



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

PROPUESTA N° 1

ROSARIO, 23 de septiembre de 2013

Vienen los presentes a efectos de emitir opinión a partir de las actuaciones en el expte. N° DNNA 2-0284./13, a través del cual la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe ha decidido abordar la problemática de Niñas, Niños y Adolescentes que viven y/o se desarrollan en espacios de no – legalidad y que son aprovechados y explotados por sectores que comercializan y distribuyen sustancias psicoactivas, sobre todo en los grandes centros urbanos;

Que en los últimos tiempos se han multiplicado los casos en que niñas, niños y adolescentes (en adelante NNYA) son víctimas de grupos delictivos, vinculados a la comercialización, distribución y venta de diversos tipos de drogas.

Que diversos estudios señalan que se trata de un fenómeno creciente en todo el país y en la región (UNODC – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe Mundial sobre las Drogas 2013 - World Drug Report 2013*), de especial relevancia en los grandes centros urbanos, y al que no está ajena nuestra Provincia; (Municipalidad de Rosario, Unión Europea "*Situación de las Infancias, Diagnostico Participativo: Distrito Oeste, Ciudad de Rosario*", 2012).

Que en estas situaciones los/as NNYA son explotados/as para la venta y el tráfico de drogas, en inmuebles conocidos como "bunkers" que se utilizan para la comercialización y/o distribución de drogas, donde los/as NNYA pasan horas o, incluso, días en situaciones inhumanas. Que estos lugares son, en muchas ocasiones, cerrados desde afuera y custodiados, determinando que los/as NNYA involucrados se encuentren en una situación de explotación o privación de la libertad, atento que no pueden salir por su propia voluntad y son privados/as de vínculos con su entorno familiar y social.

Que, la materia propuesta y antes referida se encuentra dentro de la esfera de competencia de esta Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe (arts. 38, 41, 45, sgts. y cc., Ley 12.967), por lo que la misma resulta pertinente;



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

Que estas situaciones suponen una vulneración múltiple de derechos, ya que NNyA:

- Están expuestos/as a ambientes insalubres, a la adicción y la muerte por el consumo de sustancias y las prácticas asociadas a las economías delictivas: Derecho a la vida, su disfrute y protección y Derecho a la Salud (art. 9 y art. 13 Ley Provincial N° 12967).
- Se encuentran privados/as de su libertad ilegal y arbitrariamente, ya que no pueden disponer de sus tiempos, movimientos y deseos y están en riesgo en su desarrollo personal por las situaciones de violencia vinculadas: Derecho a la integridad de las personas y Derecho a la libertad (art. 10 y art. 17 Ley Provincial N° 12967).
- Están desvinculados de sus familias, sin un marco de contención familiar y socialización comunitaria adecuada, con sus familias impedidas de acercarse a ellos: Derecho a la convivencia familiar y comunitaria (art. 12 Ley Provincial N° 12967).
- Están explotados/as económicamente, cumpliendo funciones y tareas que no son sólo ajenas a su edad sino que, por la naturaleza de las mismas, los ubican en una situación de extrema vulnerabilidad que les imposibilita el goce de derechos fundamentales, incrementada, en consecuencia, por la no concurrencia a espacios educativos, de formación y recreación; por una construcción identitaria cultural y ciudadana definida en espacios de exclusión: Derecho a la educación, Derecho a la protección contra la explotación económica y Derecho a la seguridad social (art. 14, art. 23 y art. 24 Ley Provincial N° 12967).

Que el sistema normativo internacional obliga a garantizar *al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas* (Convención de los Derechos del Niño 3.2). En este sentido el artículo 4 obliga a adoptar *"todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes*



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional". Con relación a la materia referida, la Convención de los Derechos del Niño establece en el artículo 33 que "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias".

El sistema normativo Argentino recepta los mismos principios de la Convención. La ley Nacional prevé que el nuevo sistema legal deberá garantizar que las/os NNA no sean *"sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio; a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, torturas, abusos o negligencias, explotación sexual, secuestros o tráfico para cualquier fin o en cualquier forma o condición cruel o degradante"* (artículo 9 Ley 26061). Las NNA tienen derecho a su integridad física, sexual, psíquica y moral. Por su parte, el artículo 9 de la Ley Provincial 12967 expresa que *"los niños/as y adolescentes tienen derecho a la vida, a su disfrute, protección y a la obtención de un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia"*, esto implica que las políticas de infancia deberán garantizar su *"integridad física, sexual, psíquica y moral. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, trabajo infantil, torturas, abusos o negligencias, prostitución, explotación sexual, secuestros, condición cruel, inhumana o degradante o al tráfico de personas para cualquier fin"* (artículo 10 Ley 12967).

Que el Protocolo de Naciones Unidas contra la Trata de 2004 señala que **"La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará 'trata de personas' incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados (engaño, fuerza, aprovechamiento de situación de extrema vulnerabilidad, etc...)" (Art. 3 inc. c). Creemos necesario equiparar los niños/as en estas situaciones de explotación y/o privación de la libertad a las previstas en la Ley Nacional 26364 (modificada por la Ley 26842).** El artículo 2 en su apartado a) prevé que se considerará explotación en los términos de esta ley *"cuando se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre bajo cualquier*



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

modalidad". En dicha ley el artículo 6 inciso n) dispone que "En caso de tratarse de víctima menor de edad, además de los derechos precedentemente enunciados, se garantizará que los procedimientos reconozcan sus necesidades especiales que implican la condición de ser un sujeto en pleno desarrollo de la personalidad. Las medidas de protección no podrán restringir sus derechos y garantías, ni implicar privación de su libertad. Se procurará la reincorporación a su núcleo familiar o al lugar que mejor proveyere para su protección y desarrollo". A su vez, son objeto de protección de Ley Provincial 13.339 las personas que sean víctimas de situaciones de trata, definida ésta como (artículo 2): "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación."

Que la actuación policial en los procedimientos vinculados a niñas, niños y adolescentes víctimas de estas situaciones de explotación, servidumbre y privación de la libertad en los llamados "bunkers" no hacen, en la mayoría de los casos, más que revictimizarlos al tratarlos/as como delincuentes y someterlos/as a situaciones vejatorias y discriminatorias que implican continuar con la violación de sus derechos ya conculcados. En este sentido, es importante recordar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "*Bulacio vs. Argentina*" (Sentencia del 18 de septiembre de 2003) dice: "*111. La privación de la vida y de los derechos consagrados en la Convención Americana, se enmarca en el deber estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, y requiere que éste adopte las medidas necesarias para castigar la privación de la vida y otras violaciones a los derechos humanos, así como para prevenir que se vulnere alguno de estos derechos por parte de sus propias fuerzas de seguridad o de terceros que actúen con su aquiescencia.*"

Que, paralelamente, la mayoría de los/as jóvenes o niños/as que son tomados/as por estas redes, consumen las mismas drogas que venden, lo que agrega otra forma de victimización y de flagelo para involucrarlos/as en estas redes de explotación. En los términos de la nueva Ley de Salud Mental, las situaciones de adicción o consumo con grave deterioro en la salud de un/a joven, deberán ser



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

abordadas integralmente siendo incluidas en dicho abordaje a dichas familias. Esto justificaría generar **estructuras multiagenciales y dispositivos especiales de actuación.**

Que en el Observatorio de Derechos de la niñez y adolescencia de la Provincia de Santa Fe, que depende de esta Defensoría, se han desarrollado Talleres con los actores del Sistema de Infancia Provincial sobre información para la toma de decisiones en situaciones que involucren violencia hacia niñas, niños y adolescentes y que en sus conclusiones los actores provinciales del Sistema expresan que: *"La articulación institucional favorecería la toma de decisiones, como por ejemplo la creación de una mesa interministerial para el abordaje integral de la problemática. Desde estos espacios **podrían generarse políticas concretas con una traducción en acciones efectivas en el territorio, así como la planificación de estrategias de prevención de adicciones y consumo de sustancias psicoactivas que optimicen las intervenciones con niñas, niños y adolescentes.**"*

Que nuestro Estado Provincial asumió la responsabilidad de **atender de manera integral** a estas situaciones de explotación de personas con la sanción de la Ley 13.339, donde su artículo 3 dice: *"RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: Dentro del territorio de la Provincia el consentimiento dado por la víctima de cualquier forma de explotación definida en el artículo anterior, no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad del Estado Provincial respecto de la **contención, asistencia y protección** de los derechos de esta."*

Que las situaciones que afectan gravemente a los/as niños/as y jóvenes y a su entorno familiar son sumamente complejas, ya que involucran múltiples redes de actores y actividades delictivas, una amplia diversidad de vulneraciones de derechos, diversas jurisdicciones estatales y múltiples unidades organizativas en cada jurisdicción, en el contexto de la necesidad de una actuación urgente y, a la vez, precisa, por parte del Estado. Que esto supone un alto nivel de dificultad para hacerse cargo por parte de las estructuras funcionales del Estado pensadas para el trabajo departamentalizado por competencias y no para la gestión de la complejidad. Que esto hace **oportuno, necesario y urgente, generar un organismo estatal que prevenga estas situaciones, actúe en forma ágil, articulada y precisa, ante la detección de casos y que establezca las**



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

acciones necesarias para avanzar en la restitución de los derechos a las NNyA involucrados/as. En este punto, el Comité de Derechos Humanos en su Informe del 2010 sobre Argentina, manifestó su *"preocupación que debido al sistema federal de gobierno, muchos de los derechos enunciados en el Pacto no se protegen de manera uniforme"* (**Comité de Derechos Humanos 98º período de sesiones** Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010, Punto 8). Esto obliga al Estado Argentino a producir formas de intervención donde no aparezcan excusas por cuestiones de competencia, que podrían ponerla en una situación de incumplimiento. La reglamentación del artículo 9 de la Ley Nacional 26061 invita a *las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que identifiquen, y en su caso designen a la brevedad, a fin de garantizar los derechos de los sujetos de la Ley que se reglamenta, por las vías y/o medios que determinen las respectivas legislaciones vigentes, a las autoridades locales de aplicación a las que refiere el tercer párrafo del artículo 9º de la ley* (Decreto Reglamentario 415/2006 – Ley 26061).

CONCLUSIÓN:

Que, por lo expuesto y como así se ha ido señalando en este Propuesta, la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe ha decidido abordar la problemática referida, entendiendo que el aprovechamiento y la explotación de los/as niños/as y jóvenes por parte de sectores que comercializan y distribuyen drogas, debe poner en marcha los mecanismos del Estado tendientes a la urgente protección de sus Derechos Humanos y los de sus familias. Más aún, dicho Estado debe centrarse en una posición especial de garante de sus derechos y como tal debe procurar se adopten todas aquellas medidas necesarias para asegurar el pleno y efectivo goce de los mismos, atendiendo a la debilidad, al desconocimiento y la indefensión que presentan, naturalmente en tales circunstancias, los/as niños, niñas y adolescentes.

Que esta Institución, que se constituye como el organismo estatal de garantía de los derechos de NNyA de Santa Fe, cuenta con las herramientas necesarias para asegurar la presentación de quejas o actuar de oficio en aquellos temas que a su criterio resulten prioritarios (tal como la problemática que abordamos) y, por ello que se ha decidido –oficiosamente- formular una propuesta al Poder Ejecutivo Provincial para incidir en las políticas públicas en la materia. En



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

pocas palabras, **evitar la cultura de la impunidad y de la tolerancia de la explotación y violencia contra los/as niños/as.**

Que, es por tal motivo, que se ha considerado prioritario dar tratamiento al tema en análisis, y se adoptó la decisión de preparar el presente documento que culmina en una '**Propuesta**', **centrada en sugerir la puesta en marcha de una Agencia Provincial contra la trata de niñas y niños vinculada a las economías delictivas. Esta Agencia se radicará en la órbita del Ministerio que el Poder Ejecutivo determine y tendrá a su cargo el abordaje de las situaciones de trata de niñas, niños y adolescentes, garantizando la contención, seguridad y preservación de sus derechos.** Tendrá como misión: la prevención de situaciones de trata infantil, la acción inmediata para separar a los/as niños/as NNyA de éstas situaciones cuando se den en el ámbito provincial y la ejecución de las acciones necesarias para restablecer los derechos vulnerados en un ámbito de convivencia familiar, comunitaria y social adecuados. Esta Agencia contará para ello con recursos específicos y deberá desarrollar los protocolos de actuación y los mecanismos de actuación multiagencial e interjurisdiccional necesarias.

Que, asimismo, la propuesta hace especial referencia a las obligaciones de los Ministerios con competencias en la materia y su personal con respecto a los Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes que son sometidos/as a estas prácticas a efectos que multipliquen sus esfuerzos para prevenir estas situaciones y garantizar a los/as mismos/as y a su entorno familiar la protección especial que se les debe dispensar en razón de su edad, etapa de desarrollo y contexto particular, asegurándoles contención y un abordaje integrales que modifiquen dichas situaciones.

Que, a partir de las consideraciones precedentes, creemos necesario **PROPONER** lo siguiente:

Artículo 1: PROPONER al Poder Ejecutivo Provincial, la puesta en marcha de una **Agencia Provincial contra la trata de niñas y niños, radicada en la órbita del Ministerio que el Poder Ejecutivo determine para el abordaje de las situaciones de explotación de niños/as y adolescentes en contextos de venta, distribución, consumo de drogas y a sus familias, para**



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

garantizar derechos fundamentales. Esta Agencia deberá tener como principales competencias: 1) la prevención de situaciones de trata hacia niñas, niños y jóvenes; 2) la acción inmediata para separar a los/as niños/as que se encuentren involucrados/as en estas situaciones ante la denuncia de las Instituciones del Sistema y 3) las actuaciones necesarias para restablecer los derechos vulnerados en un ámbito de convivencia familiar y social adecuados.

A tales fines el Poder Ejecutivo Provincial destinará los recursos y la Agencia desarrollará los mecanismos de actuación multiagencial e interjurisdiccional y los protocolos de actuación y necesarias; arbitrándose los medios a su disposición a los fines de dar cumplimiento a las distintas PROPUESTAS formuladas en la presente y que obran agregadas a sus 'Considerandos', dando a las mismas por reproducidas para no caer en reiteraciones innecesarias.

Artículo 2: SOLICITAR que los protocolos de actuación que se mencionan *ut supra* sean incluidos en los programas para la trata de persona previstos por la Ley Nacional 26364 (modificada por Ley 26842) y la Ley Provincial 13.339.

Artículo 3: PROPONER que todo organismo público provincial, o agente o funcionario/a público, una vez tomado conocimiento de alguna situación donde una niña, niño o adolescente se encuentre dentro de las circunstancias descriptas en los considerandos precedentes deberá dar comunicación inmediata a la **Agencia de Investigación sobre Trata de Niñas, Niños y Adolescentes**, quien pondrá en marcha los protocolos de actuación inmediata y simultáneamente comunicará a las siguientes entidades del Estado Provincial: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio de Desarrollo Social; Secretaria de Desarrollo Ciudadano; Ministerio de Seguridad y a la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes. El procedimiento de comunicación deberá implementarse de manera tal que garantice la integridad física del niño/a y de su grupo familiar.

El/la o los/as funcionario/as que no cumplieren con las obligaciones descriptas, garantizando el respeto, la prevención y la reparación del daño sufrido, además de incurrir en causales previstas por los Códigos Procesales y de fondo pertinentes de la Provincia de Santa Fe y otras legislaciones específicas sobre la



Defensoría de niñas,
niños y adolescentes.
PROVINCIA DE SANTA FE

materia; incurrirá/n en la figura de falta grave e incumplimiento de los deberes descriptos en la Ley 8525 y serán pasibles de las sanciones administrativas que correspondan.

Artículo 4: RECOMENDAR que la Agencia deberá notificar la situación en forma inmediata a los/as Defensores/as Generales de las Cámara de Apelaciones Penales de cada Circunscripción Judicial que por turno correspondan, remitiendo copia al Procurador General de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, a sus efectos.

Artículo 5: PROPONER la puesta en marcha de un número de teléfono único que funcione en el marco de esta Agencia y que reciba llamados las 24 hs. de los 365 días del año, donde se reciban las denuncias de situaciones que se presume involucren trata vinculada a economías delictivas hacia niñas, niños y adolescentes.

Artículo 6: SOLICITAR, asimismo, al Poder Ejecutivo Provincial informe, en el menor tiempo posible, a la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, las reformas realizadas y/o medidas específicas adoptadas a partir de las recomendaciones propuestas en la presente.

Artículo 7: REMITIR copia de la presente Resolución a las/los Sras./Sres. MINISTRAS/OS participantes del Gabinete Social Provincial; a sus efectos.

Artículo 8: APROBAR todas las actuaciones y gestiones realizadas por el personal de este Organismo.

Artículo 9: Regístrese, comuníquese y archívese.-