

PLAN NACIONAL

PARA LA PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 2008 A 2010



Panamá

PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

PANAMÁ, 2008 – 2010

CONAPREDES¹

¹ Propuesta elaborada con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Subregional de OIT/IPEC “Contribución a la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”.

CONTENIDO

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| Siglas utilizadas | 4 |
| Presentación | 5 |
| Introducción | 6 |
| La Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES) | 9 |
| PRIMERA PARTE: | |
| MARCO REFERENCIAL DEL PLAN | 10 |
| I. Contexto | 11 |
| 1. Contexto Nacional | 11 |
| 2. Contexto de la situación de la niñez y adolescencia en Panamá | 12 |
| 3. Adecuación de la legislación nacional | 13 |
| II. Marco conceptual sobre el fenómeno de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes | 14 |
| III. El fenómeno de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Panamá | 16 |
| 1. Factores que facilitan la vulnerabilidad de las personas menores de edad frente a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes | 16 |
| 2. Efectos de la explotación sexual comercial sobre las niñas, niños y adolescentes | 18 |
| IV. Marco Jurídico | 19 |
| 1. Marco jurídico internacional | 19 |
| 2. Marco jurídico nacional | 21 |
| 3. La prevención y eliminación de la ESCNNA a través de la Ley 16 de 31 de marzo de 2004 y la Ley 14 de 2007 que adopta el nuevo Código Penal de Panamá | 23 |

SEGUNDA PARTE:

PLAN NACIONAL 2008 – 2010 25

| | |
|--|----|
| I. Principios orientadores del Plan | 26 |
| II. Objetivo estratégico general | 26 |
| III. Objetivos estratégicos específicos por componente | 27 |
| IV. Cobertura geográfica | 27 |
| V. Vigencia del plan | 27 |
| VI. Mecanismo de monitoreo y evaluación | 28 |
| VII. Componentes del Plan | 28 |

TERCERA PARTE:

MATRIZ DEL PLAN POR COMPONENTE DE INTERVENCIÓN 29

| | |
|---|----|
| I. Componente de prevención | 30 |
| II. Componente de atención | 35 |
| III. Componente investigación y sanción de las personas explotadoras y protección de derechos a víctimas de ESC | 37 |
| IV. Componente fortalecimiento de la CONAPREDES | 39 |

ANEXOS 41

| | |
|---|----|
| 1. Bibliografía consultada | 42 |
| 2. Componentes de la Agenda de Estocolmo | 43 |
| 3. Actividades propuestas por componente de intervención | 45 |
| 4. Listado de instituciones y personas que participaron en el proceso de recogida de insumos y validación de las propuestas de Plan Nacional durante los años 2006 y 2007 | 50 |

SIGLAS UTILIZADAS

| | |
|------------|---|
| APLAF | Asociación Panameña para la Planificación Familiar |
| CNP | Consejo Nacional de Periodismo |
| CONAPREDES | Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual |
| CONATO | Consejo Nacional de Trabajadores Organizados |
| CONEP | Consejo Nacional de la Empresa Privada |
| CSS | Caja de Seguro Social |
| ESC | Explotación Sexual Comercial |
| ESCNNA | Explotación Sexual Comercial de niños, niñas y adolescentes |
| INADEH | Instituto Nacional de Desarrollo Humano |
| IPAT | Instituto Panameño de Turismo |
| IPEC | Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil |
| MEDUCA | Ministerio de Educación |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| MITRADEL | Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| PTJ | Policía Técnica Judicial |
| DIJ | Dirección de Investigación Judicial |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |

PRESENTACIÓN

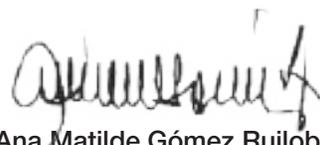
Cumpliendo con los lineamientos internacionales asumidos por el Gobierno de la República de Panamá en el Primer y Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial (Estocolmo, 1996 y Yokohama, 2001), presentamos el Primer Plan Nacional de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), diseñado para un período de 3 años 2008 a 2010.

Para la elaboración del documento llevado a cabo a través de varios talleres, entrevistas y revisión de documentos, se tomó en cuenta la participación de todos los sectores de la vida nacional, (miembros de la CONAPREDES, el sector público y privado -Organismos No Gubernamentales- y Organismos Internacionales), con el fin de hacer posible que los insumos que se generaran pudieran atender de manera adecuada y efectiva el problema de la Explotación Sexual Comercial e igualmente permitir la coordinación de las acciones que se ejecutarán a nivel interinstitucional e intersectorial.

Consideramos que el trabajo realizado por la CONAPREDES en Panamá hasta el momento, brindó la oportunidad de definir un Plan Nacional que evidenciara una serie de acciones que, en la realidad nacional y en el contexto internacional, deben ser tomadas en cuenta y otras que deben fortalecerse. Este es realmente el objeto de un Plan, partir de una base que ofrezca la perspectiva de una situación determinada, en este caso los factores diversos que inciden en los delitos de Explotación Sexual Comercial, y en virtud de ese conocimiento, realizar las estrategias correspondientes para atacar la problemática desde la perspectiva de la prevención, atención integral de las víctimas del delito en defensa y protección de sus derechos fundamentales, y perseguir judicialmente hasta lograr sancionar al explotador.

Se impone, luego entonces, acatar las instrucciones emanadas del pleno de la CONAPREDES cuando en su séptima sesión ordinaria, celebrada el 1 de febrero de 2008, aprobó el Plan Nacional, que todas las instituciones procedamos a implementarlo para continuar trabajando por los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes del país.

Comprendemos que si bien el Plan Nacional se constituye en una herramienta importante para enfrentar integralmente la problemática de la explotación sexual comercial en Panamá, no es suficiente para su eliminación. Es necesario que todos los sectores -familia, comunidad, gobierno y organizaciones sociales- nos unamos para hacer efectivo el derecho de los niños, niñas y adolescentes de Panamá a vivir protegidos de toda forma de explotación y violencia.



Ana Matilde Gómez Ruiloba
Procuradora General de la Nación
Presidenta de la Comisión Nacional para la
Prevención de los Delitos de Explotación Sexual

INTRODUCCIÓN

La República de Panamá ha firmado y ratificado múltiples instrumentos de derecho internacional que establecen la obligación jurídica del Estado de proteger los derechos de los niños, las niñas y las personas adolescentes, entre ellos, el derecho a la protección contra la explotación sexual comercial. En este contexto destacan la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía; el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil; la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Así también, el país se ha comprometido a la protección contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes a través de importantes declaraciones políticas mundiales, como las emanadas del Primer y Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial (Estocolmo, 1996 y Yokohama, 2001). Como parte de los compromisos, el país se compromete a elaborar y ejecutar de manera efectiva un Plan de Acción Nacional que establezca los lineamientos principales para prevenir y erradicar este fenómeno en el país.

En seguimiento de estos compromisos jurídicos y políticos, el país ha realizado diversas acciones para combatir la explotación sexual comercial, entre ellas y una de las más relevantes ha sido la promulgación de la **Ley 16 de 31 marzo de 2004** por medio de la cual se modificaron y crearon tipos penales, adecuados a los contenidos mínimos establecidos por las normas internacionales, para la debida penalización de las diversas formas y modalidades de la explotación sexual comercial. A la vez, en esta Ley se define una política de prevención de este flagelo social y se dispone la creación de una comisión interinstitucional, denominada Comisión Nacional para la Prevención de Delitos de Explotación Sexual Comercial –CONAPREDES–, presidida por la Procuraduría General de la Nación. La CONAPREDES está definida por ley como ente rector de las citadas políticas públicas de combate a este flagelo.

En agosto de 2005, representantes de la CONAPREDES se reunieron en un taller para definir las prioridades para la atención del problema, desde el punto de vista de la sanción de los explotadores, la atención a las víctimas y la prevención de los delitos de explotación sexual comercial. En esta actividad se establecieron los problemas más importantes, y las soluciones más urgentes a los mismos, con el consecuente listado de actividades encaminadas a lograr los objetivos de prevención, sanción y atención a víctimas.

Uno de los objetivos prioritarios propuestos fue la elaboración de un Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, en el cual se concretizaran las políticas, estrategias y responsabilidades concernientes a cada una de las instituciones que integran la CONAPREDES y de aquellas que, conforme a la normativa nacional, les corresponde la protección de los derechos de las personas menores de edad y la atención de manera integral de las víctimas de estos delitos.

En este contexto se definieron las siguientes actividades a corto plazo:

1. Cada institución auto-identifica sus propias responsabilidades
2. Establecimiento de un equipo de coordinadores del proceso de definición de un Plan Nacional contra la ESC
3. Talleres de consulta y validación con sectores públicos y sociedad civil de la propuesta de Plan Nacional (capital y regional/local)

En el año 2006 se inicia el proceso de elaboración del Plan Nacional para la erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Panamá, con varias reuniones, entrevistas, talleres de consulta y a través de consultorías² que recogieron valiosos insumos relacionados con las responsabilidades de las instituciones relacionadas con la prevención y eliminación de la explotación, así como la definición de los principales ejes de acción de la propuesta de Plan Nacional.

Resultado de este proceso se plantea el presente Plan Nacional, el cual contempla un abordaje integral que incluye una serie de elementos indispensables para el contexto nacional particular de Panamá y toma en cuenta la dimensión internacional del problema.

Este Plan está dirigido a impactar en un período de tiempo determinado (3 años) en cuatro objetivos fundamentales:

1. La prevención de la problemática de la explotación sexual comercial de personas menores de edad.
2. La atención y protección de las víctimas para restituirles en el pleno goce de todos sus derechos
3. La sanción a las personas responsables de la explotación.
4. El fortalecimiento de CONAPREDES como instancia nacional encargada de dirigir los esfuerzos nacionales en estas líneas de acción.

Los principios que orientan este primer Plan Nacional contra la ESC provienen de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá, principalmente de la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo, el Convenio 182 de la OIT, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo sobre la trata de personas.

² El proceso de construcción del Plan nacional de Panamá fue desarrollado a través del desarrollo de consultorías que dirigieron las siguientes profesionales: Julia Carreira de Freitas (2006), Migdahí Gómez (2006-2007) y Argelis Escudero (2007). Los talleres de recogida de insumos para el Plan fueron coordinados por la ONG panameña CEDEM durante el año 2007. Durante todo el proceso de contó con el apoyo y activa participación de la Secretaría Técnica ad hoc de la CONAPREDES, y con el apoyo técnico y financiero del Programa IPEC de la OIT. Al final de este documento se citan además todas las instituciones y/o personas que aportaron insumos para la construcción de este Plan Nacional.

Estos principios son los siguientes:

- La identificación de las víctimas
- La responsabilidad compartida
- El cambio cultural
- La incidencia en políticas públicas
- El fortalecimiento de la legislación nacional
- El desarrollo de programas de atención integral
- La coordinación interinstitucional
- La cooperación internacional

En este contexto, el objetivo principal de este Plan es el de establecer las orientaciones necesarias para fortalecer e incrementar las acciones de las instituciones estatales en el ámbito de la prevención, atención y control de la ESCNNA, y la defensa y protección de los derechos de las víctimas.

Este Plan deberá ser ejecutado por las instituciones que conforman la CONAPREDES, debidamente sustentado en acuerdo formal adoptado por su pleno, así mismo, involucra el accionar de otras instituciones que aunque no formen parte de la CONAPREDES tienen una responsabilidad en la prevención y eliminación de este flagelo, dada por su constitución legal en el caso de las instituciones del Estado, compromisos adquiridos o de su misión y visión declaradas, en el caso de organismos de carácter no gubernamental, nacionales o internacionales.

El monitoreo y evaluación del cumplimiento de las metas propuestas corresponderá a la Secretaría Técnica de la CONAPREDES, que tiene su sede en la Procuraduría General de la Nación, entidad que ostenta la presidencia de la CONAPREDES.

En cuanto a los contenidos, el presente documento está organizado en tres partes principales. La Parte I que sistematiza información sobre el Contexto Nacional en el que se pretende ejecutar este Plan Nacional que incluye además un marco conceptual y jurídico de la problemática de la ESC. La Parte II presenta la propuesta operativa del Plan para el período 2008-2010 en forma narrativa en lo que corresponde a sus principios orientadores, objetivos estratégicos, cobertura geográfica, vigencia del Plan, mecanismos de monitoreo y evaluación. En la Parte III se presenta la matriz del Plan por Componente de Intervención. El documento concluye con una sección de Anexos con documentos relevantes e información sobre el proceso de recolección de insumos.

LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DELITOS DE EXPLOTACIÓN SEXUAL (CONAPREDES)

La Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), es el organismo técnico administrativo de carácter permanente, encargado de asesorar, coordinar y concretar políticas de prevención atención y erradicación de la explotación sexual comercial de NNA orientada a precisar “los mecanismos tendientes a la prevención y erradicación de los delitos de explotación sexual”³.

Esta instancia está presidida por la Procuradora General de la Nación e integrada por los Ministros de Gobierno y Justicia, Desarrollo Social, Salud, Educación, Economía y Finanzas, el (la) Magistrado (a) Presidente (a) del Tribunal de Niñez y Adolescencia, el (la) Presidente (a) de la Comisión de Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia de la Asamblea Nacional, el Director de la Policía Técnica Judicial (hoy en día Dirección de Investigación Judicial), un coordinador designado por el Órgano Ejecutivo, un representante de la Defensoría del Pueblo, un representante del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, un representante de los gremios de abogados del país.⁴ El Procurador/a de la Nación y los Ministros/as de Estado podrán hacerse representar ante CONAPREDES por un funcionario cuyo nivel no sea inferior al de director nacional.⁵

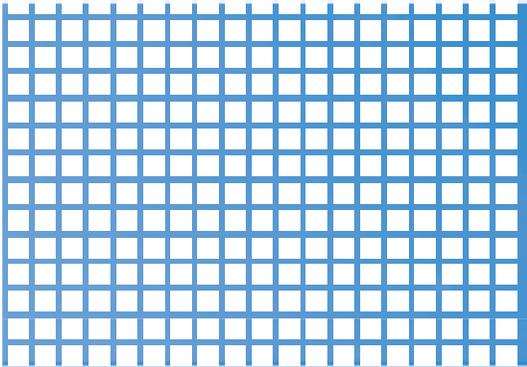
CONAPREDES fue instalada en el año 2005, por la Procuradora General de la Nación, Ana Matilde Gómez Ruiloba, en cumplimiento de la Ley 16 del 31 de marzo de 2004. Dicha norma dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los códigos Penal y Judicial.

El principal objetivo de la CONAPREDES es combatir la ESCNNA, además de darle seguimiento a las políticas nacionales que se creen para prevenir y eliminar la ESC.

³ Ley No 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los códigos penal y judicial. (Capítulo V, Art. 21)

⁴ Ley No 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los códigos penal y judicial. (Capítulo V, Art. 21)

⁵ Ley No 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los códigos penal y judicial. (Capítulo V, Art. 21)



PRIMERA PARTE
MARCO REFERENCIAL DEL PLAN



I. CONTEXTO

1. Contexto Nacional

La República de Panamá está localizada en el istmo centroamericano, entre Costa Rica y Colombia. El país tiene una extensión territorial de 75,517 km², un clima tropical húmedo y, según la Contraloría General de la República, al año 2005 su población ascendió aproximadamente, a 3,228,186 habitantes, de los cuales las mujeres constituyen el 49.5% en tanto los hombres representan el 50.5%.⁶ La provincia de mayor densidad de población es la capital, Panamá, la que junto a los otros centros urbanos contiene a más del 50% del total de la población del país, en virtud de que en ellas se concentran las principales actividades económicas, sociales, administrativas y culturales del país.

Panamá es un país multiétnico y multirracial, en donde los pueblos indígenas representan el 10,1% de la población total, en tanto es mayoritaria la población mestiza y afro-descendiente y existen múltiples “colonias” de emigrantes de diversas regiones del globo.

Según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD/2002), Panamá se ubica entre los países de alto nivel de desarrollo, alcanzando el lugar 56 del ranking mundial. El Producto Interno Bruto (PIB) *per capita* anual se estima en US\$6,854 considerando la paridad del poder adquisitivo en dólares. Sin embargo existe una fuerte inequidad en la distribución del ingreso que se refleja en una profunda asimetría del índice 10:10 o 20:20. El 37.2% de la población vive bajo la línea de pobreza y el 16.7% en pobreza extrema, proporción que no se ha modificado en forma significativa en los últimos 6 años.

Aunque el país ha realizado un largo y sostenido esfuerzo por ampliar sus capacidades institucionales para la atención de los sectores mayoritarios y el gasto social es uno de los más altos de la región centroamericana, particularmente en salud y educación, siendo extensa la cobertura en ambos sectores, hay sin embargo deficiencias en la calidad de dichos servicios, especialmente en las áreas -comarcas- indígenas en las que se concentra la población más empobrecida.

En síntesis, el país es “un paraíso de los negocios”, sin embargo, la buena articulación al mercado global se hace en detrimento de condiciones de vida para importantes sectores de la población, en ausencia de equidad en las oportunidades para participar en el desarrollo y en un marco que disminuye el efectivo ejercicio de los Derechos Humanos y potencialidades. Imbricadas con la pobreza, las nuevas oportunidades que se abren para el país con algunos importantes proyectos, por ejemplo la “Ampliación del Canal”, el fomento del turismo y del país como centro internacional de negocios y de “recreación”, se transforman en potenciales condiciones para la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes, entre otros males globales.

Ante ello, el estado panameño ya avanza algunas estrategias para sortear y superar éstas amenazas, como se evidencia en lo contemplado en el “Marco de Cooperación para el Desarrollo 2007-2011” suscrito entre el Gobierno de Panamá y el Sistema de las Naciones Unidas en Panamá y en el que se afirma:

“Los Derechos Humanos son el conjunto de garantías mínimas que deben ser brindadas a cada persona para que pueda tener una vida digna, sin privaciones esenciales y con posibilidad de

⁶ Fuente: Contraloría General de la República. Estadísticas Vitales, Año 2005. Proyecciones sobre la base del Censo de 2000.

⁷ Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. Cerrando las Brechas: Evaluación Común de país 2005 y Marco de Cooperación para el Desarrollo 2007-2011. Panamá, 2006.



tener una interacción social productiva y gratificante. Se refieren a las condiciones básicas de existencia (derecho a la vida y la libertad), las condiciones básicas de subsistencia (ingresos, educación, salud y agua potable, entre otros) y las condiciones básicas de convivencia (no-discriminación, justicia, participación)”⁷.

En síntesis, Panamá hoy es un país con grandes posibilidades para asegurar el bienestar de su población, sin embargo, deben tomarse las medidas pertinentes para que el crecimiento económico se convierta en una fuente que garantice la equidad, el bienestar social y la consolidación de una democracia incluyente y participativa.

2. Contexto de la situación de la niñez y adolescencia en Panamá

Alimentación y nutrición:

En el 2005, las estadísticas del Ministerio de Salud (MINSa) señalaron que 7.7% de las muertes entre el primer y quinto año de edad tuvieron como causa las enfermedades nutricionales. La Encuesta de Niveles de Vida del 2003 estableció que la desnutrición global en personas menores de 5 años según el indicador peso/edad se ha mantenido invariable desde 1997 en alrededor de 7%.

Sin embargo, en las áreas urbanas, este indicador experimentó un aumento del 2% al 4%. Existe una clara asociación entre pobreza y desnutrición, ya que la prevalencia de desnutrición global entre los no pobres es de 2.1 %, mientras que en los pobres alcanza el 10.7 % y en las áreas de pobreza extrema se eleva hasta 16.3 por ciento. La desnutrición crónica alcanza al 20.6% de los niños y niñas menores de 5 años, porcentaje que aumenta al 39.6 % entre las personas menores de 5 años que viven en pobreza

extrema y 5.6% entre los procedentes de áreas rurales indígenas⁸.

Violencia:

Los reportes de sospecha de violencia intrafamiliar en personas menores de 14 años en el período 2000 – 2002 fue de 514, 563 y 659, respectivamente, mayormente concentrados en la provincia de Panamá, seguida por la provincia de Colón. Alrededor del 31% de las víctimas eran personas menores de 5 años de edad. Los incrementos se asocian al aumento de la sensibilidad y disposición para reportar los casos. Los registros del MINSa del año 2003 al 2005 señalan que esta tendencia continúa. Para el 2005 se registró un total de 2,280 casos en el país con predominio en la provincia de Panamá donde estuvo cerca de una cuarta parte de los casos, siendo el 78% de los casos de sexo femenino.

Durante el año 2005, la principal causa de muerte en adolescentes de entre 10 y 19 años de edad fueron las causas externas (agresiones, los accidentes de transporte, los ahogamientos y las lesiones autoinfligidas). Más del 90% de las muertes de adolescentes ocurridas por agresiones se distribuyeron en los distritos de Panamá, San Miguelito, Colón y Chorrera⁹.

Consumo de drogas:

La prevalencia de consumo de drogas en estudiantes de IV año en Panamá se ha estimado en 15.9 %. La droga de preferencia es la marihuana (7.1 %), seguido por los solventes (2.6%) y cocaína (1.4 %). Entre las drogas lícitas, el consumo de alcohol fue de 44.2% y 53.7% para los estudiantes de IV y VI año, respectivamente. El 43.3% de los consumidores son de sexo masculino y el 36% de sexo femenino¹⁰.

⁸ Encuesta de niveles de vida 2003. Ministerio de Economía y Finanzas.

⁹ Fuente: Estadísticas de Salud y Registros Médicos, años 2000 – 2005, Dirección Nacional de Políticas de Salud, MINSa.

¹⁰ Fuente: Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas (CICAD). Observatorio Interamericano sobre Drogas. Informe comparativo 7 países, encuestas escolares a nivel nacional: el Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, 2003. Organización de Estados Americanos. Washington DC, 2004.



Embarazo adolescente:

De los nacimientos registrados por la Contraloría General de la República en el 2005, el 19.3% (12,268 nacidos vivos) tuvieron como madre a mujeres menores de 20 años, colocando la tasa específica de fecundidad en adolescentes en 83.4 nacidos vivos por 1,000 mujeres de 15 a 19 años de edad. Las mayores tasas se registraron en las provincias de Bocas del Toro (180 por mil mujeres) y en las comarcas indígenas. Sólo el 2.7 de las madres adolescentes estaban casadas, 1 de cada 4 fue madre soltera, lo cual representa el doble del promedio nacional¹¹.

Por su parte las estadística del Ministerio de Educación (MEDUCA) registraron que en el 2005, solamente 933 adolescentes embarazadas de entre 10 y 19 años de edad asistían a instituciones educativas, el 97% en centros de educación oficial y sólo un 3% en instituciones particulares. Aquellas que logran asistir a clases, representan sólo el 8% de las madres adolescentes.

Infecciones de transmisión sexual:

Conforme a las estadísticas del MINSAs, en el año 2006 el 91% de las ITS se presentaron en adolescentes y jóvenes (15 a 24 años de edad) del sexo femenino. Los principales diagnósticos fueron vulvovaginitis (3,266 casos) y la infección por el virus del papiloma humano (1,572 casos).

VIH/SIDA: La infección por el VIH en Panamá tiene las características de una epidemia concentrada en los estratos jóvenes de la población. Para el año 2005 se estimó que 14,544 personas de 15 a 49 años de edad vivían con el VIH, con una prevalencia estimada en 0.9 %. Las mayores tasas de incidencia se dan en las provincias de Colón, Panamá y Kuna Yala. Aunque el 75% de los casos son de sexo masculino, es evidente

una tendencia a la feminización de la epidemia. Las relaciones sexuales no protegidas constituyen el principal riesgo para contraer el VIH¹².

3. Adecuación de la Legislación Nacional

Como parte de un proceso gradual y progresivo de adecuación de nuestra legislación a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, Panamá integró una comisión para la elaboración de una propuesta de ley de protección integral de la niñez y adolescencia, con la finalidad de crear un cuerpo legal completo que constituya el reconocimiento de nuestra niñez y adolescencia como sujetos plenos de derechos y establecer el marco institucional adecuado a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como crear las condiciones que permitan a las personas menores de edad desarrollarse en un ambiente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad.

El trabajo tuvo como objetivo principal reconocer los derechos de la niñez y continuar el proceso de transformación profunda que le de coherencia a nuestro sistema de Protección Integral de la Infancia, reforzando la responsabilidad Institucional, ahora bajo el Ministerio de Desarrollo Social como ente rector, con la activa participación de la sociedad civil tanto a nivel nacional como local, bajo los esquemas de la descentralización y la inclusión.

La meta global es que todas las niñas, niños y adolescentes en Panamá inicien su vida en un contexto de igualdad y gocen de las oportunidades apropiadas para su desarrollo integral. Además se pretende crear un sistema que establezca pasos para la defensa de los derechos de la niñez, que inicia desde la comunidad y termina en lo que es el gobierno central.

¹¹ Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Estadísticas Vitales años 1960 a 2005.

¹² Fuente: Informes estadísticos del Ministerio de Salud, año 2005.



Por otro lado, Panamá ha hecho esfuerzos significativos para armonizar la legislación nacional con las normativas de la Convención; no obstante, es necesario reconocer que el marco normativo nacional con relación al tema infancia continúa siendo contradictorio y muchas de las leyes emitidas durante los últimos años están demostrando la existencia de problemas para asumir en su totalidad el marco ideológico y filosófico de la misma, lo que se corrobora al examinar las leyes emitidas durante el período 2003-2007, que si bien en su mayoría muestran avances hacia la protección integral de la niñez, también plantean contradicciones con los derechos reconocidos en la Convención, contradicciones que obedecen a situaciones coyunturales por las que atraviesa la sociedad panameña.

Estos esfuerzos, se han visto fortalecidos con la adopción de una valiosa legislación con el fin de impulsar las políticas públicas necesarias para el establecimiento de una visión que comprenda la realidad social, cultural y económica en la que se encuentran las personas que habitan nuestro país, especialmente los niños y las niñas, ejemplo de estas iniciativas lo constituye la promulgación de la Ley 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial.

II. MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL FENÓMENO DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La Declaración y Agenda para la Acción de la Primera Conferencia Mundial de Estocolmo (1996), manifiestan que la ESC de la niñez es una

violación grave a sus derechos, abarca el abuso sexual por parte del adulto, remuneración en dinero o en especie para la víctima o para una tercera persona o grupo de personas. Constituye una forma de coerción y violencia contra la víctima, equivalente al trabajo forzado y a una forma contemporánea de esclavitud.

La explotación sexual comercial, según la legislación panameña, es la utilización en actividades sexuales de personas menores de edad, donde medie un beneficio económico para la niña, niño, adolescente o la persona intermediaria. La explotación sexual puede manifestarse bajo distintas formas, tales como, la venta y la trata con fines sexuales, la producción y comercialización de pornografía infantil y adolescente, los espectáculos sexuales o eróticos o la realización de actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad.¹³

Es una de las más severas violaciones de derechos humanos y constituye un delito grave que atenta contra la libertad sexual y la integridad física y psíquica de niños, niñas y adolescentes por lo que debe ser sancionada.

Los responsables directos de este fenómeno son las personas explotadoras: los “clientes” explotadores, en su mayoría son hombres nacionales de la misma localidad donde viven las víctimas, aunque también hay presencia de turistas y en algunos casos, mujeres, que pagan o utilizan directamente a los niños, niñas y adolescentes en actividades sexuales comerciales.

También son responsables directos los proxenetas y las personas que actúan como intermediarias de esta actividad. Entre ellas podemos encontrar a algunos taxistas, dueños y empleados de algunos hoteles, pensiones, salas de masaje y estudios fotográficos.

¹³ Ley 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial.



Son también responsables indirectos de la explotación sexual comercial todas aquellas personas que no reaccionan ante esta problemática, así como quienes propician la permanencia de una cultura machista y de irrespeto a los derechos humanos y aquellos que no cumplen con sus deberes conforme a la ley.

La explotación sexual comercial sólo puede existir si hay personas adultas dispuestas a someter a los niños y las niñas a actividades sexuales comerciales y es un error enfocar como culpables a las víctimas o a sus familias de estos delitos eliminando la responsabilidad de los verdaderos culpables: las personas explotadoras.

Es en la existencia de los “clientes” explotadores y todas aquellas personas que lucran con la explotación que encontramos una de las causas fundamentales que crean y sostienen esta problemática. Estos actores se aprovechan de las situaciones que crean vulnerabilidad en las personas menores de 18 años para reclutarlos y utilizarlos en las diversas formas y modalidades en que se expresa la explotación sexual comercial.

Esta situación se refleja también en la terminología utilizada tradicionalmente para denominar el problema. Se habla de “prostitución infantil”, concepto incorrecto que tiende a distorsionar la realidad ya que invisibiliza a las personas responsables y tiende a revictimizar a las personas menores de edad, por lo que se recomienda utilizar el concepto de explotación sexual comercial.

El término de explotación sexual comercial no sólo abarca las relaciones sexuales remuneradas sino también otras actividades ilícitas con fines sexuales que violentan la dignidad y los derechos de las niñas, niños y adolescente.

La pornografía consiste en “representar a un niño o niña por cualquier medio en actividades explícitas reales o simuladas, o representar las partes genitales de un niño o niña con fines primordialmente sexuales.”¹⁴ Esta es una forma de violencia y un delito en la cual participan varios actores y todos éstos, desde los que financian la producción de este material, hasta quienes lo producen, reproducen, distribuyen, exportan, importan, comercializan, difunden, ofrecen y/o lo consumen, violentan muchos derechos de los NNA víctimas de este tipo de ESC.

Por otro lado, la trata de personas menores de edad es un delito que ocurre cuando se capta, transporta, traslada, acoge o recibe a un niño, niña o adolescente, con el fin de someterle para distintos fines de explotación, entre ellos la explotación sexual comercial.¹⁵

El proxenetismo se define como la inducción, facilitación, reclutamiento y sometimiento de personas a la ESC, valiéndose de su oficio, profesión o negocio. El proxeneta viene a ser el intermediario que crea condiciones para el ejercicio de la ESC, forzando y sometiendo a las víctimas a situaciones extremadamente degradantes, sobre todo en los casos en que estas han sido desarraigadas y carecen de documentos, dinero y apoyo para salir de ese ambiente explotador.

Otra de las manifestaciones de la ESC es la utilización de personas menores de 18 años en espectáculos públicos o privados, de contenido sexual o erótico, tales como bailes al desnudo, masturbación, actos sexuales en parejas o grupo u otros análogos.

La ESCNNA en todas sus formas es producto de la vulnerabilidad y compromete el desarrollo

¹⁴ Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía. Artículo 2. Ley 16 de 31 de marzo de 2004, artículo 231-D.

¹⁵ Debe diferenciarse la trata de personas del delito de tráfico ilícito de migrantes. Este último “es un delito que ocurre cuando se facilita el traslado ilegal de una persona de un país a otro, con el fin de lograr un beneficio económico o material”. Ver: Diferencias entre el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas Menores de Edad. Folleto. OCAM/OIM/OIT. IPEC.2004



normal de las futuras generaciones, interfiriendo en su construcción como sujetos de derecho lo que es indispensable para su constitución como ciudadanos.

III. EL FENÓMENO DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN PANAMÁ

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Oficina Internacional del Trabajo auspició en Panamá, en coordinación con el Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, un estudio sobre esta problemática¹⁶.

Para la elaboración del estudio se entrevistaron a un total de 100 niños, niñas y adolescentes víctimas de ESC y 200 personas adultas (informantes claves, líderes comunitarios, vecinos y autoridades locales) en la ciudad de Panamá y en el Distrito de San Miguelito. Estas áreas fueron elegidas por sus altos índices de pobreza y problemas sociales.

Algunos de los principales datos de este estudio indican que el 15% de las víctimas de ESC entrevistadas tenían edades entre 11 y 14 años; el 17% tenía 15 años, el 31%, 16 años y el 37% contaba con 17 años.

Los resultados evidenciaron la existencia de este flagelo en todas sus formas y modalidades y la preocupante situación de las personas menores de edad víctimas de esta moderna forma de esclavitud.

La citada investigación determinó que la mayoría de los “clientes” explotadores son hombres adultos (87%), sin embargo también se identificaron mujeres (10%) en esta categoría. El 61% de estos “clientes” explotadores tenía edades

entre 22 y 29 años, además la mayoría (85%) eran de nacionalidad panameña.

Las víctimas indicaron que los “clientes” explotadores les buscaban principalmente en las calles, pero además en un 38% de los casos también existieron intermediarios entre las víctimas y el cliente explotador.

Entre las formas en que el cliente les contacta, los niños, niñas y adolescentes señalaron: teléfonos celulares, teléfonos residenciales -de su casa, de amigos, de vecinos- y por medio de anuncios clasificados en los periódicos. Una de las entrevistadas señaló que su amiga coloca un anuncio en el periódico ofreciendo masajes y anota el número de su teléfono celular, respondiendo así a la demanda de las personas explotadoras.

También las casas de masajes se constituyen en una forma abierta de captar tanto a clientes como a las víctimas de la ESC.

1. Factores que facilitan la vulnerabilidad de las personas menores de edad frente a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes

Algunos de los factores a nivel macro que permiten y contribuyen en la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes frente a este problema son: la pobreza; estructuras económicas, sociales, políticas y culturales débiles; la corrupción; la impunidad; la insuficiente vigilancia de factores de riesgo social tales como: la deserción escolar; la debilidad de los mecanismos comunitarios de prevención y solidaridad; la carencia de trabajos decentes para las personas adultas, madres y padres, que les permitan enfrentar con mayor éxito las situaciones de insuficiencia de recursos económicos, entre otros.

¹⁶ OIT/IPEC. La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Panamá. Panamá, 2002.



En el caso específico de Panamá, el citado estudio del Instituto de la Mujer, señaló que dos tercios del total de las víctimas entrevistadas no tenían acceso a la educación al momento de la entrevista. Entre las causas de esta situación manifestaron: desmotivación académica (es decir, una oferta educativa que en muchos casos no alcanza las expectativas de las personas menores de edad), dificultades económicas, enfermedad, cambio de residencia, embarazo y discriminación en el caso de los varones.

Sobre su situación familiar, el 49% vivía con su familia mientras que el 51% lo hacía con otras personas. El 49% señaló que las personas con las que vivían, tenían conocimiento de que eran víctimas, lo que demuestra tanto la tolerancia como la desprotección que sufren estas personas y el desconocimiento de la gravedad de las conductas de las personas que utilizan a niños, niñas y adolescentes en actividades sexuales comerciales.

El estudio arriba mencionado indica que, entre otros factores de riesgo que en Panamá, vulnerabilizan a las personas menores de edad frente a la ESC se pueden mencionar:

- Políticas sociales deficientes que conllevan situaciones de pobreza
- Desprotección por condiciones relacionadas con la migración
- Exposición a situaciones de violencia doméstica, abuso sexual previo, adicción a las drogas y discriminación social.
- Permanencia prolongada en las calles y lugares públicos.

Además de los datos anteriores, más recientemente, el Programa IPEC de la OIT realizó otro estudio¹⁷ en el que queda manifiesta la gran to-

lerancia social que existe en el país hacia esta problemática, que perpetúa las situaciones de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, a la vez que la sociedad culpabiliza a las propias víctimas y sus familia de la situación de la ESC que viven.

Por ejemplo, en el caso de Panamá, si bien un 23% de los hombres entrevistados y un 14.9% de las mujeres afirman conocer lugares donde personas menores de edad son explotadas en el comercio sexual, ante la pregunta sobre qué haría frente a un caso de explotación sexual comercial un 25% de las personas no harían “nada”, un 22% denunciaría a la víctima y un 14% hablaría con la familia de la víctima. Solo un 24% denunciaría al cliente explotador. Más hombres (29.7%) que mujeres (20.4%) no harían nada y las personas más jóvenes (30%) tienen a actuar de manera más indiferente que personas más adultas.

Para el caso de Panamá, solo un 0.7% de la población piensa que las personas que demandan “servicios sexuales” (los clientes explotadores) de las personas menores de edad son la causa principal de la ESC, frente a un 30.2% que ubica la causa de la explotación sexual comercial en la falta de educación, la vagabundería y la falta de valores morales de las víctimas.

Otros datos que urgen la necesidad de enfrentar esta problemática desde la extendida tolerancia social, indican que la sociedad panameña piensa que la responsabilidad de detener la explotación sexual comercial se encuentra fundamentalmente en la persona menor de edad y su familia (71%) frente a un 4% que responde que el responsable es el cliente explotador, el gobierno (14%) y el resto no sabe o no responde.

¹⁷ OIT/IPEC. Tolerancia social en la población frente al comercio sexual con personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, 2006. Los resultados totales por país de los datos analizados en este documento poseen un margen de error igual a +2,8 puntos (nivel de confianza del 95%), lo que significa que si se hubiera entrevistado a toda la población de cada país, los datos de este estudio no habrían variado en más del margen aquí escrito. Las consultas se llevaron a cabo con una muestra representativa de la población adulta de todos los países, en forma personal y telefónica por la empresa CID-Gallup Latinoamérica a solicitud de OIT/IPEC.



A continuación las estadísticas de delitos de explotación sexual comercial a nivel nacional a partir de la promulgación de la Ley 16 de 2004.

ESTADÍSTICA AÑOS: 2004, 2005, 2006, 2007

| <i>Modalidades de delitos</i> | <i>Años</i> | | | | <i>TOTAL</i> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|--------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 Preliminar | |
| Pornografía infantil | 6 | 12 | 26 | 10 | 54 |
| Rufianismo | 0 | 1 | 3 | 2 | 6 |
| Relaciones sexuales remuneradas | 5 | 8 | 19 | 11 | 43 |
| Turismo sexual | 1 | 1 | 6 | 0 | 8 |
| Proxenetismo | 3 | 4 | 4 | 0 | 11 |
| Trata Sexual | 3 | 8 | 6 | 7 | 24 |
| TOTAL POR AÑO | 18 | 34 | 64 | 30 | |

Fuente: Unidad de Estadística de la PTJ (actualmente DIJ) con base en información suministrada por las Divisiones, Agencias, Subagencias, Secciones y Unidades.

2. Efectos de la explotación sexual comercial sobre las niñas, niños y adolescentes

Se han identificado consecuencias a nivel físico, académico y psicológico, las cuales deben ser difundidas a la población como una de las estrategias de sensibilización. De igual manera, deben ser conocidas por aquellas instituciones que tienen la responsabilidad de realizar intervenciones a grupos de niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de explotación sexual comercial.

A nivel Físico:

Éstas suelen ser las más evidentes. Incluyen desde marcas por golpes hasta enfermedades dermatológicas, e incluso, infecciones de transmisión sexual.

La niñez es aún más vulnerable a las infecciones de transmisión sexual que los adultos, incluyendo la infección con VIH y el SIDA, ya que sus tejidos corporales son dañados más fácilmente. La niñez explotada a menudo no está en posición de negociar un sexo seguro; además, muchos carecen del acceso a la educación sobre SIDA y prácticas de sexo seguro.

Otro problema asociado a la ESC, es el uso de sustancias psicotrópicas y psicoactivas por parte de las víctimas, lo cual ha sido documentado en las investigaciones realizadas como un factor clave en el ingreso y la dificultad de salir de las NNA del mundo de la explotación sexual comercial. En investigaciones de la OIT/IPEC¹⁶ el 40% de las personas entrevistadas dicen que iniciaron la drogadicción y/o alcoholismo a cau-

¹⁶ OIT/IPEC. La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Panamá. Panamá, 2002



sa de la explotación sexual comercial y un 44.3% de de las personas menores de edad entrevistadas, dijeron que consumen drogas. Muchas lo hacen para sobrevivir al mundo de violencia en el que están insertas, otras son inducidas al consumo para garantizar su sometimiento a la ESC por parte de los proxenetas.

Se ha comprobado además que existen algunas enfermedades físicas (como enfermedades respiratorias o alergias) que pueden resultar del estrés y la tensión que genera la explotación sexual comercial.

A nivel Académico:

Generalmente a las niñas y niños explotados sexualmente se les limita o impide la asistencia a la escuela, así como el desempeño adecuado de las tareas escolares. Sin embargo, más allá de eso, son marginados y estigmatizados en la escuela, provocándoles sentimientos de culpa y vergüenza.

A nivel Psicológico:

Las consecuencias psicológicas de la explotación sexual comercial suelen ser muy profundas aunque también difíciles de identificar; si bien no son visibles a corto plazo, a mediano y largo plazo se vuelven evidentes.

Los impactos psicológicos de la explotación sexual son más difíciles de medir, pero no menos dolorosos para el niño, niña o adolescente.

La explotación sexual comercial de manera simbólica, supone la apropiación del cuerpo del otro para beneficios personales (del explotador), pues el explotador está utilizando el cuerpo de otra persona que, por ser más débil, no tiene la capacidad de decidir al respecto, por lo que su consentimiento no debe ser considerado como válido o como exculpante, bajo ninguna circunstancia.

La desconfianza y la desesperanza son emociones que también caracterizan a niñas y niños explotados sexualmente. El hecho de haber sido tratados como objetos, de alguna manera, los predispone a generalizar este tipo de vínculo con otras personas. Las personas comienzan a ser percibidas como objetos o medios para conseguir otras cosas.

IV. MARCO JURÍDICO

1. Marco jurídico internacional

A partir de la década de los noventa, los derechos de la niñez y de la adolescencia han sido tema de la agenda pública internacional, tanto con la realización de importantes cónclaves internacionales, como con la expedición de convenios, tratados y otros instrumentos legales tendientes a garantizar la protección integral de las personas menores de edad.

De especial preocupación ha sido la prevención y la erradicación de la explotación sexual comercial de que son objetos millones de personas menores de edad en el mundo, que son explotados sexualmente por personas adultas y redes criminales que han hecho de estas inhumanas actividades, lucrativos y multimillonarios negocios a costa de la inocencia, la dignidad y la vida de niños, niñas y adolescentes.

Existe una serie de convenios y tratados internacionales que ofrecen un marco normativo para enfrentar el problema de la explotación sexual comercial. La República de Panamá es signataria de muchos de esos convenios internacionales y regionales que regulan la protección de las personas menores de edad. Entre los más importantes están los siguientes:

- **Acuerdo Internacional de 18 de mayo de 1904 y Convención sobre la represión de la trata de blancas de 4 de mayo de 1910.**
- **Convención internacional para la represión de la trata de mujeres y niñas, de 30**



de septiembre de 1921, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de octubre de 1947.

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre 1948).** En esta declaración se proclama que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; además que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a cuidado y asistencia especiales.
- **Convenio de las Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (N.Y. de 1950)** Este convenio considera la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena como *“conductas incompatibles con la dignidad y el valor del ser humano, poniendo en peligro el bienestar”* de las personas.
- **Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José),** suscrita en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Ratificada por Panamá mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977.
- **Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),** firmada en Copenhague el 17 de julio de 1980 y en vigor desde el 3 de septiembre de 1981. En su artículo 6 dispone que: *“Los Estados tomarán todas las medidas apropiadas, incluyendo las de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”*. Ratificada por Panamá mediante Ley 4 de 22 de mayo de 1981.
- **Pactos internacionales sobre derechos humanos** que contienen disposiciones que indirectamente se relacionan con la prevención de la prostitución, como los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- **Declaración de la Organización Mundial del Turismo (OMT),** sobre prevención del turismo sexual organizado.
- **Protocolo para prevenir, suprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,** que complementa la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, abierto para su firma desde diciembre de 2000.
- **Convención sobre los Derechos del Niño,** adoptada por Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y que en sus artículos 19, 32, 34, 35, 36 y 39, la protección de las personas menores de edad de toda forma de abuso, abandono o explotación económica, moral, física, mental y sexual; positivando, en definitiva, la totalidad de prerrogativas y garantías en aras del interés superior de la niñez, principio que conlleva el reconocimiento de su bienestar integral en la categoría de prioridad social. Es decir, se reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos con autonomía creciente para participar en la defensa y el ejercicio de los mismos. En esta convención los Estados se comprometieron a proteger a los niños y las niñas contra todas las formas de explotación, el abuso o cualquier acción que les pueda producir perjuicio físico o psicológico. Fue ratificada por Panamá, mediante *Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, (G.O. 21,667 de 16 de noviembre de 1990.* Destacamos en especial, el contenido del artículo 34 que establece la obligación de los Estados de proteger a la niñez de todas las formas de explotación y abusos sexuales, tomando las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral para impedir que la niñez y la adolescencia sea objeto de violencia, de maltrato, de abuso y de toda forma de explotación.
- **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra**



la Mujer (Belém do Pará). Ratificada por Panamá mediante Ley 12 de 20 de abril de 1995.

- **Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía,** adoptado en la Asamblea de Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000. Panamá lo ratificó mediante *Ley 47 de 13 de diciembre de 2000 (GO 24,201 de 15 de diciembre de 2000)*
- **Convenio 182 de OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la acción inmediata para su eliminación,** adoptado por unanimidad en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 17 de junio de 1999 y que se aplica a todos los niños/as menores de 18 años de edad. Este convenio fue ratificado por Panamá mediante Ley 18 de 15 de junio de 2000 (G.O.: 24,077 de 19 de junio de 2000). Este convenio incluye entre las peores formas de trabajo infantil: Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como: venta y trata de niños; ...la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción pornográfica o actuaciones pornográficas; ...
- **Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1994.** Ratificada por Panamá mediante Ley 37 de 25 de junio de 1998.

Los convenios, tratados y protocolos antes citados contemplan compromisos adquiridos por Panamá y por la mayoría de los países de la región, y tienen relevancia para concienciar a la población de que la explotación sexual comercial es un crimen y que se debe castigar a los explotadores y sus intermediarios, con penas adecuadas a su gravedad, por medio de leyes penales nacionales y tratados de extradición.

Esta forma de explotación debe ser reconocida como una violación de los derechos humanos de las personas menores de edad, sin importar el género, edad, religión y nacionalidad, por lo cual las instituciones estatales deben garantizar, respetar y hacer exigibles los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes atrapados en el comercio sexual. Igualmente debe considerarse a estas personas menores de edad como víctimas de delitos en contra de su propio cuerpo, reconociéndoles el estar informados de sus derechos, la marcha de las actuaciones y lo que se decida en las respectivas causas criminales que en contra de sus abusadores se instauren ante los tribunales de justicia. Se les deberá prestar la debida asistencia durante todo el proceso judicial y protegerlos a ellos y a sus familias frente a las intimidaciones y represalias de las cuales puedan ser sujetos.

2. Marco jurídico nacional

La protección de la niñez y adolescencia en Panamá se hace presente casi desde el inicio de nuestra República. Así tenemos que la promulgación de leyes que regulan su protección podemos mencionarlas de la siguiente manera:

Los primeros treinta años (1908-1935) las leyes se centraron en torno al tratamiento de la delincuencia y a la corrección juvenil. De esa fecha hasta 1950 se emitieron leyes y decretos centrados en la creación de instancias de protección a la niñez desamparada y abandonada. En el período de 1951 a 1994 se crea el Tribunal Tutelar de Menores, el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), la Comisión Nacional de Protección del Menor y los Juzgados Seccionales de Menores. Hito muy importante es la expedición del Código de la Familia, que recoge normas protectoras de las personas menores de edad en circunstancias especialmente difíciles y en situación de riesgo social.



Hasta hace poco tiempo las políticas gubernamentales estaban dirigidas fundamentalmente al área de la prevención, sanción y atención de la violencia intrafamiliar, en las que se consideraba quedaban incluidas las que se relacionan con la explotación sexual comercial.

Los principales instrumentos normativos que regulan, a nivel nacional, los derechos de los niños, niñas y adolescentes son los siguientes:

- **Constitución Política de la República de Panamá (1972)**
Reformada por los actos reformativos No. 1 y No.2 de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional de 1983; por los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. de 1994; y por el Acto Legislativo No. 1 de 2004.
- **Código de la Familia**
El Código de la Familia aprobado en el año de 1994 en el Libro II, Título Preliminar, Capítulo II, establece los derechos fundamentales de las personas menores de edad, específicamente en los artículos 489, 498, 501, 510. Esas disposiciones constituyen un marco jurídico mínimo para la protección integral de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes, los cuales son de interés público, irrenunciable e intransferible. Es por ello que toda acción pública o privada relativa a una persona menor de edad, debe siempre respetar y considerar el interés superior de la persona menor de edad por encima de cualquier otra consideración. Particularmente, en el tema de la explotación sexual comercial, el artículo 489 del Código de la Familia, numeral 9, dispone que la persona menor de edad, tiene derecho a **“ser protegido contra toda forma de abandono, violencia, descuido o trato negligente, abuso sexual, explotación y discriminación”**; mientras que el numeral 15 señala el derecho de **“ser protegido contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física y mental, o**

que impida su acceso a la educación; en tanto que el numeral 17 “ser protegido del secuestro, la venta o la trata de menores para cualquier fin y en cualquier forma, e igualmente contra las adopciones ilegales.”

- **Código Penal de 1982**

Es importante señalar que aún cuando la legislación panameña contaba con un marco normativo que trataba de proteger a la niñez y a la adolescencia como sujetos de derecho, por su condición especial de desarrollo, en la práctica en materia de delitos sexuales existía un gran vacío debido a que la explotación sexual comercial no estaba tipificada como delito; materia que se diluía entre los tipos básicos de delitos contemplados en el Título VI, Libro II, del Código Penal, denominado Delitos contra el Pudor y la Libertad Sexual. Dicha normativa contemplaba disposiciones que específicamente tipificaban delitos como la violación, el estupro, los abusos deshonestos, el proxenetismo, entre otros. Asimismo, las sanciones previstas para quienes incurrieran en dichas conductas no eran lo suficientemente enérgicas, tomando en consideración la gravedad de los daños físicos y psicológicos que las agresiones sexuales producen en las víctimas. De forma tal, la legislación existente no garantizaba la efectividad en cuanto a la penalización del explotador sexual, así como tampoco en lo concerniente a la erradicación del problema, en virtud de que no se contaba con una efectiva normativa para encausar a los autores por delitos que no estaban plenamente tipificados en el Código Penal.

- **Ley 4 de 29 de enero de 1999**

Mediante esta ley se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres. En su Capítulo XII de los grupos de especial interés, Sección I está dedicado a las niñas, en el artículo 21, numeral 5, dispone que se debe desarrollar y aplicar políticas, planes de acción



y programas amplios, a fin de erradicar todas las formas de violencia, de explotación sexual y laboral, las violaciones y el incesto; la prostitución infantil; la maternidad y el matrimonio a temprana edad. De igual forma el numeral 10, establece: *“alentar a las instituciones de educación, especialmente a los medios de comunicación social, a que adopten y proyecten una imagen de la niña equilibrada y libre de estereotipos y a que se esfuercen en eliminar la pornografía infantil, así como las representaciones degradantes o violentas de la niña.”* Por su parte, el numeral 11 dispone que *“estas disposiciones se aplicarán con especial énfasis en las niñas de grupos humanos vulnerables, marginales y en riesgo social, como las indígenas, afro panameñas y de los sectores marginales.”*

- **Ley 16 de 31 de marzo de 2004**

La materialización de esta ley se inició en el mes de junio de 2003, con un largo proceso de discusión y de consenso para la elaboración de un anteproyecto de ley de reformas penales en materia de explotación sexual comercial de personas menores de edad, con la participación de diversas instituciones gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil y con el fundamental apoyo técnico de organismos internacionales. Finalmente, el proyecto fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 24 de marzo de 2004 y posteriormente fue sancionada por el Ejecutivo como Ley 16 de 31 de marzo de 2004, promulgada en la Gaceta Oficial 25.023 de 5 de abril de 2004.

3. **La prevención de la ESCNNA a través de la Ley 16 de 31 de marzo de 2004 y la Ley 14 de 2007 que adopta el nuevo Código Penal de Panamá**

La ley 16 de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, se modificaron y

adicionaron artículos a los códigos penal y judicial. El Código Penal panameño contiene en el Libro II, Título V, Capítulos V y Título VI, Capítulo I, III y IV, los Delitos de Maltrato al Menor y Contra el Pudor, la Integridad y la Libertad Sexual, habiendo sido agregado recientemente el Capítulo IV denominado Trata Sexual, Turismo Sexual y Pornografía de Personas Menores de Edad.

La ley 16 de 2004 contiene 5 capítulos: el primero contempla las disposiciones generales sobre los objetivos y alcances, disponiendo que por ser una ley de orden público es de obligatorio cumplimiento tanto para las personas naturales como para las jurídicas en todo el territorio nacional.

Disposiciones penales

El capítulo segundo contempla las disposiciones penales que se modifican y adicionan y que incluye todas las modalidades de ESC, como son, entre otras, la corrupción, la trata sexual, el tráfico sexual, el turismo sexual, las relaciones remuneradas con personas menores de edad, la pornografía con personas menores de edad, el uso de locales comerciales para la comisión de estos delitos; contiene además los tipos agravados y las circunstancias agravantes.

También incluye este capítulo la modificación de la norma relativa a la prescripción de la acción penal, que tratándose de persona menor de edad, el término de prescripción comenzará a contarse a partir de que la víctima cumpla la mayoría de edad.

Disposiciones procesales

La ley 16 de 2004, también introdujo reformas procesales modificando el artículo 1956 Código Judicial, para que el procedimiento se inicie de oficio en los delitos del Título VI del Libro II del Código Penal y señalando que solamente requerirán querrela los delitos en los que la víctima sea mayor de edad, excepto en los delitos de trata de personas o cuando la víctima siendo mayor de edad es incapaz o con discapacidad.



También se reformó el artículo 2173 Código Judicial, para excluir del derecho de excarcelación a las personas imputadas por delitos de explotación sexual comercial contemplados en los Capítulos III y IV del Libro VI del Código Penal, cuando las víctimas sean personas menores de edad o personas con discapacidad.

Medidas de protección a las víctimas

Por otra parte, el capítulo IV de la ley establece medidas de protección a la víctima y la obligación de los tribunales de ordenar que se indemnice a las víctimas, cuando se trate del delito de trata de personas, entre otras cosas para cubrir los costos de tratamiento médico o psicológico; de la terapia y rehabilitación física y ocupacional; los costos de transporte, de la vivienda provisional y del cuidado de menores que sean necesarios; los ingresos perdidos o lucro cesante; los honorarios de abogados/as; la perturbación emocional, el dolor y el sufrimiento, así como cualquier otra pérdida que sufra la víctima.

Políticas públicas de prevención de los delitos de explotación sexual comercial

El capítulo V de la ley establece las políticas públicas destinadas a la promoción y a la ejecución de la ley una vez aprobada, entre ellas la creación de la Comisión Nacional para la Prevención de los Delitos de Explotación Sexual (CONAPREDES), como un organismo técnico-administrativo integrado por instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo será el estudio de los mecanismos tendientes a la prevención y a la erradicación de los delitos de explotación sexual.

Se establece un fondo especial con los impuestos, multas y los dineros comisados según establece la ley, que se destinarán al financiamiento de los planes y programas de prevención, capacitación, atención, tratamiento y rehabilitación de las víctimas. Los impuestos que se crean mediante la ley, son el de 5% sobre el valor de cada video de clasificación X para adultos que se al-

quile o se venda y el impuesto de 1 dólar que deberá pagar toda persona extranjera al salir del territorio panameño.

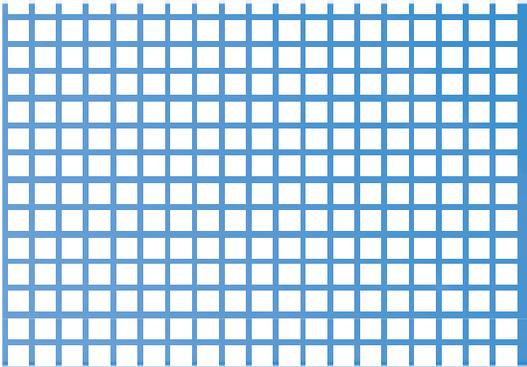
Paralelamente a la sanción de la ley 16, la Presidencia de la República emitió el Decreto Ejecutivo No. 97 del 31 de marzo de 2004 (Gaceta Oficial 25.022 de 2 de abril de 2004), Por el cual nombró una Comisión Intersectorial de Alto Nivel para proponer políticas, programas y estrategias concretas contra la “trata de personas” en sus diversas manifestaciones, en virtud de que Panamá no escapa a la incidencia de esta situación, por ser país de tránsito y al mismo tiempo receptor de personas indocumentadas.

Este decreto desarrolla el Capítulo IV adicionado por la Ley 16 de 2004 al Título VI del Código Penal, relacionado con los delitos de Trata Sexual, lo que sin duda es un aspecto importante en el desarrollo de políticas públicas destinadas a la prevención.

Ley 14 de 2007 que adopta el nuevo Código Penal de Panamá y las modificaciones y adiciones introducidos en la ley 26 de 21 de mayo de 2008.

Mediante la Ley No. 14 de 2007 se adopta un nuevo Código Penal para la República de Panamá. Dicho instrumento legal introduce modificaciones sustanciales a los tipos penales creados a través de la Ley 16 de 2004, ya que desde el punto de vista de la penalidad aumenta y disminuye algunas sanciones y elimina el tipo penal denominado proxenetismo. No obstante, con la aprobación de la Ley No. 26 de 2008 se vuelve a incluir el delito de proxenetismo. El Código Penal y su modificación y adición, entró a regir a partir del 23 de mayo de 2008.

Actualmente, mediante un proyecto de Ley presentado ante la Asamblea Nacional, la CONAPREDES busca que se mantengan vigentes, de manera íntegra, las modalidades de los delitos de explotación sexual comercial descritas en la Ley 16 de 31 de marzo de 2004.



SEGUNDA PARTE
PLAN NACIONAL 2008 – 2010



I. PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL PLAN

Los principios que orientan este primer Plan Nacional contra la ESC provienen de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá, principalmente de la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo, el Convenio 182 de la OIT, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo sobre la trata de personas.

Estos principios deben orientar la formulación y puesta en marcha del presente Plan con un enfoque de derechos. Así, las instituciones deben utilizar estos principios orientadores en la redefinición de las actividades para el logro de los objetivos y metas del Plan.

Estas actividades deben estar orientadas al cumplimiento de los derechos, protección y participación de la niñez y la adolescencia.

Los principios orientadores del Plan propuesto son los siguientes:

- **La identificación de las víctimas:**
Son necesarias actividades dirigidas a la identificación de las víctimas de la ESCNNA, estas actividades son prioritarias ya que de ellas depende la pronta atención integral de las mismas.
- **La responsabilidad compartida:**
La matriz del Plan establece responsabilidades a cargo de instancias públicas, como corresponde, pero igualmente propone la participación de organizaciones privadas y agencias de cooperación, en calidad de colaboradores estratégicos para el logro de las metas establecidas para cada componente.

- **El cambio cultural:**
Todas las actividades y acciones deben estar dirigidas a establecer una cultura de cero tolerancia hacia la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.
- **La incidencia en políticas públicas:**
Los objetivos estratégicos del Plan van dirigidos a incidir en las políticas públicas de forma permanente a través de indicadores definidos y medibles.
- **El fortalecimiento de la legislación nacional:**
Este principio debe orientar acciones dirigidas a evitar la impunidad de los explotadores sexuales, a través de los mecanismos legales correspondientes; así como garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a través de mecanismos legales adecuados y eficaces.
- **El desarrollo de programas de atención integral:**
Debe darse una atención integrada e integral a las personas menores de edad víctimas de ESCNNA, para la superación del daño y secuelas resultantes de la victimización sufrida.
- **La coordinación interinstitucional:**
Debe darse una articulación efectiva de las acciones entre las instituciones y sectores con competencia en el ámbito del Plan.

II. OBJETIVO ESTRATÉGICO GENERAL

Prevenir y eliminar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Panamá, a través de estrategias y acciones coordinadas y ejecutadas por instituciones públicas y otras organizaciones a nivel nacional.



III. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ESPECÍFICOS POR COMPONENTE:

Componente de Prevención:

1. Posicionar la cero tolerancia a la ESCNNA a nivel político y social, en lo nacional y lo local.
2. Desarrollar iniciativas orientadas al fortalecimiento socioeconómico de niños, niñas y adolescentes y sus familias, residentes en áreas definidas como prioritarias para el Plan.

Componente de atención:

3. Asegurar la atención integral de NNA víctimas de la ESC mediante la atención articulada entre las instituciones con presencia en las áreas seleccionadas por la CONAPREDES como prioritarias para la implementación del Plan.
4. Catalizar la formulación y puesta en marcha de políticas y estrategias de formación continua al personal profesional, por parte de las instituciones competentes en materia de atención de la ESCNNA.

Componente de investigación y sanción de las personas explotadoras y protección de derechos a víctimas de ESC:

5. Fortalecer desde el punto de vista humano y tecnológico a las instancias encargadas de la investigación, sanción de las personas explotadoras y protección de los derechos de NNA víctimas de ESC.
6. Garantizar la representación legal y defensa sustantiva de los derechos e intereses de las personas menores de edad víctimas o en riesgo de ESC, en los ámbitos administrativo y judicial.

7. Fortalecer la capacidad de los cuerpos encargados de la prevención y el control de la ESCNNA.

8. Fortalecer a las instancias encargadas del juzgamiento y sanción de los explotadores.

Componente de fortalecimiento de la CONAPREDES

9. Operativizar la Secretaría Técnica de la CONAPREDES
10. Procurar la coordinación interinstitucional e intersectorial entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales y la cooperación internacional, para la prevención y control de la ESCNNA en Panamá, y la protección de los derechos de sus víctimas.

IV. COBERTURA GEOGRÁFICA

La CONAPREDES deberá definir con base en criterios, como: índice de pobreza, densidad poblacional y nivel de riesgo ante la ESCNNA, la definición de las áreas geográficas dentro de las cuales se ejecutará el presente Plan (se recomienda definir por lo menos 3 áreas en la República de Panamá).

La priorización de las áreas puede ser gradual, conforme avance la ejecución del Plan y según los indicadores obtenidos en el monitoreo y evaluación que realizará periódicamente la Secretaría Técnica de CONAPREDES.

V. VIGENCIA DEL PLAN

Este Plan tiene una vigencia de tres años, del 2008 al 2010. Se busca poder medir en un tiempo relativamente corto el impacto que tengan en la sociedad panameña las actividades y estrategias definidas dentro del presente Plan para la erradicación de la ESC en Panamá.



VI. MECANISMO DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

CONAPREDES, a través de la Secretaría Técnica, realizará monitoreos semestrales del proceso de ejecución y de impacto del Plan Nacional por parte de las instituciones responsables, al igual que evaluaciones anuales durante los tres años de vigencia del Plan. Para el desarrollo del monitoreo y seguimiento, la Secretaría Técnica desarrollará una serie de instrumentos dirigidos a facilitar estas acciones, tanto para la Secretaría Técnica como la para las instituciones.

La finalidad del monitoreo es revisar el nivel de avance del Plan y los problemas que podrían generar un retraso en su ejecución. El objetivo será contar con a información suficiente que permita a la CONAPREDES y a las instituciones tomar, en tiempo, las decisiones pertinentes que permitan la introducción de correctivos o la toma de decisiones dirigidas a continuar con la ejecución del Plan y el cumplimiento de sus objetivos.

VII. COMPONENTES DEL PLAN

1. Componente Prevención

Por prevención entendemos el desarrollo sostenido y articulado de un conjunto de acciones basadas en la participación interinstitucional y social, y orientadas a identificar, reducir y erradicar factores de riesgo personal, familiar, comunal, institucional, social y estructural que condicionan, propician y perpetúan la ESCNNA en el país. También se incluyen las acciones encaminadas a la sensibilización de la población en general hacia una cultura de cero tolerancia frente a la ESC.

2. Componente de Atención

En este componente se deben definir acciones estratégicas encaminadas al establecimiento de

servicios integrados e integrales (físicos, psicológicos, sociales y legales) oportunos y de calidad, cuya orientación garantiza la intervención del daño y sus secuelas, así como el fortalecimiento de la persona menor de edad afectada por la ESC y de su grupo familiar, cuando proceda.

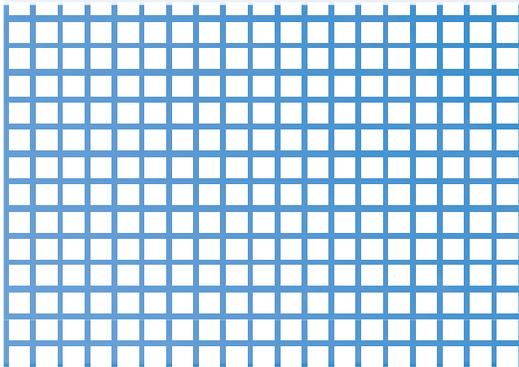
3. Componente investigación y sanción de las personas explotadoras y protección de derechos a víctimas de explotación sexual comercial

En este componente el principal objetivo estratégico es fortalecer la plataforma jurídico – política que da sustento a la institucionalidad competente para su accionar en materia de investigación, sanción y protección de derechos de NNA víctimas o en riesgo de ESC.

También se incluyen el conjunto de acciones encaminadas a gestionar la defensa óptima de los derechos de las personas menores de edad víctimas de ESC, de manera diligente y continuada.

4. Componente de Fortalecimiento de la CONAPREDES

Se define por la implementación de un conjunto de acciones estratégicas, de naturaleza programática y administrativa, diseñadas para movilizar voluntad política y legitimidad social que resulten en el fortalecimiento de la capacidad de la CONAPREDES para cumplir su misión.



TERCERA PARTE
MATRIZ DEL PLAN
POR COMPONENTE DE
INTERVENCIÓN

Plan Nacional para la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes
Panamá, 2008-2010

MATRIZ DEL PLAN POR COMPONENTE DE INTERVENCIÓN¹

OBJETIVO ESTRATÉGICO GENERAL: Prevenir y eliminar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Panamá, a través de estrategias y acciones coordinadas y ejecutadas por instituciones públicas y otras organizaciones a nivel nacional.

I. COMPONENTE DE PREVENCIÓN

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--|--|--|--|---|---|
| <p>I. Instaurar mecanismos a nivel nacional y local, con capacidad para promover y hacer efectiva una cultura de cero tolerancia a la ESCNNA en el país</p> | <p>1. Posicionar la cero tolerancia a la ESCNNA a nivel político y social, en lo nacional y local.</p> | <p>1.1 Creados o fortalecidos en áreas de alta vulnerabilidad ante la ESCNNA, mecanismos de coordinación y cooperación para la prevención de la ESC.</p> | <p>1.1.1 Al menos 1 mecanismo de coordinación entre instituciones prioritarias establecido y operando, por área de mayor vulnerabilidad, según estudios nacionales</p> <p>1.1.2 Número y naturaleza de actores sociales alcanzados por los procesos.</p> <p>1.1.3 Número y naturaleza de acciones de movilización social desarrolladas por los actores participantes en los procesos.</p> <p>1.1.4 Cantidad y naturaleza de convenios y cartas de entendimiento suscritas entre las instituciones participantes en los mecanismos, por área.</p> | <p>Informes anuales de instituciones participantes</p> <p>Informes anuales de cumplimiento de convenios y cartas de entendimiento.</p> <p>Convenios o cartas entendimiento relacionadas</p> | <p>INSTANCIAS RESPONSABLES Ministerio Público Secretaría Técnica de la CONAPREDES MIDES Defensoría del Pueblo Gobiernos Locales CSS MINSA MEDUCA Policía Nacional</p> <p>Instancias colaboradoras: Grupos religiosos ONG's con presencia local CONATO CONEP</p> |

¹ No se incluye la estimación presupuestaria de cada componente del Plan. La estimación presupuestaria debe ser realizada por cada institución en su Plan Operativo Anual y la misma dependerá de las actividades que cada institución defina para el logro de las metas y objetivos del Plan dentro del ámbito de su competencia.

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--------------------|-----------|---|---|---|---|
| | | <p>1.2. Concientizada la población de las áreas de mayor vulnerabilidad sobre su deber de proteger a NNA ante la ESCNNA, en sus diversas manifestaciones; e informada sobre los mecanismos institucionales existentes para la denuncia y referencia de situaciones.</p> | <p>1.2.1. No. de campañas y programas de sensibilización-información desarrollados, por áreas de vulnerabilidad.</p> <p>1.2.2 No. personas alcanzadas por las campañas o programas desarrollados, por año y por área.</p> <p>1.2.3 Incremento en el número y naturaleza de situaciones de ESCNNA referidas a los servicios locales para atención, por año y por área.</p> <p>1.2.4. Incremento en el número y tipo de denuncias de casos de ESCNNA recibidas por las instancias locales competentes, por año y por área.</p> <p>1.2.5 Número de establecimientos de Internet sancionados y libres de pornografía, por año y por área.</p> | <p>Informes institucionales de programas y campañas.</p> <p>Registros de atención de las instancias competentes.</p> <p>Registros judiciales/policiales de casos de ESCNNA ingresados al sistema.</p> | <p>MIDES MEDUCA MINGO MINS CSS Defensoría del Pueblo Gobiernos Locales Instancias colaboradoras: ONG'S Medios locales de comunicación social Universidades Agencias de Cooperación Especializadas CONATO CONEP CNP</p> <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES IPAT</p> <p>Instancias colaboradoras: Gremios Turísticos Nacionales y Locales Organizaciones ejecutoras del Proyecto Código de Conducta</p> |
| | | <p>1.3. Adopción de un Código de Conducta para el sector turístico.</p> | <p>1.3.1. Código de Conducta para el Sector Turístico consensuado y aprobado.</p> | <p>Presupuestos anuales IPAT Base de datos del Código de Conducta</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES IPAT</p> <p>Instancias colaboradoras: Gremios Turísticos Nacionales y Locales Organizaciones ejecutoras del Proyecto Código de Conducta</p> |

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--------------------|-----------|--|---|---|--|
| | | <p>1.4. 40% del sector turístico (hoteles, tour operadores y empresas de transporte) adhieren e implementan el Código de Conducta en áreas identificadas en estudios nacionales como de alta vulnerabilidad a la ESCNNA.</p> <p>1.5. Incorporado el posicionamiento de Panamá como país de cero tolerancias a la ESCNNA, en las estrategias oficiales de promoción turística internacional, desde el enfoque de turismo responsable y sostenible.</p> <p>1.6. El 90% de los medios de comunicación nacionales participan en la implementación de estrategias de sensibilización y concienciación nacional hacia la cero tolerancia ante la ESCNNA.</p> | <p>1.4.1 % de Hoteles, tour operadores y empresas que adhieren e implementan el CC en relación con el total de empresas existentes, por año y por área.</p> <p>1.4.2. Informes de avance del IPAT por año de ejecución del Plan</p> <p>1.5.1. Número y alcance de las campañas oficiales de promoción turística por año.</p> <p>1.5.2. El Certificado de Sostenibilidad Turística integra la adhesión al Código de Conducta como componente.</p> <p>1.6.1 % y número de medios de comunicación que ceden espacio publicitario para uso en campañas generadas en el marco del Plan.</p> <p>1.6.2 Medios de comunicación dan cobertura al menos al 50% de las actividades desarrolladas en el marco del Plan.</p> | <p>Presupuestos anuales IPAT Base de datos del Código de Conducta</p> <p>Materiales de información Informes de campañas Documento de Reglamento de Certificado de Sostenibilidad Turística</p> <p>Informes de campañas Registro de publicaciones en medios. Notas de prensa</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES IPAT Instancias colaboradoras: Gremios Turísticos Nacionales y Locales Organizaciones ejecutoras del Proyecto Código de Conducta ONGs</p> <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES IPAT Ministerio de Relaciones Exteriores Instancias colaboradoras: Gremios Turísticos Nacionales Organizaciones que apoyan el Proyecto Código de Conducta ONGs</p> <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES Consejo Nacional de Periodismo Instancias colaboradoras: ONGs Organismos Internacionales</p> |

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|---|--|--|--|---|---|
| <p>II. Contribuir a la reducción de factores de riesgo personales, familiares y sociales que condicionan y/o propician la ESCNNA en el país, según modalidad.</p> | <p>2. Desarrollar iniciativas orientadas al fortalecimiento socioeconómico de NNA y sus familias residentes en áreas definidas como prioritarios para el Plan.</p> | <p>2.1. Las instancias públicas que operan programas de formación o asistencia a familias, en las áreas prioritarias para el Plan, involucran a sus poblaciones meta en procesos de sensibilización-capacitación que las fortalecen para proteger a sus NNA ante la ESCNNA.</p> <p>2.2. Programa de formación en sexualidad humana para adolescentes, operando en sede comunitaria, en 2 áreas prioritarias para el Plan.</p> <p>2.3. Un Programa de formación en empleabilidad y emprendimiento para adolescentes mayores de 14 años operando por 2 años en las áreas prioritarias para el Plan.</p> <p>2.4. Una Bolsa de Intermediación de Empleo para madres y padres operando en las zonas de intervención del Plan.</p> | <p>2.1.1 Número y calidad de procesos de sensibilización -capacitación desarrollados, por institución, por año y por región.</p> <p>2.1.2 Al menos el 30% de las familias atendidas por las instituciones participantes, involucradas en procesos desarrollados o facilitados por éstas, por institución, por año y por región.</p> <p>2.2.1 Al menos 60 NNA formados en los contenidos del programa, por año y por área.</p> <p>2.3.1 Al menos 50 adolescentes y jóvenes formados en empleabilidad y emprendimiento, por año y por área.</p> <p>2.4.1 Bolsas de empleo.</p> <p>2.4.2 No. de personas empleadas, por bolsa y por año.</p> <p>2.4.3 No. de empresas afiliadas, por bolsa y por año.</p> | <p>Presupuestos anuales de instituciones participantes</p> <p>Informes anuales, por institución.</p> <p>Informes de los programas</p> <p>Presupuestos anuales de instituciones participantes</p> <p>Informes de los programas</p> <p>Presupuestos anuales de instituciones participantes</p> <p>Base de datos de cada Bolsa</p> | <p>MIDES CSS MEF MEDUCA MINSA Gobiernos Locales</p> <p>Instancias colaboradoras: Grupos religiosos ONG's con presencia local.</p> <p>MEDUCA MIDES MINSA</p> <p>Instancia colaboradoras APLAFA</p> <p>MIDES MITRADEL Gobiernos Locales</p> <p>Instancias colaboradoras: INADEH Grupos religiosos ONG's con presencia local. Gremios Empresariales</p> <p>MITRADEL MIDES Gobiernos Locales</p> <p>Instancias colaboradoras: INADEH Grupos religiosos ONG's con presencia local Gremios Empresariales.</p> |

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--------------------|-----------|--|--|---|---|
| | | <p>2.5. Formación sobre prevención de la ESCNNA en al menos el 100% de los centros educativos de las áreas prioritarias para el Plan, para el año 3 de implementación del Plan.</p> | <p>2.5.1 No. y naturaleza de centros educativos que han integrado la prevención de la ESCNNA en sus procesos formativos, por año y por área.</p> <p>2.5.2 No. de estudiantes alcanzados por los procesos de formación para la prevención de la ESCNNA, por centro educativo, por año y por área.</p> | <p>Informes Anuales MEDUCA</p> | <p>MEDUCA Secretaría Técnica de la CONAPREDES Instancias colaboradoras: ONGs</p> |
| | | <p>2.6. Incorporada la formación para el uso seguro del Internet como contenido del Programa de Informática Educativa del MEDUCA</p> | <p>2.6.1 Currículo del Programa de Informática Educativa del MEDUCA, adecuado para trabajar en el uso seguro del Internet a partir del año 2 de implementación del Plan</p> | <p>Documento de Currículo adaptado</p> | <p>MEDUCA MIDES Instancias Colaboradoras: ONG'S Organismos de Cooperación</p> |
| | | <p>2.7. Contenido sobre uso seguro del Internet en aplicación en el 100% de los centros educativos cubiertos por el Programa de Informática Educativa, para el año escolar 2010.</p> | <p>2.7.1 No. y naturaleza de centros educativos aplicando el currículo adaptado por el programa del MEDUCA por año.</p> <p>2.7.2 No de estudiantes capacitados en el uso seguro del Internet, por año.</p> | <p>Informes Institucionales Informes Institucionales</p> | <p>MEDUCA MIDES Secretaría Técnica de la CONAPREDES Gobiernos locales Instancias colaboradoras: ONGs</p> |

II. COMPONENTE DE ATENCIÓN

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--|--|--|---|---|---|
| <p>III. Establecer mecanismos institucionales que garanticen el acceso de NNA afectados por la ESC y sus familias, a servicios y alternativas de atención consistentes con su interés superior.</p> | <p>1. Asegurar la atención integral de NNA víctimas de ESC mediante la atención articulada entre las instituciones con presencia en las áreas seleccionadas por la CONAPREDES como prioritarias para la implementación del Plan.</p> | <p>1.1. Una plataforma de servicios básicos funcionando articuladamente en dos comunidades de las prioritarias para el Plan, al primer año de su ejecución</p> | <p>1.1.1 Generados y operando con aval institucional, 2 servicios o alternativas de atención para el año 1; 2 para el año 2, y 1 para el año 3 de implementación del Plan, en las áreas seleccionados para estos fines.</p> | <p>Presupuestos anuales instituciones participantes</p> <p>Alternativas o Servicios</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES MIDES CSS MINSA MEDUCA</p> <p>Instancias colaboradoras: Universidades ONG's especializada en atención Organismos internacionales de cooperación</p> |
| | <p>1.2 Incrementada la capacidad de atención institucional a NNA víctimas de ESC, en las áreas de intervención del Plan.</p> | | <p>1.2.1 No. y tipología de casos de ESCNNA atendidos, por año y por área.</p> | <p>Registros de atención, por alternativa/servicio y por área.</p> <p>Informes de instituciones</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES MIDES CSS MINSA MEDUCA</p> <p>Instancias colaboradoras: Universidades ONG's especializadas en atención</p> |
| | <p>1.3. Los servicios y alternativas de atención cuentan con marcos teóricos y protocolos consensuados y oficializados para la atención integral e integrada de NNA víctimas de ESC, según modalidad.</p> | | <p>1.3.1 Marcos teóricos y protocolos consensuados y oficializados, por año de implementación del Plan, para la para el 2008.</p> | <p>Documentos de Marco teórico y Protocolos oficializados</p> | <p>MIDES MEDUCA CSS MINSA CONAPREDES</p> <p>Instancias colaboradoras: Universidades ONG's especializadas en atención Agencias de Cooperación</p> |

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--------------------|---|--|---|---|---|
| | | 1.4 Creado y operando un sistema de seguimiento a las víctimas de ESC, durante y después de su atención por parte de la plataforma articulada de servicios institucionales. | 1.4.1 Sistema con indicadores pertinentes y verificables e instrumentos de información oportunos, instalado y produciendo información que permite evaluar el costo-efectividad de los servicios de atención integral. | Protocolos y directrices institucionalizados. Documento de Sistema con Manual de Operación Informes semestrales y anuales emitidos por el Sistema | MIDES MEDUCA Secretaría Técnica de la CONAPREDES Instancias colaboradoras: Universidades Agencias de Cooperación |
| | 2. Catalizar la formulación y puesta en marcha de políticas y estrategias de formación continua al personal profesional, por parte de las instituciones competentes en materia de atención de la ESCNINA. | 2.1 Las instituciones competentes en materia de atención cuentan con políticas y estrategias de formación continua diseñadas para fortalecer la capacidad de intervención de los(as) profesionales encargados de la atención a NINA víctimas de ESC. | 2.1.1 Políticas formuladas e institucionalizadas. 2.1.2 Estrategias diseñadas y operando. 2.1.3 No. de profesionales participando en procesos de formación continua, por año y por institución. | Presupuestos anuales de instituciones participantes Documentos de políticas Informes Institucionales. | CSS MIDES MINSA Instancias colaboradoras: Universidades ONG'S especializadas Agencias de Cooperación |

III. COMPONENTE INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LAS PERSONAS EXPLOTADORAS Y PROTECCIÓN DE DERECHOS A VÍCTIMAS DE ESC

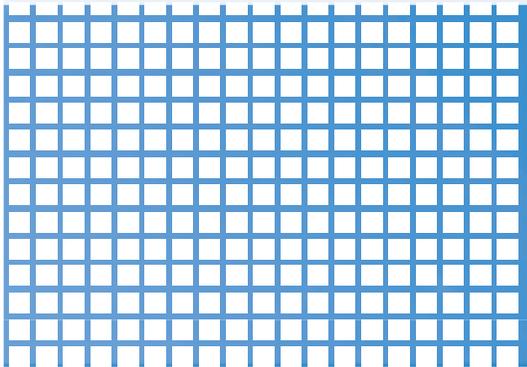
| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--|---|--|---|--|---|
| <p>IV. Fortalecer la plataforma jurídico-política que da sustento a la institucionalidad competente para su accionar en materia de investigación, sanción y protección de derechos de NNA víctimas o en riesgo de ESC.</p> | <p>1. Fortalecer desde el punto de vista humano y tecnológico a las instancias encargadas de la investigación y sanción de las personas explotadoras y protección de los derechos de NNA víctimas de ESC.</p> | <p>1.1 Sección especializada en delitos de ESC de la PTJ fortalecida en recursos humanos y tecnológicos operando con unidades especializadas en la investigación de estos delitos en las áreas de mayor vulnerabilidad a la ESC.</p> | <p>1.1.1 Resolución de la Procuraduría General de la Nación mediante la cual se reestructura y fortalece la Sección Especializada en delitos de ESC de la PTJ.</p> | <p>Estadísticas de la PTJ a nivel nacional sobre casos de ESC investigados. No. De denuncias recibidas.</p> | <p>Ministerio Público DIJ Instancias colaboradoras: Organismos de cooperación</p> |
| | | <p>1.2 90% de los operadores de justicia encargados de investigar la ESC de NNA capacitados y concientizados en el tema de la ESC para el segundo año de ejecución del Plan.</p> | <p>1.2.1 Programa de capacitación a Fiscales e investigadores en materia de ESC diseñado y ejecutándose. 1.2.2 No. De Explotadores condenados.</p> | <p>Informes de los programas de capacitación. Estadísticas del Órgano Judicial y del Ministerio Público.</p> | <p>Ministerio Público DIJ Policía Nacional Órgano Judicial Instancias colaboradoras Organismos de cooperación</p> |
| | | <p>1.3 Fortalecido un Programa de Protección a NNA Víctimas o Testigos de ESCNNA enmarcado en la Ley 31 de mayo de 1998, mediante su reforma.</p> | <p>1.3.1 Proyecto de Ley que incorpora la protección especial a víctimas y testigos de delitos de ESC en la legislación nacional. 1.3.2 Programa de Protección a NNA Víctimas o Testigos de ESCNNA normado y operando para mayo 2009</p> | <p>La Gaceta Informes institucionales</p> | <p>Asamblea Legislativa Ministerio Público Órgano Judicial Defensoría del Pueblo Secretaría Técnica de la CONAPREDES Instancias colaboradoras: Organismos de cooperación</p> |
| | <p>2. Garantizar la representación legal y defensa sustantiva de los derechos e intereses de las personas menores de edad víctimas o en riesgo de ESC, en los ámbitos administrativo y judicial.</p> | <p>2.1 Consensuados, oficializados y en aplicación, protocolos interinstitucionales e intersectoriales para la defensa, protección y orientación de derechos de NNA víctimas de ESCNNA, según modalidad. 2.2 Fortalecida en su capacidad de atención la oficina de protección a víctimas de delitos del Órgano Judicial.</p> | <p>2.1.1 Documentos de Protocolos 2.1.2 Decretos/Directrices de oficialización de Protocolos 2.2.1 No. de víctimas de ESC atendidas por la oficina de protección a víctimas del delito del Órgano Judicial por año de ejecución del Plan.</p> | <p>Informes institucionales Copias Protocolos Copias Directrices</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES Defensoría del Pueblo Órgano Judicial Colegio Nacional de Abogados MIDES Instancias colaboradoras: Universidades ONG's Especializadas Agencias de Cooperación</p> |

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--------------------|---|--|---|--|--|
| | | <p>2.3 Suscritos y ratificados al menos dos convenios de cooperación en materia de repatriación con países identificados como prioritarios para la protección de NNA víctimas de trata.</p> <p>2.4 Planteadas al menos 2 acciones administrativas o judiciales en defensa de intereses difusos de NNA víctimas o en riesgo de ESC.</p> | <p>2.3.1 Convenios de cooperación suscritos y operando, uno para diciembre 2008 y otro para diciembre 2009.</p> <p>2.4.1 Acciones planteadas.</p> | <p>Documentos de convenios</p> <p>Expedientes administrativo-judiciales</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES Ministerio Público Órgano Judicial MIDES MIGRACIÓN Ministerio de Relaciones Exteriores</p> <p>MIDES Defensoría del Pueblo Oficina de atención a víctimas del delito del Órgano Judicial</p> |
| | <p>3. Fortalecer la capacidad de los cuerpos encargados de la prevención y el control de la ESCNNA.</p> | <p>3.1 Diseñada, consensuada y en aplicación una estrategia de capacitación en Trata y demás modalidades de ESC para todos los estamentos de la Policía Nacional. (principalmente Policía de Niñez, fronteriza y de turismo)</p> | <p>3.1.1 Estrategia de capacitación diseñada y ejecutándose para mayo de 2008.</p> | <p>Informes de cursos de capacitación. Informes institucionales</p> | <p>Ministerio de Gobierno y Justicia Policía Nacional Migración Aduanas Instancias colaboradoras: Agencias de Cooperación Internacional</p> |
| | <p>4. Fortalecer a las instancias encargadas del juzgamiento y sanción de los explotadores.</p> | <p>4.1 90 % de los operadores de justicia encargados de sancionar la ESC de NNA capacitados y concientizados en el tema de la ESC para el segundo año de ejecución del Plan.</p> | <p>4.1.1 Programa de capacitación a Jueces en materia de ESC diseñado y ejecutándose. 4.1.2 No. de explotadores condenados</p> | <p>Informes de los programas de capacitación. Estadísticas del Órgano Judicial. Secretaría Técnica de Conapredes</p> | <p>Órgano Judicial Secretaría Técnica de la CONAPREDES</p> |

IV. COMPONENTE FORTALECIMIENTO DE LA CONAPREDES

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--|--|--|---|---|--|
| <p>V. Desarrollar mecanismos intersectoriales orientados a fortalecer a la CONAPREDES en el cumplimiento de su misión y a brindar apoyo técnico y operativo a las instancias que la conforman.</p> | <p>1. Operativizar la Secretaría Técnica de CONAPREDES</p> | <p>1.1 Instalada la Secretaría Técnica de CONAPREDES, con infraestructura adecuada y los recursos humanos, tecnológicos y administrativos necesarios para el ejercicio de sus funciones.</p> | <p>1.1.1 La Comisión cuenta con una Secretaría Técnica dotada de recursos humanos, financieros y materiales adecuados a sus necesidades operativas y estratégicas.</p> | <p>Directriz de fortalecimiento de la Secretaría Técnica emitido por CONAPREDES para mayo de 2008.</p> <p>Inventario de recursos humanos y materiales asignados para uso de la Secretaría Técnica</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES</p> |
| | <p>2. Procurar la coordinación interinstitucional e intersectorial entre las instancias gubernamentales y no gubernamentales y la cooperación internacional, para la prevención y control de la ESCNNA en Panamá, y la protección de los derechos de sus víctimas.</p> | <p>2.1 Consolidada la plataforma política, técnica y operativa necesaria para hacer viable el desempeño eficaz y sostenible de la CONAPREDES</p> | <p>2.1 Las instituciones relevantes para la implementación del Plan asignan y mantienen una representación sustantiva en la Comisión.</p> | <p>2.1.1 Las instituciones relevantes para la implementación del Plan asignan y mantienen una representación sustantiva en la Comisión.</p> | <p>Informe sobre Integración de la Comisión, por año.</p> <p>Informes Anuales de la CONAPREDES</p> |
| | | | <p>2.1.2 Las agencias de cooperación internacional relevantes para la misión de la Comisión, nombran representaciones permanentes que integran la Comisión en carácter de observadores.</p> <p>2.1.3 La Comisión cuenta con un Reglamento de Operación.</p> | <p>Informe sobre Integración de la Comisión, por año.</p> <p>Documento de Reglamento</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES</p> <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES</p> |

| ACCIÓN ESTRATÉGICA | OBJETIVOS | METAS | INDICADORES | FUENTES DE VERIFICACIÓN | INSTANCIAS RESPONSABLES |
|--------------------|-----------|--|--|---|---|
| | | <p>2.2. Fortalecida la CONAPREDES en su capacidad técnica para atender y dar seguimiento a las demandas de información y asesoría de sus integrantes o terceras partes, dentro y fuera del país.</p> | <p>2.1.4 La Comisión cuenta con un sistema de monitoreo y divulgación del Plan</p> <p>2.2.1 La CONAPREDES es reconocida como interlocutor válido en la definición de acciones, por parte de las instancias de decisión y control político, a nivel central y regional.</p> <p>2.2.2 Se registran acciones y gestiones de cooperación interinstitucional e intersectorial entre las instancias que integran la Comisión</p> | <p>Instrumentos de Monitoreo y Seguimiento</p> <p>No. y naturaleza de representaciones que ostenta la Comisión en Comisiones Intersectoriales, por año.</p> <p>No. y calidad de participaciones de la Comisión en actividades académicas, por año.</p> <p>No. y naturaleza de asesorías solicitadas a la Comisión por sus integrantes y por terceras instancias, por año.</p> <p>No. y calidad de reportajes de prensa refieren a la Comisión, por año.</p> <p>Informes Anuales de la CONAPREDES</p> <p>Documentos de acciones o programas relacionados.</p> <p>Notas de prensa</p> | <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES</p> <p>Instancias colaboradoras</p> <p>Agencias de cooperación</p> <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES</p> <p>Secretaría Técnica de la CONAPREDES</p> |



ANEXOS



1. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ECPAT INTERNACIONAL. "La explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes. Algunas preguntas sobre la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes y sus consecuencias. S/f.

Gómez Mora, Liliam. "La Investigación Penal de la Explotación Sexual Comercial". San José, Costa Rica.

Ministerio de Planificación y Política Económica. "Perfil y características de los pobres". Documento Preliminar PNUD. Estudio de niveles de vida en Panamá. Panamá 1998.

OIT/IPEC. **Explotación sexual comercial. Contenidos mínimos en materia de penalización de la explotación sexual comercial de personas menores de edad, según las normas internacionales. Documento de trabajo con recomendaciones para Centroamérica, Panamá y República Dominicana.** Elaborado por Fernando Cruz e Ivannia Monge, expertos legales y consultores del Proyecto de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana de OIT/IPEC, San José, 2004.

OIT/IPEC. **Documento básico de información sobre la problemática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Centroamérica, Panamá y República Dominicana.** Proyecto de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana de OIT/IPEC, San José, 2004.

OIT/IPEC, ECPAT International. **Documento de Acuerdos de la Reunión Técnica para la definición de contenidos básicos sobre la ex-**

plotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en las legislaciones penales y de definición de un programa de trabajo estratégico para apoyar la aprobación de dichas reformas en cada uno de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, 2004.

OIT/IPEC. **Compendio de normas internacionales relacionadas con la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.** Proyecto de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, 2003.

OIT/IPEC. **Explotación Sexual comercial infantil.** Programa de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en la triple frontera. Argentina, Brasil, Paraguay. Cuaderno para el debate. Primera edición, Paraguay, 2003.

OIT/IPEC. **Directorio de Instituciones que trabajan en la eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.** Proyecto de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana de OIT/IPEC, San José, 2003.

OIT/IPEC. **"Documentos de trabajo. Reflexiones sobre los programas de atención a víctimas"**. Coordinadora Bente Sorensen., San José. 2003.

OIT/IPEC. **Explotación Sexual Comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Síntesis Regional.** Elaborado por Bente Sorensen y María Cecilia Claramunt, Proyecto de Prevención y



eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, 2003.

OIT/IPEC. **¡Ya es hora! Alto a la explotación sexual comercial de personas menores de edad.** Boletín temático No. 2: El tráfico de personas menores de edad con fines de explotación sexual comercial. Proyecto de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, junio de 2003.

OIT/IPEC. **La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Panamá.** Coordinadora de la investigación: Enriqueta Davis, Instituto de la Mujer, Universidad de Panamá. Proyecto de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana de OIT/IPEC, San José, 2002.

OIT/IPEC. **De victimarios a víctimas: los verdaderos responsables de la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Recomendaciones para los medios de comunicación.** Elaborado por Thaís Aguilar, Periodista y Consultora, Proyecto de Prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, San José, 2002.

Legislación Nacional:

Ley 16 de 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual, y modifica y adiciona artículos a los Códigos Penal y Judicial. Gaceta Oficial N° 25,023 de 5 de abril de 2004.

Ley 14 de 2007, mediante la cual se adopta el Código Penal y las modificaciones y adiciones introducidas por la Ley 26 de 2008.

2. COMPONENTES DE LA AGENDA DE ESTOCOLMO

La “Agenda para la Acción”, acordada en la Primera Conferencia Mundial realizada en Estocolmo en 1996, establece los componentes o ejes de trabajo contra la ESCNNA, que deben ser la guía para la elaboración de planes nacionales para la erradicación de dicho fenómeno. Estos componentes se pueden resumir de la siguiente manera:

Coordinación y Cooperación

Este componente plantea la identificación de la magnitud del problema de la ESCNNA mediante la investigación constante, con datos desagregados por edad, género, etnia, status indígena; sus manifestaciones y efectos.

Además, sugiere el reforzamiento de medidas y estrategias integradas e intersectoriales de carácter local y nacional; para establecer programas nacionales de acción e indicadores de progreso para reducir el número de niñas, niños y adolescentes vulnerables, promover un entorno de actitudes y prácticas favorables a los derechos del niño. En adición, promueve el fomento de la interacción y cooperación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la realización de planes locales y nacionales, su implementación y evaluación. Como parte de este componente también está la promoción de movilización de recursos por parte del Estado y la movilización de familias y comunidades para la protección de la niñez frente a la explotación sexual comercial.

A nivel regional e internacional contempla la articulación entre países y las organizaciones internacionales, regionales y otras entidades catalizadoras claves para la eliminación de la ESC,



abogando y movilizándolo el apoyo a favor de los derechos del niño, garantizando los recursos para la protección de los mismos.

Prevención

Este componente contempla la articulación con procesos, programas o proyectos que proporcionen a los niños el acceso a la educación como un medio para mejorar su condición y hacer que la educación primaria sea obligatoria y gratuita para todos (comprendidos los desplazados, sin hogar, refugiados, apátridas, ilegales, y detenidos y/o recluidos en instituciones estatales). Incluye además iniciar campañas de información y comunicación con contenidos de género con el fin de aumentar la comprensión pública y educar a los funcionarios del gobierno sobre los derechos del niño y la ilegalidad y efectos nocivos de la explotación sexual comercial de los niños, y promover actitudes y comportamientos sexuales responsables a escala social, congruentes con el desarrollo, sentido de la dignidad y autoestima de los niños.

Contempla además, la incorporación de medidas de movilización social al sector de negocios, comprendidas la industria turística contra el uso de sus redes y establecimientos para la ESC de niñas, niños y adolescentes. El trabajo con medios de comunicación para la promoción de un periodismo comprometido con las normas éticas para la provisión de información de la más alta calidad y fiabilidad en lo relacionado a la ESC.

Protección

Este componente plantea el desarrollo de medidas legales, políticas y programas para proteger a la niñez de la ESC, sancionando a los perpetradores y tomando medidas de este tipo que protejan a las víctimas de acuerdo a su edad y circunstancias.

Dichas medidas incluyen las sanciones para los proveedores de servicios, clientes e intermediarios en la prostitución, tráfico y pornografía infantil, comprendida la posesión de material pornográfico infantil, y otras actividades sexuales ilegales.

Se señala, además la importancia de desarrollar, reforzar y aplicar medidas legales, políticas y programas nacionales para proteger a las víctimas infantiles de la explotación sexual comercial ante la eventualidad de que sean castigadas como criminales y garantizar que éstas tengan pleno acceso a personas y servicios de apoyo favorables en todos los niños en todos los sectores, y particularmente en el ámbito legal, social y sanitario.

Establece el mandato de establecer redes entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley a nivel nacional e internacional, comprendida la INTERPOL, y la sociedad civil para ejercer una labor de vigilancia contra la explotación sexual comercial de los niños; establecer unidades especiales entre el personal encargado de la aplicación de la ley, con recursos adecuados y servicios favorables a los niños, para contrarrestar la explotación sexual comercial de los niños; nombrar oficiales de enlace para garantizar los derechos del niño/a en las investigaciones policiales y los procesos judiciales y para el intercambio de información clave; y formación del personal encargado de la aplicación de la ley sobre el desarrollo y los derechos del niño/a, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño, otras normas de derechos humanos y medidas legislativas nacionales pertinentes.

Recuperación y Reinserción Social

Este componente involucra la adopción de un enfoque no punitivo hacia las víctimas infantiles de la explotación sexual comercial en consonan-



cia con los derechos del niño/a, teniendo especial consideración para que los procesos judiciales no agraven el trauma ya experimentado por el niño/a y que la respuesta del sistema esté acompañada con medidas de asistencia legal, cuando resulte apropiado, y provisión de redenciones judiciales para las víctimas infantiles.

Asimismo contempla, la promoción de la prevención y eliminación de la estigmatización de las víctimas infantiles y de sus hijos; facilitar su recuperación y reintegración en sus comunidades y familias; y cuando la institucionalización del niño/a sea necesaria, garantizar que ésta se mantenga durante el menor tiempo posible de acuerdo con el interés superior del niño/a.

Participación

Este componente recomienda promover la participación de los niños/as, comprendidos los jóvenes, sus familias, compañeros de grupo y otras personas que pueden ser asistentes potenciales de los niños para que puedan expresar sus puntos de vista y tomar medidas para prevenir y protegerles frente a la explotación sexual y ayudarles en su reintegración en la sociedad.

Se resalta la importancia de identificar o establecer y apoyar redes de niños/as y jóvenes como defensores de sus derechos y de incluir a los niño/as, de acuerdo con la evolución de su capacidad, en el desarrollo y aplicación de los programas gubernamentales y no gubernamentales que les conciernen.

3. ACTIVIDADES PROPUESTAS POR COMPONENTE DE INTERVENCIÓN

Actividades del componente “Prevención”

- Diseño e implementación de campañas de sensibilización e información sobre ESC, que favorezcan el Interés Superior de la niñez.
- Proyecto permanente de anuncios publicitarios en el aeropuerto, centros comerciales, edificios y vías públicas dirigidos a la prevención de la ESCNNA.
- Programas para la formación permanente de multiplicadores en toda la región del país incluyendo áreas indígenas para la prevención de la ESCNNA.
- Programas de concienciación y sensibilizar a sectores sociales que son factores de riesgos (turismo, empresas de software, gremio de transportistas, construcción, otros).
- Programas de sensibilización a los grupos sociales protectores de NNA que se encuentran en situación de riesgos (dueños de medios de comunicación, dirigentes de las iglesias, educadores, organizaciones comunitarias, altos mandos de la Policía, Migración, Policía de fronteras y otros).
- Elaborar un plan que promueva la participación activa en el fortalecimiento de los factores de protección para NNA en riesgo de ESC para ser aplicada por Asociaciones o sociedades cívicas, clubes, empresa privada.
- Planes de detección temprana NNA que se encuentren en el corredor crítico de la violencia, dirigidos al sector educación.



- Programas de formación al personal multidisciplinario del Estado y ONGs, voluntariado comunitario, incluyendo NNA y otros que están en contacto con los/las víctimas de la ESC sobre los derechos del NNA, atención de primer orden y de segundo orden, Violencia sexual, Sexualidad responsable, paternidad y maternidad responsable, Prevención de ITS, VIH/SIDA, Autoestima para acciones de detección de NNA en el corredor hacia la ESC.
- Establecer un equipo permanente con Técnicos/as Especializado/as de coordinación con la secretaría ejecutiva para la prevención de la ESC.
- Convenios con las Universidades en el trabajo de prevención mediante programas, talleres, seminarios, diplomados y otros para la formación de Técnicos especializados en prevención y detección de NNA en vulnerabilidad de ESC.
- Programas de formación extracurricular sobre ESCNNA a comunicadores sociales de los diferentes medios.
- Incluir en la curricula de las academias policiales el tema de prevención y atención en los casos de ESC desde una perspectiva de DDHH y con enfoque de género.
- Regular los medios de comunicación en programas, comerciales y otros (Comisión Nacional de Ética).
- Programas seguros para la denuncia de ESC y usuarios de NNA.
- Determinar un día destinado al delito contra la ESC.
- Incluir en la curricula de educación a través de módulos la temática de Derechos Humanos con énfasis en la prevención de ESC de NNA en escuelas primarias y secundarias.
- Elaboración y definición de las normas y métodos para el modelo de intervención que contemple el Interés Superior del Niño y sus derechos con NNA en el programas de comunitario para la prevención de la ESC.
- Programas dirigido a familias de NNA en situación de ESC para el manejo de violencia sexual y construcción social de la masculinidad.
- Programas culturales en espacios abiertos encaminados a la sensibilización y prevención de ESC (obras de teatro, dramatizaciones (NNA).
- Diseñar e implementar un Protocolo de Coordinación y de procedimientos amigables y respetuosos de los derechos humanos, para la participación holística procurando la participación activa que le permita participar en su recuperación, y reinserción social de los NNA víctimas de Explotación Sexual Comercial.
- Diseñar materiales didácticos de Prevención por especialistas sobre Educación Sexual y prevención de ESC, dirigidos a NNA en situación de riesgo y/o víctimas de ESC.



- Elaboración y puesta en práctica programas y proyectos para los NNA víctimas de la ESC recuperados del lugar donde son explotados y reintegrarlos a sus familias y comunidades.
- Fortalecer y/o crear redes familiares y comunitarias para que desarrollen procesos, programas y proyectos orientados a la prevención de la ESCNNA al nivel de corregimiento, municipal y nacional, con amplia participación.
- Programa de difusión permanente de servicios de salud a todos los sectores sociales involucrados al igual que a NNA y sus familiares.
- Programa de formación de habilidades de autoprotección ante el problema dirigido a las poblaciones en riesgo identificadas.
- Elaborar e implementar Programas de educación de la sexualidad a los distintos grupos etarios (padres, adolescentes, niños, niñas).
- Formación de líderes juveniles a través de talleres sobre los factores riesgo de la ESC y su prevención.

Actividades del componente de Atención

- Diseñar, implementar y aplicar los Protocolo de Coordinación y procedimientos en todas las instituciones responsables de atención, asegurando el Interés Superior NNA.
- Cada institución debe capacitar a sus funcionarios en el manejo del Protocolo de atención a NNA víctimas de ESC.
- Diseñar y ejecutar un manual de atención integral nacional con normas para el abordaje, con el enfoque de derechos humanos y género considerando el Interés Superior de NNA en todo el proceso, procurando la recuperación asistida, la reintegración familiar y su reinserción social.
- Monitoreo y evaluación periódica de los programas de atención de las víctimas de ESC.
- Creación de Redes Regionales y locales e interinstitucionales (ONGs y Gobierno, grupos indígenas) donde no existe y fortalecer las que existen para los procesos integrales de atención, restitución y reparación de NNA víctimas de ESC.
- Definir programas de evaluación, seguimiento y monitoreo de los programas de atención a las víctimas.
- Mecanismos de referencia y contrarreferencia (homologados y validado por las instancias correspondientes).
- Cada institución debe contar con personal especializados para atender ESCNNA.



- Ampliar los turnos extraordinarios de atención de las instituciones vinculadas con la atención de víctimas de ESC
- Identificar localmente la oferta institucional pública y privada para la atención a víctimas (inventario) con el fin de dar respuestas a las necesidades.
- Elaboración y aprobación de ofertas de capacitación de diferentes oficios para padres y madres de sectores vulnerables a ESCNNA.
- Establecer acuerdos con Organizaciones cívicas que oferte empleos a padres y madres de sectores vulnerables de ESCNNA.
- Aplicación de la Ley de Protección integral y su reglamento.
- Establecer acuerdo interinstitucional que definan claramente las competencias de ubicación de las víctimas según la condición de riesgo, flagrancia, sospecha, recepción por medio de llamada telefónica.
- Intervenciones que respetan y potencien todos los derechos de los NNA víctimas de ESC.

Actividades del componente de Investigación, Sanción y Protección de derechos a víctimas de ESC

- Estructurar un Comité Consultor con sede en la ciudad de Panamá integrado por una fiscalía superior del Primer Distrito Judicial y dos Fiscalías de Circuito especializados en el tema que revise el Código Penal en relación con las penas, coordinar, supervisar y desarrollar estrategias de detección e investigación del delito de ESC en la República.
- Especializar una fiscalía de circuito en cada distrito judicial, además en los distritos de San Miguelito y la Chorrera con personal técnico especializado en el tema.
- Establecer mecanismos de coordinación efectiva entre los operadores, las entidades de investigación y las fiscalías especializadas para la aplicación de la legislación penal a explotadores.
- Implementar mecanismos institucionales, programáticos y jurídicos de forma coordinada con actores sociales claves para articular esfuerzos de forma efectiva que favorezcan a la sanción de la demanda, la prevención y erradicación de la ESCNNA así como la restitución de derechos de los NNA víctimas de la ESC.
- Confeccionar Protocolo de manejo interinstitucional para casos de ESCNNA que contemple procedimientos de identificación, referencia-contrareferencia y de asistencia a NNA víctimas de ESC.
- Dotar de equipo con tecnología avanzada para la investigación de los delitos de ESC y pornografía infantil.



- Implementar programas para explotadores en centros penales como parte de la pena.
- Elaboración de protocolo para los/as denunciantes.
- Instalación de línea “directa” y exclusiva de Denuncia ciudadana anónima sobre situaciones de ESC 24 horas al día y dar seguimiento a la denuncia.
- Proteger a los denunciantes de delitos de ESC.
- Formación técnica especializada en el tema a operadores de justicia en toda la república, desarrollado e implementado.
- Capacitación a operadores de justicia y a unidades de la Policía Nacional, SPI y DIJ sobre la aplicación de la Ley 16 y el tratamiento de primer orden a NNA víctimas de ESC.
- Formar unidades especializadas contra la ESC dentro de la Policía Nacional, SPI, y fortalecer las unidades de investigación y atención de la DIJ.
- Elaborar, validar y ejecutar un protocolo de protección efectiva a víctimas.
- Creación de lugares adecuados, seguros y con personas especializadas en la Policía de Niñez que intervienen en el operativo y se le dedique una reparación integral inmediata.

Actividades del componente de fortalecimiento de la CONAPREDES

- Creación de una Secretaría Ejecutiva con personal técnico y presupuesto que:
 - Coordine la ejecución del Plan
 - Gestione Proyectos
 - Establece periodicidad y fechas de las reuniones de CONAPREDES
- Realizar acciones de abogacía al más alto nivel para que la comisión logre asignación presupuestaria.
- Gestionar la asignación presupuestaria, además de lo establecido en la Ley 16, para la operativización del Plan de Nacional.
- Reglamentar la asignación de partida presupuestaria además de lo establecido en la Ley 16 para la operativización del Plan de Nacional.
- Gestionar proyectos con organismos internacionales y del sector privado para ejecución del Plan Nacional.
- Creación de una coordinación técnica operativa con los suficientes recursos materiales y equipo técnico interdisciplinario especializados en el tema que garantice la ejecución del Plan Nacional y la supervisión y el seguimiento de los distintos de planes operativos anuales institucionales para la prevención y erradicación de la ESCNNA en Panamá.



- Instituir un sistema de Información de carácter confidencial, respetando los derechos de NNA que permita recoger información proporcionada por las instituciones del estado y de la sociedad civil, ONGs y otros de ESCNNA de todo el país.
- Creación desde la Universidad de Panamá, con apoyo del Instituto de la Mujer y otras unidades especializadas el Observatorio de la ESCNNA para impulsar investigaciones cualitativas y cuantitativas sobre ESCNNA, hacer estudios sobre las políticas existentes y divulgar información de forma sistemática y permanente.
- Fortalecer los procesos nacionales de restitución de los derechos, la prevención y la atención de la ESCNNA mediante la integración de las redes regionales de organismos estatales, de la sociedad civil, organismos internacionales de cooperación claves.

4. LISTADO DE INSTITUCIONES Y PERSONAS QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO DE RECOGIDA DE INSUMOS Y VALIDACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE PLAN NACIONAL DURANTE LOS AÑOS 2006 Y 2007

| NOMBRE | INSTITUCION |
|---------------------------|--|
| Aisaida Batista | Red Nacional de la Niñez y Adolescencia |
| Anays Alvarez | Representante de los Gremios de Abogados |
| Angela Russo | Consultora |
| Argelis Escudero | Consultora Externa OIT/IPEC |
| Astrid Salazar | Casa Esperanza / Consultora Externa OIT-IPEC |
| Briseida Barrantes | OIT/IPEC |
| Briseida Ruiloba de Rivas | Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia |
| Carlos Ortega | Dirección de Investigación Judicial |
| Cecilia de Arango | IPHE |
| Corina Cano | Colegio Nacional de Abogados |
| Dionisia Barrios | Defensoría del Pueblo |
| Dora Arosemena | UNFPA |
| Eiselys Vásquez | CONAPREDES |
| Evangelista Lucas | Ministerio de Educación |
| Gladys Córdoba | Ministerio de Salud |



| | |
|-------------------------|---|
| Grace Eastes | Ministerio de Relaciones Exteriores |
| Greta Marchosky | CONAPREDES |
| Gustavo Barragán | Policía Técnica Judicial |
| Itzy Rangel | CONAPREDES |
| Julia Carreira | Consultora Externa OIT/IPEC |
| Lenis Bustamante | Ministerio de Gobierno y Justicia |
| Marcelino Aguilar | Ministerio Público |
| Maritza Maxwell | Gremios de Abogados |
| Mariblanca Staff Wilson | Caja de Seguro Social |
| Marina Ábrego | CEDEM |
| Maritza de De Sedas | Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia |
| Maruquel Castroverde | Ministerio Público |
| Migdahí Gómez | CEDEM |
| Milixa Hernández | Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia |
| Nelly de Sanson | Ministerio de Desarrollo Social |
| Nellys Herrera | Ministerio de Educación |
| Noris de Medina | Unión Nacional de Abogadas |
| Nuvia de Jarpa | Ministerio de Economía y Finanzas |
| Olga Barrios de Alvarez | Consejo Nacional de Periodismo |
| Sandra Glover | Ministerio de Salud |
| Sophya Nuñez | Dirección Nacional de Migración |
| Urania Ungo | CEDEM |
| Victoria Cruz | OIT/IPEC |
| Yara Guardia | Caja del Seguro Social |
| Yesica Fernández | Casa Esperanza |
| Yira Quiróz | CEDEM |
| Zagrario Pérez | Defensoría del Pueblo |
| Zulima Fernández | Ministerio de Desarrollo Social |

CONAPREDES

Para mayor información y consultas:

Secretaría Técnica de la CONAPREDES: 507-3017 / 507-3018

Centro de Recepción de Denuncias del Ministerio Público:
507-3493 / 507-3494

Atención a víctimas: 507-3495

e-mail: conapredes@procuraduría.gob.pa

www.ministeriopublico.gob.pa

MIDES

Apoyo a víctimas: 147 Línea de Auxilio

Policía Nacional

Dirección de Investigación Judicial: 512-2232