En el censo de 2005 la ciudad de Cartagena reportó una población total de 895.400, lo que deja ver un crecimiento significativo en los últimos años, y la convierte en la quinta ciudad con mayor población del país después de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Este crecimiento está asociado a varios factores, la inversión de capitales foráneos, el fortalecimiento del sector industrial, el desarrollo del turismo y la convergencia de población en busca de oportunidades para vivir o desplazada por la violencia, y el aumento de la natalidad. En la siguiente podemos ver el crecimiento que ha experimentado la ciudad en los últimos 40 años, en los cuales ha cuadruplicado la población como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 9

Índice de Crecimiento	
Año	Cartagena
1964	242.085
1985	531.426
1993	656.632
2005	895.400

Tabla adaptada por el autor.

Fuente: dane.gov.co

La ciudad de Cartagena ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos 40 años, donde sin duda la población infantil ocupa un porcentaje importante, para efectos de este análisis identificamos la población infantil comprendida en un rango de edad entre los 0 y los 14 años categoría en la cual se ubica la población propensa a ser víctima de este flagelo.⁹¹ En la siguiente tabla encontramos la distribución de la población por edades y sexo.

Tabla 10

Población por Sexo			
Área No 13001	Bolívar - Cartagena		
Edad por Grandes Grupos	Sexo		
	Hombre	Mujer	Total
0-14	134.581	129.197	263.778
15-64	274.368	308.153	582.521
65 o más	20.289	28.812	49.101
Total	429.238	466.162	895.400

Censo General 2005 – Información Básica.

Tabla adaptada por el autor.

Fuente: dane.gov.co

Nuestra población objeto de estudio, para el año 2.005 la población de niños y niñas entre 0-15 años fue de 263.778.

De acuerdo a las estadísticas y proyecciones del DANE, Cartagena posee una población total 902.533 habitantes a 2006, y para el 2014 de 990.179.

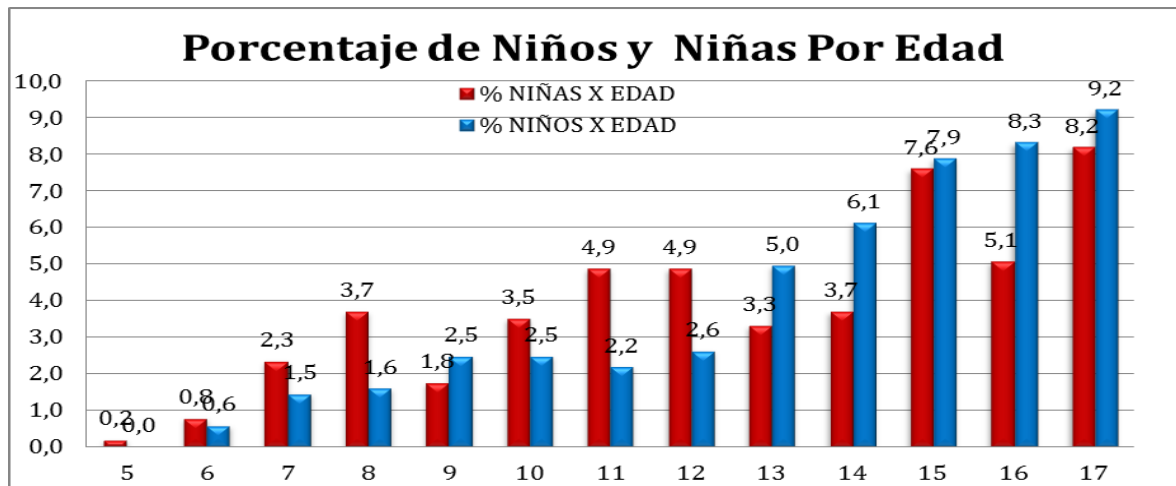
⁹¹ Ibid

La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura, y el grupo de Investigación Demosofia,⁹² donde se analizaba la explotación laboral en ciertos sectores de la ciudad, se tomó una muestra de 598 niños, niñas y adolescentes entre los 5 y los 17 años, en las zonas de Pasacaballos, el Mercado de Bazurto y otros tres puntos neurálgicos de explotación laboral infantil. En esta muestra el 43% son niñas y el 57% son niños.

La muestra analizada aunque es proporcional resulta importante para entender la magnitud de los niños que son objeto de explotación laboral en la ciudad, y con ello aproximarnos a los niños que son objeto de explotación sexual en otras zonas de la ciudad asociadas a los corredores turísticos de la misma.

Se establece en estos microuniversos el flagelo, teniendo en cuenta que las zonas no son las principales áreas de afluencia turística o los espacios de entretenimiento para adultos, más aun, se halla la problemática objeto de nuestro estudio.

Gráfica 4



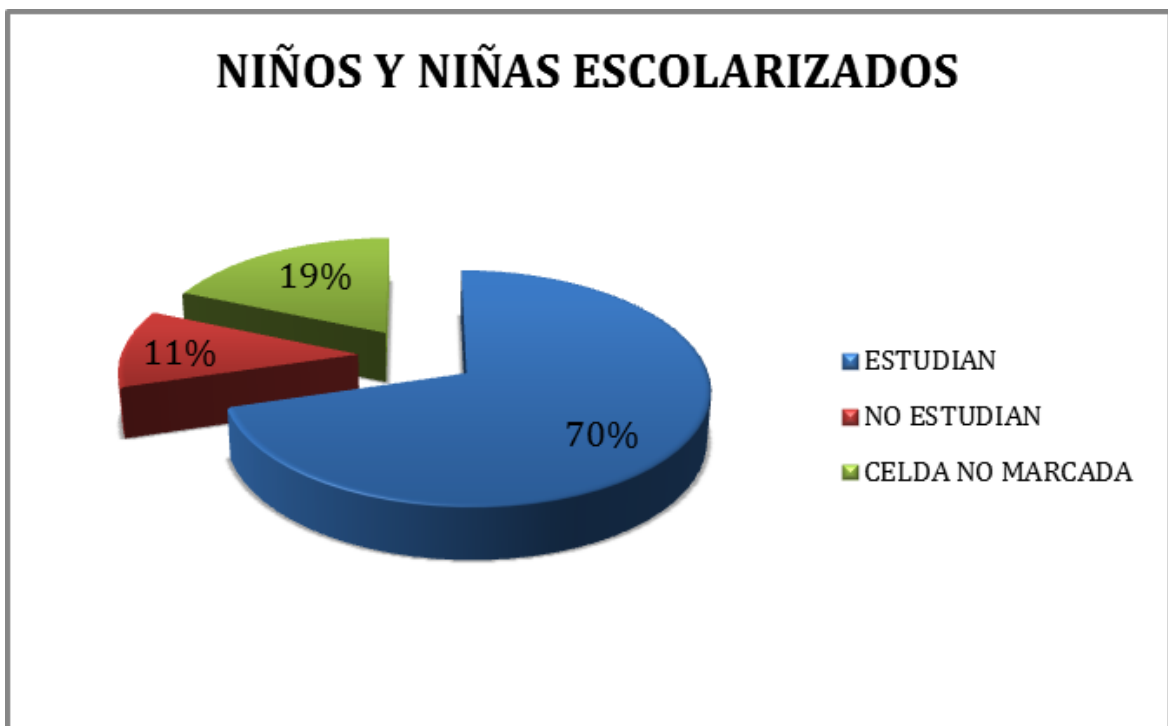
Fuente: Investigación grupo DEMOSOPHIA y Alcaldía de Cartagena año 2013.

⁹² “Línea Base, Determinación Social Económica y Demográfica de Infantes (Niños, Niñas) y Jóvenes en Condiciones de Explotación Laboral en el Distrito de Cartagena de Indias, durante el año 2011” Universidad de San Buenaventura, (2013),

Como se puede ver en la gráfica el 25% de los niños explotados están entre 15-17 años y en el caso de las niñas el 21% está ubicado en este mismo rango de edad, el otro pico importante está entre los 11-12 años casi con un 11%. En el caso particular de la explotación laboral estos niños y niñas comparten un elemento de vulnerabilidad asociado a la carencia de escolaridad.

Existe una tenencia a trabajar, seguramente para ubicarse en labores al cumplir la mayoría de edad, evidenciado por el pico que se da después de los 15 años.

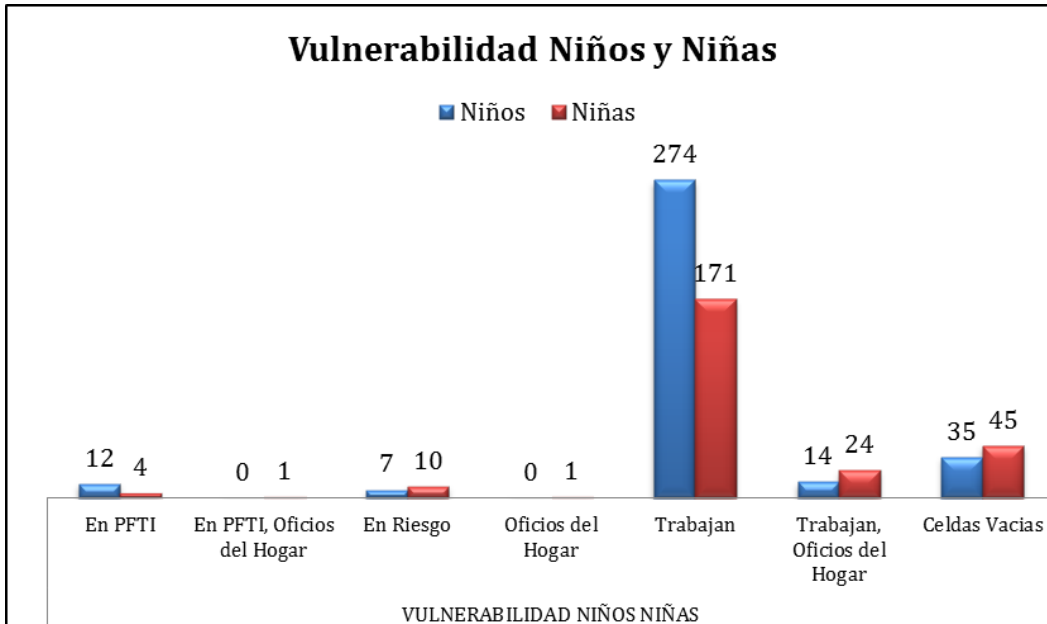
Gráfica 5



Fuente: Investigación grupo DEMOSOPHIA y Alcaldía de Cartagena año 2013.

La presente gráfica nos muestra un 11% que no estudia y el 19% que no responde, esto marca un grupo que tiene mayor vulnerabilidad por no tener garantizado ese derecho fundamental a la educación.

Gráfica 6



Fuente: Investigación grupo DEMOSOPHIA y Alcaldía de Cartagena año 2013.

274 niños y 171 niñas se encuentran trabajando en diversas actividades, correspondiente al 74,41%; 14 niños y 24 niñas se encuentran desempeñándose en oficios del hogar, correspondiente al 6,35%; 12 niños y 4 niñas posiblemente se encuentran incluidos entre las peores formas de trabajo infantil correspondiente al 2,67%. En la siguiente grafica podemos establecer las áreas de desempeño de esta población de menores.

Gráfica 7



Fuente: Investigación grupo DEMOSOPHIA y Alcaldía de Cartagena año 2013.

Podemos apreciar como 70 niños y 26 niñas entran en el descriptor de las peores formas de trabajo infantil.

Esta tabla nos muestra las Peores Formas de Trabajo Infantil, entre estos encontramos los trabajos ilícitos, y entre estos la Explotación Sexual Comercial, que aunque no son cuantificables se pueden rastrear en estadísticas dispersas y narraciones de implicados o por observaciones de campo como la que se presentan a continuación:

Casos Hitos

La primera observación se realizó en el barrio de Bocragrande, sector turístico, de playas, zona hotelera y de sitios de interés comercial para los visitantes de la ciudad; identificamos a una joven bajándose de un taxi y entrando a McDonald's vestida de rojo, un vestido corto, provocativo, tacones, maquillaje y aun así mostrando evidentemente una minoría de edad, era llamativa por dichas cualidades, una niña vestida como una mujer. Se dirige a una mesa ubicada frente a la calle donde la esperan dos (2) extranjeros, ellos parecen no hablar nada de español o ella el inglés, ellos hacen bromas e intentan convencerla de algo, luego de un rato de muecas y señas logran llegar a un

acuerdo, uno de ellos le acerca unos billetes hechos rollito bajo la mesa, ella los guarda en su cartera y la pareja toma un taxi en la Avenida San Martín, donde se encuentra el establecimiento. Es fin de año, hay muchos turistas, hay mucho movimiento, tal vez nadie lo note, tal vez nadie lo quiera notar. El otro extranjero siguió comiendo su hamburguesa como si nada hubiese pasado. Se contó con el apoyo de una trabajadora social de la Universidad de Cartagena⁹³.

Este encuentro entre el extranjero y la joven no habrá durado más de 10 minutos, desde su bajada del taxi hasta el ingreso a uno nuevo. El equipo observador se reunió más adelante con otras Trabajadoras Sociales, quienes trabajan el tema, y es ahí donde se hacen evidente los límites de los proyectos de COTELCO, los alcances de la protección que ofrece la ciudad, los compromisos de los hoteles con la no explotación de NNA: el portero, en caso de dudas, pide identificación a las niñas. Al parecer no pueden hacer más, y claro, es cierto. Si bien son porteros, quienes alquilan cuartos pagan por el privilegio de recibir visitas, estipuladas entre las 2 y 3 horas por los hoteles, so pena de cobrar recargos, si bien los hoteles se reservan el derecho de admisión prefieren evitar un escándalo y bien estas acompañantes cumplen unos mínimos, esta joven de rojo seguro tendrá una identificación, algún carnet de algo o un documento falso. Los alcances de estas prevenciones son mínimos. Los porteros son seguridad privada, no tienen potestades como la policía administrativa y su límite está dado por las normas del hotel.

En entrevista con Fernando Barreto Arroyabe, quien reside en La Boquilla desde que regresó al país, cuenta que se está haciendo común a ciertas horas el ingreso de jóvenes no locales a los buses que él usa a diario, la ruta San José de los Campanos, estas jóvenes piden dinero a cambio de “cualquier cosa”, dicen estar desesperadas y quieren volver a sus hogares, en este caso la joven, quien es descrita como una niña de máximo 15 o 16 años, antioqueña, estaba pidiendo “20 barras” para completar un pasaje de bus para volver a su casa, la conversación proseguía, Fernando de 28 años no tenía intención de darle dinero, pero ella insistía en que haría cualquier cosa por esa plata que le hacía falta. A diferencia de la joven del primer caso esta no estaba arreglada, no era provocadora, era una joven en shorts, aparentemente desesperada por dinero para volver a su casa, ante la negativa de Fernando quien llegó a decirle “solo

⁹³ Elda Herazo Dilson. Trabajadora Social de la Universidad de Cartagena. Magister en Estudios del Caribe de la Universidad Nacional de Colombia sede Caribe

tengo cinco mil pesos (\$5.000)”, ella respondió: “te lo mamo por 5”. La situación parecía excesiva, desesperada pero aun no era explotación, lo peculiar de esto es que la misma joven lo abordó a la semana en las calles, cerca de una tienda del barrio y le dijo exactamente lo mismo. Sin tener pruebas de la explotación estamos evidentemente frente a prostitución infantil, la joven es una niña, no se esfuerza en disimularlo. Fernando ya parece indiferente a esto, solo se molesta, al parecer es más común de lo que pensaríamos, mientras creemos en las historias de turistas llevados en buses a las playas de Boquillita donde el mangle se une a las playas, donde la ciénaga lava son pecados y esconde los gritos.

El tercer caso escogido como hito es el de un grupo de niños, tres (3) menores de diez (10) años, quienes se encontraban jugando en la cancha de fútbol de su barrio cuando un hombre, adulto, les ofreció entre dos (2) y cinco mil pesos (\$5000) a cada uno de ellos por tener sexo oral con él o sus amigos, esto se repitió por varios viernes o sábados cuando los niños iban a la cancha hasta que fue descubierto por una Trabajadora Social de una fundación (Proinfacom - Centro de Rehabilitación Juvenil), en la cual ingresaron los jóvenes, y a lo largo del programa en el que se encuentran los niños se intenta esclarecer la identidad del adulto para poder iniciar el proceso penal pertinente, paralelo a los acompañamientos necesarios con los jóvenes.

Se percibe la primera dificultad, no existe el agresor, no tiene cara y por tal es imposible hacer una declaración, puesto que no hay un delincuente, y esta dificultad se repetirá a lo largo del distrito, las dificultades para establecer la identidad del agresor. La sicóloga de CAIVAS entrevista a los 3 niños, toman los datos y esperan encontrar por medio de la policía judicial pistas que los lleven al hombre que ofrecía pequeños incentivos a los jóvenes para que estos complacieran a sus “amigos” que venían con él a la cancha.

El último caso, donde si hay procesado, pero no menos terrible que los anteriores muestra otra práctica, la explotación al interior del hogar. El niño es el menor de tres (3) hermanos, tendrá 8 años en el momento en el que ocurren los hechos (2008). La madre llevó al tío a su casa, donde el padre y la madre trabajan todo el día por fuera del hogar, la hermana sospechaba de las salidas del tío con su hermanito y por tal puso en aviso a su hermano mayor, un adolescente de diecisiete (17) años, el cual los siguió, vio que tipo de “trabajos”

ponía éste a hacer al niño e intervino, lo que alertó a los vecinos quienes llamaron a las autoridades. El joven trataba de violentar una puerta donde el tío y un amigo se habían encerrado con el niño. Al llegar la policía el tío abrió y negó todo, al ser entrevistado el niño contó “sus hazañas”, sus experiencias con el tío y su amigo, los cuales le pedían a este que parara sobre el inodoro los penetrara; el caso es llevado por CAIVAS, donde el menor es acompañado por el equipo sicosocial y un Defensor de Familia presente en todas las diligencias realizadas con los tres (3) hermanos, menores de edad. En el transcurso de las audiencias confiesa la madre que sabía de las “andanzas” de su hermano y aun así lo trajo a su hogar, a convivir con sus hijos.

Los primeros resultados entregados por el cuerpo investigativo mostraron que el tío del niño, no solo tenía antecedentes penales por violación y abuso, sino también sus exámenes de sangre mostraban que era VIH positivo.

Estos son algunos ejemplos de abuso y explotación sexual de los menores en el distrito y aunque muchas de estas situaciones no aparecen en estadísticas estas son pan de cada día en esta ciudad.

2.4 Rasgos de las problemáticas que afectan a la infancia y adolescencia en Cartagena

El Reporte Anual de Unicef del año 2009, trae para Colombia un llamado de atención, el país está atrasado en la implementación adecuada, en la disminución de cifras, en la erradicación de problemáticas como explotación, trabajo, desnutrición, mortandad, educación, entre otros, en este sentido las problemáticas sociales que vulneran a la infancia en Cartagena, que siendo esta ciudad Distrito Turístico y Cultural, con aspiraciones económico culturales por se y problemáticas particulares, que entran no solo a ser definidas por ubicación geográfica, situaciones económicas sino también por el intento constante de mantener un estatus de la ciudad como principal centro de atracción turística, que buscamos determinar si deja de lado o invisibiliza dichas problemáticas, poniendo en riesgo o vulnerando los derechos para la infancia, que son o no incluidos en las agendas públicas de las autoridades de la ciudad como problemas prioritarios locales, para evitar que se cuestione o deje de ser atractiva como destino turístico o para la inversión extranjera.

En el año de 1996, la Fundación Renacer realizó una investigación financiada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, denominada “Identificación, Reconocimiento y Caracterización de la Prostitución Infantil y Adolescente en Cartagena de Indias, D.T. y C”, siendo esta el primer esfuerzo por determinar la problemática vivida en el Distrito Turístico, por el crecimiento de la problemática y el poco alcance de esta primera en se decidió realizar un proyecto mayor.

En el año 2004, el ICBF realizó una investigación con el propósito de mejorar el nivel de conocimiento acerca de la situación de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Cartagena, con el apoyo de la Universidad de Cartagena y la Fundación Renacer. Dicho estudio arrojó los siguientes hallazgos:

Se documentaron 164 casos de menores de edad explotados sexualmente.

Identificados en las tres (3) localidades del Distrito de Cartagena de Indias así:

· En la localidad 1. Histórica y del Caribe Norte, el trabajo de campo se realizó en 25 barrios, de un total de 70 barrios que la conforman, y se establecieron 79 casos de Explotación Sexual Infantil, correspondiente al 48% sobre el total de la población de la localidad.

· En la localidad 2. De la Virgen y Turística, la cual está conformada por 33 barrios con sus respectivos sectores y corregimientos, y se caracteriza por poseer la mayor concentración de la población pertenecientes a los estratos 1,2 y 3. En esta localidad se visitaron 15 barrios, entre los que se registraron 72 casos de Explotación Sexual Infantil, correspondiente al 44% sobre el total de la población de la localidad.

· En la localidad 3. Industrial y de la Bahía, que cuenta con 62 barrios, se identificaron a través del acercamiento realizado por las investigadoras 7 barrios que presentan el fenómeno con 13 casos, correspondiente al 8% sobre el total de la población de la localidad.

Se Logró Identificar el Perfil del Niño, Niña Y Adolescente Víctima de Explotación Sexual en la Ciudad de Cartagena de Indias:

- *Niños/as fuera del sistema escolar.*
- *Nivel escolar deficitario.*
- *Sistema escolar, no es importante para ellos (a).*
- *Situación económica existente en sus hogares fue definitiva para el abandono de sus estudios.*
- *Se encuentran en condiciones de extrema pobreza.*
- *Manifiestan no tener proyecto de vida.*
- *Muestran desesperanza, tristeza y frustraciones.*
- *Declaran no ser felices.*
- *Desconocen sus derechos.*
- *Expresan poca aceptación de si mismos.*
- *Se sienten “malos”.*
- *No disciernen entre lo bueno y lo malo con relación a la explotación sexual.*
- *Anhelan ser como los demás niños, niñas y adolescentes.*
- *En la mayoría de los casos se autosostienen.*
- *Apariencia física descuidada.*
- *Se observa en ellos signos de desnutrición.*
- *Algunos quieren cambiar de “actividad”, pero confiesan que no saben hacer nada más.*
- *Subvaloran su cuerpo.*
- *Asumen roles de adultos.*
- *No cuentan con apoyo familiar.*
- *Guardan dolor y resentimiento hacia sus padres o cuidadores.*
- *Se sienten rechazados y no amados.*
- *No reciben manifestaciones de afecto por parte de padres o cuidadores.*
- *Perciben el silencio de sus familias frente al comportamiento de sus abusadores.*
- *Algunos son obligados por sus familias o guardan silencio frente a la situación de explotación sexual.*
- *Exteriorizan comportamientos, vocabularios y gestos propios de los adultos.*
- *Falta de orientación y aceptación familiar.*

- *Se desenvuelven en un entorno frustrante.*
- *Son víctimas de maltrato físico, verbal y psicológico.*
- *Algunos provienen de familias con Prostitución materna, padres desconocidos o ausentes.*
- *Predomina la explotación sexual en las niñas.*
- *En el caso de los niños, el factor económico no es un precipitante para la explotación sexual.*
- *La mayoría de las niñas explotadas sexualmente, fueron víctimas de acceso carnal violento.*
- *Inician su vida sexual en Promedio a los 10 años.*
- *El vehículo movilizante para el ingreso al fenómeno de explotación es el hambre.*
- *No tienen claridad acerca de los métodos de protección contra las enfermedades de transmisión sexual.*

Esta investigación logró identificar el perfil del NNA víctima de ESC, y este perfil evidencia inmediatamente las situaciones de vulnerabilidad que se presentan en los hogares de éstos, y propician este tipo de delito. Principalmente los factores económicos y educativos, en un entorno familiar inadecuado.

La investigación “*Modelos de atención implementados por las instituciones que intervienen la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Cartagena de indias año 2006*⁹⁴” establece tres tipos de Explotación:

1. Circunscrita al entorno social inmediato: Dentro de este tipo se encuentran como victimarios los familiares y vecinos. Como factores propiciarios se encuentran; la pobreza y hambre, descuido o complicidad de los padres, complicidad de la comunidad, pandillismo y prevelece de la mujer cabeza de familia. Este tipo de explotación

⁹⁴ Nohora Milena Berrio Crecian. Modelos de atención implementados por las instituciones que intervienen la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Cartagena de indias año 2006. tesis de grado presentado como requisito para optar el título de trabajadora social. Asesora Elda Herazo Dilson. Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Sociales y Educación. Programa de Trabajo Social. Cartagena de Indias. 2007

presenta como características que afecta principalmente a niños más pequeños, los niños no acuden a sitios turísticos o de prostitución.

2. Circunscrita a los circuitos de prostitución: Dentro de este tipo se encuentran como victimarios los usuarios de prostitución y proxenetas (incluye a intermediarios). Como factores propiciarios se encuentran; el haber sido víctima de abuso o explotación en su familia o grupo social inmediato, falta de acciones de control más eficaces, deserción escolar.

Este tipo de explotación presenta como características que los menores de edad están indistintamente “disponibles” junto con mayores que ejercen la prostitución, No necesariamente constituyen una oferta especial.

2. Explotación sexual comercial específica: Dentro de este tipo se encuentran como victimarios abusadores que piden particularmente este tipo de servicio, turistas nacionales y extranjeros, redes de intermediario y proxenetas. Como factores propiciarios se encuentran; los tipos de explotación anteriormente mencionados y la exigencia de redes organizadas. Este tipo de explotación presenta como características que responde a solicitudes específicas donde el costo es mayor, y hay conexiones con redes internacionales.”⁹⁵

Comparar las situaciones de riesgo y las características de esta población con el modelo presentado por la política pública adoptada por el Distrito nos evidenciará si son suficientes los esfuerzos del orden central para regular las dinámicas locales que producen estos problemas. Conociendo las situaciones de vulneración de estos niños, niñas y adolescentes, se hizo necesario el estudio de campo para determinar en qué medida responden dichas políticas públicas adoptadas y si bien entran a proteger unas necesidades cuales son estas y si están de acuerdo a las necesidades expuestas por los que deberían ser los actores en la construcción de la política pública.

Encontramos que de acuerdo a la ley superior ratificada por Colombia e incluida en el ordenamiento nacional, existe un interés en el desarrollo integral

⁹⁵Ibid.

de la infancia y la adolescencia deberá haber así mismo una concordancia con los esfuerzos del Estado para permitir este desarrollo.

Si bien el Estado tiene los desarrollos normativos⁹⁶ y realiza esfuerzos para que exista una política pública⁹⁷ social que haga tangibles dichas protecciones y derechos, también existe la necesidad de que se den las discusiones locales pertinentes para poder exigir e idear mecanismos para que la política pública sea incluyente y responda a las necesidades propias de la ciudad, que se escapen al panorama homogéneo que presenta el Estado colombiano a través de sus políticas y sus programas.

2.4 Modalidades de la explotación infantil⁹⁸

En este acápite se intentan establecer las características de unas prácticas que son Explotación sexual comercial, para luego comparar estas con los hallazgos obtenidos en campo.

Explotación Sexual y Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA), es un concepto que tiene sus inicios en el marco del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de niños, celebrado en Estocolmo en el año de 1996, donde se entra a conceptualizar y a elevar al orden internacional dicha problemática: “La explotación sexual comercial de los niños es una violación fundamental de los derechos del niño. Esta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en dinero o en especie al niño, niña o a una tercera persona o varias. El niño es tratado como objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual de los niños constituye una forma de coerción y violencia

⁹⁶Tratados internacionales, Constitución Nacional, Ley 1098/06, entre otros.

⁹⁷Documentos Conpes 109 y 123, Ley 1098/6, entre otros..

⁹⁸ En esta parte del presente capítulo nos apoyaremos en la Tesis de grado: “La Infancia y la Juventud explotada Sexualmente en Colombia”, presentada por Beatriz Elena di Filippo Echeverry y Ximena Monroy Prada, en la Universidad Javeriana en el año 2002 en la Facultad de Ciencias Jurídicas 2002, dirigida por la Doctora María Cristina Duque Gómez. En esta tesis las autoras desarrollan, de manera teórica las problemáticas de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, de las que se toman los aspectos que son pertinentes para la presente investigación, para aplicarlas a nuestra propia realidad que se complementarán con las experiencias de la investigación que más adelante entraremos a contrastar.

que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud⁹⁹.

En Colombia es la Ley 679 del 2001 la que desarrolla la problemática y propone establecer medidas de protección contra la explotación, la pornografía, el turismo sexual y demás formas de abuso sexual con menores de edad.

Si bien la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes presenta múltiples modalidades, es importante anotar que para lograr la creación de una herramienta que sirva de apoyo, para crear conciencia se deben dejar de lado los juicios de valor a priori, los atavíos religiosos y morales puesto que es un problema real, y es muy difícil establecer cuantos niños se explotan sexualmente en Cartagena, cuántos casos se reportan a la policía, al bienestar familiar, hay que verlo como una oportunidad para encontrar una solución y mejorar unas condiciones sociales, unas necesidades creadas que nos están llevando a esto, porque es determinante que dejemos de lado el tabú de la prostitución infantil, la pornografía infantil, el tráfico de menores, y como todo eso se conecta con el turismo sexual en nuestra ciudad, por el contrario deben ser hablados, deben ser discutidos, deben ser conocidos, para ser incluidos en las agendas políticas para lograr que los actores participes no solo de las problemáticas sino también de la creación del cambio entren a ser protagonistas y se vea su reflejo en políticas públicas sociales incluyentes y que respondan a necesidades sociales propias del distrito.

Así las cosas daremos paso a las modalidades mismas de explotación sexual que se presentan:

2.4.1 Prostitución Infantil

La prostitución es una transacción comercial entre personas que pactan un intercambio de bienes y servicios con el fin de que cada uno de ellos obtenga un beneficio, satisfacer una necesidad; existe aquí una persona que paga por acceder sexualmente a otra a cambio de una retribución económica.

⁹⁹Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, Estocolmo, Suecia. 27-31 de Agosto de 1996. Informe Final.

Si bien este concepto es el de un contrato, es uno que va contra la ley, tiene objeto ilícito y además las voluntades de los menores de edad no podría entrar en los términos contractuales, pues nos damos cuenta de inmediato que es un problema, que es un delito involucrar a infantes. Otra es la concepción que, por medio de engaños se vende la idea que es reforzada por los medios masivos, que participar de este tipo de actos genera aceptación y posicionamiento social, es estar “in” o estar “out”, lo que tanto condiciona las actitudes de los adolescentes que cuentan, hoy día, para su sexualización con abanico de posibilidades que traen los cambios sociales y un mundo de medios masivos que influyen una nueva revolución sexual, cuyos efectos no son predecibles.

En este sentido la prostitución infantil, pensándola únicamente como forma de obtener ingresos, deja por fuera variables muy importantes que explicarían por qué muchos niños y adolescentes están obligados a practicarla. Sin embargo esta actividad, así sea reprochable, está inmersa en un contexto social, con relaciones sociales específicas y con historias individuales que pueden ir desde abusos y maltratos sexuales y familiares hasta altos niveles de esclavitud en donde el niño o niña es una herramienta de producción, ya sea de sus padres o de terceros con, o sin el consentimiento de los padres.

Nohora Escobar Segura en su ensayo “¿Abuso sexual o trabajo?: los y las menores en prostitución”¹⁰⁰, plantea claramente que “la prostitución infantil conlleva no solamente una pareja sexual desigual en edad cronológicamente hablando, por cuanto uno de los sujetos carece del desarrollo necesario para asumir con responsabilidad y determinarse como sujeto social que lo habilite para ejercer su vida con las consecuencias de su proceder, de conformidad con los parámetros establecidos por su entorno”. Hasta ahí no encontraríamos ninguna diferencia si se aplicara a parejas con grandes diferencias de edad, pero es determinante para este caso, que ésta es una transacción entre personas con niveles de poder dispares, lo que conlleva a una desigual capacidad de negociación.¹⁰¹

¹⁰⁰ ¿Abuso sexual o trabajo?: los y las menores en prostitución., Un nuevo siglo sin trabajo infantil, memorias -Seminario Latinoamericano, Bogotá, IPEC-OIT e ICBF, 1998, pp. 272-279.

¹⁰¹ SEGURA ESCOBAR, Nohora. La Prostitución Infantil y la Educación en Colombia. UNESCO. Bogotá, 1992

Luz Stella Cárdenas, la directora y fundadora de la Fundación Renacer considera que la prostitución se agrava cuando “(...) se impone de manera violenta sobre un ser, quien por sus condiciones de baja o nula escolaridad y por sus múltiples carencias y privaciones subjetivas adolece de los recursos para optar consciente y libremente entre alternativas deliberadas”¹⁰². A esta situación hay que agregarle el hecho de estar implicado un menor que tiene poca o ninguna capacidad para tomar decisiones, puesto que por la edad, madurez y educación no puede vislumbrar las posibles alternativas o las consecuencias de su decisión.

Frente a esta situación en la cumbre realizada en Estocolmo, se intenta un cambio en la denominación, dejando atrás el concepto de prostitución infantil y avanzando el concepto de *explotación sexual de menores de edad*, que refleja la realidad y sus problemáticas, puesto que no existe en los menores la libre determinación para su ejercicio, teniendo en cuenta que se nutre de causas ajenas al libre consentimiento por emanar de un irregular entorno familiar, social y económico. Di Filippo Echeverry y Monroy Prada¹⁰³ muestran que la intervención de los factores externos como los medios masivos van generando unos parámetros con los cuales la infancia debe identificarse para hacerse participe de un grupo, ser reconocidos y aceptados, y ven un mundo de lo que está bien y está mal, lejos de los valores que desde la institucionalidad intentamos recuperar, donde la subcultura de la prostitución, los pimps, el perreo, el sandungeo, las drogas y el sexo son factores de inclusión, especialmente en una sociedad en donde el turismo es atraído por estos estereotipos de la “buena vida”.

Otro de los factores a tener en cuenta en esta modalidad de explotación infantil son las consecuencias y secuelas que serán múltiples y podrán ser nefastas, tanto en su desarrollo emocional como para su salud física (riesgos de

¹⁰²CARDENAS, Stella. Aproximaciones a la comprensión de la problemática del menos vinculado a la prostitución. Seminario Latinoamericano: Hacia un nuevo siglo sin trabajo infantil ICBF.

¹⁰³ Tesis de grado: “La Infancia y la Juventud explotada Sexualmente en Colombia”, presentada por Beatriz Elena di Filippo Echeverry y Ximena Monroy Prada, en la Universidad Javeriana en el año 2002 en la Facultad de Ciencias Jurídicas 2002, dirigida por la Doctora María Cristina Duque Gómez

enfermedades venéreas, hepatitis B, síndrome de inmunodeficiencia (VIH), como de las mentales¹⁰⁴.

Los equipos interdisciplinarios logran atender al niño, niña y adolescente que entre en un proceso de protección, pero debemos preguntarnos ¿hasta dónde llega la resiliencia, la capacidad de resistir el abuso de los niños y niñas? Que seguramente no será igual para aquel que no se siente vulnerado porque ha creído en la publicidad, o ha sido engañado hasta ser convertido en objeto, o ha sido esclavizado y su autoestima ha sido destrozada una y otra vez; o en el peor de los casos han quedado las marcas que ningún equipo asistencial podrá quitarle como lo es un VIH SIDA, o alguno de los tipos de hepatitis o sífilis que no pueden ser curados.

Esta podría ser la principal problemática en el distrito, y va de la mano con el turismo sexual.

2.4.2 Turismo Sexual

Es un fenómeno que se incrementa y se fortalece con la intención y la idea de convertir una ciudad en un centro turístico, generando condiciones que permiten y facilitan su ocurrencia, para hacer más atractivo el destino.

El turismo sexual es una forma de turismo donde el fin o el propósito del viaje es el de tener relaciones sexuales. Dependiendo del tipo de turista se tendrá como primer objetivo el contactarse con prostitutas pero también puede darse con el ánimo de tener relaciones con los nativos o con otros turistas, sin

¹⁰⁴“Los psicólogos sexuales estudiosos del desarrollo sexual del niño han detectado la diferencia que existe entre el interés sexual del adulto, debido al significado erótico de la sexualidad, que se adquiere como parte de un proceso de crecimiento, diferenciación y desarrollo fisiológico, psicológico y biológico; y para el menor cuyo proceso de desarrollo se considera como normal, el interés sexual se limita a actos lúdicos, e imitativos por ser un mundo de vivencias infantiles, lo cual va en contradicción con el comportamiento sexual del menor prostituido cuyos valores y conductas se encuentran supeditadas a lo meramente genital y totalmente desvinculadas con situaciones que pueden desarrollarse en aspectos de la vida del ser humano e inherentes a las relaciones basadas en sentimientos, lazos de afectos y respeto por la sexualidad del otro como persona y como parte de una pareja. Sin la oportuna intervención interdisciplinaria necesaria el menor prostituido generará en su edad adulta comportamientos sexuales descontrolados y marginales, que lo dificultará para acceder a un cambio en su vida social o construir un entorno familiar normal por cuanto se tendencia se encamina a repetir y perpetuar sus historias de abusos y maltratos.”

importar edades o sexo. En este momento es una realidad a lo largo y ancho del mundo, sin importar edades, si son infantes o adolescente o adultos, si son hombres o mujeres, que han sido arrastrados a actividades turísticas que involucran prostituirse, ser acompañantes temporales o casuales en infinidad de modalidades que solo se limitan por el dinero del interesado.

Entre las causas que podemos enumerar que incentivan o facilitan el turismo sexual en una región o un país, más que en otro encontramos las siguientes:

4. Las situaciones de necesidad en que se encuentran los locales.
5. La flexibilidad o tolerancia de las autoridades o leyes de sitio destino, y en ocasiones una edad de consentimiento inferior.
6. La baja tasa de procesados extranjeros frente a este tipo de delitos - Impunidad.
7. Facilidades económicas, diferentes valores de divisas.
8. La poca protección y/o regulación frente a este tipo de actividades
9. Los atractivos especiales de los grupos étnicos propios de la zona.
10. La idea de los paraísos tropicales con gente más “caliente” (mayor sexualización en el imaginario de los demandantes).

Cuando se hace referencia a un turismo sexual infantil implica que turistas adultos, ya sea de procedencia nacional o extranjera, exploten sexualmente a menores de edad mediante una prestación económica u otro incentivo, el simple engaño o el aprovechamiento de sus condiciones sobre el menor de edad. Estamos hablando de adultos que en sus viajes de placer tienen relaciones sexuales con menores de edad a sabiendas que son menores.

Si bien se hizo referencia a que las situaciones económicas entran en gran número a determinar la situación de los habitantes de los países afectados, los cuales son explotados por quienes incitan este tipo de delitos. Por ello quienes se enriquecen y sacan provecho de estas situaciones para entrar en el mercado de la explotación sexual, es en los países en donde existiendo la demanda se presentará ofreciendo una oferta mayor que maximizará la cantidad posible de opciones para tener la mejor ganancia. Como en esta actividad ilícita todo tiene un precio, todo se vende, se facilita cuando los entornos de pobreza facilitan aún más este tipo de turismo, y de refuerza cuando se empieza a vender dicho destino turístico con esta expresa finalidad.

Sin importar de donde provengan los turistas, existe una gran diferencia entre quien demanda y quien ofrece, no es una negociación como lo mencionamos en delitos anteriores, no existe justificación alguna en el posible consentimiento por parte de las víctimas, no es negociable; si bien es cierto que no podemos y no debemos confundir al delincuente con alguien que se equivoca con justa causa, tampoco debemos escudarnos en ello para intentar defender a un evidente delincuente.

Es este uno de los grandes puntos débiles del discurso de los gobernantes, no existe una aceptación de ésta problemática, lo que implica que no se logra establecer una acción preventiva puesto que no se considera que los turistas vengan con este tipo de fin a la ciudad.

Por otro lado, la administración ha aceptado la existencia de la ESCNNA “durante viajes”, es decir, cuando el objeto del viaje no es el encuentro sexual, más éste se presenta, un accidente.

2.4.3 Pornografía Infantil

Entender que la pornografía es un concepto que va variando, se va transformando en la medida en que nos hacemos tolerantes a lo explícito. En principio la pornografía se entendería como todos los materiales, sin importar el tipo de modo de expresión que se use, que representen actos sexuales con el fin de provocar la excitación sexual del receptor, desde un inicio se hacen cruzadas en pro de la tolerancia, se crean clasificaciones. Pero ha variado tanto que se reclama tolerancia; así lo erótico, lo soft, lo artístico y todo lo que logremos encasillar en estos tipos de expresión, no será pornografía.

Este tipo de ESC podría presentarse y no relacionarse directamente con la explotación en cuanto Distrito Turístico.

Las organizaciones internacionales como INTERPOL, las ONG, UNICEF y las organizaciones nacionales que responden a las necesidades y requerimientos internacionales, entran a coordinar esfuerzos en estos nuevos espacios donde la ley es difusa, donde lo transnacional se convierte en un obstáculo para unos y una ventaja para otros. Así los espacios virtuales, las tarjetas de crédito virtuales (e-cards) y muchas otras posibilidades tecnológicas

protegen a los posibles compradores, a quienes demandan dichos servicios; existen muchas facilidades para este comercio.

Como se estableció el objeto de estudio son los menores de edad, personas que no pueden autoregularse, no pueden decidir por sí solas y menos en este tipo de actividades pues si bien son ilícitas, no hay autorización de nadie que ratifique dichas decisiones, los derechos mínimos de los niños, niñas y adolescentes que deben ser protegidos por todos, puesto que entendemos que ellos no están en la capacidad de exigirlos por sí mismos.

Se clasifica ésta práctica, estableciendo diferentes modos de vulneración y diferentes tipos de explotación, así:

Primero la pornografía infantil visual y directa, donde la actividad principal de los menores es la realización de diferentes prácticas sexuales a través de videos y revistas, siendo estos actos sexuales pornográficos, explotación directa, participación de todo un equipo detrás de la misma que permite la circulación de las publicaciones. Pero, su realización y producción se hace de una manera muy simple, sin generar riesgos y con bajos costos, lejos del alcance de cualquier tipo de autoridad, o de personas que puedan denunciarlos.

Es importante destacar que los estudios anteriores tienen gran influencia en países europeos, en donde las condiciones de vida y las protecciones a los ciudadanos son garantizadas, lo que no sucede en los países asiáticos. Esta situación crece con la indiferencia con que las personas la tratan, pues tenemos que reconocer que no es solo un atentado contra las buenas costumbres y la moral, ni solo una forma de explotación: es un atentado contra la inocencia pues un menor no dejara de serlo a los ojos de nadie, lo que no es negociable y debe ser reprochado en todo momento.

En segundo lugar la pornografía indirecta, la que por no estar ligada a publicaciones o sujeta a edición y además es clandestina, se confunde con el nudismo;

En tercer lugar la pornografía escrita, la cual es una forma alternativa que tiene dos grandes aristas, una que muchas veces el “joven” es de edad indeterminada y no se puede detectar si hablamos de un menor de edad o no, si bien detectarla y detenerla tiene muchas dificultades al mismo tiempo el lector desprevenido no notará la diferencia entre un acto entre una pareja novata y una pareja menor

de edad, no tendrá en muchos casos la malicia de quien accede a estas historias conociendo un poco más. En estos negocios clandestinos se usan subterfugios manifestando una malicia propia; lo más grave es que por esta línea difusa aumenta la tolerancia a eventos agresivos y de explotación sin siquiera saberlo, al no notar que estamos frente al relato de una violación de un menor y no frente a un juego sexual de una pareja adulta. Lo que muestra que no existe una manera objetiva de determinar si una historia en la cual no son descritos todos los detalles de los personajes, es una historia pornográfica o un relato de explotación sexual, como todas estas modalidades incitan a hacerse partícipes de los mismos abusos; así esta ambigüedad tendrá la dificultad de determinar si es o no infantil lo que permite ir socavando nuestros inconscientes.

En cuarto y último lugar un modo que se ha ido potenciando con el avance de la tecnología y los grandes accesos a las mismas de manera global, estaremos así frente a dos grandes medios de comunicación por un lado el teléfono y las líneas calientes o las conversaciones directas con menores con o sin intermediarios y por otro lado los espacios virtuales, espacios que como decíamos anteriormente facilitan de manera increíble este tipo de explotación, permiten el acceso directo, el contacto directo entre niños y adultos.

Surgen preguntas frente a estas situaciones de riesgo: ¿cuántos padres son responsables de los espacios en los que sus hijos “juegan” en el computador? La globalización les permite a estos criminales tener acceso directo a sus víctimas sin ningún tipo de protección, ¿Quién no tiene una cámara en el computador de su casa? ¿Quién no usa el Facebook? La cultura exhibicionista donde vivimos donde documentamos lo que hacemos le contamos y mostramos todo a todos, es un enemigo terrible para las ausencias de los padres.

Mientras estos modos de vulneración se desarrollan y se siguen presentando aparecen otros agravantes, otros espacios como las historietas, siendo estas comics o mangas, los cuales a través de los dibujos y con unas escenas fuertes, tienen como principal efecto causar un impacto en los lectores, llegando a utilizar y a describir situaciones de contenido sexual o que incitan al mismo de manera muy directa. En estas historietas, que incluso han sido clasificadas para mayores de edad por sus contenidos, y que muchas veces tienen a menores de edad como personajes centrales o partícipes de estas situaciones, es muy fácil que estas escenas superen a las grabadas en películas, puesto que solo se limitan por la imaginación del dibujante, muchas veces estos menores de edad no son

identificados como tales, sus cuerpos esculturales nos harían creer que son mayores, curvas definidas, voluptuosas y seductoras figuras ocultan las edades de los menores.

Se va generando cierta tolerancia, va dejando la chispa de la duda, del interés, de la curiosidad; muchas personas que leen estas historias, estas novelas gráficas no logran percibir o dejan completamente de lado lo que leyeron en la primera página o en la descripción del personaje, el hecho de ser un niño o un adolescente, muchas de estas historias son de jóvenes de 14 o 16 años, menores con múltiples problemas involucrados en historias fantásticas y de repente se enfrentan a situaciones de alto contenido sexual y el lector omite, olvida o simplemente no reacciona de ninguna manera frente a esta escena sexual entre dos infantes o un niño o niña haciendo pareja con un adulto, esto dentro de revistas de amplia circulación y que no tienen ningún veto, mientras existen otras con contenidos más explícitos que por ser vigiladas y estar en la mira de las autoridades simplemente omiten los detalles de los personajes, que muchas veces aparecen con uniformes de colegios; existe una delgada línea que debe ser vigilada.

Antes de cerrar esta modalidad se deberá hacer hincapié en el mayor medio masivo de comunicación que se ha posicionado en los últimos años, el internet, donde encontraremos miles y miles de páginas pornográficas, gratis, pagas, montadas por profesionales o por los propios actores, en el caso estudiado los niños, niñas y adolescentes, páginas de chismes, de fotos, infinidad de posibilidades y ningún control sobre contenidos, son muy pocas las que tienen control sobre contenidos, y sin incontables las que ofrecen fotos de jóvenes de los cuales determinar la edad es imposible para el ojo lego, y en otros casos parecería evidente que son menores de edad, pero al ser muchos de estos sitios montados por particulares, como son el caso de los *blogs*, el contenido es completamente anónimo y por la existencia de tantos es fácil suponer que no existe suficiente personal para que se investiguen cada uno de estos casos, por ende, se hace importante de nuevo que el público que accede a esta información tenga conciencia y logre convertirse en un “consumidor” activo de la información que se encuentra en la red, que denuncie, que se haga participe en el proceso, el problema no es de las autoridades únicamente, no es únicamente su responsabilidad encontrar, investigar y procesar cada caso, no podemos dejar de lado nuestra responsabilidad en estos asuntos de vital importancia, si

bien es cierto que los controles son casi imposibles sobre estas oleadas de información, de fotos, de videos que son gratis y de acceso a todo el mundo que los busque y que muchas veces han sido subidos a la red por sus autores como un logro, incluso cuando estos son menores de edad por seguir la moda, por esa búsqueda de la aceptación; solo estamos cayendo en el juego de los delinquentes detrás de esto, de quienes buscan satisfacer sus necesidades, sus apetitos aprovechando esta ingenuidad, esta ignorancia; conociendo todo esto debemos, cada uno, aportar nuestro grano de arena.¹⁰⁵

En el 2010 se fortalecen los espacios de *web cam*, los shows en vivo, un nuevo espacio por intentar controlar ha aparecido.

En la obra “La otra cara de la prostitución” de Guillermo Canovas¹⁰⁶ el concepto de lo pornográfico, haciendo referencia a todo lo captado por la vista, pero también existe lo auditivo, historias, grabaciones, no solo las fotos, videos, libros, historietas harán parte de este abanico; mientras estas manifestaciones pongan de relieve una alusión directa e intencionada a actos sexuales, en nuestro caso donde participen menores de edad y que sean utilizados medios masivos de comunicación para dicha explotación.

2.5 Conclusiones

Las causas y motivos de estas explotaciones son múltiples, los niños, niñas y adolescentes son usados indiscriminadamente para cumplir deseos, necesidades, intereses de unos adultos incapaces de protegerlos como deberían.

¹⁰⁵<http://www.guiainfantil.com/1435/pornografia-infantil-en-internet-entrevista-con-miguel-comin.html> - dialogo con los menores, como informar a los niños del contenido y los espacios del internet.

<http://www.delitosinformaticos.com/10/2007/delitos/pornografia-infantil/pornografia-infantil-e-internet-una-problematika-social>

<http://www.uoc.edu/in3/dt/20056/>

http://www.nikkoryukai.org.co/dmdocuments/PornografiaInfantil_DrLondono.pdf

http://www.iin.oea.org/proy_trafico_ninos_internet/iintpi/pronog.paraguay.pdf

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/l3_3116_es.htm

¹⁰⁶ Citado por Beatriz Elena di Filippo Echeverry y Ximena Monroy Prada, en la Universidad Javeriana en el año 2002 en la Facultad de Ciencias Jurídicas.

Encontrar las causas se hace quimérico, ya que no solo vemos lo arrojado por las investigaciones de Renacer, de la Universidad de Cartagena y del ICBF, sino también lo que parecería además la simple depravación.

Existe la problemática de la sistematización de datos,

Tabla 11

Entre los años 2011 y 2013, el reporte nacional de NNA víctimas de explotación sexual que ingresaron al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos⁵⁹ (PARD) fue de 413 casos, distribuidos de la siguiente manera:

MOTIVO DE INGRESO	2011	2012	2013
Pornografía	2	52	72
Prostitución	14	16	157
Total General	16	168	229

El mayor número de víctimas (346) corresponde al género femenino mientras que hubo 67 víctimas del género masculino. Sin embargo, no existe una desagregación de estas cifras según la orientación sexual. En cuanto a diferenciación de etnias, solo se hace referencia a la comunidad indígena.

Fuente: Reporte RENACER 2015

De acuerdo al reporte de RENACER, existe un “subregistro de casos ocasionado por las dificultades en la identificación y tipificación de los casos y por la clandestinidad en que ocurren los hechos también se encuentran discrepancias en las estadísticas que manejan las mismas entidades”.

Se logra observar en la tabla, la existencia o el reporte de NNA que ingresó al PARAD entre los años 2011 y 2013, se muestra un total de 413 víctimas.

“Sin embargo, en la publicación “Análisis de la situación de Explotación Sexual Comercial en Colombia” del ICBF (mismo organismo que brindó la información anterior), el Observatorio del Bienestar de la Niñez afirma que, en

ese mismo período y por el mismo motivo, ingresaron al PARD 2.135 niños o niñas víctimas”¹⁰⁷

Se resalta que en el informe se muestra que en la Regional Bolívar del ICBF, se incluyeron en el PARD 28 casos de estos 413.

La idea de inclusión en procesos productivos, de una adecuada o más justa redistribución o el evitar las fugas de capital no parecen suficientes para evitar estas problemáticas, frente a las cuales existen campañas de concientización, esfuerzos varios por empoderamiento de los NNA, se hace necesaria una política pública completa, no permisiva, no negociable, donde se cubran los diferentes aspectos de esta problemática, donde se articulen, de manera adecuada los esfuerzos públicos y privados.

Las salidas de campo arrojan la fuerte zona que se ha establecido entre la Plaza de la Aduana y la Plaza Simón Bolívar del centro de la ciudad, donde existen grandes prostíbulos, unos con habitaciones propias otros no, y esquinas donde se han establecido jóvenes, travestis, y mujeres en busca de clientes, además pululan los proxenetas que ofrecen todo lo que a ellos les parece que cada posible cliente pudiese necesitar, desde drogas y apartamentos hasta pedidos especiales para complacer los “paladares” más exigentes. En esta zona se encuentran múltiples opciones, intereses y precios desde 20 mil hasta 250 mil (de haber más caros no fue ofrecido en las calles), todo en las calles, en frente de todos, en frente de la Alcaldía, *donde nadie los ve*.

Las políticas públicas actuales presentan el intento de universalización frente a la potestad de territorialización que tienen los entes territoriales, dejando poco espacio para las necesidades sociales específicas frente a las respuestas estatales universalizantes.

Las necesidades básicas, las construidas, las comunicativamente generadas, legitimadas, las necesidades que permiten una completa interacción con el grupo social como los principios de exclusión entran a afectar, y aún más, en

¹⁰⁷ RENACER, 2015

una ciudad con la intención cosmopolita, la ciudad abierta a todos y con espacios globalizados, y globalizantes para sus nativos, donde todos empezamos a ser miembros de una comunidad y debemos cumplir con unos requisitos, hacernos partes del sistema, hacernos partícipes de la razón del sistema, y claro, si no se llenan las expectativas, si no se cumple con unos mínimos, no es posible participar de sus procesos.

La falta de espacios estatales generan o propician ese caldo de cultivo que se encuentra en Cartagena, donde podrán presentarse múltiples flagelos contra los diferentes grupos sociales que serán quienes más fácilmente y por necesidad entraran en estas problemáticas terribles, en realidades que deforman al ser humano, que no le permiten desarrollarse, incluso cuando por ello entran en estas dinámicas.

Los documentos CONPES, incluyen las políticas públicas sociales, en el nivel nacional, en el nivel internacional un llamado de atención para responder a estas situaciones de explotación sobre niños, niñas y adolescentes, existe la vocación a responder a estas necesidades, a estas problemáticas. El Estado responde a estos problemas con las instituciones que tiene dispuestas para ello, en el ejercicio de la administración, de la autonomía, deberá existir un esfuerzo por convertir esa política pública universal, emanada de un interés general, en la herramienta para responder a las necesidades particulares de cada ente territorial, donde se encuentren los colombianos para quienes se formuló una política central, una política incluyente, pero que deja las situaciones específicas de lado, dejando dicha obligación a la territorialización presentada por Planeación Nacional, donde cada quien responderá en coordinación con la política del orden central a sus problemáticas específicas, a sus necesidades sociales.

Caracterizada la población y las situaciones de vulnerabilidad que propician la ESCNNA en el Distrito Turístico de Cartagena de Indias, identificamos cuales son las problemáticas sociales, a las que se debe apuntar, a las que deben responder las políticas públicas.

Se observa que la Grafica IV de niños y niñas escolarizados, identificados por el grupo de investigación Demosophia¹⁰⁸, establecen una situación de riesgo, que luego observamos aparece también en el estudio del 2004, del ICBF, con el ítem, niños y niñas fuera del sistema escolar¹⁰⁹, se evidencia que la escolarización es un factor que se debe potenciar, que todos los NNA tengan acceso a educación.

Otro factor determinante que va vinculado al tema de escolaridad, es la situación económica existente en sus hogares, que entra a marcar y limitar las posibilidades escolares del NNA.

¹⁰⁸ DEMOSOPHIA. Línea base, determinación social económica y demográfica de infantes (niños, niñas) y jóvenes en condiciones de explotación laboral en el distrito de Cartagena de indias, durante el año 2011. Universidad de San Buenaventura Seccional Cartagena. Facultad de derecho y ciencias políticas - Secretaría de participación y desarrollo social, Alcaldía del distrito de Cartagena de indias. 2013

¹⁰⁹ FUNDACIÓN RENACER, ICBF REGIONAL BOLÍVAR, UNIVERSIDAD DE CARTAGENA. Caracterización de la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) en la ciudad de Cartagena de Indias. 2004.

3. La Política Pública de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en el Distrito de Cartagena

3.1 Introducción

Aplicando un enfoque de derechos a la dicotomía protección integral para niños, niñas y adolescentes y realidad social; se analizaron los Planes de Desarrollo, las entidades participes y su crecimiento en el tiempo de la presente investigación, los factores que acrecientan esa problemática social, la poca información o el desatino de la misma, la falta de precisión o publicidad, luego un análisis del *deber ser*, de lo netamente Estatal y las críticas a esta posición, y a partir de estos, conclusiones que establezcan desde donde es necesario el ejercicio real de la creación de políticas públicas sociales que sean incluyentes y respondan a unas necesidades del Distrito Histórico y Turístico.

Para este capítulo se analizaron los Planes de Desarrollo de los periodos 2006-2007, en dicho periodo fue alcalde Nicolás Curi, luego en el periodo 2008-2011, con la alcaldesa Judith Pinedo, en ambos periodos hubo escándalos mediáticos, como fue el caso Pirry y el de Dania¹¹⁰, respectivamente.

Posterior a ello, la alcaldía del Distrito vio interrumpida la administración por los problemas de salud del Alcalde Campo Elías Terán, luego el Alcalde designado fue Carlos Otero Gerdts, esta inestabilidad en la administración ha impedido establecer una agenda política, que ahora puede mostrar el Plan “Ahora Si Cartagena”, del periodo del mandatario Dionisio Vélez. Estos últimos Planes de Desarrollo, desde el periodo Terán, lograron negociar con el Consejo Distrital de Cartagena, la institucionalización del Plan de Emergencia Social¹¹¹ (PES).

¹¹⁰ Trabajadora sexual que se hizo famosa por escandalo donde participaban agentes del servicio secreto norteamericano en el marco de la VI Cumbre de las Americas, año 2012.

¹¹¹ Aparece una pregunta frente a lo que ocurre con los nuevos programas de gobierno, frente a la tendencia iniciada por Judith Pinedo, “la maríamulata”, crear un segundo texto donde se contengan partes del proyecto de gobierno, que ocurre con esos “anexos” del Plan de Desarrollo, ¿Es exigible el Proyecto de Emergencia Social (PES) como lo son las propuestas consagradas en el programa por el que se votó?

Así las cosas, dirigían la administración local desde la Alcaldía Mayor y proponentes de las guías para los Planes de Desarrollo:

- Nicolás Curi Vergara: 8 de diciembre de 2005 - 31 de diciembre de 2007
- Judith Pinedo Flórez: 1 de enero de 2008 - 31 de diciembre de 2011
- Campo Elías Terán Dix: 1 de enero de 2012 - 14 de noviembre de 2012
- Carlos Otero Gerds: 14 de noviembre de 2012 - 21 de julio de 2013 (designado por el presidente Juan Manuel Santos mediante decreto 2327 debido al estado de salud y posterior fallecimiento del titular Campo Elías Terán Dix).
- Dionisio Vélez: 22 de julio de 2013 – 2015

En el presente capítulo se presentan las diferentes observaciones, como técnica de recolección de información, utilizadas para responder a nuestro objetivo, conociendo de forma directa el objeto de estudio y su medio, permitiéndonos describir y analizar situaciones sobre la realidad analizada.

Dichas observaciones fueron directas o por intermediación, donde recibió el apoyo de las estudiantes de año social de la Universidad de Cartagena, quienes participaron de talleres donde se socializó y tanto el objeto de estudio como el marco teórico del mismo, así bien, con las herramientas y el conocimiento necesario, participaron de la investigación trabajando directamente con las comunidades e instituciones.

3.2 Planes de Desarrollo Distrital

En el periodo objeto del estudio, 2006 – 2014, Cartagena tuvo cuatro (4) alcaldes, y un reemplazo, que como es necesario, plasmaron sus proyectos, programas y lineamientos en unos Planes de Desarrollo, así las cosas se analizan estos para determinar el nivel de coordinación que tienen con los políticas de orden nacional, territorialización, según lo establecido en las cartillas del Estado en “Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio guía para los alcaldes”¹¹², sin llegar al planteamiento de tener una política

¹¹² DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de la Protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio guía para los alcaldes. 2007.

propia derivada y correlacionada en el ejercicio de las autonomías del sector descentralizado. Se determinará la injerencia de las problemáticas de la infancia y los intereses turísticos para poder esclarecer este panorama que se presenta y como este ha marcado los desarrollos de políticas públicas locales.

3.2.1 “Cartagena: ¡como siempre, nuestro compromiso!”

Es el Plan de Desarrollo del periodo 2005-2007, Nicolás Curi, un documento técnico, el documento cumple los requisitos de ley, y encontramos el factor infancia:

3.2.1.1 Infancia

Recordemos que ese año (2004) se encontraba en curso un nuevo proyecto de reforma del Código del Menor, este programa de gobierno, que respondía entonces a esta “tendencia” y es así como en algún punto de uno de los ejes transversales se habla de la niñez, no especifica qué población, no se refleja en ningún momento las situaciones que vulneran los derechos de esta infancia en el Distrito de Cartagena de Indias. La infancia es entonces “un eje transversal”, pero no es tocado por los programas o proyectos.

A lo largo del plan se evidencia como única vulneración la violencia intrafamiliar, paralelo al esfuerzo que hacen el distrito y el nivel central, por medio de las Defensorías de Familia y las Comisarias de Familia, tratando esta problemática y los delitos sexuales, pero en este plan se encuentran programas para el apoyo de la violencia intrafamiliar, dejando aun de lado los delitos sexuales.

Aparece en este Plan la Estrategia N° 4 que refleja la perspectiva de género, de grupos vulnerables y erradicación de violencia sexual contra “niñ@s y adolescentes”, un intento de avance o actualización del plan y reivindicaciones del momento se visibiliza que las metas planteadas y los objetivos no concuerdan, ¿qué pasa con la relación causa y efecto? Los pocos objetivos acordes con alguno de estos temas se desprenderán de los progresos previos a esta Alcaldía como lo es la creación del Observatorio de la Infancia.

Nicolás Curi, negó incluso las situaciones de explotación de la infancia en la ciudad en los momentos en que fue encarado por un presentador de televisión – asevera con vehemencia en la televisión nacional que en Cartagena no hay prostitución-, este discurso oficial, esta posición política se refleja en la invisibilización dada por el plan de desarrollo adoptado en su periodo.

3.2.2 “Por una sola Cartagena”

El Plan de Desarrollo Distrital para el periodo 2008 – 2011, periodo en el cual era alcaldesa de la ciudad Judith Pinedo, donde los factores sociales fueron postergados para desarrollarse en un texto independiente, el Plan de Emergencia Social: Pedro Romero (PES), cuyo propósito principal fue fomentar la integración social y el reconocimiento de diversos actores sociales, de género y edades, con lo cual se aspiraba a incorporar a la niñez. Una inquietud referente al tema administrativo y constitucional debe surgir en este momento y es la exigibilidad de dicha adenda a las propuestas programáticas, por su naturaleza.

3.2.2.1 Infancia

Este pan de Desarrollo de la entonces alcaldesa Pinedo es posterior al nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia, es posterior al Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes – ESCNNA, está en otro momento de las reivindicaciones sociales en Colombia.

El programa se muestra desde un principio “incluyente”, pero es solo el artículo, puesto que la transversalidad, una vez más, no logra entrar en contacto, articularse con ningún otro eje.

“Artículo 2: Visión: Por una sola Cartagena construida colectivamente con igualdad para todos y todas, incluidos niñas, niños, adolescentes y jóvenes”

Este plan que tiene esta visión, muy parecida al eje transversal del plan de desarrollo anterior, y más allá de la presentación y los artículos introductorios no ahondan, lo transversal debería reflejarse en programas, proyectos, metas, objetivos y en presupuesto. No lo hace.

Se identifica algo parecido, en los *Indicadores VII. Dinámica Familiar*, encontraremos el No 24 “*Nº de Familias que acceden a información y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual 2.300 (línea de base) – 45.000 (objetivo del cuatrienio)*”; dichos datos no están referenciados, pero si es claro que son bastante ambiciosos en pensar que podrán incrementar en casi veinte (20) veces cuando la inversión para esto es casi nula mientras se hable de “información y detección temprana, atención y recuperación” se hace referencia, o que se estén contando o se espere contar con los datos que sumará CAIVAS y CAVIF, centros de atención de la Fiscalía General de la Nación, para engordar las cifras locales con inversión nacional.

El último espacio, el plan termina con la participación de los infantes en este plan de desarrollo es el de señalamiento de vías. La participación de los NNA en las obligaciones del distrito.

El Plan de Desarrollo Distrital, del periodo de la alcaldesa Judith Pinedo nos propone “Promoción del codesarrollo y la Responsabilidad Social empresarial para la superación de la pobreza y el desarrollo humano” siendo esto presentado como una canalización de recursos adecuada y positiva desde todo punto de vista.

3.3 Crecimiento de las Entidades Locales

Ha habido un incremento considerable de cupos, de rotación, de cobertura e inversión, estamos hablando de cambios dados en el lapso mismo de la investigación, para enero de 2008 ICBF tenía contratados catorce (14) cupos, para finales de 2010 se habían convertido en treinta (30) cupos y además la Fundación Renacer ha abierto dos (2) centros ambulatorios y ha contratado personal, de nuevo reconociendo el esfuerzo increíble que hace como abanderado en la ciudad de prevenir, diagnóstico y tratamiento para casos de explotación sexual de menores de edad.¹¹³

¹¹³ Datos de la entrevista realizada a Cassandra Protzkar, Trabajadora Social de Renacer

Se destaca la participación de la ONG CISP Comitato Internazionale per Lo Sviluppo dei Popoli, de origen italiano que está trabajando con la población de La Boquilla, trabajan formación, prevención y diagnóstico, hacen un primer intento por conformar equipos interdisciplinarios para atender a esta población, recordando en todo momento que es difícil realizar dicha intervención. Como ya se ha establecido, las ONG que intentan o han intentado asentarse en la ciudad han padecido la difícil situación de la misma, tanto social como económica. La creación de eslabones interinstitucionales fortalece y permite la estabilidad en este medio, así esta ONG ha empezado a colaborar desde 2009 con la Universidad San Buenaventura.

Otro aspecto importante es analizar los alcances de COTELCO, Asociación Hotelera y Turística de Colombia, viendo entonces esta misma con otros ojos, no como la creadora de espacios de discusión, no como quienes sientan los mínimos en las cadenas hoteleras sino como los que se acogen a los paquetes de beneficios de la responsabilidad social. La observación de las instalaciones de estos hoteles arroja que si tienen pequeños avisos que instan a no ingresar con menores de edad a las alcobas, no existen mayores medidas que las identificaciones pedidas por el portero al momento de registrarse.

Con la Corresponsabilidad viene la necesidad de acompañamientos a las redadas, allanamientos y las brigadas que se hacen en la ciudad para identificar y retirar menores de sitios donde se practique la prostitución, casas de citas, casas de lenocinio, lo que implica que necesitaremos a múltiples instancias reunidas para poder hacer una redada legal, alcaldía, ICBF, Guardia Civil, Personerías, y la lista continua logrando hacer casi imposible que estas redadas se den. Solo las instituciones o las ONG están haciendo estas visitas, se usa el término puesto que ya no está presente la fuerza coercitiva del Estado, no se pueden retirar los niños, niñas y adolescentes en estas, puesto que se necesitará de la intervención de múltiples instancias como lo es ahora la Policía de Infancia y Adolescencia¹¹⁴.

¹¹⁴ Se participó de 3 congregaciones en horas de la noche en la plaza de la Aduana para visitar dichos sitios en busca de NNA, solo 1 fue posible. El tiempo para estar listos fue demasiado, se inició tarde, solo se visitaron 2 sitios en el sector del centro amurallado. No se encontraron casos de ESCNNA.

Por otro lado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Convenio 182 desarrollará la erradicación de formas inhumanas de trabajo infantil como es el caso de la esclavitud, tráfico de niños y de la ESCNNA, la organización ve todos estos como crímenes contra la población infantil, como mencionamos en la etapa inicial.

3.4 Problemática Social: Aceptación y poca información

En la página web de UNICEF (datos de Fundación Renacer e ICBF) se evidencian 1.500 casos de explotación sexual comercial en Cartagena, pero estos datos deben ser imprecisos para 1997 – ya se hablaba de los 35 mil casos en Colombia, misma cifra que se manejaba para el 2007, teniendo en cuenta incluso los estudios que realizaron el ICBF y Renacer en el año 2004, se hace notorio un problema en la cuantificación, si bien tenemos que para el año 2005 la población de la ciudad estaba estimada en 895.400 habitantes (Censo DANE 2005) 1.500 casos es o debería ser una cifra alarmante.

Existiendo datos, poco conocidos, que deben ser visibilizados, debe haber un esfuerzo para su divulgación, para poder luego pensar en sensibilización y en prevención, pero el primer paso es reconocer la existencia de este mal.

Un problema a reconocer en la ciudad es la invisibilización de dicha problemática, un caso a destacar, en la misma cuadra donde se encuentra el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte –DATT- en Marbella, donde los menores llaman desde las sombras de esos edificios esquineros a los transeúntes desprevenidos, dejando de lado el Centro Histórico de Cartagena de Indias, donde es fácil encontrarse con jóvenes con pocas ropas, donde se esconden entre grupos de baile, donde se ubican en las esquinas, donde se paran frente a las discotecas, y por ultimo lo que podría llegar a ser el caso más visible y que por ello mismo nos hacemos los de la vista gorda y no queremos aceptar, los menores en la avenida San Martín, en el corazón de la zona turística, menores recogiendo a los turistas en el McDonald's, menores que no pueden ocultar su edad tras el maquillaje y los vestidos provocativos y los tacones altos.

Mientras el Alcalde de turno o los concejales mantengan en su discurso que en Cartagena no hay prostitución, no vamos a lograr la inclusión de esta

problemática en la agenda política, mucho menos la de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Es importante, que se de ese paso para poder en algún momento transformar esas representaciones sociales – “los comportamientos de los sujetos o de los grupos no están determinados por las características objetivas de los sujetos y situaciones, sino por las representaciones sociales que se tienen sobre los sujetos y situaciones”¹¹⁵, marca de las cargas de la inadecuada formación y clara la famosa redistribución, “El entendimiento y la comunicación en un grupo social, son procesos generados por el carácter básicamente compartido del universo simbólico-imaginario de sus miembros...”¹¹⁶. A partir de unos imaginarios mal formados no podemos esperar una transformación mágica, debemos trabajar, debemos ir paso a paso, quemar las etapas.

Si se propone la protección integral debemos primero reconocer una realidad sin mínimos asegurados, ¿cómo pensar entonces en llegar a este estadio de lo integral cuando los básicos, los mínimos vitales no están asegurados?

Es necesario identificar las representaciones de los diferentes actores: los líderes, los educadores, los padres de familia, las madres comunitarias, los adolescentes, las niñas y niños y claro las instituciones, tanto privadas como estatales; todo ello con el fin de establecer una línea base para poder establecer con qué condiciones contamos y luego poder partir desde ahí para llegar en algún momento a ese norte del cual ya hoy hablamos que es la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

Sobre las cifras, si esconden tanto o no se actualizan dichas cifras ¿Dónde buscamos?, la respuesta se difumina entre múltiples programas del distrito “La Secretaría de Salud implementa estrategias para disminuir los embarazos en adolescentes en el departamento de Bolívar”¹¹⁷; niñas embarazadas, si bien no

¹¹⁵ DÍAZ BENJUMEA, MARGARITA ROSA, Blandón Loaiza, Liliana María. Representaciones Sociales de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y/o Adolescentes – ESCNNA, en el corregimiento de La Boquilla. Edita Grupo de Investigación en Salud y Prácticas Sociales – Sypres- Universidad de San Buenaventura. Cartagena, Colombia. 2009. Pág. 16.

¹¹⁶ Ibid., Pg. 9-10

¹¹⁷<http://www.ajacartagena.com>

todas serán explotadas se convierte esto en un indicador, en un indicio, debemos inmediatamente reflexionar al respecto, niñas embarazadas, estamos frente a niños sexualmente activos, y si bien hay alarma entre las autoridades, ya que en el periodo objeto de estudio se han incrementado los embarazos en niñas y adolescentes, dicha alarma no se ha reflejado en inversión real o programas para prevención, difusión, acompañamientos o ningún otro programa que monitoree estas situaciones, teniendo en cuenta no solo el embarazo sino incluyendo las circunstancias en las que se da.

“Sólo en el primer semestre del 2009 se presentaron 2811 casos. En lo que va corrido del 2010 se registran 264 niñas embarazadas entre los 10 y 14 años, y 2819 casos de embarazadas entre los 15 y 19 años, para un total de 3083 casos.”¹¹⁸ es presentado este escandaloso número a nivel Departamento por el periódico El Universal, son cifras elevadas, muchos menores de edad, muchas niñas y adolescentes en estado de embarazo y poco apoyo estatal.

EL periodista Pedro Torres Vergel, de El Universal, publicó: “La explotación sexual comercial infantil en Cartagena es una de las más altas del país, manifestó ayer en declaraciones a El Universal, el subdirector Nacional de Investigaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Orlando Scoppetta Díaz-Granados.”; la noticia es entorno al nuevo código de conducta para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de Niños, Niñas y Adolescentes

Dicho Código es el fruto de varios años de trabajo ICBF –nivel nacional y la Regional Bolívar, para mejorar en el campo cualitativo y cuantitativo las acciones contra la explotación sexual infantil. En dicho artículo el portavoz del ICBF dice: “la ciudad parece dormida sobre este delicado asunto. Lo que se busca entonces es hacer un trabajo reforzado entre todos contra la explotación sexual” y claro unos renglones más tarde afirmará que los datos estadísticos “no los tiene nadie, porque es una actividad clandestina”; añade, sin embargo,

http://www.ajacartagena.com/inicio/index.php?option=com_content&view=article&id=2299:ultimo-diagnostico-de-los-embarazos-adolescentes-en-cartagena-cifras-que-larman&catid=35:semanario&Itemid=139

¹¹⁸<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/alarma-por-aumento-de-adolescentes-embarazadas>

que en el 2004 el ICBF hizo una investigación en Cartagena en la que se encontraron 260 casos de explotación sexual infantil.

3.5 El Estado Colombiano y las potestades del Distrito

En Colombia existe una interesante articulación entre la Constitución, las políticas públicas y las capacidades del Distrito Histórico y Turístico, tendremos que la Administración local tiene una autonomía la cual caracterizaremos a grandes rasgos:

La descentralización territorial genera para estos entes territoriales::

- Persona Jurídica
- Patrimonio Propio
- Presupuesto Propio
- Autonomía Administrativa

Además de estos tendrán una Autonomía Política: Cada uno elige sus propios administradores (representantes), antes los escogía el presidente (86).

Y en la Sentencia C-487/92 encontramos las características de la Autonomía Presupuestal: Ellos mismos determinan la asignación, distribución, manejo y control del presupuesto asignado, además tendrán autonomía fiscal (cobrar impuestos) como lo es el de valorización por dar un ejemplo.

Entonces, si bien un gasto público es determinado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), un órgano principal central y del orden nacional, existe una idea de territorializar presentada por el Estado y una idea de territorialización más allá de ese ofrecimiento, donde exista realmente una política pública local que responda a las situaciones sociales específicas y

como en nuestro caso fruto o incentivadas o agravadas por usos o destinaciones que hemos escogido para nuestra ciudad.

Colombia como Estado debe ser “progresista”, el Distrito de Cartagena debe ser progresista, además de ser analítico frente a lo axiológico - Ser/deber ser; si bien la discusión entre fortalecer o crear debe darse, se debe dar el primer paso, aceptar la necesidad de una política pública local, territorializada, que responda a las necesidades, a las realidades sociales del distrito.

3.6 Insuficiencia de la Ley y las Políticas Públicas¹¹⁹

La ley 1098 de 2006 establece una serie de normas que rigen la protección de los niños y adolescentes ciudadanos de nuestra nación, sin embargo anqué esta ley muy bien planteada aún se presentan en nuestra ciudad casos de vulneración de los derechos de los niños y los adolescentes, es por eso que cabe preguntarse

¹¹⁹ Los numerales 3.6 al 3.11 son fruto de un trabajo conjunto con los y las estudiantes de la facultad de Ciencias Sociales y de la Educación de la Universidad de Cartagena, del departamento de Trabajo Social, quienes en su año de prácticas, su Año Social, han participado en talleres encaminados al conocimiento de la política pública de protección integral de la infancia, para a lograr a partir del conocimiento de la herramienta entrar a evaluar los desarrollos y los alcances que se están logrando con la propuesta nacional en sus espacios de prácticas, logrando así las presentes percepciones desde su área del conocimiento más la parte teórica que hemos desarrollado a lo largo de esta investigación y unos mínimos del deber ser de una política social e incluyente, así los jóvenes que se hicieron partícipes en los talleres fueron:

Aguiar De Alba Juliana, Aleman Herrera Darling, Alvales Yuliana, Álvarez Castillo Yorleidis, Arellano Romero Luz Vanessa, Avila Mejia Marcela, Ballestas Trejos Erika, Ballesteros Naffy, Batista Villalba Melissa, Benavides Astrid, Benitez Yeniffer, Blanco Vizcaino Kelly, Bolivar Cleidys, Cabeza Rodelo Diana Carolina, Caldera Ricardo Arleidis, Cardenas Alvear Yohana, Carmona Manjarres Marlyn, Carrasquilla Ricardo, Castilla Marrugo Maida Patricia, Castillo Serrano Katherine, Cervantes Ramos Sandy, De Avila Vergara Yurany, Diaz Rangel Luz Marina, Duarte Castellar Luz Angela, Franco Beleño Carmen, Gamarra Cabarcas Dayanis, Garcia Martinez Sindry, Garcia Petro Kelly, Garizabal Amaris Tatiana, Gomez Fuentes Clara Luz, Gomez Posada Lili Yojana, González Arrieta Cindy, Gutierrez Cantillo Jessica, Herrera Cielo, Jimenez Escalante Mabel, Jinete Torres Zorelis, Julio Muñoz Laury, Julio Ortega Angelica, Jurado Escorcia Sandra Marcela, Llorente Barrios Ketty Laura, Martinez Agamez Yonaireth, Miranda de la Hoz Luis Fernando, Nuñez Ferrer Leslie Maria, Ortega Morelo Carmen, Padilla Castro Alix Cecilia, Paternina Capachero Sirlys, Puerta Escobar Tibusay, Ramos Campo Cindy, Rebollo Aidee, Rodrigues Vélez Katherine, Rodriguez Arguello Yeimy Melissa, Rodriguez Suarez Ella Marcela, Salcedo Fuertes Zeydis, Valdelamar Rosenstand Ana Maria, Viaña Marquez Yomary, Zuluaga Robles Luz Adriana, Zuñiga Navarro Diana Milena a quienes agradecemos por estar abiertos al proceso de conocer la teoría y aplicarlo en la práctica, lo que nos llevará más adelante a crear unas conclusiones que podrá dar frutos en nuevas propuestas de territorialización de una política pública que evidentemente es necesaria en Cartagena como destino turístico.

¿a qué se debe la vulneración de los derechos de los niños y adolescentes? ¿Será que no se hace actualmente lo necesario para protegerlos? ¿Será que la ley se queda corta?, estos interrogantes son necesarios para poder entender cómo se encuentra actualmente esta ley en nuestra sociedad.

Si bien la ley establece que unos mínimos vitales para lograr establecer buenas relaciones de los padres con los hijos, los padres no tienen en cuenta lo importante que es que sus hijos puedan crecer en un ambiente adecuado para poder desarrollarse sanamente en la sociedad, muy a pesar de los esfuerzos del Estado y los profesionales que en dichos procesos se involucran, existe un fuero interno que necesita atención.

Según Lahera¹²⁰, tanto la política, como las políticas públicas tienen que ver con el poder social, pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas sobre cómo manejar los asuntos públicos o situaciones socialmente problemáticas. Es determinante tomar en cuenta que muchas veces las políticas públicas no se implementan como se formulan (*implementation gap*), teniendo diferentes niveles de concreción, y desiguales resultados; todo esto se da por diversos factores en los cuales se puede mencionar la falta de coherencia con los verdaderos problemas que aquejan a la sociedad, lo cual crea insatisfacción en la población. De igual forma la calidad de éstas se ve diariamente afectada por la corrupción e incluso el mismo sistema burocrático lento al momento de llevarlas a cabo, lo cual hace que sean pocas las personas verdaderamente beneficiadas y conformes; el problema no solo está en que el diseño de las políticas sea coherente con la realidad colombiana, sino también en que aquellos funcionarios o instituciones encargadas de hacerlas valer y hacerlas asequibles para que todos los usuarios las desarrollen y además tengan un pleno conocimiento de las mismas. La idea de política pública social y que genere impacto positivo se ve limitado incluso por otros derechos que implican participación de múltiples estamentos que no están debidamente coordinados, lo que implica ineficiencia en los procesos.

Los niños y niñas que han sido víctima de explotación sexual comercial son altamente vulnerables al maltrato y al abuso sexual en razón de su estructura y dinámicas subjetivas que han sido afectadas y trastornadas, en algún caso de

¹²⁰Lahera P. Política y políticas públicas. Santiago de Chile: Naciones Unidas Cepal. División de Desarrollo Social; 2004. p. 7. (Serie políticas sociales N.º 95). Citado por Molina G. Análisis de políticas públicas en salud. Documento de trabajo. Grupo de Investigación Gestión y Políticas en Salud. Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia; 2005.

manera severa por las múltiples experiencias de violencia intrafamiliar y sexual.

En este caso es de suma importancia prevenir cualquier vulneración de sus derechos en tanto que implica un proceso de revictimización que puede no solo bloquear las posibilidades de recuperación sino también perpetuar los daños generados previamente en las áreas afectivas, sexual social y hasta cognitiva de los niños y niñas.

Cuando se presenta la reivindicación de los derechos; hay que tener en cuenta que todos los niños y niñas tienen derechos dentro de la sociedad, es por esto que se debe apuntar a la reivindicación de estos, pero se hace también de importante valor la prevención de los mismos en el caso de la explotación sexual infantil y el maltrato intrafamiliar, en Cartagena se promueven múltiples esfuerzos por el respeto a los derechos de la niñez y el respeto a la dignidad de los mismos.

3.7 Los Alcances de las Políticas Sociales

Uno de los aspectos relevantes es que niños, niñas y adolescentes son vulnerados también por sus padres, son estos además, los encargados de velar por sus necesidades afectivas y psicológicas dentro de su formación como personas adultas, si los padres, los primeros interesados en el bienestar de sus hijos, son los primeros en dar crear un eslabón en estas cadenas haciendo tanto daño con sus faltas a quienes en teoría deberían proteger.

Aunque la ley ha establecido los derechos de los niños y niñas para protegerlos en la sociedad, se ha quedado corta para poder controlar las familias y los posibles casos de vulneración de estos derechos, lo que produce que los niños y adolescentes reproduzcan en sus hijos lo mismo que ellos aprendieron de sus padres. Esta es una constante en todas las familias, ya que los padres crían a sus hijos con pautas parecidas a las que se utilizaron con estos primeros, sin embargo esto ha producido en la sociedad un daño inmenso, ya que a causa de los conflictos familiares es que los niños y adolescentes se sienten adultos y cometen actos que contaminan la sociedad con más violencia y actos de desamor; se siguen incrementando los niveles de agresividad que se manejan en la vida cotidiana. Es este el primer eslabón en cadenas de maltrato que

incluyen padres ausentes, paternidades y maternidades irresponsables, daños emocionales teniendo incluso todo lo “necesario”

Es por ello importante que los profesionales que intervienen en familia logren entrar a las familias cartageneras, llegar a ellas, trabajar con ellas, pues estas son el núcleo de la sociedad, y así poder prevenir que se sigan vulnerando los derechos de más niños y adolescentes que en un mañana serán quienes ocupen cargos importantes y dirigirán nuestra ciudad. La necesidad de que los equipos interdisciplinarios estén prestos a ir más allá de la intervención con el menor y de no delegar infinitamente sus funciones implica todo un cambio en el paradigma de la intervención con familia, donde cada profesional hace lo suyo y se apoya tangencialmente en las intervenciones de los demás profesionales.

Es por esta razón que se hace estrictamente necesario que se implementen campañas preventivas para lograr evitar que estos abusos se sigan cometiendo, campañas que haga sensibilizar y concientizar a los ciudadanos de las grandes consecuencias que conlleva el desarrollo de los niños y jóvenes en ambientes violentos y mal sanos.

La sociedad colombiana se ha visto marcada históricamente por diversas problemáticas sociales como la violencia, desempleo, desplazamiento forzado, pobreza, desigualdad, entre otras que han afectado a su población durante décadas, obstaculizando de alguna manera el desarrollo integral de los sujetos sociales.

El diseño y desarrollo eficiente de las políticas públicas es de vital importancia para dar solución a las problemáticas que padece la sociedad; en Colombia se han dado avances en la creación de éstas políticas, más sin embargo, existe una falencia latente y es la falta de conocimiento por parte de la población colombiana y sobre todo de las personas en situación de vulnerabilidad hacia dichas políticas, un desconocimiento que va desde el acceso de estas personas a la información, hasta los medios de divulgación que utilizan los entes estatales que formulan estas estrategias.

Analizando la situación, se perciben dos hechos evidentes y contradictorios: por un lado el ejercicio de los Derechos Humanos corresponde a las personas individualmente o colectivamente, pero su garantía, defensa y puesta en práctica pertenece a los Estados o a los grupos políticos o económicos, que disponen de la forma efectiva de los resortes del poder.

Se requiere de un esfuerzo para lograr la corresponsabilidad propuesta, para lograr coordinación entre equipos y hacer más eficiente el gasto de dineros estatales en propuestas coordinadas que apunten a metas compartidas para no solo alcanzarlas sino mantenerlas.

Es importante destacar que luego de procesos de restablecimiento de derechos, luego de las intervenciones con los parámetros actuales, sin la coordinación adecuada los niños vuelven a sus casas, a comer mal, a ser maltratados física o emocionalmente, algunos continuarán sus estudios, otros no podrán hacerlo, sus contextos sociales, generalmente violentos, continuarán siendo los mismos pero con la gran diferencia que, no habrá una institución con profesionales encargados de evitar que el impacto social causado en el niño o niña sea mínimo. La labor de la institución ha terminado y no hay obligación alguna ni tampoco recursos, para realizar a los menores, un proceso de seguimiento; así, al regresar a sus casas los pequeños encuentran las mismas carencias que dejaron al salir, problemáticas que afectan su pleno desarrollo.

Así, los menores y sus familiar deben tener la disposición para hacerse participe de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del proceso no solo administrativo sino de transformación al interior del hogar, que deben darse en favor del restablecimiento de derechos, sin embargo en muchas ocasiones aunque se hace todo lo que dispone la Ley, hay muchas familias que no tienen la disposición para que el niño o adolescente sea reeducado, pues muchos padres o consienten sus actos o no intentan cambiar su ambiente familiar para que el adolescente mejore su conducta, además existen Instituciones que no realizan el proceso de reeducación de manera eficiente, solo los miran como delincuentes sin conocer a fondo a ese adolescente y su historia familiar, por lo que no tratan los casos de manera terapéutica.

Para investigación se planteó que la familia y el Estado son corresponsables de la atención, cuidado y protección de los niños, niñas y de los adolescentes.

De acuerdo con el DANE y las cifras que maneja los promotores de la Ley de Infancia y Adolescencia, esta está dirigida a una gran cantidad de la población colombiana que corresponde a los niños y las niñas menores de 18 años de edad, los cuales representan un tercio de nuestra población.

La familia como principal fuente de socialización ha sido relegada por el Estado, vemos políticas públicas asistencialistas que logran perpetuar situaciones y/o problemáticas al interior del hogar, en vez de potenciar todas

las capacidades que poseen las familias, dándoles las herramientas necesarias para el fortalecimiento del núcleo familiar y transformándola en factor protector tanto para sus miembros como para la sociedad en general.

Si bien existe un Código de la Infancia y la Adolescencia que busca garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, al evaluarlo y contrastarlo con la realidad social, son muchas las discrepancias que podemos encontrar.

3.8 El Distrito

El Plan de Desarrollo “Por una sola Cartagena” 2008-2011 firmado el 28 de Mayo de 2008 para el periodo de la alcaldesa Judith Pinedo, dice tener una transversalidad de derechos de infancia pero al hacer referencia a sus datos estos no aparecen, los indicadores responden a Medicina Legal o a NA y NP, recordando todos que medicina legal interviene solo de ser requerido por el menor en situación de vulneración o como prueba dentro de los procesos que así lo requieren sean estos administrativos o judiciales; así las cosas, no existe una línea de base.

En el momento analizar la inversión y el gasto se identifica que la mayor parte de los ingresos propios provienen en su mayoría de valorización y, las industrias y el turismo no producen para auto-sostener el distrito. Muchos de los temas que deberían ser tratados en el Plan de Desarrollo Distrital son dejados para el Plan de Emergencia Social Pedro Romero (PES-PR).

En este plan se encuentran múltiples líneas y una de las metodologías es la agenda por los Derechos, es el insumo indispensable que se impartirá a los estudiantes de los grados 9, 10, y 11 de las Instituciones Educativas de la Localidad de la Virgen y Turística, mediante la implementación de los Seminarios de Derechos y Deberes Ciudadanos, estos son espacios de encuentro de saberes en el cual interactúan el saber académico de los facilitadores quienes respetan y motivan a los y las participantes para que expresen su saber vivencial, producto de sus experiencias personales, unido al saber contextual que proviene de los hechos cotidianos pertinentes, todos estos tres saberes dispuestos a intervenir en el medio donde conviven los estudiantes y familiares de todos y todas, mediante el saber propositivo

Los temas tratados son:

1. Derechos Humanos y Violencia Intrafamiliar.
2. Identidad Afro y Derechos.
3. Acceso a la Justicia-ruta-mecanismos de protección de derechos.
4. Desarrollo Operativo del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCENNA) plan que está apoyado por ICBF - UNICEF - OIT - IPEC - FUNDACIÓN RENACER.

Se implementa un programa para la infancia y la adolescencia en el Distrito de Cartagena “voces escuchadas voces que deciden” está orientado principalmente a que los derechos de las niñas, los niños, las y los adolescentes, tengan prioridad sobre los derechos de los demás y sobre todas las normas y consideraciones, cuando ellas impidan su garantía o satisfacción. De esta manera se buscará garantizar, mejorar, promover y restituir el pleno ejercicio de todos los derechos de esta población, focalizando la atención en los factores de vulnerabilidad y los comportamientos que implican riesgos, teniendo en consideración las perspectivas poblacional y territorial, con la participación de todas las instituciones públicas y privadas.

Tabla 12

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	TOTAL
TRANSPORTES, TRANSITO, OBRAS VIALES, ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	105.642.226	80.572.907	95.056.509	103.433.066	384.704.708
VIVIENDA Y HABITABILIDAD	28.373.710	25.108.383	26.165.075	21.029.374	100.676.542
EDUCACION	256.220.519	289.095.524	398.993.960	388.647.250	1.332.957.252
CULTURA, PATRIMONIO RECREACION Y DEPORTE	14.784.229	32.517.176	18.117.606	13.136.309	78.555.320
SALUD	106.154.297	110.250.469	114.505.988	118.927.092	449.837.846
MEDIO AMBIENTE	83.844.018	80.347.207	89.761.127	94.106.826	348.059.177
OTROS SECTORES	200.642.517	167.053.544	143.279.131	138.828.067	649.803.259
TOTAL	795.661.516	784.945.209	885.879.395	878.107.984	3.344.594.104

Tomado del Plan de Desarrollo Distrital “Por una sola Cartagena”.

Los rubros aprobados, muy simplificados, y entraran estos programas en el ítem de Educación, y habrá contrapartida por gestionar.

3.9 Otras intervenciones, otros espacios

En Cartagena encontramos instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) con sus Defensorías de Familia, las Comisarias de Familia y casas de justicia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, Policía de infancia y adolescencia, la Secretaria de participación y desarrollo, secretaria del interior, instituciones que tienen en su labor la protección de los derechos del buen desarrollo de la familia pero especificando la prevalencia por la protección de los NNA a la cabeza del Bienestar Familiar, antes mencionado como el encargado de los procesos a nivel nacional y distrital en caminados a la atención del infante ;sin embargo al margen de este tema nacen otras entidades no gubernamentales que tienen un gran reconocimiento por su trabajo en la protección del infante instituciones y ONG tales como fundación Renacer, Tierra de Hombres, PROTECT, OIM y el Secretariado de Pastoral Social entre otras.

Los discursos actuales muestran a menudo que las problemáticas sociales tanto históricas como coyunturales a las que se tienen que enfrentar los niños y niñas de nuestro tiempo; ahí viene la frase que tanto escuchamos “los niños son el futuro, son el mañana”, a lo que automáticamente respondemos que no son el futuro, ni el mañana sino el hoy y el presente.

Desde la escuela se pueden hacer numerosas intervenciones que den respuestas a las necesidades y problemáticas que afectan a esta importante población. Desde allí se tejen redes de protección, de garantías y de compromisos para con los niños, niñas y adolescentes de la ciudad y haciendo buen uso de la autoridad y del poder que otorga el Estado a las mismas, se implementan y ejecutan programas y proyectos que tienden a la búsqueda del pleno desarrollo y al cumplimiento de ser garantes de derechos que tienen los niños y niñas.

El objeto social de los Hospitales y centros de salud ESE (Empresa Social del Estado), es la prestación de servicios de salud, entendidos como un servicio público al servicio del Estado como parte integrante del “Sistema General de Seguridad Social en Salud”, en este campo de prácticas, principalmente se cumple con proteger y restablecer en un caso dado la salud del niño, niña o adolescente, garantizar el derecho a la salud en cumplimiento de la ley de infancia y adolescencia, dando las prebendas necesarias y la prevalencia de estos más allá de los costos y los sistemas de seguridad social.

En relación con las prácticas, que son específicamente en el área de trabajo social se maneja un programa de recuperación nutricional que trabaja en conjunto con el ICBF y la Fundación Unidos por Colombia, dichas instituciones realizan una ardua labor por el mejoramiento de la calidad de vida de los niños y niñas del Distrito, especialmente lo relacionado con la parte nutricional y sus controles.

En el caso del Secretariado de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Cartagena, se trabaja mucho el tema de los derechos humanos ya que es un eje transversal de la institución, el programa de Trabajo Social está vinculado al proyecto de la institución llamado “Centro Social Juan Pablo II” que busca generar programas y proyectos de autogestión familiar en aras de fortalecer el empoderamiento comunitario en los barrios ciudadela 2000, y sectores aledaños. Dentro de este macro-proyecto existe un componente psicosocial y jurídico que tiene un programa llamado *Jugando, aprendiendo y practicando*, con el cual se pretende formar a niños y niñas en derechos humanos a través de la cultura y el deporte.

Se cuenta con el apoyo y colaboración de importantes organizaciones e instituciones que funcionan a nivel local, nacional e internacional, como son: el Bienestar Familiar, Ministerio de Educación Nacional (MEN), Universidad de Cartagena, Fundación Aluna, Casas de Justicia, Universidad San Buenaventura, Universidad Rafael Núñez entre muchas otras, que hacen que la intervención que se lleva a cabo con estos niños, niñas y sus familias sea de mayor impacto y efectividad. El esfuerzo por vincular a las familias en el proceso se presenta en muchos espacios pero los espacios culturales y deportivos facilitan este ejercicio.

Se trabaja de la mano del ICBF y MEN, entidades que luchan por la garantía de derechos y bienestar de los infantes y es precisamente con base a estos requerimientos, que se hace necesario una intervención constante y efectiva en cuanto a la exigencia del cumplimiento y veeduría de tales derechos; es por esto, que unificadamente y arduamente se vela porque todos los niños y niñas tengan el registro civil de nacimiento, carnet de salud, carnet de vacunas, de crecimiento y desarrollo, requisitos indispensables para ser admitidos y acceder a los servicios de los centros de servicios, o sí se da el caso de que sea vinculado al proceso de cualquier índole, es parte integral del proceso gestionar el tramite los respectivos documentos que los acredite como personas de derechos.

Existen situaciones que no pueden ser resueltas por el personal cualquiera de estas instituciones, por tal razón es indispensable que los equipos interdisciplinarios puedan y estén en la posibilidad de asesorar a las familias en todo lo relacionado con las instituciones garantes de derechos y los respectivos tramites que hay que realizar para de esta manera obtener mejores resultados.

Razón de peso para que cualquier profesional del equipo interdisciplinario se empodere e interiorice todo lo relacionado con la garantía y exigibilidad de derechos no solo de la población infantil, sino de la humanidad en general, pues como profesional en esta área debe trabajar por el bienestar y desarrollo de las personas, y que mejor forma de hacerlo que haciendo cumplir los derechos que como seres humanos todos tenemos.

Se convierte entonces en un reto para los integrantes de estos equipos la promoción de las políticas públicas sociales que desde el Estado se han creado en pro de la defensa de los infantes como personas sujetos de derechos y en lo posible establecer estrategias de seguimiento para lograr un beneficio real para la comunidad infantil.

Esta experiencia práctica, nos permite analizar y reflexionar sobre la importancia de los niños, niñas y adolescentes, su accionar en las comunidades y la protección a sus derechos. De igual forma se generan una serie de inquietudes en cuanto a que proponer y cómo hacer que la comunidad en general, específicamente los adultos y personas responsables de los NNA promuevan y defiendan los derechos de los mismos.

Comúnmente en las familias y comunidades, la población infantil, por sus condiciones físicas y mentales, está más expuesta a la vulneración de sus derechos; por tanto, a nivel internacional esta población es privilegiada en busca de promover y defender sus derechos y libertades fundamentales; fundamentando esta premisa con lo dicho por Berger y Luckmann “el niño se identifica con los otros significantes en una variedad de formas emocionales(...) acepta los roles y actitudes de los otros significantes o sea que los internaliza y se apropia de ellos(...) en la consciencia del niño se crea una abstracción progresiva que va de los roles y actitudes de otros específicos a los roles y actitudes en general” (1968).

Es la *participación*, la que le otorga a los sujetos, incluyendo los niños, niñas y adolescentes, la potestad de decidir y gestionar recursos propios y

comunitarios, logrando determinar las condiciones generales de su entorno. La participación tiene como eje fundamental la igualdad de condiciones y oportunidades y pleno goce de los derechos fundamentales, posibilitando a todos los ciudadanos actuar, intervenir y transformar las situaciones y necesidades de la comunidad, por consiguientes es necesario e importante que niños, niñas, adolescentes e incluso adultos se apropien de sus derechos y de los mecanismos de participación, logrando generar en sus comunidades acciones pertinentes, eficaces y efectivas en busca de la solución y satisfacción de necesidades e intereses sentidos de manera colectiva, y consecuentemente el desarrollo social y humano. Debemos buscar una participación informada, para que sea esta un real vehículo de cambio y de solución.

El surgimiento de ONG le ha aportado grandemente a la formación integral de los infantes y adolescentes y en las academias se ha venido concientizando sobre la importancia y necesidad de contribuir también en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

Por ello, es de vital importancia que en las áreas de intervención en las cuales la el equipo psicosocial o interdisciplinario desarrolla su quehacer con los niños, niñas y los adolescentes existan dinámicas nuevas que permitan dar respuesta a las necesidades y realidades que se evidencian en nuestra vida cotidiana ya que la falta de nuevos cambios e innovación en las funciones de estos profesionales, pueden limitar los procesos de mediación e intervención en aquellos casos en que la problemática demande una acción más profunda y de procedimientos más estructurados.

El caso de Renacer como institución que trabaja de la mano con el ICBF donde se trabajan con niños y niñas explotadas sexualmente y ha buscado en el ejercicio profesional hacer un trabajo en conjunto con profesionales de múltiples disciplinas, donde realizando un trabajo interdisciplinario con los niños y niñas donde se orienten y a sus familias. Se realizan espacios formativos que potencialicen y promuevan ejercicios de prevención, mediación y rehabilitación por medio de una intervención de forma directa e indirecta con los grupos de niños y niñas y sus familias

Los espacios de formación con familia se dan con el fin de orientar a los niños y niñas proporcionándoles desde sus mismas experiencias herramientas que les permitan realizar análisis críticos de su historias familiares que contribuyan a elevar su comprensión de la dinámica familiar en particular, fortalecer sus recursos para la solución de conflictos subjetivos en relación con su familia de

tal manera que puedan proyectarse a largo plazo como padres y madres previniendo la repetición de los patrones de conductas con sus hijos, parejas y familia.

De igual modo se pretenderá fortalecer la comprensión y aceptación de su realidad familiar a través de actividades de reflexión en grupo sobre los patrones históricos de interacción familiar de tal manera que pueda prepararse para decidir, en el momento más oportuno, la viabilidad y conveniencia de su reintegro familiar sobre la base de un mayor empoderamiento frente a sus potencialidades afectivas, comunicativas y frente a las relaciones de género

3.10 Un Esfuerzo combinado. Distrito y Universidad de Cartagena

En Cartagena las políticas organizadas bajo el lema: Cartagena para Todos de la Alcaldesa Judith Pinedo y enmarcado en el PES o el Plan Pedro Romero que maneja 9 grandes categorías o más bien líneas de acción como: Bancarización para las familias más pobres, Educación, Dinámica Familiar, Acceso a la justicia entre otras, desde donde se busca que Cartagena cumpla con Políticas Públicas orientadas al cumplimiento de los ODM y aparte de ello convertirse en una ciudad insignia que de ejemplo de cambio social.

Además de ello y teniendo en cuenta que en la Universidad de Cartagena el o la estudiante de Trabajo Social busca ser un profesional que pueda desempeñarse con idoneidad en:

Formulación, gestión, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos sociales de carácter público o privado asesoría de planes, programas y proyectos de animación socio-cultural, de desarrollo y organización comunitaria, asesoría, dirección y ejecución de proyectos de Bienestar social y capacitación de recurso humano en pequeña, mediana y grandes empresas, asesoría y orientación a la familia, investigación de procesos socioculturales, comunitarios y de desarrollo humano, participación en procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas sociales¹²¹.

Es así como, esta institución abre un espacio académico – práctico, para los y las estudiantes de último año de Trabajo Social de la Universidad de Cartagena,

¹²¹ Sacado de [http:// www.unicartagena.edu.co](http://www.unicartagena.edu.co), última versión revisada, 11/03/2011.

en donde se conjugan el Deber ser con el Hacer y se ponen a prueba los aprendizajes del aula con la realidad.

Ya en el campo se experimenta como los objetivos de la academia que apuntan a la formación integral de Trabajadores Sociales, se cumplen, cuando en la práctica se promueven acciones, que conducen hacia una organización más justa, solidaria y humana.

Todo esto, mediante el desarrollo de competencias investigativas que permiten la generación de conocimientos y una mejor interpretación de la realidad, que da acceso a intervenciones menos activistas y más pensadas en el hombre como actor empoderado de alternativas de solución y no como un sujeto sobre el cual se debe actuar.

Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y La Universidad de Cartagena que juntas intentan trabajar por el lema de “Una Sola Cartagena”, donde se acabe la desigualdad y donde todos tengamos las mismas oportunidades de vida, donde el poder público sea de todos y donde se pueda erradicar la pobreza y se mejoren las condiciones en los demás sectores como Salud, Educación, Infraestructura y Medio Ambiente.

Es así como se llega a la presentación del proyecto **Centro De Atención Integral y Observación a las Familias** a la Alcaldía Distrito de Cartagena de Indias, donde enmarcado en el Plan de Emergencia Social Pedro Romero y el esfuerzo conjunto con la Universidad de Cartagena se logra concretar el primer Centro de Atención Integrar y Observación a las Familias el cual está funcionando en el barrio El Pozón, desde marzo de 2010, este trabaja en concordancia con el componente de Dinámica Familiar del PES Pedro Romero¹²².

El objetivo principal de este Centro es propender por el desarrollo humano de los grupos familiares a partir de la implementación de procesos dirigidos a la investigación, formación, atención y seguimiento de familias, de tal manera que estos se consoliden y fortalezcan como instituciones de socialización garantes de derechos, promotores de la democracia, la equidad y la justicia social, con claras apuestas a la construcción del tejido social.

¹²² Propuesta presentada para solicitar la creación de Centros de Atención Integral y Observación a las Familias en la ciudad de Cartagena de Indias. Universidad de Cartagena y Alcaldía de Cartagena. Enero 2010.

El centro de Atención a Familias básicamente trabaja enfocado en tres (3) áreas: la primera es la de Atención, la segunda es de Formación y la última es la de Investigación.

La idea del Centro es intervenir las anteriores áreas mediante la interdisciplinariedad contando con un equipo con profesionales en áreas de psicología, derecho y trabajo social. Buscando de esta manera realmente una atención integral, que permita disipar las problemáticas sociales.

Cabe aclarar que la implementación de un Centro Integral de Atención y Observación a las Familias no apunta únicamente a buscar soluciones a conflictos o problemáticas sociales, el accionar de este Centro trasciende aún mucho más, apuntando entonces a trabajar en concordancia a los distintos avances, cambios y transformaciones sociales.

La propuesta de la creación de Centros de Atención para las familias responde al interés de la Alcaldía de Cartagena y de la población en general para lograr mejorar las condiciones de vida en esta ciudad, a partir de intervención, acompañamientos y sobretodo de cercanía a la población.

Se brinda servicios de atención y acompañamiento a las familias, que les permitan dinamizar el clima familiar, las relaciones intra e interfamiliares, las desigualdades que se derivan de los distintos papeles de hombre y mujer o las desigualdades en las relaciones de poder, como de los conflictos familiares entre parejas, padre-madre e hijos(as), hijos e hijas y demás integrantes de la familia.

Desde el área de Atención se hace una apuesta metodológica basada en el reconocimiento de la dignidad humana y de los individuos como sujetos de derechos, cuyos procesos son de acompañamiento y orientación para la mediación, desde un enfoque centrado en las personas, es decir donde los profesionales son facilitadores de los procesos, pero es la familia la protagonista de los mismos porque es la total poseedora de los recursos para superar sus situaciones adversas.

En este punto se reconocen a los individuos vulnerados como sujetos de derechos, que pueden pensar expresarse y decidir sobre sus vidas, no imponiéndoles un modo de vida, sino facilitándoles la oportunidad de construir su propio estilo de vida desde su subjetividad, lo que permite que se apropien de los procesos y que se integren activamente a ellos.

Luego de que se realice la recepción se entra en un proceso de conocimiento de la historia familiar y se propone un plan de trabajo articulado desde las necesidades sentidas por los usuarios, este proceso no solo se hace desde el Centro, sino que también se complementa con la realización de estudios socio-familiares que contribuyen a tener un conocimiento de mayor profundidad de la situación familiar y del contexto comunitario en el que se desenvuelve en su cotidianidad, buscando con esto identificar todos los factores intervinientes en la situación actual de la familia y proponer mejores formas de abordaje y así se trabaja desde el Centro en cuanto la amalgama para que las políticas públicas tengan un verdadero desempeño en la Sociedad.

Cabe agregar que el Centro de Atención a familias cuenta con varias fortalezas, es determinante que se haya articulado casi que de manera inmediata con las entidades educativas de la zona para promover el empoderamiento tanto de educadores, como de padres de familia y sobretodo el de los niños, niñas y adolescentes de la zona; el centro de atención está localizado además en una zona central de uno de los sectores con más problemáticas en el distrito y cuenta con un equipo interdisciplinario que tiene sus conocimientos al día, un equipo preparado para afrontar los cambios sociales que se han venido presentado.

3.11 Instituciones Participes

Es importante hacer un esquema, que aunque básico, nos muestra quienes serían los principales actores en el proceso de restablecimiento de los derechos de la infancia, quienes se hacen participes, siendo internacionales, nacionales, distritales o con carácter no gubernamental se hacen participe y veremos en qué medida lo hacen haciendo además una breve introducción a estos y como articulan la red que responde a la problemática.

3.13.1 Entes Internacionales

3.13.2 UNICEF Colombia¹²³

En el capítulo 1, del desarrollo histórico, se encontró que UNICEF nace en el marco de la segunda guerra mundial, fue creada en 1946 con la finalidad de prestar socorro masivo para atender de emergencia a los niños víctimas de esta guerra, es la única organización de las naciones unidas para la defensa de la infancia, como bien vimos antes, evoluciona para extender su existencia y ampliar sus funciones.

Inicia su cooperación con el gobierno colombiano a partir de marzo de 1950 en materia técnica y financiera para los programas en beneficio de la infancia en el territorio nacional, algunos de estos programas serán contra la situación armada y sus consecuencias, las metas buscan desarrollar una educación por la paz, coadyuvar a la sociedad civil en medio del conflicto y apoyar a los menores desplazados y prevenir las minas antipersonales

UNICEF Colombia hace un gran esfuerzo en el tema de la educación y vacunas, sin dejar de lado el tema de los menores desmovilizados acompañando los esfuerzos del El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Además de esto la participación de la entidad permite en el país ha permitido crear bases de datos y compilar información de estamentos gubernamentales u ONG que se reflejan en las publicaciones de nivel internacional.

3.13.3 DAS (Policía Nacional tiene la función a partir del 2011) e Interpol Colombia¹²⁴

EL Departamento Administrativo de Seguridad tiene labores de inteligencia que permita la protección del orden público poder otorgado por la constitución y la ley, nace en el gobierno de Rojas Pinilla como Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Colombiano - S.I.C., luego se transformará en lo que conocemos hoy, una institución que vela por la seguridad a nivel nacional e internacional, encargada de inteligencia y contra inteligencia, formación y capacitación de personal para esta y es la oficina

¹²³www.unicef.org.co

¹²⁴www.das.gov.co

central para Colombia de cooperación con la INTERPOL y además tendrán funciones de policía judicial para la fiscalía nacional.

El DAS ejercía control de entrada y salida y de términos de las visitas de extranjeros y de imponer sanciones sobre los mismos e incluso deportaciones.

INTERPOL Colombia es una subdirección en la estructura administrativa del DAS, que busca el intercambio de información policial para la cooperación contra crímenes que por su naturaleza son transnacionales y requieren de cooperación internacional.

Así, INTERPOL Colombia apunta a las labores de inteligencia internacional que permita material probatorio expedito para procesar a los infractores.

3.13.4 Entes Gubernamentales

3.13.5 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Se creó mediante la Ley 7 de 1979 el sistema nacional de bienestar familiar al cual pertenecen todas las entidades estatales y privadas, para enmarcar las políticas generales encaminadas para alcanzar sus objetivos:

- Proteger al menor y garantizar sus derechos
- Promover su realización
- Vincular al mayor número de persona y coordinar con las entidades públicas y privadas competentes

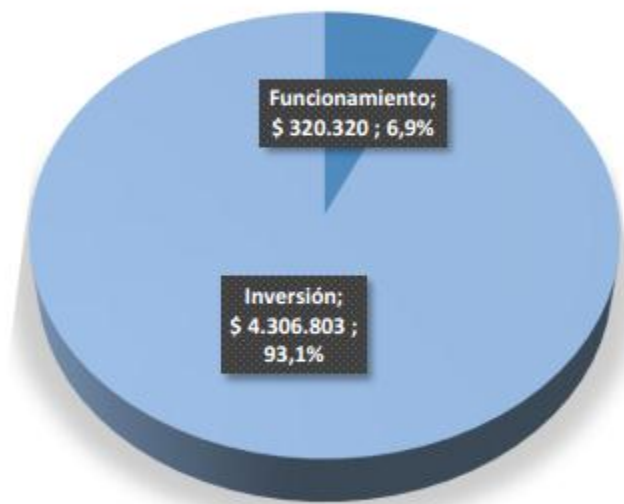
El instituto es un establecimiento público “descentralizado” con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito anteriormente al Ministerio de Salud y hoy en día al Ministerio de Protección Social. Su domicilio legal es Bogotá y tienen facultad para organizar dependencias en todo el territorio nacional, a tres (3) niveles, regional, seccional y zonal, y como hemos dicho en repetidas ocasiones a lo largo de la investigación es el ente encargado de impulsar, promover y hacer cumplir las políticas públicas de infancia en Colombia.

El gasto en 2014 del ICBF superó los 4.600 billones de pesos.

Gráfica 8

Composición del Gasto por Rubros 2014

Cifras en millones de \$



Fuente: SIIF

Tomado del Informe de gestión del ICBF 2014

De ese gasto, el 12.5% corresponde al área donde se encuentra ubicada nuestra problemática, los derechos de protección. Junto a los demás derechos de protección.

Tabla 13

Responsable	Apropiación	% Participación
Primera infancia	2.670.280	57,7%
Protección	578.677	12,5%
Gestión humana	508.597	11,0%
Alimentación a víctimas	194.882	4,2%
Administrativa	168.276	3,6%
Nutrición	165.332	3,6%
Niñez y adolescencia - PAE	87.127	1,9%
Familias y comunidades	77.874	1,7%
Niñez y adolescencia - Generaciones	54.674	1,2%
Información y tecnología	39.490	0,9%

Tomado del Informe de gestión del ICBF 2014

Si bien es el ICBF el principal responsable la mayoría de sus programas de atención al menor explotado se dan mediante contrataciones con las demás entidades, habiendo así una entidad al servicio de las familias colombianas que atiende las problemáticas y redirige para las medidas de protección.

“El ICBF es una de las instituciones más representativas del país. Fue creada en 1968 dando respuesta a problemáticas, tales como la deficiencia nutricional, la desintegración e inestabilidad de la familia, la pérdida de valores y la niñez abandonada.

El ICBF está presente en cada una de las capitales de departamento, a través de sus regionales y seccionales. Adicionalmente, cuenta con 200 centros zonales, los cuales son puntos de servicio para atender a la población de todos los municipios del país.”¹²⁵


El ICBF tiene como columna vertebral de su intervención con familiar las Defensorías de Familia, ahora reguladas por la Ley 1098 de 2006, en el capítulo de desarrollo histórico vimos un poco del proceso administrativo de restablecimiento de derechos, donde se revisara al menor, su entorno y se abrirá un proceso ágil, con un máximo de 4 meses, en caso de encontrarse en situación de vulneración alguno de sus derechos y se tomará una medida en caso de ser necesario, estas defensorías cuentan con equipos multidisciplinarios completos

¹²⁵www.icbf.gov.co

y capacitados para hacer los acompañamientos debidos y además el defensor de familia cuenta con potestades suficientes para articular el sistema de bienestar con otras entidades que sean necesarias para la protección de los menores.


El ICBF presenta anualmente sus informes de gestión, si bien no son detallados, en ellos logramos identificar la eficacia del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos y como es el fin de las Defensorías de Familia lograr que se adopte una medida dentro de los 4 meses que ha estipulado la Ley 1098 para este proceso.

Tabla 14



BIENESTAR FAMILIAR

República de Colombia
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
 Cecilia De la Fuente de Lleras
Dirección de Planeación y Control de la Gestión



TODOS POR UN NUEVO PAÍS
 PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Nombre del indicador	2014			Cuatrienio		
	Meta	Avance	%	Meta	Avance	%
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años en protección con auto de apertura de investigación con situación legal dentro de los 120 días definidos por la ley	100%	96%	96%	100%	96%	96%

Tomado del informe de gestión ICBF 2014

Arroja el 2014 unas acciones encaminadas al restablecimiento de estos derechos vulnerados por la ESCNNA, entre ellos investigaciones de caracterización de ésta en sus distintas modalidades, proyectos de prevención en el sector de viajes y turismo en diferentes zonas del país, Programas de atención integral para la recuperación y reintegración de niños y niñas víctimas en Bogotá y Cartagena. La Incidencia en Comité Nacional Interinstitucional, Ley N° 1336, participación en el Consejo Distrital contra la violencia y explotación sexual en Bogotá y las alianzas con la Corporación de Turismo Cartagena de Indias, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación

3.13.6 Procuraduría Delegada para la defensa del menor y la familia

Hace parte de la Procuraduría General de la Nación, cuenta con autonomía administrativa, financiera presupuestal y técnica y ejerce funciones de órgano de control bajo las órdenes del Procurador General de la Nación, tiene funciones de vigilancia judicial sobre los juzgados de familia y administrativa sobre los defensores de familia

Así entonces tendrá como funciones básicas promover el cumplimiento y vigilar las instituciones y recibir y remitir las denuncias ante ella presentadas.

La procuraduría podrá intervenir cuando se lo pidan o cuando lo crea conveniente en pro de los derechos de la infancia, podrá intervenir tanto en procesos contra menores como en los cuales él es parte, en los procesos administrativos adelantados por las Defensorías o las Comisarías y tendrá la posibilidad de revisar tanto calidad de gestión como fondo en los procesos.

Por otro lado, en dicha Institución se llevan a cabo Procesos de Conciliación, que se realizan en Forma interdisciplinaria, ya que en ellos intervienen, Abogados(as) y Trabajadores(as) Sociales.

3.13.7 Defensoría del Pueblo

Organismo de control en materia de derechos humanos, creado por la constituyente de 1991 y consagrado en los art 281-283 de la Constitución Política y tiene como misión velar por el ejercicio y la protección de los derechos humanos, la ley 24 de 1992 desarrollo su funcionamiento y funciones

Las funciones de la entidad son desarrolladas por el defensor del pueblo, por la secretaría general, por la defensoría pública de los derechos humanos y de recursos judiciales

Desarrolló el tema de la ESCNNA en el 1995 por primera vez. Donde se adelantó una investigación y se realizó un documento con observaciones a las entidades prestadoras del servicio.

3.13.8 Policía de Infancia y Adolescencia

Definida por el Código del Menor en su Art. 282 (derogado) como cuerpo especializado de la policía nacional cuyo objetivo está orientado a defender, educar y proteger a los menores con la colaboración de organismos autorizados por el estado para tal efecto cumple con las funciones que se encuentran estipuladas en el Decreto 2737 (Código del Menor) en sus Arts. 288 y 289. Con la Ley 1098 se convierte en Policía de Infancia y Adolescencia.

Esta entidad es la mano dura de las instituciones prestadoras del servicio, son quienes acompañan a los Defensores de familia a los rescates de menores, son quienes acompañan los procedimientos donde intervengan menores y se requiera de presencia policial y por otro lado tienen la posibilidad de acercar los menores de manera directa a las instituciones para su ingreso, así su debida legalización deba hacerse en el tramite requerido por los Lineamientos de Bienestar Familiar en los días siguientes.

3.13.9 Veeduría Distrital

Estas dependen de la alcaldía y son organismos de control y acompaña a la administración en la cultura de eficiencia y participación ciudadana. Se propone poner en marcha un número de acciones encaminado a la promoción y protección de los derechos de los niños, propiciando una transformación de la cultura ciudadana.

Para ello se creó la coordinación que maneja las dependencias administrativas y las organizaciones privadas comprometidas con estas temáticas.

En la actualidad se están creando los consejos de infancia, los cuales buscaran concertar con otras instituciones u organizaciones para vincular a otras instancias a los desarrollos de las políticas públicas municipales.

3.13.10 Organizaciones No Gubernamentales

3.13.11 Tierra de Hombres ¹²⁶

En Cartagena *Terre des hommes* ha cobrado gran fuerza con su programa de empoderamiento jurídico; en el año 2006 se hizo una reunión con los actores partícipes de esta proceso donde por un lado se preparaba la ciudad para la arremetida inminente de los procesos penales contra jóvenes que iniciaban su vigencia en enero de 2007 en la ciudad, en el marco de la presentación del “Proyecto de Empoderamiento Jurídico y Representación Legal de los Niños y Niñas explotados Sexualmente en la Ciudad de Cartagena” se dio espacio a un intento por coordinar esfuerzos, donde participaba la Policía de Infancia y adolescencia, Interpol Colombia, Tierra de Hombres y las Defensorías de Familia.

Edmond Kaiserun francés comprometido contra todo tipo de injusticias, fundó en 1960 “Terre des hommes”.

Tierra de hombres es una organización no gubernamental (ONG) que ayuda a la infancia desamparada en el mundo entero, sin preocupación de orden político, racial o confesional, completamente independiente

En Cartagena el proyecto busca empoderar a los jóvenes, que conozcan, se parte desde un enfoque de derechos humanos para llegar a la protección integral a la cual el niño o niña tiene derecho.

3.13.12 Fundación Renacer¹²⁷

La Fundación Renacer fue creada en 1988 y solo adquirió su personería jurídica el 18 de mayo de 1994, durante estos años de funcionamiento ha centrado sus esfuerzos en atención, investigación, prevención, asesoría, reeducación y reinserción social de poblaciones explotadas sexualmente en Colombia, su objetivo se encamina a acompañar a los niños, niñas y adolescentes explotados

¹²⁶<http://www.tierradehombres.org>

¹²⁷fundacionrenacer.org

y abusados sexualmente desde una perspectiva humana, para lograr un adecuado restablecimiento de derechos.

La Fundación Renacer consciente de la realidad que afrontan los niños, niñas y adolescentes ha querido tener presencia no solo en la ciudad de Bogotá, aun cuando conocemos que en ésta ciudad se presenta un altísimo índice de explotación sexual a niños y niñas, la labor se ha extendido a la ciudad de Cartagena, donde se ha establecido un centro de atención, y no es por casualidad, esta responde a una demanda, a una necesidad que salta a la vista.

Así mismo cabe destacar que la intervención de estos centros de atención es más amplia a la ciudad donde estos se encuentran, se atiende a los municipios aledaños, a las personas que se encuentren al alcance de la intervención de la Fundación, por esta razón creemos que la cobertura no se limita a la ciudad en sí. Estas poblaciones cercanas que de alguna forma u otra presentan situaciones de explotación sexual infantil acuden a ambas sedes con el propósito de recibir la orientación y la ayuda que nos hemos propuesto brindar, aceptando que las problemáticas de las ciudades se extienden o que la movilidad de los habitantes o visitantes es mucha y alejarse 10 minutos de la ciudad no es un límite real, no podemos limitar la acción pensando que el problema se resuelve o deja de afectarnos con tan solo cruzar una línea imaginaria, estas problemáticas deben ser solucionadas, deben existir acciones coordinadas para ello.

Se tiene la idea de ampliar la cobertura puesto que los cambios sociales apuntan a un incremento de las situaciones de vulneración pese a los esfuerzos realizados.

Luz Stella Cárdenas, psicóloga, es la directora y fundadora de la Fundación Renacer, procurando además, el desarrollo de sus potencialidades y recursos individuales y colectivos que les permitan asumir de manera autogestionada la defensa y promoción de sus derechos y elevar sus niveles de bienestar integral.

En sus inicios, el esfuerzo solo era acompañado por las instituciones religiosas, la infancia vulnerada no tenía la preponderancia que tiene en el día de hoy, por ende fueron necesarios muchos esfuerzos e investigaciones serias para determinar y mostrar este fenómeno como una realidad, a partir de los resultados desalentadores de dicho estudio, la Fundación Renacer se unió con

la Cámara de Comercio de Bogotá y así el Estado empezó a prestar más atención y ayuda, hasta el punto que se logró formar un programa de atención a víctimas de explotación sexual infantil. Esto fue un primer gran avance, un paso importante y fue el vincular por primera vez al estado en esta problemática y desde esta perspectiva, puesto que se entendía por primera vez las problemáticas específicas de esta población y se creaban así los primeros pasos de una intervención específica y claro unos programas propios que respondieran a dichas necesidades.

Como bien mencionábamos antes Renacer tiene múltiples programas de acción hoy en día, donde podremos destacar la atención integral a niños, niñas y adolescentes víctimas de Explotación Sexual Comercial, pensado esto en las diferentes áreas de la intervención siendo estas la psicoterapéutica, la socio-familiar, el área jurídica, la ocupacional, la académica, y formación ciudadana. Por otro lado tendremos los programas de investigación, capacitación y asesoría, que están más que todo encaminadas hacia los pares, hacia la prevención, divulgación y apoyo interinstitucional. Además de todo ello tenemos que dichas asesorías psicosociales y tratamientos terapéuticos de familias de niños y niñas han incluido la prevención del abandono, el maltrato y el abuso sexual infantil.

La sensibilización y capacitación de personas, grupos e instituciones sobre la ESCNNA en particular, busca directamente la conformación de redes sociales y la formación de multiplicadores, apoyo y posibles soluciones.

El aporte que hace Renacer a la sociedad colombiana es notable, tiene un impacto social evidente, son sin duda ninguna los esfuerzos de esta institución los que marcan el avance tanto en convenios con el gobierno como en conocimientos investigativos en el área tanto de la problemática como tal como de la intervención, además de las labores de sensibilización y divulgación del tema.

Este esfuerzo de divulgación podría incluir todos sus espacios o niveles, desde los métodos de atención e intervención, la investigación sobre la problemática y búsqueda incesante para mantener las relaciones interinstitucionales activas, sobre todo con los gobiernos locales quienes conociendo la situación de la explotación sexual podrán entrar a tomar medidas, empiecen a involucrarse y trabajar en el tema.

Renacer está comprometido con la prevención de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el país, esforzándose por sensibilizar a la sociedad en general a través de los medios de comunicación, diseñando materiales de prevención (cortometraje, talleres y plegables), sensibilizando sectores como el de los viajes y turismo.

Ofrece también talleres como alternativas de resocialización, la formación para el empleo, buscan generar rutinas, hábitos, reconocimiento y actitudes en las personas frente al trabajo. Si bien admito que me parcializo frente a esta institución cabe destacar que muchos de estos esfuerzos son requerimientos incluidos en los lineamientos de bienestar familiar y por tal se hacen imperativos para todas las instituciones que contratan con el mismo, si bien es cierto que las entidades podrían promover unos mecanismos propios como es el caso de *Hogares CREA*, el seguir los lineamientos, las pautas fijadas incrementa las opciones de cooperación interinstitucional, pensando en este momento en los profesionales, en su capacitación y las intervenciones posibles con estas opciones frente a los NNA y dichos lineamientos responden a trabajos arduos que permiten la mayor y mejor intervención con las víctimas y sus familias generando los espacios adecuados y permitiendo las intervenciones pertinentes.

Este programa de resocialización tiene varios niveles, el primero de ellos muy de Renacer, estos espacios se dan en la misma calle con las unidades móviles o brigadas, con una labor de detección y acercamiento a las posibles víctimas dentro de los mismos prostíbulos o los espacios de alto riesgo; luego, estas personas pasan a la fase ambulatoria donde pueden no están internos en la institución y pueden asistir a las dinámicas, atenciones, asesorías, talleres, etc.; por último, viene el programa de atención en el hogar que enfatiza en el proceso terapéutico para quien no cuente con estructuras familiares o estas no sean adecuadas.

“En una parte del ambulatorio hay niños con estructura familiar, entonces lo que hace la Fundación es tratar de fortalecerla para que el niño no salga de su casa. Se hace un trabajo para que la familia vuelva a retomar al niño y

no se desvincule ni del colegio ni de la casa”, explica Luz Stella.

La selección de estos datos se hace necesaria, Renacer es sin duda la ONG que encabeza las labores de búsqueda, atención, intervención, acompañamientos, empoderamiento, reinserción, es sin duda alguna quien realiza el trabajo que nadie quiere hacer, es quien muestra lo que no queremos ver, no dejemos de lado, sería injusto hacerlo, que Renacer trabaja en conjunto y con aportes de Bienestar Familiar.

La Fundación Renacer busca tener incidencia en la política pública de Colombia, participa en la construcción de un Plan Nacional y en comités locales y nacionales de política de infancia y adolescencia, en busca de la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Así acompaña al Estado en todos los lineamientos relacionados con la atención a víctimas de explotación sexual, como bien hemos mencionado es la entidad prestadora del servicio a estos jóvenes, los cupos pagados por ICBF para los menores bajo medida de protección son brindados en esta institución con el acompañamiento del equipo interdisciplinario del centro zonal al cual corresponda el niño o niña. Además de ello se está trabajando para la construcción del Plan Nacional contra la explotación sexual, lo cual sería una nueva política pública dirigida a esta problemática. La idea es que este Plan se convierte en ley de modo que se establezcan unas líneas generales en el país para la intervención de la problemática; un reconocimiento de una realidad que nace desde abajo, desde los actores intervinientes y se propone cambiar el esquema de arriba hacia abajo del nivel central colombiano.

En el informe de gestión de la Fundación Renacer, se logra ver los esfuerzos articulados para superar este flagelo.

ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	MISIÓN	APOYO PARA ERRADICAR LA ESCNNA	ALIANZAS ENTIDADES DEL ESTADO
Fundación Renacer – ECPAT Colombia ⁹¹	Contribuir a la erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA)	<ul style="list-style-type: none"> - Investigaciones de caracterización de la ESCNNA en sus distintas modalidades - Proyectos de prevención en el sector de viajes y turismo en diferentes zonas del país - Programas de atención integral para la recuperación y reintegración de niños y niñas víctimas en Bogotá y Cartagena. - Incidencia en Comité Nacional Interinstitucional Ley N° 1336 - Consejo Distrital contra la violencia y explotación sexual- Bogotá 	<ul style="list-style-type: none"> - Corporación de Turismo Cartagena de Indias - ICBF - Policía Nacional - Fiscalía General de la Nación

Fuente: Informe RENACER, 2015

Así Renacer muestra en su informe de gestión 2014 sus logros, donde 99 empresas se unen a los 178 servicios turísticos que poseen y han capacitado en “buenas prácticas para la prevención”. En Bogotá, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Leticia

En Cartagena 1210 taxistas se unieron al programa “la muralla soy yo”.

Se generó una alianza estratégica con la Secretaria de Educación para dar a conocer la ruta y protocolo de atención a víctimas.

3.14 Conclusiones

Los NNA son sujetos de derechos, más existe una laguna frente a la realidad, el Estado –nivel local- está llamado a intervenir y crear unas políticas públicas que funcionen como puentes entre nuestra realidad y lo legislado desde el nivel nacional.

Parecería que los niños, niñas y adolescentes no son sujetos, son objetos de derechos, víctimas en todo momento y re-victimizados en los momentos de hacer intervenciones no concluyentes.

Para dar ese paso que hace falta convertir a los menores en sujetos estos deben ser capaces de dar respuestas informadas y formadas, un paso importante en el cual debemos trabajar conjuntamente, debemos tener apoyo en casa, en los colegios, estamos hablando de una adecuada educación sexual y formación en valores.

En el proceso de certificación del centro histórico de Cartagena de Indias como destino turístico sostenible se establecen los logros alcanzados por los partícipes en la *Mesa Sociocultural*, la cual tuvo como fin lograr o promover la prevención del comercio sexual relacionado con la actividad turística y usa como concepto o como criterio guía: liderazgo y promoción de campañas para la erradicación de la explotación del comercio sexual, a través del turismo, especialmente con los grupos de población vulnerable como niños y niñas, con las organizaciones y entidades competentes.

Y así podremos observar las siguientes tablas donde los miembros y/o partícipes del Consejo Distrital para la atención integral a los menores abusados y explotados sexualmente (Acuerdo 012/99 y Decreto 0740 de 2005), muestran sus resultados; siendo este consejo la entidad asesora y consultora cuyo fin es fomentar y garantizar políticas tendientes a la intervención del problema de explotación sexual comercial desde una perspectiva interinstitucional

Tabla 16

Talleres de prevención y de sensibilización realizados	Adultos participantes (Madres, Padres, cuidadores, Docentes, Servidores Públicos)	Niños, Niñas y Adolescentes participantes	Medio de verificación
32	1.279	3.592	Listados de asistencia, fotos.

Tabla 17

ASESORÍA TÉCNICA A HOTELES Y RESTAURANTES PARA OBTENER LA CERTIFICACIÓN INTERNACIONAL: THE CODE

Hoteles Certificados	Restaurantes certificados	Medio de verificación
43	10	Acuerdo firmado por los empresarios.

Cumplimiento de la Ley 1336 de julio de 2009

Criterios para la adopción de “The Code”

1. *Establecer una política corporativa ética en contra de la explotación sexual de los NNA.*
2. *Formar al personal de sus empresas en los países de origen y en los destinos en los que operan.*
3. *Introducir una cláusula en los contratos con sus proveedores en la que declaren su rechazo común a la explotación sexual de NNA.*

4. *Informar a los turistas mediante catálogos, trípticos, carteles, videos informativos a bordo, billetes, páginas web o del modo que estimen oportuno.*
5. *Proporcionar información a los agentes locales “claves” en cada destino.*
6. *Informar anualmente sobre la implementación de estos criterios.*

Implementación de tres Centros de Acogida y Desarrollo en los que se brinda atención especializada a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial (barrio España, Boquilla y Fredonia)

Capacidad de atención:

Tabla 18

ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	ACDI – Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional	COTA Children Of The Andes
30 (2012 – 2013)	330 (2010 – 2015)	200 (2010- 2015)

Atención a víctimas de Explotación sexual¹²⁸

- CAIVAS: Centro de Atención a víctimas de abuso sexual – Atención interinstitucional. 30 casos de ESCNNA reportados
- FUNDACION TIERRA DE HOMBRES –LAUSSANE –
- Atención legal a víctimas de explotación sexual comercial
- 26 Condenas

¹²⁸ Desde la implementación del nuevo código (2008) hasta el 2011

- 67 casos denunciados
- 45 representados jurídicamente
- 2 primeros extranjeros judicializado en Colombia: un inglés y un italiano, asociados al turismo sexual.

Existen algunos datos, datos que si bien parecerían ser poco representativos, pero si comparamos ésta problemática con otra de la ciudad, y que no tenga, incluso, el nivel de negación y clandestinidad de ésta, encontraremos que estas cifras en realidad son alarmantes; teniendo en cuenta que muy pocos son los casos denunciados, muy pocos los casos que salen a la luz pública y todos estos logros están siendo obtenidos casi que en su mayoría con capitales privados, muchos programas “piloto” de empresas transnacionales, de inversión extranjera como “*la muralla soy yo*”, que si bien son adelantados por las entidades de nacionales que están haciéndole frente a estas problemáticas, no podrán tener una trascendencia o una continuidad en razón a que no están respondiendo a una política pública sino a un interés o a una reacción frente a una situación específica; la no existencia, el no reconocimiento por parte del Estado, del distrito y sus autoridades, el negarse a ciertas situaciones.

El esfuerzo de los diferentes actores participes en estos procesos de prevención, restablecimientos de derechos y sanción, sería mucho más fructífero con un real y pertinente apoyo del Estado como coordinador y potenciador de estos esfuerzos interinstitucionales, donde no solo la industria sino también la academia se han unido para

Conclusiones

La problemática objeto de esta investigación se repite por todo el Caribe, por los países, por los destinos turísticos en él, ésta investigación analizó la política pública establecida por el nivel central, desde los documentos Conpes 109 y 123, la Ley 1098/06 y el Plan Nacional de Desarrollo, y su coordinación con el nivel local, los planes de desarrollo Distrital, se analizaron las instituciones, gubernamentales y no gubernamentales de los niveles nacionales y locales, que trabajan la situación de vulneración analizada, la ESCNNA, así como las características de esta problemática y las situaciones de riesgo que propician la misma; todo ello para dar cuenta de si existe una adecuada correlación entre las mismas, potencializando y fortaleciendo la respuesta a una vulneración de los derechos de la infancia, como es la ESC.

Se analizó desde el concepto donde la política pública no se contenía en un único documento, sino que estaba articulada con todos los programas, proyectos y leyes que se involucran en el desarrollo de una agenda política para dar respuesta a una problemática. La ausencia de un Plan Distrital que integre objetivos, enfoques, conceptos y metodologías y los distintos esfuerzos de diferentes sectores y entidades hace muy difícil conocer y evaluar el impacto de las acciones que se han realizado.

El análisis comparado de unas necesidades contra una alternativa propuesta, nos muestra que ésta problemática tiene muchas aristas, muchas limitantes, muchos conflictos más allá de la alternativa propuesta. Es así como el pensar una autonomía, una pequeña independencia para generar políticas públicas que manejen, de alguna manera, presupuestos autónomos es difícil por el sistema que tenemos actualmente y por la poca solvencia con la que cuenta el Distrito de Cartagena por no tener una fuente de ingreso real diferente a los impuestos recaudados –la renta nacional, en este momento pensaríamos entonces en la posibilidad de liberar parte del gasto fijo o establecer un mayor porcentaje en la libre disposición que da el Plan Nacional de Desarrollo para los rubros requeridos o dictados por el orden nacional; logrando así una libertad para establecer prioridades en el gasto diferentes a las prioridades establecidas por el gobierno central, esto en si acarrea otra complicación, y es que incluso el

ICBF, quien es el encargado de la política pública de infancia no tiene una real descentralización, es completamente dependiente del nivel central, los contratos, los dineros y los gastos fijos son establecidos por la Sede Nacional, dejando de lado las necesidades propias de la población para ir encaminados a los resultados exigidos por el nivel superior o UNICEF Colombia, hacemos lo que debemos para llenar los requisitos de la cooperación internacional.

Difiero del taller en cuanto a esto, los estudiantes bien acertaban en que las políticas públicas, los esfuerzos del Estado están respondiendo a los ODM y los datos de UNICEF, lo que nos muestra que no existe ese sueño en el que las políticas públicas son sociales y responden a necesidades de la población que se ha autodeterminado y ha exigido; la apatía o la falta de información van dejando de lado los procesos de creación adecuados para las políticas locales necesarias; se sugirió que es necesario empoderar a estos actores para que las políticas sean exigidas de abajo hacia arriba y no impuestas de arriba hacia abajo, donde dejamos de lado las necesidades sociales y respondemos a políticas meramente estatales gubernamentalistas.

Es cierto entonces, que existe la necesidad de coordinación en los diferentes niveles, sobre todo en los espacios referentes a presupuestos, no podemos dejar de lado el sistema de particiones, los lineamientos, los rubros establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo, Planeación Nacional y la Ley de Presupuesto, donde se marcaran unos primeros capitales, unos aportes del Gobierno central para cada departamento, municipio y/o distrito.

“Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en Colombia aproximadamente 35 mil menores de 18 años son explotados sexualmente, mientras que en Cartagena, las cifras oficiales registran entre 1.500 y 2.000 menores, víctimas de ese delito. Sin embargo, los expertos aclaran que estas estadísticas están muy por debajo de las cifras reales pues este abuso es poco denunciado, en muchas oportunidades es difícil identificar y en algunos casos se realiza con el consentimiento de los padres. Muchos no lo ven como una actividad ilícita.”¹²⁹

¹²⁹ Tomado del periódico El Universal, pág. 6a, 16 de junio de 2006. Citado por Nohora Milena Berrio Crecian. Modelos de atención implementados por las instituciones que intervienen la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Cartagena de indias año 2006. tesis de grado presentado como requisito para optar el título de trabajadora social. Asesora Elda Herazo Dilson. Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Sociales y Educación. Programa de Trabajo Social. Cartagena de Indias. 2007

Destacable de esta cifra es lo bajo del número, es alarmante, lo que nos deja dos opciones lógicas, en Cartagena no hay explotación sexual de niños, niñas y adolescentes o ésta se está ocultando, o nadie está denunciando, y este no es el problema, la realidad es que al salir a la ciudad es fácil encontrar nichos donde podría estar ocurriendo dicha práctica, y por otro lado el creer que las problemáticas desaparecen por si solas o que pertenecen a los corregimientos aledaños y por tal al Departamento y no al Distrito Turístico, dejando los problemas de ESCNNA a los islotes, a las poblaciones externas al distrito y demás que se están convirtiendo en las cifras de otro, cuando además de la pobreza, lo que hace especialísimo este tipo de comportamiento es el tema del turismo como ideal de desarrollo.

Por otro lado es importante que exista la disposición y el equipo para lograr una intervención adecuada, existen problemas para realizar seguimientos o intervenciones reales con la familia son muchos y por tal terminan los NNA regresando al mismo ambiente, al mismo problema de donde fueron retirados.

Se hace necesario el trabajo coordinado de las entidades para hacer valer los derechos, y al mismo tiempo proteger el estado social de derecho, evitando que se convierta en una maquinaria burocrática desgastante donde los que requieren de sus servicios se aburren y prefieren sufrir la pérdida de un hijo que perder su tiempo, dinero y esfuerzos ante la puerta de la ley que nunca contestará, al mejor estilo kafkiano, que no tendrá respuestas o lo pondrá a pasear por sin número de instituciones sin encontrar solución a su problema.

El Departamento de Planeación Nacional y el ICBF han hecho un esfuerzo pedagógico creando un folleto para lograr las políticas públicas municipales¹³⁰, también encontramos en este punto los esfuerzos de los consejos distritales, que tienen esta misma función: ayudar a la formulación de la política pública, si bien en dicho texto son planteadas las ideas fundamentales partimos del supuesto de que la iniciativa nacional es suficiente o que lo planteado en el Plan de Desarrollo se limita a la parte de inversión, y si bien lo presentan como una herramienta de la política pública y son conscientes de la necesidad de coordinar esfuerzos, de la necesidad de una municipalización de políticas públicas, esta está sesgada, por la limitante de la centralización. La falta de independencias administrativas, solo está reflejando la imposibilidad de muchos municipios de autosatisfacer sus necesidades, de dar solución a sus

¹³⁰ DPN, ICBF. Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio. 2007

problemáticas, lo que está impidiendo que se autorregulen, he aquí otra dificultad que nos lleva a otra encrucijada; pero repito, si se cambiasen las partidas de gasto obligatorio existiría una posibilidad, si las entidades tuvieran la libertad de establecer a que necesidades vamos a responder o simplemente trabajaremos como una EPS y atenderemos el mayor número de casos posibles en el menor tiempo posible, incrementando unas cifras que en el fondo no dirán nada, que hemos atendido muchos casos, olvidaremos que requieren de seguimiento, de atención continua, de medidas especiales que no terminarán en 4 meses (PARD).

No dejando de lado la posibilidad de que esta libertad entre a dañar o perjudicar la coordinación que debe existir entre las políticas locales con las políticas nacionales, hace falta cultura política y confianza en las instituciones para lograr esto.

Los hallazgos presentados evidencian un arduo proceso que la Protección Integral ha tenido y como ha llegado a ser lo que es hoy en Colombia y de cómo frente a las necesidades específicas de una población se está quedando corta en cuanto está atada de manos para responder a unas necesidades generales, a problemáticas foráneas al distrito, obligado en los gastos de funcionamiento que posiblemente no sean necesarios para dicha área; lo que demuestra que el empoderamiento se necesita en todos los niveles, para que poder defender desde una visión de Estado Social de Derechos, luchando por ideales y creando ideas que se conviertan en sueños como lo esboza el Departamento de Planeación Nacional.

Existen unas políticas públicas acordes con la idea de centralismo, con la idea de atraer los poderes, las decisiones hacia el centro del país dejando como "territorialización" la exteriorización, la debida aplicación de éstas políticas nacionales a lo largo del territorio; sin responder de manera directa a las necesidades sociales y a las problemáticas locales, que deben marcar el norte de las políticas públicas territoriales, sino por el contrario, el seguimiento de los lineamientos, de los márgenes, de los espacios marcados en la política central, que entra a establecer *que, como, cuando y donde* se dará en el entorno local en la dicha "autonomía administrativa"; las problemáticas no serán superadas, y por ende el presupuesto es desperdiciado, puesto que se gastará en "problemas de otros", llamando así a aquellos por los que se legisla, las mayorías frente al resto del país.

Es importante el papel que desempeñan los Planes de Desarrollo Territoriales, como instrumento de ley desde donde se puede plasmar una política pública territorial que entre a articularse con la nacional. Unir esfuerzos para situaciones generales al país y responder a situaciones particulares.

La evaluación entonces de la política del distrito sería así:

Tabla 19

Nivel Internacional	Nivel Nacional	Nivel Local
ODM Anotaciones de UNICEF	Documentos Conpes PND. Plan Nacional de Desarrollo Ley 1098 de 2006 Lineamientos ICBF	Programa de Desarrollo Instituciones

Elaborada por el autor

Los planes de desarrollo analizados en esta investigación no demuestran una coordinación ni con el nivel nacional y menos con el internacional. Parece que se despreocupan en el momento en que las múltiples instituciones participes del restablecimiento de derechos, sean nacionales, locales o internacionales o bien gubernamentales o no gubernamentales, entran a responder a las necesidades sociales de la infancia en el Distrito Turístico. Así la vulneración tiene respuesta, pero no por parte de la administración local. No existe una adecuada territorialización de las políticas.

Las políticas locales se enfocan más en integrar el turismo como un motor de crecimiento social, y a partir de las indicaciones de la Organización Mundial, se empieza a apostar a la sostenibilidad como mecanismo protector de la comunidad de los efectos negativos del turismo¹³¹.

¹³¹ OMT. Turismo y patrimonio cultural inmaterial. 2013

Mientras se genera un esfuerzo por blindar las prácticas del turismo y posicionarlo, existe el turismo en su expresión básica, la oferta y la demanda turística: el funcionamiento del mercado, existiendo entonces diferentes tipos de mercado, sea por cantidad demandada y demanda, y cantidad ofrecida y oferta; que entran a ser determinados por los gustos o preferencias de los individuos, las rentas o ingresos de los consumidores y los precios de los bienes relacionados¹³².

Otro factor terrible para esta vulneración, la demanda. Mientras un determinado gusto, acompañado de ingresos que permitan acceder a los precios, este sobre los NNA existirá un riesgo alto, puesto que la demanda genera oferta. Siempre habrá alguien dispuesto a aceptar el precio ofrecido.

Se establece que los Planes de Desarrollo distrital se quedan cortos, los dineros del Estado, los esfuerzos articulados de entidades públicas y privadas, son los accionantes de la política detrás del Plan, y una respuesta desde el nivel central a la problemática local. Que si está recibiendo respuesta, que si está teniendo intervención.

La respuesta del Estado

Las políticas públicas se construyen sobre un enfoque de derechos que parece ser la respuesta más idónea del Estado para solucionar los diferentes problemas y situaciones de riesgo que vulneran los derechos de la infancia, dentro del esquema clásico de diagnosticar el problema y creer que la política es la solución.

De aquí que el Estado hace un esfuerzo por resolver estos problemas y disminuir los riesgos, dictando unos lineamientos generales para que las instituciones actúen, pero sin tener en cuenta los matices de las múltiples regiones, culturas, economías, topografías, que dificultan enormemente la aplicación de una política de carácter universal, que no tuvo cuenta de las particularidades regionales, mucho menos las locales. De aquí la enorme dificultad de los encargados de desarrollar dicha política, al constatar que

¹³² CASTIJON MONTIJANO, R.; Méndez Pérez, E.; Gonzalez Gonzalez, M.J.; Perez Zabaleta, A.; Martinez Melino, J.L.; Gómez Barroso, J.L.; Mochon Saez, A. Introducción a la Economía para el turismo. Pearson Educación S.A. Madrid. 2009.

diferentes visiones de la educación, la cultura y la tradición, no fueron consideradas en el momento de formular las políticas.

La escogencia de enfoques está enmarcada en la decisión entre políticas sociales y políticas económicas, como podría verse en el Report Beveridge (1942) Welfare State posguerra, los Estados de bienestar, donde se busca lograr la “igualdad” desde el neoliberalismo (Friedman y Friedman 1980), donde se pasa de la igualdad natural – iguales ante Dios, previo a la revolución burguesa, donde busca entonces una igualdad de oportunidad – garantías mínimas en el liberalismo, para su progreso, e igualdad de resultados – la sociedad asegura esos mínimos como un todo, donde no por tener las oportunidades individuales estarán asegurados.

Se hace necesaria la creación de campos disciplinarios, instituciones, normas y tecnologías que permitan estas condiciones óptimas¹³³.

Recomendaciones

1.

Aplicar una tabla guía como la siguiente:

Tabla 20

Situación de Riesgo	Necesidad Social	Política Pública
Las investigaciones e intervenciones con los NNA determinan	A partir de dichas situaciones de riesgo abstraemos la necesidad que tienen los NNA que se	Así bien, conociendo la necesidad social, que está contribuyendo a que se presente una situación de

¹³³ AMAR AMAR, JUAN JOSÉ; Alcalá Castro, María. Políticas Sociales y modelos de atención integral a la infancia. Ediciones Uninorte. 2001.

<p>cuales son estas situaciones.</p> <p>Por ejemplo: la no participación en procesos escolares.</p>	<p>convierte en catalizador para la problemática.</p> <p>Por ejemplo: Educación.</p>	<p>vulneración, se deberá implementar una política pública que responda a dicha necesidad.</p> <p>Por ejemplo: invertir en cupo escolares y facilidades de movilidad para acceder a estos cupos, por medio de programas.</p>
---	--	--

Elaborada por el autor.

Se establecen las Situaciones de Riesgo, de ellas se derivan las necesidades sociales que habrá que satisfacer y a partir de estas se establece cual deberá ser la respuesta idónea para suplirla.

2.

Para responder a estas situaciones deberá el Estado primero corregir, intervenir, proteger unos mínimos y luego si interactuar; debe haber unos mínimos para entrar luego a poder trabajar la política actual de la infancia, en la cual los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y sus opiniones e intereses serán escuchados y no decididos. El problema no es de comprensión sino que existe una responsabilidad total por parte del Estado y de la familia, desde la primera infancia será responsabilidad de sus padres y del Estado velar por todo lo necesario para que este nuevo ser logre desarrollarse de manera adecuada. Si bien la figura de la corresponsabilidad es adecuada, progresista y proteccionista para los niños, niñas y adolescentes, no podremos creer en ningún momento que exime a alguno de responsabilidades, los padres serán siempre los encargados primarios junto con el Estado que deberá garantizar unos mínimos para su desarrollo.

3.

Para aplicar de manera adecuada el PARD, se deberá articular y reeducar para cuando entran en juego el Sistema Penal Acusatorio, sistema de negociación

por excelencia y un sistema reeducativo como el propuesto por la Ley 1098/06, ya que se presenta un inconveniente, parecido al que se presenta con la justicia restaurativa al interactuar con este sistema penal. Todo parece indicar que existe una crisis por el choque de políticas públicas, una de responsabilidad penal, un prohibicionismo y la otra con la idea de reeducar, habilitar a los NNA para reintegrarse en la sociedad.

Para el caso de la protección integral tendremos el problema de las desigualdades sociales, esas desigualdades que si bien son reconocidas por el Estado aun no alcanzan a vislumbrar los riesgos propios de cada espacio, de cada realidad social local; si bien la política pública tiene un carácter general, la ley 1098 tiene varios aspectos, como bien dividimos antes en protección integral, menor víctima y sistema de responsabilidad penal. En este caso el carácter general deberá ser trabajado, planteamos de nuevo que deben ser aprovechados los espacios diseñados para que lo local sea tenido en cuenta en el momento de hacer efectiva una política del orden nacional.

4.

Es necesario que se establezcan los límites de las políticas públicas, ya que es plausible que tienen puntos de roce que deben ser corregidos, o por lo menos deben existir planes de contingencia para permitir que estas coexistan, pero estos planes deben ir más allá de paquetes de incentivos económicos y claro permitir el conocimiento de ambas situaciones, sus pros y contras, no ocultar uno u otra para beneficio de intereses, sean económicos o sociales.

5.

Es determinante para superar estas situaciones de riesgo, que se articulen esfuerzos, si el Distrito no invierte en coordinación con el nivel central y con las instituciones gubernamentales como no gubernamentales, no estamos logrando sacar el mayor provecho de dichos esfuerzos. En el momento en que todos los actores participes de la protección de los derechos y su restablecimiento, se podrán lograr más y mejores resultados.

Bibliografía

- [1] CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Comentada por Luis Carlos Sáchica. Temis 1998
- [2] CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO 1989. Disponible en (www.unicef.org/spanish/crc/) Recuperado 26.06.2014
- [3] Decreto 2737 de 1989. Código del Menor
- [4] Ley 1098 de 2006. Ley de Infancia y adolescencia.
- [5] ALCARAZ VARÓ, ENRIQUE; Hughes, Brian; Campos Pardillos, Miguel Angel; Pina Medina, Victor Manuel; Aleson Carbonell, Maria Amparo. 2006. Diccionario de términos de Turismo y de ocio. Ariel editores
- [6] AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. El estudio de las políticas públicas. Editor. 2003.
- [7] ÁLVAREZ-CORREA G., MIGUEL. Niños y Jóvenes de Sexo Masculino Prostituidos. Editorial Quebecor. 1998
- [8] ÁLVAREZ-CORREA G., MIGUEL. Pescadores de ilusiones niños y jóvenes infractores de la ley penal: política pública, reeducación y sistema de responsabilidad penal para adolescentes (Ley 1098/2006). 2007.
- [9] ÁLVAREZ-CORREA G., MIGUEL. Semillas de cristal. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Ley 1098/2006, alcances y diagnóstico. Quito: Convenio IEMP-FARB, 2008
- [10] AMAR AMAR, JUAN JOSÉ; Alcalá Castro, María. (2001). Políticas Sociales y modelos de atención integral a la infancia. Ediciones Uninorte.
- [11] ARIAS VANEGAS, JULIO ANDRÉS. Nación y diferencia en el siglo XIX Colombiano. 2005.
- [12] BARRERA, FERNANDO; Sarmiento, Estefanía; Vargas Trujillo, Elvia. Relación De Las Actitudes Personales y de la Norma Social con la Actividad Sexual de los Adolescentes. *En publicación: Revista de Estudios Sociales, no. 17*. CESO, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia: Colombia. 2004
- [13] BARROW-GILES, CYNTHIA. Introduction to Caribbean politics. 2002.

- [14] BERGER, PETER. Luckmann, Thomas. La construcción social de la realidad. Buenos Aires, Amorrortu, 1968. pp. 187
- [15] BERRIO CRECIAN, NOHORA MILENA. Modelos de atención implementados por las instituciones que intervienen la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Cartagena de indias año 2006. Tesis de grado presentado como requisito para optar el título de Trabajadora Social. Asesora Elda Herazo Dilson. Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Sociales y Educación. Programa de Trabajo Social. Cartagena de Indias. 2007
- [16] BRIZUELA ROQUE, RAMÓN. Guerrillero Edición digital. www.guerrillero.cu. En Cuba la Infancia es una Virtud. 1º de Junio de 2009
- [17] BUITRAGO, MARÍA TERESA. Lineamientos de política de salud para los menores de diez años en Bogotá, D.C. Bogotá; Universidad Nacional de Colombia. 2002.
- [18] CÁRDENAS, S.; RIVERA, N. Renacer. Una propuesta para volver a nacer. Bogotá: Fundación Renacer-UNICEF Colombia. 2000.
- [19] CARDONA MOLTÓ, CRISTINA. Respuesta a la diversidad: Modelos de intervención psicopedagógica. Revista Qurriculum, # 10-11. Madrid, 1996.
- [20] CASTIJON MONTIJANO, R.; Méndez Pérez, E.; González González, M.J.; Perez Zabaleta, A.; Martinez Melino, J.L.; Gómez Barroso, J.L.; Mochon Saez, A. (2009). Introducción a la Economía para el turismo. Pearsons Educacion S.A. Madrid.
- [21] CECCHINI, SIMONA. Indicadores sociales en América Latina y el Caribe. 2005.
- [22] COMISIÓN NACIONAL CHILENA DE COOPERACIÓN CON UNESCO. Políticas públicas para la infancia. 2011.
- [23] CONGRESO MUNDIAL CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE LOS NIÑOS, Estocolmo, Suecia. 27-31 de Agosto de 1996. Informe Final. Disponible en: (www.esnips.com/.../Declaración-del-Congreso-Mundial-contra-la-Explotación-Sexual-Comercial-de-niños---Estocolmo.pdf) Recuperado 26.06.2014
- [24] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias Ley 1098 de 2006 a Feb. 2009. Relatorías.
- [25] CURI, NICOLAS. Programa de Gobierno. Cartagena: ¡Como siempre, nuestro compromiso!" Cartagena de Indias, 2005-2007.
- [26] DANE. Indicadores Sociales y de Gestión. Bogotá, 1995.
- [27] DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de la Protección Social; Instituto Colombiano

de Bienestar Familiar. Marco para las políticas públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio guía para los alcaldes. 2007.

[28] DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL – Documento CONPES 109. 2007.

[29] DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL – Documento CONPES 123. 2009.

[30] DÍAZ BENJUMEA, MARGARITA ROSA, Blandón Loaiza, Liliana María. Representaciones Sociales de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y/o Adolescentes – ESCNNA, en el corregimiento de La Boquilla. Edita Grupo de Investigación en Salud y Prácticas Sociales – Sypres-Universidad de San Buenaventura. Cartagena, Colombia. 2009.

[31] DI FILIPPO ECHEVERRY, BEATRIZ ELENA; Monroy Prada, Ximena. La Infancia y la Juventud explotada Sexualmente en Colombia. Tesis de Grado en la Universidad Javeriana en el año 2002 en la Facultad de Ciencias Jurídicas 2002, dirigió dicha tesis la Doctora María Cristina Duque Gómez

[32] DURÁN STRAUCH, Ernesto Julio Roberto; Valoyes Bejarano, Elizabeth. Monitoreo de derechos de la niñez y la adolescencia reflexiones sobre lo aprendido. 2010.

[33] ESCALANTE BARRETO, ESTANISLAO; Quiroz Monsalvo, Aroldo Wilson. Formación integral ley de la infancia y la adolescencia análisis y perspectivas. 2009.

[34] FOUCAULT MICHEL, El Orden del Discurso. Tusquets Editor, 1973

[35] FUNDACIÓN RENACER, ICBF REGIONAL BOLÍVAR, UNIVERSIDAD DE CARTAGENA. Caracterización de la problemática de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) en la ciudad de Cartagena de Indias. 2004.

[36] FUNDACIÓN RENACER. Sistematización del Proyecto para prevenir la Explotación Sexual Comercial De Niñas, Niños Y Adolescentes en el contexto de viajes turismo en la ciudad de Cartagena. 2011. <https://fundacionrenacer.org/wp-content/uploads/2015/08/sistematizacion-final-5-dic-2011.pdf> recuperado: 04.06.2015

[37] FUNDACIÓN RENACER. Informe de Monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Fundación RENACER – ECPAT Colombia, Universidad Cooperativa de Colombia. 2015. Disponible en: <https://fundacionrenacer.org/wp-content/uploads/2015/08/cmr-colombia.pdf> Recuperado: 02.6.2016

- [38] FUNDACIÓN RENACER. Así construimos entornos para nuestros niños, niñas y adolescentes frente a la explotación sexual comercial. Informe anual 2015. Fundación RENACER – ECPAT Colombia. 2015
- [39] FUNDACIÓN RENACER. Sistematización del proyecto para prevenir la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el contexto de viajes y turismo en la ciudad de Cartagena. Fundación RENACER, Corporación de Turismo Cartagena de Indias, Fondo Canadiense para la Niñez. Con el apoyo de UNICEF. 2011
- [40] GUTIÉRREZ RINCÓN, VIVIANNE ANDREA; MORENO PEÑA, LADY MELISSA; TORRADO PACHECO, MARÍA CRISTINA. Construyendo colectivamente una política pública social para el desarrollo integral de la primera infancia (municipio de Manta Cundinamarca)
- [41] HARO TECGLÉN, EDUARDO. Diccionario Político. Planeta 1995
- [42] LAGUADO DUCA, ARTURO CLAUDIO; Bula Escobar, Jorge Iván; González Borrero, Jorge Iván; Gómez Campo, Víctor Manuel; Arocha Rodríguez, Jaime; Puyana Villamizaar, Yolanda; Torrado Pacheco, María Cristina; Ramírez, Juan Carlos. La política social desde la constitución de 1991 ¿una década perdida? Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). 2004.
- [43] LEVIN, LEAH. Derechos Humanos: Preguntas y Respuestas. 1981
- [44] LINDBLÖM, CHARLES EDWARD. El proceso de elaboración de políticas públicas. 2001.
- [45] MENY, YVES; THOENIG, Jean-Claude. Las políticas públicas. 1992.
- [46] OCHOA, SARA INÉS; NOSSA NÚÑEZ, LUCÍA. La infancia desde las apuestas formativas en educación y la política pública. Revista Infancias Imágenes / pp. 70 - 77 / Vol. 12. No. 1 / Enero – junio de 2013
- [47] OMT. 2013. Turismo y patrimonio cultural inmaterial.
- [48] OMT. 1999. Código Ético Mundial para el Turismo CEMT de la OMT Santiago de Chile www.unwto.org/ethics/full_text/en/pdf/Codigo_Etico_Espl.pdf Recuperado 26.06.2014
- [49] OMT. 2011. Políticas y Prácticas para el turismo mundial.
- [50] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. La Declaración del Milenio- Objetivos de desarrollo del milenio. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas; 2005. Informe de 2005. Disponible en (www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf) Recuperado 26.06.2014
- [51] OTERO QUINCHARA, JUAN CARLOS. La formación de actividades ilegales en la ciudad de Cartagena a partir de la concentración de la gestión distrital en el sector del turismo. Análisis del periodo: 2002-2006. Tesis de

- Grado. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de ciencia política y gobierno. Bogotá D.C, 2008
- [52] PABÓN PARRA, PEDRO ALFONSO. 2005. Delitos Sexuales. La sexualidad humana y su protección penal. Ediciones doctrina y ley Ltda.
- [53] PANTOJAS, EMILIO. De la Plantación al ‘resort’: El Caribe en la era de la globalización. Revista de Ciencias Sociales, 15 (verano 2006): 82-99.
- [54] PANTOJAS, EMILIO. Las Industrias del Pecado. El Nuevo Día, 21 de octubre de 2005, p. 81
- [55] PEREZ, GERSON, SALAZAR MEJÍA, IRENE. La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios, en Cuadernos sobre economía regional, N° 94 Banco de la republica sucursal Cartagena, 2007
- [56] PINEDO, JUDITH. Programa de Gobierno “Por una sola Cartagena” para el periodo 2008 – 2011
- [57] PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Política Nacional de Juventud Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015. 2004.
- [58] PROCURADURÍA-UNICEF-ICBF. Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Orientaciones para la acción territorial. 2006.
- [59] RHENALS TURRIAGO, JOHN ERIC. Director del proyecto adelantado por el grupo de investigación DEMOSOPHIA. Línea base, determinación social económica y demográfica de infantes (niños, niñas) y jóvenes en condiciones de explotación laboral en el distrito de Cartagena de indias, durante el año 2011. Universidad de San Buenaventura Seccional Cartagena. Facultad de derecho y ciencias políticas - Secretaría de participación y desarrollo social, Alcaldía del distrito de Cartagena de indias. 2013.
- [60] ROTH DEUBEL, ANDRÉ-NOEL. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. 2009.
- [61] SACHICA, LUIS CARLOS. Nuevo constitucionalismo Colombiano. 11 ed. Temis. S.A. SantaFé de Bogotá.1994.
- [62] UNICEF. The state of the world’s children. 2009. Disponible en (<http://www.unicef.org/spanish/publications/index.html>). Recuperado 26.06.2014
- [63] UNICEF. AnnualReport 2009. 2010. Disponible en (<http://www.unicef.org/spanish/publications/index.html>) Recuperado 26.06.2014
- [64] VALENCIA ZEA, ARTURO - Ortiz Monsalve, Álvaro. Derecho Civil. De las Obligaciones. Tomo III. 1998.

Webgrafía

www.das.gov.co
www.fundacionrenacer.org
www.icbf.gov.co
www.tierradehombres.org
www.un.org
www.unicef.org/colombia
www.cartagenacomovamos.org
www.cartagena.gov.co