

# APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN ARGENTINA Y PARAGUAY



Oficina  
Internacional  
del Trabajo



COLECCIÓN **Buenas Prácticas  
y Lecciones Aprendidas** en  
prevención y erradicación de la  
explotación sexual comercial (ESC)  
de niñas, niños y adolescentes

Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación  
Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes  
en la Triple Frontera (Argentina–Brasil–Paraguay)

# APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN ARGENTINA Y PARAGUAY



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

**Marcos A. Köhn Gallardo**

Programa de Prevención y Eliminación de la  
Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes  
en la Triple Frontera (Argentina-Brasil-Paraguay)

Copyright© Oficina Internacional del Trabajo 2005  
Primera Edición 2005

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. Sin embargo, ciertos resúmenes breves de estas publicaciones pueden ser reproducidos sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener derechos de reproducción o de traducción se debe enviar la solicitud correspondiente al Escritorio de Publicaciones (Derechos de Autor y Licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bienvenidas.

KÖHN GALLARDO, Marcos A.

OIT/IPEC. *Colección de buenas prácticas y lecciones aprendidas en prevención y erradicación de la explotación sexual comercial (ESC) de niñas, niños y adolescentes: APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN ARGENTINA Y PARAGUAY.*

*Asunción:* OIT, 2005. 92p. Trabajo infantil, buenas practicas, prevención, explotación sexual, trabajo peligroso, niños, niña, legislación, aplicación, Argentina, Paraguay, Pub OIT. 02.02.1

ISSN: 92-2-317888-6 (Versión Impreso)

ISBN: 92-2-317889-4 ((Versión Web PDF)

ISSN: 92-2-317890-8 (Colección completa Impresa)

ISBN: 92-2-317891-6 (Colección completa Web PDF)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, conforme con la práctica de las Naciones Unidas, y la forma como se presentan los datos en las publicaciones de la OIT, no implican ningún juicio por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, tampoco la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumben exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a las empresas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo y el hecho de no mencionar empresas, procesos o productos comerciales no implica tampoco desaprobación.

Las publicaciones de la OIT pueden ser obtenidas en la oficina para el Brasil: Sector de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106 4600, en las oficinas locales de varios países, o solicitando a: Las Flores 275, San Isidro, Lima 27 – Perú. Apartado 14-24, Lima, Perú.

Visite nuestro site: [www.oit.org.pe/ipec](http://www.oit.org.pe/ipec)

Impreso en Paraguay

---

Esta publicación ha sido financiada por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Esta publicación no necesariamente refleja el punto de vista o las políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, ni la mención de marcas registradas, productos comerciales u organizaciones, implica el respaldo del Gobierno de los Estados Unidos.

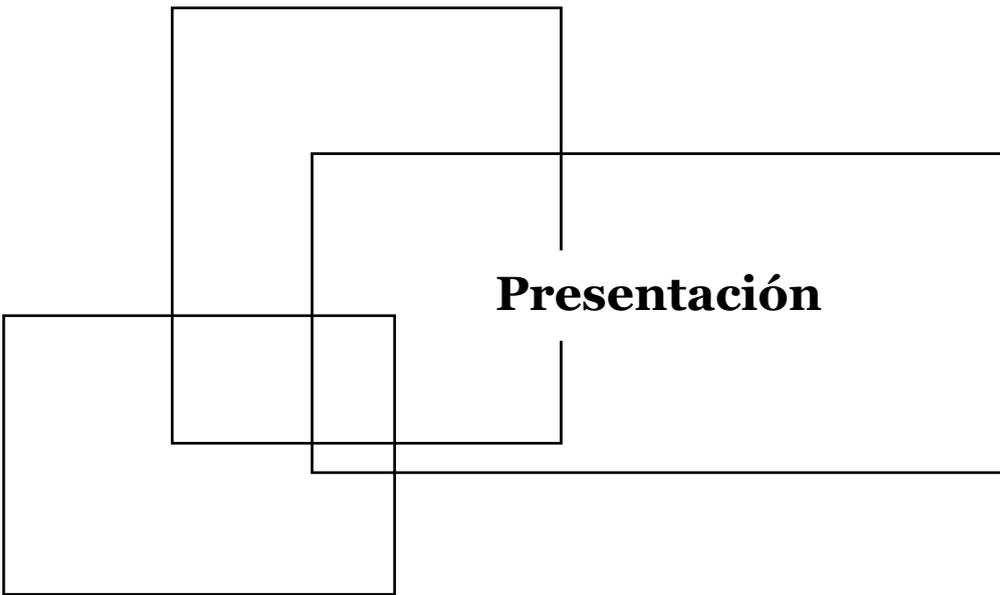
---

**APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN  
ARGENTINA Y PARAGUAY**

# Índice

Presentación	7
Siglas utilizadas	9
Resumen Ejecutivo	11
1. Introducción	15
1.1. Antecedentes	15
1.2. Contexto	16
2. El Estudio	19
2.1. Objetivos y metodología	19
2.2. Limitaciones al estudio	20
3. Avances identificados en la legislación nacional	23
3.1. Paraguay	23
3.1.1. Marco normativo	23
3.1.2. Norma constitucional	23
3.1.3. Tratados, convenios internacionales y normas nacionales	24
3.1.4. Principales avances desde el inicio del proyecto	27
3.1.5. Proyectos presentados con tratamiento legislativo	30
3.1.6. Vacíos legales	30
3.2. Argentina	32
3.2.1. Sinopsis del marco normativo	32
3.2.2. Norma constitucional	32
3.2.3. Tratados, convenios internacionales y normas nacionales y provinciales	33

3.2.4. Principales avances normativos _____	34
3.2.5. Proyectos presentados con tratamiento legislativo _____	35
3.2.6. Vacíos legales _____	36
4. Ciudad del Este _____	39
4.1. Modus operandi _____	40
4.2. Factores que facilitan o dificultan la respuesta del sistema de justicia y de seguridad y de los operadores de derecho en particular _____	48
4.2.1. Factores que facilitan la respuesta _____	48
4.2.2. Factores que dificultan la respuesta _____	51
5. Puerto Iguazú _____	55
5.1. Modus operandi _____	56
5.2. Factores que facilitan o dificultan la respuesta del sistema de justicia y de seguridad y de los operadores de derecho en particular _____	59
5.2.1. Factores que faciliten la respuesta. _____	59
5.2.2. Factores que dificultan la respuesta _____	61
6. Principales lecciones aprendidas por las respectivas ciudades sobre aplicación de la legislación _____	65
6.1. Ciudad del Este _____	65
6.2. Puerto Iguazú _____	67
7. Modelo de buenas prácticas _____	69
7.1. Ciudad del Este: Grupo de trabajo ESCI _____	69
7.2. Ciudad del Este: Sistema de apoyo legal a niños/as y adolescentes del CEAPRA _____	71
7.3. Puerto Iguazú _____	74
8. Conclusiones y recomendaciones _____	75
8.1. Conclusiones generales _____	75
8.2. Recomendaciones _____	77
8.2.1. A los organismos de cooperación internacional _____	77
8.2.2. Al Gobierno Paraguayo _____	77
8.2.3. Al Gobierno Argentino _____	79
8.2.4. Al Gobierno de la Provincia de Misiones _____	80
Bibliografía _____	83
Anexos _____	87
Anexo 1. Tipos de documentos revisados _____	87
Anexo 2. Decreto Nro. 4.951, de fecha 22 de Marzo de 2005 _____	88
Anexo 3. HP contra menores por año. Período 2002-2004 _____	91



# Presentación

El libro que Ud. está teniendo en sus manos en este momento forma parte de una serie de publicaciones sobre Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas relacionadas con la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Dicha serie es producto de un proyecto del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (conocido por la sigla en inglés IPEC) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), que con financiamiento del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos se ha llevado a cabo en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay en el período entre setiembre del 2001 y octubre del 2005.

Dicho proyecto resulta de la adopción unánime del Convenio 182 de la OIT (en el año 1999) contra las peores formas de trabajo infantil. Este Convenio considera la trata, el tráfico y la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes como prácticas análogas a la esclavitud y convoca a todos los países miembros a que definan medidas urgentes e inmediatas para su prohibición y erradicación.

Durante su ejecución, el proyecto en la triple frontera ha recogido muchas lecciones aprendidas y buenas prácticas que servirán a los países miembros de ayuda en esta tarea. Este libro recoge lecciones aprendidas y buenas prácticas relacionadas con la aplicación de la legislación relativa a la explotación sexual en Argentina y Paraguay. Además de retomar de estudios anteriores, los méritos y los vacíos en la legislación de ambos

países, sistematiza el *modus operandi* y opiniones de los operadores de derecho sobre los factores que facilitan o dificultan el cumplimiento del marco legal existente.

Otro libro en la serie analiza las lecciones aprendidas y buenas prácticas en la aplicación de la legislación en Brasil. Además hay estudios hechos sobre lecciones aprendidas y buenas prácticas en el campo de la sensibilización, la generación de ingresos y – finalmente – las estrategias de prevención y retiro de niñas, niños y adolescentes de la explotación sexual comercial.

Esperamos que este libro sea de utilidad en la lucha para prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes a las diferentes modalidades de explotación sexual comercial, a la protección y restitución de derechos a las víctimas y a la represión y castigo de sus explotadores, no solamente en los tres países involucrados en el proyecto, sino también en otras partes del mundo.

Paraguay setiembre 2005

## Siglas utilizadas

<b>APAMAP</b>	Fundación Asociación de Padres y Amigos de Minusválidos del Alto Paraná
<b>CEAPRA</b>	Centro de Atención, Prevención y Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes–Diócesis de Ciudad del Este
<b>CDN</b>	Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
<b>CP paraguayo</b>	Código Penal paraguayo
<b>CP argentino</b>	Código Penal argentino
<b>CPP paraguayo</b>	Código Procesal Penal paraguayo
<b>CPMP</b>	Código de Procedimientos en Materia Penal de la Provincia de Misiones
<b>CNA</b>	Código de la Niñez y de la Adolescencia
<b>CR1992</b>	Constitución de la República del Paraguay
<b>CN 1994</b>	Constitución Nacional de la República Argentina
<b>CODENI</b>	Consejería Municipal por los Derechos del Niño/a y Adolescentes
<b>CONAETI</b>	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
<b>ESCI</b>	Explotación Sexual Comercial Infantil
<b>ESNA</b>	Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes
<b>IPEC</b>	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PREALPA</b>	Prevención del Alto Paraná
<b>SNNA</b>	Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia

**APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN  
ARGENTINA Y PARAGUAY**

## Resumen ejecutivo

Este trabajo tiene como finalidad la sistematización de las lecciones aprendidas y buenas prácticas en la aplicación de la legislación en el combate y prevención de las diferentes modalidades de violencia sexual contra niñas/os y adolescentes en la triple frontera, particularmente en Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).

Se ha iniciado el trabajo identificando la legislación nacional de ambos países (más la legislación provincial en el caso de la Provincia de Misiones – Argentina). De un modo particular, la legislación paraguaya a partir de la reapertura democrática dio un salto cualitativo muy importante, abandonando la doctrina de la situación irregular. Esto ha permitido la sanción de una ley de protección integral de niños/as y adolescentes, la ratificación de instrumentos internacionales, como los Convenios 138 y 182 de OIT, lo que resultó en el desarrollo de políticas públicas sobre niñez y adolescencia. Se han identificados algunos proyectos de ley (incluso con media sanción legislativa) que profundizan este proceso.

También se han señalado los vacíos legales más sustantivos, sobre todo la necesidad de la reforma del Código Penal, en tipos penales existentes como el de rufianería, regencia de casas de prostitución, y trata de personas, o la necesidad de tipificar conductas lesivas como la pornografía infantil y el turismo sexual, con sus diversas modalidades.

También se han señalado vacíos en el marco regulatorio de las migraciones, el turismo receptivo y las operaciones de turismo.

El caso argentino es descrito desde la sanción de una constitución garantizadora, aunque no han avanzado suficientemente con la legislación interna.

Particularmente, a la fecha no cuenta con una ley de protección integral nacional.

El Código Penal cuenta con una buena cobertura sobre las conductas más comunes en casos de ESCI, aunque han sido identificados algunos vacíos legales, como el maltrato de niños/as y adolescentes, el turismo sexual, o la necesidad de introducir modificaciones a la rufianearía, la pornografía infantil y la trata de personas.

Tal vez, a nivel normativo uno de sus principales problemas es el Código Procesal en Materia Penal de la Provincia de Misiones, regulado conforme a la corriente inquisitiva reformada (sistema mixto) por el que se produce un proceso lento, sin plazos reales y con predominio de la escritura.

Seguidamente se hace una descripción muy breve del grado de institucionalidad de las ciudades metas: Ciudad del Este y Puerto Iguazú.

Ingresamos luego a lo más sustantivo del trabajo o sea la descripción del modus operandi del sistema normativo en ambas ciudades. Esta observación se realiza desde momentos concretos de intervención: a. sistema de promoción de la acción (formas de hacer conocer a la autoridad pública la existencia de los hechos de ESCI, rol de las organizaciones de la sociedad civil); b. sistema de intervención estatal (papel de las fuerzas de seguridad, rol de los agentes fiscales y de los jueces); y c. análisis de la respuesta judicial (estudio sobre el proceso penal).

A esta descripción de los roles de los sujetos que intervienen en los casos de ESCI, como del análisis del propio proceso penal, se pasa al examen detallado de los factores que facilitan o dificultan la respuesta del sistema de justicia, y de los operadores de seguridad y de derecho, en particular.

Para ello, hemos recurrido a un método descriptivo (y analítico cuando afectan directamente la respuesta del sistema de justicia) de los factores que facilitan y que dificultan la respuesta, expresando en cada caso los factores normativos, orgánicos institucionales, sociales, de seguridad y de recursos humanos.

El caso de Ciudad de Este se pudo analizar más detalladamente porque el sistema de justicia se encuentra integrado, existen tribunales de apelación, juzgados, agentes fiscales, defensores, etc., mientras que

Puerto Iguazú sólo cuenta con un Juzgado de Paz que no tiene competencia material para entender en los casos de ESCI.

Las denuncias o los procesos abiertos se tramitan ante los Juzgados de El Dorado, ciudad distante a unos 100 kms.

De un proceso institucional ha resultado, en Ciudad del Este, la reciente creación de una Unidad Especializada dentro del Ministerio Público que atenderá exclusivamente los casos de ESCI.

La libertad de los imputados, a través de medidas alternativas a la prisión preventiva; las salidas anticipadas al juicio oral y público (procedimientos abreviados, suspensiones condicionales del procedimiento, etc.); los leves marcos penales (por los que se permiten también las multas), y la falta de compromiso de sus operadores son los principales problemas en el sistema de respuesta paraguayo.

La inexistencia de una justicia local (por consiguiente la lejanía del tribunal), un proceso penal lento y desfasado en el tiempo (sistema mixto), la revictimización de la víctima (principal elemento probatorio) son los más inquietantes inconvenientes del sistema de respuesta argentino.

La sociedad civil organizada acompaña el proceso de prevención y combate a los casos de ESCI en Ciudad del Este, mientras que en Puerto Iguazú no hemos podido identificar a ninguna de ellas.

En las dos ciudades las fuerzas de seguridad pública no tienen en su agenda como una prioridad el trabajo en esta área.

Los pasos de frontera siguen siendo controlados para que no exista evasión de bienes comerciales, mientras que la "evasión" de niños/as y adolescentes no merece ningún tipo de control.

Más tarde, se describen cuales son las principales lecciones aprendidas en las respectivas ciudades sobre la aplicación de las normas.

Otro tema central a la hora de la elaboración del presente trabajo ha sido la identificación de buenas prácticas.

En el lado paraguayo se han identificado dos experiencias a. *Grupo de trabajo ESCI*, liderado por un agente fiscal; y, b. el *Sistema de apoyo legal a niños, niñas y adolescentes del CEAPRA* (Centro de Atención, Prevención y Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes, dependiente de la Diócesis de Ciudad del Este).

Este último tiene características singulares por su impacto en el litigio penal (niñas concienciadas sobre la importancia del proceso penal, control

sobre la labor de los agentes de justicia –fiscales y jueces–), replicabilidad, pertinencia, ética y compromiso de sus responsables.

Así, se han podido documentar a cuarenta y un procesados por casos de ESCI, en treinta y siete procesos abiertos, de los cuales dos han llegado a estado de sentencia definitiva.

En Puerto Iguazú no hemos podido identificar buenas prácticas, porque no existe sistema de justicia local, pero debe ser reconocida la excelente labor que ejecuta el programa federal “Luz de Infancia”.

Finalmente, se señalan las conclusiones y recomendaciones finales, a los organismos internacionales, a los gobiernos nacionales y al gobierno provincial de Misiones.

La labor de los gobiernos todavía es ardua: completar sus cuerpos normativos, armonizar sus cuerpos legales en la triple frontera con mecanismos que permitan su interacción; desarrollar políticas públicas sobre infancia y adolescencia; y, desarrollar mecanismos de seguridad pública en frontera más eficientes que atiendan a la problemática de la niñez y de la adolescencia.

A la luz de este informe se puede lograr precisar la tremenda importancia del Programa OIT en la triple frontera, puesto que ha visibilizado la explotación sexual comercial infantil (tema tabú en la cultura alto paranaense), brindado apoyo para iniciar la coordinación de las acciones de prevención y combate, a través de la conformación de Comités Locales, y en materia aplicación normativa, se puede referir que se han logrado abrir casos concretos en Paraguay y Argentina, y que los mismos aumentan en número año tras año.

# 1. Introducción

## 1.1. Antecedentes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene ejecutando a través del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) un Programa de prevención y eliminación de la explotación sexual de niñas/os y adolescentes en la región de la triple frontera de Argentina/Brasil/Paraguay, financiado por el Departamento del Trabajo del Gobierno de los Estados Unidos de América. Su duración fue planificada de Septiembre de 2001 a Agosto de 2004.

Este programa fue inicialmente formulado para ser implementado en la frontera Brasil/Paraguay, extendiéndose la cobertura territorial en Junio de 2002, a Puerto Iguazú (Argentina), abarcando así toda la triple frontera.

A través de dos revisiones del programa se extendió su duración hasta Agosto de 2005.

Entre las metas políticas y jurídicas más relevantes del programa podemos citar:

- la identificación de lagunas en los sistemas legales existentes;
- la incorporación de recomendaciones para una legislación apropiada para la protección de niños/as y adolescentes sexualmente explotados;
- la armonización legislativa en la triple frontera;

- instituciones públicas, privadas, gubernamentales y no gubernamentales fortalecidas para formular e implementar esfuerzos para eliminar casos de ESCI;
- 700 niñas/os rescatados y con apoyo jurídico, etc.

Esta consultoría pretende la sistematización de las lecciones aprendidas y buenas prácticas en la aplicación de la legislación en el combate y prevención de las diferentes modalidades de violencia sexual contra niñas/os y adolescentes en la triple frontera, particularmente en Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).

## **1.2. Contexto**

Para comprender el contexto político social de la zona debiéramos iniciar este punto, rememorando la construcción de la represa más grande del mundo: ITAIPÚ.

La ejecución de sus obras civiles desde 1975 hasta 1982, implicó una enorme migración de mano de obra desde Paraguay, Brasil y Argentina hacia la triple frontera. En su pico máximo, los operarios en obras llegaron a superar las 40.000 personas. Este conjunto inmenso de hombres, que en su mayoría llegó al lugar sin familia, reunió otro contingente humano para satisfacer sus más diversas necesidades vitales emergentes: la demanda y la oferta de sexo fueron particularmente amplias.

La soledad de los operarios, las grandes distancias con centros urbanos, los buenos salarios, etc., engendraron todo tipo de ofertas sexuales de parte de individuos u organizaciones delictivas, que a su vez resultaron en hechos delictuales conexos, como son la trata de personas, la privación ilegítima de libertad con fines sexuales, el rapto con violencia o fraude, la rufianería, y un largo etcétera contra mujeres adultas, adolescentes, niños y niñas.

Este proceso migratorio convirtió a Ciudad del Este y Foz de Iguazú, en centros poblacionales importantes; en unos diez años, Ciudad del Este pasó de unos 35.000 habitantes a casi 200.000 habitantes. Hoy estas ciudades y sus áreas metropolitanas superan las 400.000 personas.

El proceso no afectó mayormente a Puerto Iguazú puesto que hoy su población no alcanza las 35.000 personas.

Desde el punto de vista económico, Latinoamérica en el último bienio (2003-2004) se ha caracterizado por un fuerte repunte de su producto interno bruto con márgenes de hasta el siete por ciento anual.

Particularmente, Argentina, Brasil, Chile y México han demostrado que esta es una tendencia estable y mayoritaria.

La realidad paraguaya no ha acompañado este fuerte crecimiento, puesto que en este bienio no ha crecido más allá del 2,6 por ciento anual<sup>1</sup>.

Con la misma mirada, la triple frontera siempre se ha caracterizado por ser una zona de un gran movimiento económico financiero.

De hecho que Ciudad del Este ha llegado a figurar entre las ciudades en el mundo que más volumen de dinero ha movilizado por año.

Paraguay, con un crecimiento económico insuficiente desde hace ya más de dos décadas, se caracteriza por una economía altamente informal.

Ciudad del Este, primera economía del país y segunda ciudad en importancia, no es la excepción, sino su principal exponente; otros problemas que la aquejan son: el contrabando, la informalidad laboral, la formación de cinturones de población carenciada producidas por la migración interna descontrolada y la ausencia de controles migratorios con sus vecinos.

Todo ello se presenta como un cúmulo de condiciones más que apropiadas para la existencia de casos de ESCI.

Argentina, saliendo de una profunda crisis social y económica producida a finales del año 2001, ha iniciado un fuerte despegue económico.

Puerto Iguazú no tiene la misma realidad, puesto que es una pequeña ciudad dependiente política y económicamente de la ciudad de Posadas (Capital de la Provincia de Misiones, distante a más de 300 kms.), y judicialmente dependiente de la ciudad de El Dorado (distante a unos 100 kms.)

La posición privilegiada de Ciudad del Este y Puerto Iguazú (a escasos kilómetros de las Cataratas del Yguazú) las convierten, junto con Foz do Iguazú (Brasil) en un polo de turismo a escala mundial, puesto que llegan a sus aeropuertos personas de todas las nacionalidades para apreciar aquélla maravilla de la naturaleza.

Por otra parte, la Itaipú binacional informa que en las últimas dos décadas han visitado la represa 9.000.000 de personas de 164 nacionalidades.

La región fronteriza sido identificada por delincuentes internacionales para producir pornografía infantil.

Este tipo de delito estimula el tráfico de niños/as y adolescentes, el turismo sexual<sup>2</sup>, el tráfico de drogas, etc.

Un problema conexo a este fenómeno es el alto número de hoteles, moteles y de todo tipo de hospedajes que carecen de un control real de parte de las autoridades municipales y de seguridad. Los controles municipales no son coordinados ni periódicos.

Por otra parte, en el Paraguay no existe una ley de turismo, mientras que la ley provincial de Misiones sobre turismo es muy antigua y desactualizada<sup>3</sup>.

Otro tanto puede expresarse sobre la problemática de permeabilidad de las fronteras para el paso de personas o niños/as.

Sobre todo entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú se puede comprobar que no existen sistemas de control migratorio en la línea de frontera.

El caso de Puerto Iguazú es algo diferente, puesto que en los pasos de frontera (con Foz de Iguazú – no hay paso directo por carretera entre Puerto Iguazú y Ciudad del Este) han implementado sistemas informatizados de control migratorio; aunque el paso en balsas entre Puerto Iguazú y Pte. Franco (municipio vecino de Ciudad del Este en Paraguay) relativizan bastante esos controles.



<sup>1</sup> Luis Ortiz Sandoval, *El discurso cínico : política económica y derecho al empleo, en Derechos Humanos en Paraguay 2004, Codehupy, pág. 291. En un cuadro de evolución de la tasa de variación del PIB en porcentajes, se refiere: año 2003: -2,3; año 2004: +2,6, lo que finalmente implica que nada se ha crecido en este bienio. Por otra parte se expresaba: “La estructura social paraguaya se mantiene en base a contradicciones tales como el monopolio de la tierra (latifundio), la ocupación irregular extranjera de la frontera y la pauperización minifundiaría campesina. Así mismo, las condiciones de trabajo en los medios urbanos se subordinan al predominante comercio de bienes de importación, la falsificación y el tráfico ilegal, así como un mercado de servicios de extremada asimetría”.*

<sup>2</sup> Ver Diario ABC Color, fecha 20 de Marzo de 2005, pág. 31. “Triple frontera, paraíso del turismo sexual infantil”. “Desde la SNNA presentaron un informe que presenta detalles acerca de la realidad de la triple frontera como paraíso del turismo sexual. En las ciudades de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto Iguazú se vulneran los derechos de cientos de niños y niñas de nuestro país.”

<sup>3</sup> Ley Nro.: 1299, del 19 de Septiembre de 1980. Ley provincial aplicables a hoteles y turismo.

## 2. El Estudio

### 2.1. Objetivos y metodología

El *objetivo general* de este documento es sistematizar las lecciones aprendidas y las buenas prácticas en la legislación en el combate, la prevención, represión y sanción de la violencia sexual contra niñas/os y adolescentes en la región de la triple frontera, particularmente en Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).

Para tal fin, fue necesario:

- a. Revisar estudios previos, informaciones, documentos de campo, para identificar avances en el marco legal de los respectivos países;
- b. Analizar los procedimientos adoptados por los sistemas de justicia y seguridad de las respectivas ciudades para identificar los factores que facilitan o crean obstáculos para una respuesta eficaz del sistema de justicia y seguridad y, particularmente la acción de los operadores de derecho.
- c. Identificar y sistematizar posibles buenas practicas adoptadas por los respectivos sistemas de seguridad y justicia o por los operadores en particular.
- d. Producir un documento final de acuerdo con las guías de orientación de IPEC sobre buenas practicas y lecciones aprendidas.

La *metodología* utilizada ha consistido en el estudio de normas internacionales sobre los niños/as y adolescentes, partiendo desde el análisis de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) y la legislación laboral internacional (Convenios Nros. 138 y 182), el estudio de las legislaciones nacionales, particularmente el Código de la Niñez y de la Adolescencia del Paraguay (2001), la revisión de diversos documentos de OIT IPEC, referente al tema ESCI y, la revisión de diversos documentos nacionales que refieren a niños/as y adolescentes, que han sido desarrollados por el Programa o por otras organizaciones de la Sociedad Civil.

Desde una perspectiva participante, el autor ha compartido dos talleres regionales en Puerto Iguazú y Ciudad del Este, organizado por OIT IPEC, en el marco de la planificación estratégica participativa de un plan trinacional de acción, con los actores más trascendentes que actualmente trabajan en la problemática ESCI en la triple frontera; y, se han realizado entrevistas semiestructuradas o espontáneas con responsables de los Comité Locales Multisectoriales de ambas ciudades, con los agentes de justicia, como son jueces, fiscales, abogados y con los agentes de seguridad.

Las entrevistas y los estudios de campo se han realizado principalmente en Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).

## **2.2. Limitaciones al estudio**

### ***Limitaciones normativas***

Las más importantes limitaciones cuando se trabaja en el relevo de datos para producir conclusiones generales y particulares sobre una problemática de índole jurídico penal son las que surgen del propio marco normativo.

El método más efectivo para lograr tales resultados es relevar los hechos y circunstancias de las causas penales abiertas y sistematizarlas en planillas de datos.

El marco normativo internacional y nacional reserva las identidades de los imputados y la información sobre el estado de sus causas hasta cierto momento o acto procesal<sup>4</sup>.

De las Constituciones y las leyes procesales queda claro que se podrá informar objetivamente sobre el imputado y nunca se lo podrá presentar como culpable en las causas penales abiertas, salvo que exista una sentencia condenatoria firme y ejecutoriada. Debe entenderse que en

la etapa de investigación se reserva la privacidad de los actos procesales, (a diferencia de la etapa de juicio que es pública) como una consecuencia necesaria del estado de inocencia<sup>5</sup>.

### **Limitaciones al acceso de la información**

En Ciudad del Este dos son los aspectos que se pueden resaltar: primero, el Ministerio Público no cuenta con una base de datos que recoja su propia labor de un modo sistematizado; el Poder Judicial tampoco cuenta con este tipo de información. Ambas instituciones poseen sistemas de mesa de entrada, pero los sistemas no cruzan información ni realizan listados por tipos de hechos; la información colectada sólo genera los antecedentes penales de los imputados, o sea, un listado de causas, pendientes o finiquitadas, por persona.

En segundo lugar, se percibe un sentimiento de rechazo hacía preguntas sobre el trabajo en el sistema de justicia, con la salvedad de que existen fiscales y jueces que se han mostrado colaboradores e impotentes por que los sistemas informáticos no pueden brindarles más datos de la realidad; por ejemplo, lista de denunciantes, franja etárea de las víctimas, estado del proceso, etc. La Policía se ha mostrado más abierta para responder las preguntas, lo que no implica que se hayan comprometido con la prevención o la lucha contra la ESCI.

El caso de Puerto Iguazú es más preocupante, la única instancia jurisdiccional local (Juzgado de Paz) no cuenta con los medios mínimos para producir datos o estadísticas; sus recursos humanos y materiales son insuficientes.

  
<sup>4</sup> Particularmente, el CPP paraguayo, en su Art. 4, dispone:

*“Sólo se podrá informar objetivamente sobre la sospecha que existe contra el imputado a partir del auto de apertura a juicio”.*

<sup>5</sup> CPP paraguayo. Art. 4. Principio de inocencia. Concuerda con el Art. 17,1) de la CR 1992. CPMP Misiones. Art. 1.

**APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN  
ARGENTINA Y PARAGUAY**



## **3. Avances identificados en la legislación nacional<sup>6</sup>**

### **3.1. Paraguay**

#### **3.1.1. Sinopsis del marco normativo**

Con la ratificación por ley de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1990) y la sanción de la nueva Constitución de la República (1992), el Paraguay dejó de lado la doctrina de la situación irregular y adoptó la doctrina de la protección integral.

A partir de dichas normas y, en particular, del nuevo Código de la Niñez y de la Adolescencia (2001), del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (ESNA, 2003), la ratificación de los Convenios Nros. 138 y 182 de OIT y otros instrumentos normativos, se inició un proceso de desarrollo de políticas públicas en infancia y adolescencia, que debe ser valorado positivamente<sup>7</sup>.

#### **3.1.2. Norma constitucional**

La República del Paraguay luego de treinta cinco años de dictadura militar (1954 - 1989) encabezada por Alfredo Stroessner, tuvo que adecuar rápidamente su marco jurídico a los parámetros democráticos del mundo libre. Así, la primera ley dictada por el nuevo parlamento en

el año 1989, fue la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Ley 1/1989).

A la ratificación de esta convención siguieron otras como la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Ley 57/1990), mientras que la reforma total de la Constitución sólo llegó en Junio de 1992.

El nuevo pacto político y social tiene una estructura republicana y democrática, con un extenso catálogo de Principios, Derechos y Garantías para todos sus habitantes.

Dicha norma se funda en la dignidad de la persona humana; se constituye en Estado Social de Derecho, y se adopta como forma de gobierno a la democracia representativa, participativa y pluralista. Entre los principales principios, derechos y garantías pueden expresarse:

- Protección a la vida y en la integridad física y psíquica, como el honor y la reputación (Art. 4).
- Derecho a la libertad y seguridad personal (Art. 9)
- Proscripción de la esclavitud las servidumbres y la trata de personas (Art. 10)
- Igualdad de todos los habitantes en dignidad y derechos (Art. 46)
- Obligación del estado, la familia y la sociedad de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos (Art. 50)
- Protección integral e interés superior del niño (Art. 54)
- Protección contra la violencia (Art. 60)
- Derecho a la salud (Art. 68)
- Derecho a la educación (Art. 73)
- Trabajo infantil protegido (Art.90)
- Supremacía de los tratados y convenios internacionales sobre la legislación interna del país (Art. 137).

### **3.1.3. Tratados, Convenciones internacionales y normas nacionales vigentes antes del proyecto.**

- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Nueva York, 1989). Ratificado: Ley 57/1990. Contiene disposiciones que expresamente comprometen a los estados parte a determinar los medios tendientes a evitar que las niñas y los niños sean víctimas de todo tipo de explotación y especialmente de explotación sexual.

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará" (1994). Ratificado: Ley 605/1995. Menciona explícitamente el tráfico de personas y la prostitución coactiva como formas de violencia contra la mujer. Los Estados Parte de la convención están llamados a condenar el tráfico y a dictar normas para prevenirlo, sancionarlo y erradicarlo.
- Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores (Montevideo, 1989). Ratificado: Ley 928/1996.
- Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales (San Luís, 1996) (MERCOSUR). Ratificado: Ley 1024/1997.
- Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores (México, 1994). Ratificado: Ley 1062/1997.
- Código Penal. Ley 1160/1997. La ley penal sustantiva paraguaya tiene raíces alemanas modernas y concuerda con la mayor parte de los instrumentos internacionales. Casi todos los hechos punibles que previenen y reprimen las actividades criminales sobre ESCI están previstos.

Las principales capítulos a referirse son:

Hechos punibles contra la libertad:

- Coacción: (Art. 120)
- Coacción grave: (Art. 121)
- Amenaza: (Art. 122)
- Privación de libertad: (Art. 124)
- Extrañamiento de personas (Art. 125)
- Secuestro: (Art. 126)
- Toma de Rehenes: (Art. 127)

Hechos punibles contra la autonomía sexual:

- Coacción sexual: (Art. 128)
- Trata de personas: (Art. 129)
- Abuso sexual en personas indefensas: (Art. 130)
- Abuso sexual en personas internadas: (Art. 131)
- Actos exhibicionistas: (Art. 132)
- Acoso sexual: (Art. 133)

Hechos punibles contra menores:

- Maltrato de menores: (Art. 134)
- Abuso sexual en niños: (Art. 135)
- Abuso sexual en personal bajo tutela: (Art. 136)
- Estupro: (Art. 137)
- Actos homosexuales con menores: (Art. 138)
- Proxenetismo: (Art. 139)
- Rufianería: (Art. 140)
- Código Procesal Penal. Ley 1286/1998.

La ley procesal penal paraguaya tiene su antecedente más importante en el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica (1988), obra de los juristas argentinos Julio B.J. Maier y Fernando de la Rúa, los Códigos Procesales Penales de Italia y de Portugal (1988), y otras normas latinoamericanas (Guatemala, 1992). Esto aseguró un modelo de corte acusatorio formal, con la responsabilidad del Ministerio Público para la presentación de la acusación (carga de la prueba), preeminencia de audiencias orales (tratamiento de las medidas cautelares, audiencia preliminar, etapa de juicio oral y público, etc.) y un fuerte control sobre la duración temporal del procedimiento, pese que este aspecto ha sido reformado parcialmente.

Su línea garantista favorece la defensa de los imputados y, en especial, los adolescentes tienen previsto un procedimiento especial, que modifica las reglas generales del juicio para protegerlos, sancionando con la nulidad del juicio, el incumplimiento de ellas.

Las más importantes son:

la obligación de dividir el juicio entre la existencia de la reprochabilidad y la sanción; la reserva de la audiencia al momento de su declaración, la declaración en el juicio oral a través de sus padres o representantes legales, la resolución inmediata sobre su libertad, etc.

- Memorando de Entendimiento entre el Gobierno Paraguayo y la Organización Internacional del Trabajo. Fue firmado el 8 de junio de 1998. En el mismo se invita al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) a brindar asesoría técnica al país con el objetivo de erradicar progresivamente el trabajo infantil.

### 3.1.4. Principales avances desde el inicio del proyecto

Durante la ejecución del Programa de prevención y eliminación de la ESCI en la triple frontera, el Paraguay logró avances muy importantes, en el marco jurídico normativo, tanto en el ámbito universal, interamericano, regional (MERCOSUR) y local.

Los principales avances normativos son:

- Protocolo sobre la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (New York, 1999). Ratificado: Ley 1.683/01. Se reconoce al Cedaw la competencia de recibir y considerar denuncias de las víctimas directas por la violación de derechos contemplados en la convención y exigir reparación de las libertades y los derechos afectados.
- Convenio 182 de OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (1999). Ratificado: Ley 1.657/01. Obliga al Estado a adoptar medidas inmediatas y eficaces para combatir toda forma de esclavitud o prácticas análogas, como la venta y tráfico de niñas y niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio. Prohíbe la utilización, reclutamiento y oferta de niñas y niños para la prostitución, pornografía o actuaciones pornográficas. Complementario al C182, la Recomendación 190 incluye la necesidad de revisión y armonización de la legislación nacional, así como la necesidad de simplificar los procedimientos judiciales y administrativos.
- Estatuto de Roma sobre el Tribunal Penal Internacional (Roma, 1998). Ratificado: Ley 1.663/01. Incluye la esclavitud en su lista de crímenes contra la humanidad (art.71). Define como "esclavitud" el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en la trata de personas, en particular de mujeres, niñas y niños.
- Ley1702/01. Definiciones de niño/a y adolescentes, que modifica el artículo primero del Código de la Niñez y de la Adolescencia.
- Declaración Presidencial sobre la Erradicación del Trabajo Infantil en el ámbito del MERCOSUR, de fecha 25 de Julio de 2002, Buenos Aires, Argentina. Compromiso entre los Estados Partes para fortalecer los Planes Nacionales de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil.
- Decreto N° 18.835 del Poder Ejecutivo, de fecha 7 de Octubre del 2002, por el que se crea la Comisión Nacional para la Prevención y

Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes (CONAETI-Py) La comisión tiene como objetivo general prevenir y eliminar progresivamente el Trabajo Infantil (TI) y proteger al Trabajo de los y las Adolescentes (TA). Entre sus objetivos específicos se puede mencionar el diseño del Plan Nacional de Protección y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del trabajo del Adolescente, la ratificación e implementación del Convenio 138 de la OIT así como la implementación del Convenio 182, incluyendo la definición de Listado de Trabajos Peligrosos en Paraguay.

- Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Partes del MERCOSUR, República de Bolivia y República de Chile (Buenos Aires, 2002) Ratificado: Ley 2048/2003.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía (New York, 2000). Ratificado: Ley 2.134/2003. Busca sancionar específicamente el tráfico de niñas y niños con fines de explotación sexual comercial en el exterior y frenar el turismo sexual.
- Ley 2169/2003, por el que se establece la mayoría de edad a los 18 años.

Esta ley deja de lado el concepto de menor adulto (15 a 17 años).

Esta ley aclara el Código de la Niñez y de la Adolescencia y modifica parcialmente el Código Procesal Penal, porque a partir de la misma sólo se puede utilizar el procedimiento especial para menores hasta los diez y ocho años cumplidos.

- Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (Nassau, 1992). Ratificado: Ley 2194/2003.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional (Palermo, 2000). Ratificado: Ley 2.298/2003. Prevé la prevención, investigación, instrucción y juicios de crímenes relacionados a la participación en un grupo criminal organizado.
- Convenio 138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (1973). Ratificado por Ley 2332/2003<sup>8</sup>. Por este instrumento se establece que todo Estado Parte para el cual esté en vigor se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad

mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.<sup>9</sup>

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, de 2000, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000). Ratificado: Ley 2.396/2004. Ofrece una definición de trata y constituye el primer instrumento que pretende abordar con carácter universal todos los aspectos de la trata de personas. Reconoce la necesidad de un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino para combatir eficazmente la trata de personas. Incluye medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos.
- Decreto Nro.: 2616, de fecha 31 de Mayo de 2004, del Poder Ejecutivo. Por el cual se incorporan el Plan Nacional para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes, y el Plan de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, como parte de la política sociolaboral y la política de la niñez y de la adolescencia e instruye a la CONAETI Py, para que coordine las acciones con organizaciones públicas y privadas para asegurar los objetivos propuestos por la norma.
- Decreto Nro.: 2.645, del 8 de Junio de 2004, del Poder Ejecutivo, por el que se aprueba el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes, consensuado por el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, el 22 de Diciembre de 2003.
- Decreto Nro.: 4951, de fecha 22 de Marzo de 2005, del Poder Ejecutivo, por el cual se reglamenta el Convenio 182, y se aprueba el listado de trabajo infantil peligroso.

El decreto del Poder Ejecutivo prevé veinte y seis formas de trabajo infantil peligroso, entre ellos, el trabajo de modelaje con erotización de la imagen, los que impliquen traslado a otros países y en tránsito periódico de las fronteras, etc. (Por su importancia se ha decidido agregar el decreto completo como Anexo2.

### 3.1.5. Proyectos presentados con tratamiento legislativo

De las investigaciones realizadas se pudo comprobar que existen varios anteproyectos y proyectos de ley que afrontan la problemática de la ESCI o que se relacionan directamente con su prevención y erradicación.

Ellos son:

- Proyecto de ley que crea el Programa Nacional de prevención y asistencia de las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual (Septiembre, 2004), presentado por el Senador Carlos Filizzola.

Ha recibido media sanción en la Cámara de Senadores, en el mes de Diciembre de 2004.

En el mes de mayo de 2005 la Cámara de Diputados rechazó el proyecto y lo devolvió a la cámara de origen.

Este rechazo se dio en medio de una fuerte polémica desatada por sectores religiosos.

- Proyecto de ley del Turismo (Abril, 2004), presentado por la Secretaría Nacional de Turismo y organizaciones civiles afines, que a la fecha cuenta con media sanción en la Cámara de Diputados.

El proyecto de ley sólo refiere tangencialmente al turismo sexual en su Art. 39, expresando que este tipo de conducta será penado por el Código Penal.

- Proyecto de ley de Protección en el proceso penal a niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia y abuso sexual (2004), presentado por el Senador Carlos Filizzola.

A la fecha sigue en comisiones del Senado.

- Proyecto de ley por el que se penaliza la pornografía infantil (Abril, 2005), presentado por el Senador Bader Rachid Lichi.

A la fecha se remitió a la Comisión Nacional de Reforma del Sistema Penal, Procesal Penal y Penitenciario. Este proyecto fue presentado al Senado por iniciativa de la SNNA<sup>10</sup>.

- Existen otros dos proyectos sobre el mismo tema, presentados por Global ... Infancia y la Senadora Adriana Franco de Fernández.

### 3.1.6. Vacíos legales

- Convenio para la Represión del Tráfico de Personas y de la Explotación y Prostitución (1949). Paraguay no es signatario.

Pretende penalizar los actos relacionados con la prostitución (el proxenetismo, la rufianería, etc.), pero no la prostitución en sí. Limita la definición de trata de mujeres a la trata con fines de prostitución.

- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000). Paraguay no es signatario. Introduce una definición de tráfico ilícito y prevé medidas para luchar contra este fenómeno a través de la cooperación entre Estados de origen y de acogida. También trata de promover medidas para la protección de los derechos de las personas que son objeto de tráfico ilícito.
- Código Penal paraguayo (1997).
  - En el tipo base de rufianería, se debería agravar la conducta en caso de que los niños/as y adolescentes sean objeto de la explotación.
  - Regencia de casas de prostitución. No existen agravantes en caso de que el proxeneta involucre a niños/as y adolescentes.
  - La Pornografía Infantil no se encuentra tipificada como delito; tampoco se encuentra prevista la pornografía infantil virtual. Deberían preverse como casos agravados: la utilización de internet con o sin fines comerciales, la exhibición de material pornográfico a niños/as y adolescentes.
  - La Trata de personas dentro del territorio nacional no se encuentra prevista, sólo la trata hacia el extranjero.
  - El Turismo sexual o la promoción turística de la explotación sexual comercial infantil no ha sido todavía regulado.
- Todavía la legislación interna no avanzó en la reglamentación de la Convención de las Naciones Unidas de Palermo 2000, y su protocolo adicional (2000) por los cuales los casos de ESCI deben ser tratados como crimen organizado.
- La Ley 978/1996 de Migraciones no refiere expresamente a los casos de trata de personas ni promueve la prevención y erradicación de la ESCI.
- No existe ley de turismo.

Ella debería promover la prevención y erradicación de la ESCI, a través de obligaciones de los turistas y reglamentaciones a agencias

de viajes y hoteles u hospedajes. Es decir, se omiten las referencias al turismo sexual, los servicios de agencias y hoteles que promueven servicios sexuales de niños/as y adolescentes.

- Las ordenanzas municipales sobre todo tipo de hospedaje comercial no promueven la prevención y la erradicación de casos de ESCI.
- No existe un código de conducta de los operadores turísticos, que promuevan la prevención y la erradicación de casos de ESCI.

## 3.2. Argentina

### 3.2.1. Sinopsis del marco normativo

El marco normativo de la República Argentina con referencia a la ESCI no está completo y, particularmente, la Provincia de Misiones y la ciudad de Puerto Iguazú carecen de un conjunto normativo acorde a la doctrina de la protección integral. Su marco normativo puede establecerse con las siguientes normas.

### 3.2.2. Norma constitucional:

La *Constitución Nacional Argentina*, reformada y sancionada en Santa Fe en el año 1994, protege adecuadamente los derechos humanos fundamentales.

El *Art. 75, inc. 22*, ha establecido que todos los tratados y convenciones de derechos humanos ratificados por el Congreso Nacional forman parte del plexo constitucional.

Acto seguido ha insertado en la normativa constitucional un catálogo de Tratados y Convenciones internacionales sobre Derechos Humanos a las que asigna igual jerarquía que la Constitución Nacional.

Entre los tratados y convenciones descriptos con igual jerarquía se encuentran:

Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana de los Derechos Humanos; la Convención sobre los Derechos del Niño; etc., por lo que podríamos afirmar que la Doctrina de la protección integral tiene rango constitucional.

Seguidamente, el *Art. 75 inc. 23* de la Constitución Nacional reafirma, en particular, protecciones especiales a la niñez, a las mujeres, a los ancianos y a los discapacitados.

### **3.2.3. Tratados, Convenciones internacionales y normas nacionales y provinciales antes de la vigencia del proyecto**

- Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño (Nueva York, 1989). Ratificada: Ley 23.849.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer. Ratificada: Ley 24.632.
- Convenio Nro. 138 de OIT.  
Ratificado: Ley 24.650.
- Convenio Nro. 182 de OIT. Ratificada: Ley 25.255.
- Código Penal argentino (1921) Contiene un número importante de hechos punibles que tienen correspondencia con la problemática de la ESCI.
- Abandono de personas: Arts. 106, 107 y 108.
- Delitos contra la libertad individual: Arts. 140, 141, 142 bis., 145, 146, 147, 148 y 149.
- Abuso sexual: 119, 120 y 124.
- Corrupción de menores: Art. 125.
- Prostitución de menores: Art. 125 bis y 127.
- Tráfico de Menores: Arts. 127 bis y 127 ter.
- Pornografía de Menores: Art. 128.
- Exhibiciones obscenas: Art. 129.
- Sustracción de Menores: Art. 130.
- Código de Procedimiento en Materia Penal de la Provincia de Misiones (1989) Ley 2.677.

Conforme a la Constitución Nacional, las provincias se reservan la sanción de sus normas procesales.

Ella es de carácter inquisitivo reformado, con juzgamiento por sistema de instrucción, y debate oral.

Predominan las formas escritas en el trámite procesal, lo que implica necesariamente lentitud en la resolución de casos.

Tampoco cuenta con sistemas de control sobre la duración del procedimiento.

- Pacto Federal del Trabajo. El Anexo IV de la citada ley es el Programa Nacional de Acción en materia de trabajo infantil. Ley 25.212.

- Decreto Presidencial Nro. 719, de fecha 25 de Agosto de 2000, por el cual se crea la Comisión Nacional para la erradicación del trabajo infantil (CONAETI).
- Ley Nro.: 3325. Ley de protección contra la violencia familiar.  
 Esta ley es de carácter provincial y tiene como contenidos sustanciales a la mujer y a los niños/as y adolescentes. Regula además un proceso sumario de protección a favor de la mujer víctima de malos tratos.
- Ley Nro.: 3820. Ley de Protección Integral de niños/as y adolescentes.  
 Esta ley es de carácter provincial y fue sancionada en el año 2001.  
 A la fecha todavía no se encuentra vigente porque debe ser reglamentada por el Poder Ejecutivo Provincial.  
 Esta es la ley que deja de lado la doctrina de la situación irregular por la de protección integral.

### **3.2.4. Principales avances normativos**

Durante la ejecución del Programa se han notado avances, en el marco jurídico normativo, tanto en el ámbito universal, interamericano, y regional (MERCOSUR).

Sin embargo, aunque el gobierno ha ratificado algunas convenciones, no han sido sancionadas leyes nacionales que promuevan la doctrina de la protección integral (por ejemplo, un código de protección de los derechos de los niños/as y adolescentes). No han sido relevados avances normativos en el ámbito provincial. Los principales avances advertidos son:

- Declaración Presidencial sobre la Erradicación del Trabajo Infantil en el ámbito del MERCOSUR. De fecha 25 de Julio de 2002, Buenos Aires, Argentina. Compromiso entre los Estados Partes para fortalecer los Planes Nacionales de Prevención y erradicación del Trabajo Infantil.
- Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, aprobado por CONAETI en fecha 31 de Octubre de 2002. Este plan pretende desarrollar varios planes de acción, entre ellos: Programa Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Rural y el Programa Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano.

- Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000). Ley 25.763, del 22 de Agosto del 2003.
- Ley 25.871. Ley de Migraciones. Diciembre de 2003. Esta ley introduce la figura penal de la trata de personas con modalidades agravadas cuando la víctima sea menor de edad, cuando la trata se tenga por efectuada, entre otros casos, para cometer prostitución.

Además señala causas por las que un extranjero no puede ingresar a la Argentina y, en particular, por haber promovido la prostitución, por lucrar con ella o desarrollar actividades relacionadas con la trata de personas o la explotación sexual.

### **3.2.5. Proyectos presentados con tratamiento legislativo**

Han sido identificados diez y seis anteproyecto y proyectos de ley, todos a nivel nacional, que tuvieron una suerte disímil (algunos de ellos sólo han sido presentados y no han recibido tratamiento alguno). Entre las más importantes podemos referir los siguientes proyectos de ley con tratamiento legislativo:

- "Plan de Acción – Ley de Protección Integral de los Derechos del Niño", que fue presentado por la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, que a la fecha de elaboración de este documento ha obtenido media sanción.
- "Implementación de medidas para prevenir y erradicar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el Turismo", de la Senadora Nacional María Cristina Perceval, que a la fecha de elaboración de este documento ha obtenido media sanción.
- "Programa Nacional de prevención y asistencia a las víctimas de la trata de personas y explotación sexual"

Este proyecto penaliza a los clientes y desarrolla un programa de tratamiento de las víctimas de casos de ESCI.

Fue presentado por la Diputada Nacional María Elena Barbagelata y otros.

- "Creación del Defensor Nacional de los/as Niños/as y Jóvenes".
- "Elevación de la edad mínima de admisión al empleo a 16 años".

### **3.2.6. Vacíos legales**

- La Argentina no cuenta con un Código de protección de los niños/as y adolescentes.
- No cuenta con un Plan Nacional de prevención y combate a la ESCI, según los compromisos de Estocolmo. Algunos instrumentos refieren la necesidad de contar con dicho plan, pero a la fecha no se ha aprobado.
- Código Penal argentino (1921).
- No ha sido tipificado el Maltrato de niños/as y adolescentes. Creemos que este tipo penal es muy importante puesto que la mayor parte de casos de EXCI se inician con maltratos físicos o psíquicos.
- En el tipo penal de Rufianería no se encuentra prevista la agravación del tipo base en caso de hallarse niños/as y adolescentes.
- Aunque se encuentra prevista la Pornografía Infantil se debería prever como caso agravado a la exposición de material a través de internet con o sin finalidad comercial.  
Tampoco se encuentra prevista la Pornografía Infantil Virtual.
- El tipo de trata de personas no prevé la trata de personas dentro del territorio nacional.
- La ley de turismo provincial se encuentra desactualizada. No promueve la prevención y erradicación de la ESCI. La ley de turismo provincial ni ordenanzas municipales no regulan la prevención de casos de ESCI en el hospedaje comercial.
- No existe un código de conducta de los operadores turísticos, que promuevan la prevención y la erradicación de casos de ESCI.



<sup>6</sup> Para construir los cuadros normativos nacionales se han utilizado los siguientes trabajos y consultado las siguientes páginas web: Molinas Cabrera, María y Nuñez Benítez, Elba, *Trata de mujeres con fines de explotación sexual, una forma de esclavitud moderna*, en *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, Codehupy, Asunción-Paraguay; Sprandel, Marcía Anita y otros (2004) *La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: en las legislaciones de Argentina, Brasil y Paraguay: alternativas de armonización para el MERCOSUR*. Asunción-Paraguay; [www.mre.gov.py](http://www.mre.gov.py); [www.senado.gov.py](http://www.senado.gov.py); [www.camdip.gov.py](http://www.camdip.gov.py); [www.leyes.com.py](http://www.leyes.com.py); [www.trabajo.gov.ar/conaeti](http://www.trabajo.gov.ar/conaeti); y [www.oit.org.pe/ipec/esci](http://www.oit.org.pe/ipec/esci).

<sup>7</sup> Una aproximación más acabada sobre los avances institucionales gubernamentales y de las políticas públicas en niñez y adolescencia en el Paraguay puede verse en Otero, Hebe, *Avances que se deben consolidar (2003)*, en *Derechos Humanos en el Paraguay 2003*, Codehupy, Asunción-Paraguay.

<sup>8</sup> El Poder Ejecutivo había remitido el mensaje para la ratificación de este convenio en el año 1.999. Luego de cuatro años el Poder Legislativo ratificó la convención que genera todo un desafío al Estado Paraguayo, puesto que la edad mínima de trabajo establecida de 14 años no se cumple. Ver también, Elsy Vera y Roberto Villalba, *Crisis económica y crisis sindical*, en *Derechos Humanos en Paraguay 2004*, Codehupy, pág. 217.

<sup>9</sup> En el estudio legislativo, MARCO LEGAL PARA CONFRONTACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN PARAGUAY, elaborado por las abogadas Teresa Martínez y Lourdes Barboza (2002) al comentar el Convenio 138 expresaban:

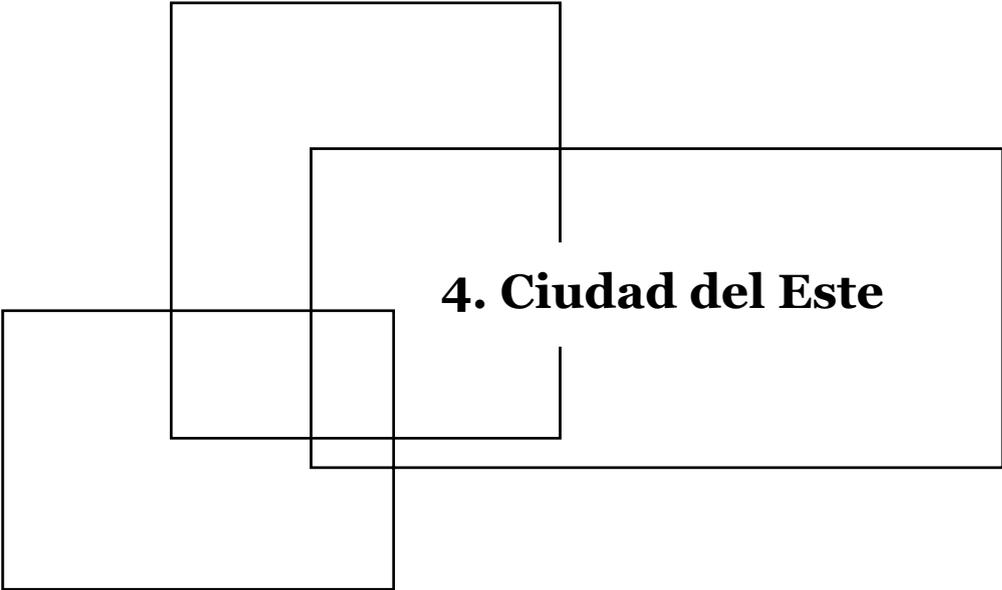
“En cuanto a la Política Nacional, para lograr el éxito de la misma, a que alude el artículo 1 del Convenio sobre la edad mínima, 1973, las políticas y los planes nacionales de desarrollo deberán atribuir elevada prioridad a la previsión de las necesidades de los menores y a la satisfacción de dichas necesidades, así como a la extensión progresiva y coordinada de las diversas medidas necesarias para asegurar a los menores las mejores condiciones para su desarrollo físico y mental.

A este respecto, debería concederse la mayor atención a ciertos aspectos de la planificación y la política nacionales tales como los siguientes:

- el firme propósito nacional de lograr el pleno empleo, de acuerdo con el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964, y la adopción de medidas que estimulen un desarrollo orientado a favorecer el empleo en las zonas rurales y urbanas;
  - la extensión progresiva de otras medidas económicas y sociales destinadas a aliviar la pobreza dondequiera que exista y a asegurar a las familias niveles de vida e ingresos tales que no sea necesario recurrir a la actividad económica de los niño”.
- Mimeo, Pág. 61.

<sup>10</sup> Ver *Diario ABC Color*, 21 de marzo de 2005, pág. 31. El artículo periodístico informa sobre la iniciativa de la SNNA, que a través de su asesor jurídico Facundo Salinas, plantea la sanción de la pornografía infantil. El proyecto es interesante pero deja al descubierto conductas lesivas muy recientes, como la producción de pornografía infantil virtual.

**APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN  
ARGENTINA Y PARAGUAY**



## 4. Ciudad del Este

Ciudad del Este es la ciudad cabecera de la Circunscripción Judicial del Alto Paraná y Canindeyú.

En ella se asientan los tres tribunales de apelación de la circunscripción (cabeza jurisdiccional regional), la mayor parte de los juzgados penales de garantía y todos los juzgados de sentencia, como el único juzgado penal de ejecución regional.

La centralidad judicial de Ciudad del Este en esta región del país facilita ciertamente todo tipo de trámites en el sistema de justicia.

En el proceso penal sólo los recursos extraordinarios deben ser atendidos en Asunción (distante a 330 kms.) por parte de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

También se cuenta con un Juzgado Penal para adolescentes infractores y tres Juzgados de la Niñez y de la Adolescencia; como con un Tribunal de Apelaciones de la Niñez y de la Adolescencia.

El Ministerio Público, a principios del mes de abril de 2005, ha creado una unidad especializada, a cargo de una agente fiscal, para la atención de casos relacionados a la ESCI. Esta unidad surge de un proceso institucional por el cual anteriormente se habían designados agentes fiscales ordinarios para la atención de casos penales donde se encuentren involucrados niños/as y adolescentes.

La circunscripción cuenta con dos asociaciones de abogados locales, el Colegio de Abogados del Alto Paraná y la Orden de Abogados del Alto Paraná.

Por otra parte, funciona también la Federación de Abogados del Paraguay, que nuclea la mayor parte de los casi 12.000 abogados matriculados ante la Corte Suprema de Justicia y que en este momento está presidida por un abogado local.

Los diversos organismos de seguridad que pueden ser citados son:

Policía Nacional, con seis comisarías y más de veinte Sub Comisarías, puestos policiales y destacamentos policiales en los distintos barrios de la ciudad, totalizando entre 700 y 800 oficiales y suboficiales<sup>11</sup>. Además se encuentran presentes la Dirección Regional de Migraciones, Dirección General de Aduanas, Sub Área Naval (única unidad militar en la frontera hídrica); todas ellas fiscalizan el Puente de la Amistad, principal paso hacia el Brasil.

#### **4.1. Modus operandi**

Conforme a la legislación penal vigente, los hechos de explotación sexual comercial que afectan a los niños/as y adolescentes del Paraguay son hechos punibles de acción pública.

Esto implica que todos los hechos punibles que conozca el Ministerio Público los deberá perseguir ante los tribunales de oficio.

En principio, diversos integrantes de la Sociedad Civil, se han referido en muy buenos términos a la labor de un agente fiscal en particular, puesto que las denuncias presentadas eran canalizadas de inmediato a través de constituciones a los lugares sospechosos (wiskerías, lupanares, etc.), allanamientos de recintos privados, detenciones, etc. Lastimosamente, dicho agente fiscal ha dejado de pertenecer a la institución fiscal.

De los hechos detectados, algunos han sido llevados a los estrados de la justicia, denuncia mediante por parte del Ministerio Público.

Casi todas las denuncias judiciales conocidas han pasado por el Centro de Atención, Prevención y Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes (CEAPRA) de la Diócesis de Ciudad del Este<sup>12</sup>, ya sea por denuncia de terceros o por el trabajo de campo de la citada organización. Estas denuncias llegan en su mayoría a través de medios personales, (vecinos, familiares de las víctimas o intervenciones de CEAPRA) sin que el sistema de denuncia telefónico implementado haya aportado un número considerable de datos. Aunque la idea de dicho sistema es facilitar

la denuncia por permitir el anonimato, la falta de compromiso social, la cultura machista o la impersonalidad del medio podrían ser los factores más importantes para entender porqué no se han dado los resultados esperados, pese a una profusa difusión del medio.

El sistema de apoyo legal de CEAPRA (en el proceso investigativo y represivo) se expresa fundamentalmente a través de un Monitor Externo que prepara las denuncias de hechos de ESCI, y una vez que el Ministerio Público las asume, éste las impulsa y acompaña todo tipo de diligencias fiscales o judiciales, como son el allanamiento de recintos privados o de moradas en busca de menores abusados o explotados sexualmente, la aprehensión de explotadores, las declaraciones de las víctimas, testigos, etc.

En estas intervenciones (policiales o fiscales) pueden o no presentarse casos de rescate de niños/as y adolescentes.

Si fuera rescatado alguno/a es remitido/a a un albergue transitorio de CEAPRA para su atención psicológica y su guarda transitoria.

De hecho no es el único albergue transitorio, puesto que instituciones como el Hogar Santa Teresa, cumplen roles parecidos, aunque él del CEAPRA es el único destinado específicamente para víctimas de ESCI.

Hemos recibido noticias de operadores de justicia (agentes fiscales) y de las organizaciones no gubernamentales de que las niñas (que son las más explotadas) frecuentemente cambian sus testimonios a la hora de prestarlos ante los agentes fiscales, porque son sobornadas, amenazadas o porque simplemente no perciben que están siendo explotadas y que son víctimas de un hecho punible, pero principalmente porque nadie las protege después de la denuncia, ya que no existe sistema de protección al denunciante.

Podemos afirmar que este fenómeno es multicausal, predominando la causal cultural: debería trabajarse para que el Ministerio de Educación asuma como política pública la problemática en la educación formal (a fin de que niños/as y adolescentes reconozcan las diferentes formas de explotación sexual) y en la autoestima de las víctimas.

También esta oficina gubernamental debe promover los espacios en la educación formal para que padres, madres y tutores sean capacitados.

La Policía Nacional, a través de sus diferentes dependencias, está facultada legalmente para recibir denuncias.

La ciudadanía no está utilizando suficientemente esta posibilidad legal porque percibe que dicha fuerza de seguridad pública no previene ni persigue este tipo de hechos.

De hecho todas las intervenciones policiales en caso de ESCI se han dado por denuncias concretas de organismos de la sociedad civil.

Por otra parte, al no contar con oficiales o suboficiales debidamente entrenados para tratar este tipo de delitos (ya que no cuentan con una unidad especializada para la prevención ni para la represión de casos de ESCI), al efectuarse las intervenciones (por ejemplo, allanamientos o arrestos nocturnos), los agentes de seguridad tratan mal a las víctimas, lo que produce una alta resistencia en las mismas contra el sistema de justicia.

Esta resistencia se transforma en escasa colaboración y propensión a no facilitar datos de sus victimarios a los agentes fiscales, psicólogos o trabajadores sociales.

La alta rotación del personal policial dificulta impulsar acciones sostenibles de los procesos, como la investigación de casos concretos.

Otras agencias oficiales que recaban denuncias son las CODENI's, los juzgados de paz, los juzgados de la niñez y de la adolescencia y los defensorías de la niñez y de la adolescencia.

Todos estos entes son meros canalizadores de la noticia criminal hacia el Ministerio Público.

De las gestiones realizadas con los agentes fiscales de Ciudad del Este, y con la Dirección de Política Criminal y Criminología del Ministerio Público, en Ciudad del Este se han denunciado en el año 2002, 98 casos de hechos punibles que congloban el concepto de ESCI; en el año 2003, 155 casos, y en el año 2004, 205 casos.

Esto totaliza 458 casos denunciados ante el Ministerio Público, destacándose entre los mismos, el maltrato de niños/as y adolescentes con 186 casos y el abuso sexual en niños/as (consumados y tentados) con 189 casos. En el cuadro elaborado en el mes de Abril 2005, por el Departamento de Estadísticas de la citada dirección, se pueden reflejar los diversos tipos de hechos punibles. El cuadro gráfico se adjunta en el Anexo3.

## CIUDAD DEL ESTE: HECHOS PUNIBLES CONTRA MENORES. CAUSAS POR AÑO, PERÍODO 2002 – 2004

HP C/ MENORES	2002	2003	2004
Abuso sexual en niños	34	62	44
Abuso sexual en niños – Tentativa	7	13	29
Abuso sexual en personas bajo tutela <sup>1</sup>	1	1	1
Actos homosexuales con menores		2	
Estupro <sup>1</sup>	4	8	32
Maltrato de menores	49	54	83
Proxenetismo	3	14	16
Rufianería		1	

<sup>1</sup> (diversos grados)

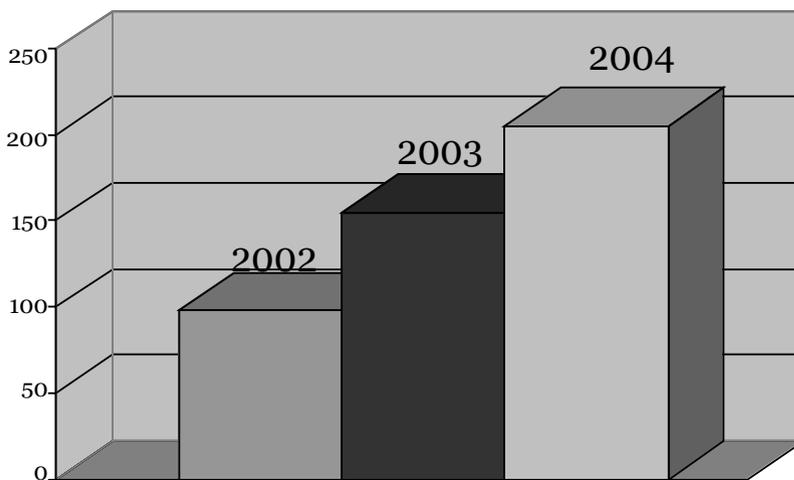
**FUENTE:** MINISTERIO PÚBLICO. MESAS DE ENTRADA

**ELABORACIÓN:** MINISTERIO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL Y CRIMINOLOGÍA. DPTO. DE ESTADÍSTICA

Del cuadro facilitado se pueden extraer algunas conclusiones valiosas, como que en Ciudad del Este existe una progresión ascendente de denuncias de hechos punibles de ESCI.

En particular, luego de la campaña de difusión en los medios de comunicación sobre la ESCI se puede apreciar que las denuncias de maltrato de menores o de abuso sexual en niños han aumentado. Gráficamente puede expresarse:

### Denuncias de ESCI en el Ministerio Público



De las entrevistas realizadas con miembros de los tribunales de apelación, jueces de sentencia, agentes fiscales y el monitor externo de CEAPRA se ha podido confirmar que diez y siete casos han llegado a estado de sentencia.

Actualmente, hemos recibido noticias de que existen numerosos casos nuevos denunciados que no pueden ser judicializados a causa de un *sinnúmero de requisitos*<sup>13</sup> solicitados por el Ministerio Público.

El nivel de información pormenorizada sobre los hechos denunciados, datos sobre los posibles testigos, la ayuda para la constitución al lugar de los hechos, etc., imposibilita materialmente la judicialización. Todo esto deviene en una revictimización de las víctimas lo que desalienta las denuncias.

Esto revela una falta de comprensión importante en la labor que deben desarrollar en la fase de investigación de los hechos punibles, reproduciendo un modo de actuación muy conocido en el sistema procesal anterior, por el cual los jueces transferían sus responsabilidades de investigación a los policías.

Hoy, nuevamente, los agentes fiscales son presos de sus expedientes (un sinnúmero de casos escriturados), dejando en manos de la Policía Nacional toda la labor de investigación; aunque los agentes fiscales fundan esta actitud en la falta de recursos materiales.

Es evidente que la excesiva formalización del proceso no permite una adecuada investigación, delegando en funcionarios inferiores y policías tales competencias.

Es importante referirse también a otras instancias de la sociedad civil organizada como la Fundación Asociación de Padres y Amigos de Minusválidos del Alto Paraná (APAMAP), Prevención del Alto Paraná (PREALPA), el Hogar Santa Teresa, y la Fundación Esperanza que además de trabajar con las necesidades sociales de los niños/as, adolescentes y familiares canalizan los hechos punibles detectados hacia el CEAPRA o el Ministerio Público.

No se conocen actividades preventivas especiales de la Policía Nacional en el Puente de la Amistad (principal lugar de paso fronterizo de niños/as y adolescentes) ni de otras autoridades nacionales como la Dirección de Migraciones o de la Sub Área Naval. Tampoco realizan ningún tipo de control migratorio sobre niños/as y adolescentes en tránsito.

Los ómnibus, taxis, mototaxis y vehículos particulares circulan libremente sobre dicho puente.

El único control posible se realiza sobre las mercaderías en tránsito, con mayor intensidad en el lado brasileño.

Los trabajos de prevención sobre el Puente de la Amistad son esenciales por cuanto este paso fronterizo es utilizado libremente por personas.

Se han detectado varios casos en la triple frontera donde los explotadores hacen circular a niñas a través de las fronteras.

Este modo de obrar pretende burlar la persecución penal de los Estados.

El 29 de Marzo de 2005 durante el acto de instalación de la Sede Regional de la SNNA para la atención de casos de ESCI, se leyó la Resolución Nro.: 473, de fecha 23 de Marzo de 2005, emanada del Ministerio Público, por el que se crea una Unidad Especializada para la atención de casos de Niños/as y Adolescentes de Ciudad del Este.

Como estrategia de prevención y lucha para la eliminación de este tipo de conductas criminales ha tenido un efecto positivo, puesto que ha visualizado un tema casi tabú en la sociedad, y ha servido para iniciar un camino casi inexistente anteriormente: el juzgamiento de casos de ESCI.

Los casos penales que ingresan al sistema jurisdiccional, quedan a cargo de los diversos Juzgados de Garantía de la ciudad.

Un Juzgado al recibir la imputación fiscal fija una fecha de acusación contra el imputado, que generalmente es de seis meses, o sea el tiempo máximo de investigación estipulado por el C.P.P.

Creemos que esta es una mala practica judicial, puesto que las acusaciones pudieran ser realizadas sin mucha dilación, dada la gravedad de las conductas investigadas, salvo los casos en que se deban utilizar instrumentos públicos o documentos emanados de autoridad extranjera, para probar algún extremo, como son: identidad, antecedentes policiales y judiciales, etc.

Una consecuencia de está mala practica radica en que el proceso no tiene seguimiento, se solicitan prórrogas y se arrastran dichos casos en el tiempo, mientras que los imputados andan libremente, cambian de dirección, etc.

Los casos donde están involucrados ciudadanos extranjeros o que deban ser probados con documentos emanados por autoridades públicas extranjeras requieren mayor tiempo dado que no se han puesto en ejecución el Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales (1996), ni el Acuerdo Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002), ambos

instrumentos del MERCOSUR, ratificados por la leyes 1024/1997 y 2048/2003, respectivamente.

En el ámbito interamericano, se ha ratificado la Convención Interamericana de Asistencia Mutua en Materia Penal (1992) de la OEA, por Ley 2194/2003.

Luego de la imputación, se debe realizar una audiencia para escuchar al imputado y proceder a determinar cuál será la medida cautelar a ser aplicada, privativa o no de libertad.

Casi todos sin excepción han sido beneficiados con medidas alternativas a la prisión preventiva, como la reclusión domiciliaria con control policial aleatorio, la prohibición de salir del país, la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima y la aplicación de cauciones reales sobre el patrimonio de los abogados y de los imputados.

Esto último tiene un inconveniente en la aplicación de la norma, puesto que se entiende que la caución real es la promesa de entregar un bien inmueble o dinero si el procesado se evade de los mandatos de la justicia.

Pese a todo esto, un abogado litigante nos comentaba: *"Los abogados tenemos embargados todos nuestros bienes. Se ofrezca o no se ofrezca nuestros bienes a los jueces, se embargan nuestros bienes junto con los bienes de los imputados. Se debe mejorar la interpretación judicial de estas normas"*. En otros países, una caución implica el pago inmediato al Estado de una suma de dinero para garantizar la presencia en juicio del beneficiado, no implicando trabas judiciales sobre los bienes de los abogados defensores.

Cumplido el tiempo establecido por el Juzgado de Garantía para acusar o requerir alguna salida anticipada del procedimiento, los agentes fiscales han acusado en muy pocos casos.

Planteadas la acusación o el requerimiento conclusivo concluye la etapa preparatoria del proceso penal. Seguidamente, se procede a convocar a una Audiencia Preliminar para tratar todos los requerimientos de las partes.

Estas audiencias han dado lugar, en su mayoría, a los pedidos de los abogados defensores, concluyendo con salidas alternativas al juicio oral y público.

Esto ocurre con demasiada regularidad puesto que el Código Penal sanciona con levedad estos tipos penales. Una agente fiscal nos expresaba: *"La legislación penal esta hecha para los delincuentes, no puede ser que los tipos penales que protegen a los bienes patrimoniales,*

en general, tengan una sanción mucho más severa". A modo de ejemplo, el *maltrato de menores* (Art. 134) prevé la sanción privativa de libertad de seis meses a dos años o multa, el tipo base del *abuso sexual en niños* (Art. 135) sanciona la conducta con pena privativa de libertad de seis meses a tres años o multa.

Así, los marcos sancionatorios permiten la suspensión a prueba de la ejecución de la condena (Art. 44 CP), la aplicación de criterios de oportunidad (Art. 19 CPP), la suspensión condicional del procedimiento (Art. 21 CPP), el procedimiento abreviado (Art. 420 CPP), escapándose en todos los casos de la pena privativa de libertad.

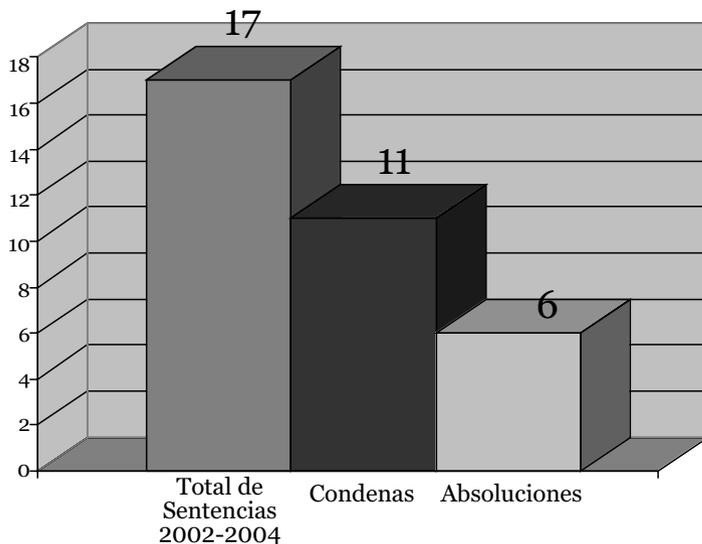
Para agravar este cuadro, casi todos los tipos penales que congloban las conductas de ESCI permiten a los jueces aplicar multas.

Pese a todo esto, existen diez y siete casos<sup>14</sup> documentados que involucran niños, niñas y adolescentes que han llegado a juicio oral y público, de los cuales el 65% han concluido con condenas privativas de libertad.

A la fecha sólo dos casos fueron recurridos ante los Tribunales de Apelación, a través del recurso de Apelación Especial.

Finalmente, no hemos podido recabar información documentada del año 2005, pese a que recurrimos a los órganos respectivos (juzgados y agentes fiscales).

### Sentencias Definitivas



Fuente: Juzgado Penal de Ejecución y CEAPRA

En todos los casos la justificación ha sido siempre que no existen unidades encargadas de sistematizar la información y que la carga de datos es muy lenta.

## 4.2. Factores que facilitan o dificultan la respuesta del sistema de justicia y de seguridad y de los operadores de derecho en particular

### 4.2.1. Factores que facilitan la respuesta

#### Factores normativos

- La Constitución de la República. La Constitución de la República de 1992, ha sido destacada como un pacto social garantista de los derechos fundamentales de los habitantes.

En el plexo de Principios y Garantías, han sido reconocidos expresamente los derechos de la familia y, en especial, el de la niñez.

El Art. 54 de la protección de los niños, adhiere a la Doctrina de la Protección Integral, quedando definitivamente de lado la doctrina de la situación irregular.

- El plexo normativo internacional ratificado. El Paraguay ha ratificado la mayor parte de los instrumentos internacionales de protección a los niños/as y adolescentes, sean de nivel universal, interamericano o regional (MERCOSUR).

Entre las más importantes citamos a la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1990), los Convenios 138 y 182 de OIT, etc.

- El Código de la Niñez y de la Adolescencia. Este código ha permitido la adopción de la doctrina de la protección integral, la creación de una jurisdicción especializada del niño/a y del adolescente, el Sistema Nacional de políticas públicas y protección, el Consejo Nacional de protección, las CODENI's, las Defensorías de la Niñez, etc.
- El Código Penal paraguayo. El Código Penal paraguayo prevé buen número de conductas lesivas contra la autonomía sexual que congloban casi todos los casos de ESCI.
- El Código Procesal Penal. El Código Procesal Penal es de corte acusatorio, facilitando el rápido juzgamiento de imputados, a través de un proceso oral y público.

## Factores orgánicos institucionales

- El sistema judicial penal está integrado. Existen Jueces Penales de Garantía (estos atienden la fase de investigación de los hechos punibles), Jueces de Sentencia (integran los tribunales orales), Tribunales de Apelación en materia penal, un Juzgado de Ejecución Penal, agentes fiscales penales, defensores públicos penales, etc.
- El sistema judicial cuenta con una Unidad Regional de Derechos Humanos en Ciudad del Este. Esta unidad está integrada por los jueces, fiscales y defensores y sirve para la capacitación de estos agentes y para la difusión de instrumentos internacionales. Coordina, igualmente, con la unidad de la capital, para informar sobre casos donde la justicia ha sido denunciada por transgredir derechos humanos fundamentales. Los casos de ESCI han sido priorizados en su agenda de trabajo.
- El Ministerio Público ha creado una Unidad Especializada en Ciudad del Este, a cargo de una agente fiscal, que trabaje con exclusividad en los hechos punibles contra la autonomía sexual que afecte a niños/as y adolescentes.

La unidad ha iniciado sus actividades desde la primera semana de Abril de 2005, sin ninguna causa abierta, o sea, sólo atenderá causas nuevas.

- Existe un Comité Local de prevención y eliminación de ESCI de Ciudad del Este.

El Comité Local se encuentra integrado por todas las instancias oficiales (gubernamentales, nacionales y locales) y por unas quince organizaciones de la Sociedad Civil. Este comité fue formado como consecuencia del proyecto de la OIT en la triple frontera.

- Existen instancias gubernamentales que se dedican a la problemática.

Funcionan un Consejo Departamental de la Niñez y de la Adolescencia, dependiente de la Gobernación del Alto Paraná; la CODENI, dependiente de la Municipalidad de Ciudad del Este; una Supervisión Pedagógica Regional, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, etc.

Estas instancias sirven para coordinar políticas sobre prevención y canalizar denuncias hacia los órganos pertinentes.

- Organizaciones de la Sociedad Civil se encuentran involucradas, promoviendo la denuncia casos de ESCI.

Una de ellas, realiza actividades de seguimiento y monitoreo de causas penales (CEAPRA).

- Existe una línea telefónica de denuncia.

Con la idea de recibir denuncias de posibles casos de ESCI, el CEAPRA, con el auspicio de la entidad binacional ITAIPÚ, implementó la línea disque-denuncie 0983 688888.

Esta línea telefónica fue consecuencia del proyecto de OIT.

### **Factores de seguridad**

- Existen suficientes fuerzas públicas de seguridad en la frontera paraguaya.

Se cuenta con la Policía Nacional, encargada de la prevención y la represión de los hechos punibles; la Dirección General de Migraciones, cuya ley orgánica le faculta al control de las personas en los pasos fronterizos; la Sub área Naval, que tiene funciones de policía fluvial en el curso del río Paraná, etc.

### **Factores sociales**

- Como consecuencia de los esfuerzos del proyecto de OIT y parcialmente producto directo de ello, se han realizado campañas de difusión televisiva, radial y estática sobre la ESCI. Ya hemos referido que esta campaña ha logrado un salto cuantitativo de denuncias de casos de maltrato y abuso sexual en niños/as y adolescentes en Ciudad del Este.

Esta campaña de difusión ha sido valorada muy positivamente porque fue la primera vez que planteo públicamente el problema.

## **4.2.2. Factores que dificultan la respuesta**

### **Factores normativos**

- Falta profundizar el proceso de armonización de la legislación que trata la problemática ESCI entre los países de la triple frontera y, en especial, la legislación penal de la triple frontera. La falta de armonización induce al tránsito de personas por las fronteras, ya que las conductas ni las sanciones previstas por los códigos penales son iguales; de hecho que en Paraguay, las sanciones son leves.
- El Código Penal paraguayo no contempla todavía algunas conductas lesivas de ESCI<sup>15</sup>.

Conductas lesivas pendientes de tipificación y sanción son la pornografía infantil, el turismo sexual, la trata de personas dentro del territorio nacional, etc.

Pero el tema central de una futura reforma legislativa penal deberá ser el aumento de las sanciones en este tipo de hechos punibles y la derogación de la posibilidad que tiene los jueces de aplicar multas en caso de condena, en lugar de la pena privativa de libertad.

Las sanciones leves y la posibilidad de aplicar multas promueven una sensación de insatisfacción con el sistema de justicia.

*"Ya tenemos suficientes leyes, pero muy pocos reciben lo que se merecen"*, nos decía el Monitor Externo de CEAPRA.

- La ley de migraciones no contempla entre sus disposiciones una norma que impida que pedófilos, explotadores, proxenetas, rufianes, etc, ingresen al país como turistas o para radicarse.
- No existe una ley de protección a los denunciantes de ningún tipo de hecho punible.
- El Código Procesal Penal ha regulado el principio de libertad probatoria.

Los hechos pueden ser probados por cualquier medio, su único límite es el de la legalidad del medio. Pese a ello, los agentes de justicia insisten –a causa de la cultura inquisitiva que todavía pervive- que la víctima es el principal medio de prueba para condenar al imputado.

Se pretende la declaración de la víctima, de sus familiares, exponiendo a todos al escándalo público, lo que vuelve a revictimizar.

### **Factores orgánicos institucionales**

- La coordinación entre los organismos involucrados en el Comité Local de prevención y eliminación de ESCI, de Ciudad del Este sigue siendo insuficiente, en especial entre la Policía Nacional y el Ministerio Público. Esto no es un problema particular de los casos de ESCI, ya que a la fecha estas instituciones no han logrado trabajar coordinadamente. Este hecho se percibe en la ciudadanía como una falta de compromiso de las autoridades.

Los miembros del Comité Local no asumen sus responsabilidades ya que casi todos tienen funciones de dirección en las instituciones que representan; se percibe que tratan de que la coordinadora local de OIT lidere todos sus procesos institucionales. Esto desgasta

políticamente al organismo internacional y no contribuye a la sostenibilidad de la iniciativa ya que la presencia de OIT es temporal.

- No existe un compromiso real de los jueces penales de garantía. *"Existen seis juzgados de garantía que no terminan por comprometerse. Ellos no nos acompañan"*, nos refiere una psicóloga judicial. Esto puede ser verificado por su escasa participación en los talleres de capacitación y entrenamiento organizados en el marco del proyecto de la OIT en la triple frontera, no ejecutan los mecanismos de cooperación regional en materia penal (retrasando innecesariamente el proceso), y en muy pocos casos elevan la causa a juicio oral y público, favoreciendo las salidas anticipadas como es la suspensión condicional del procedimiento.
- Agentes Fiscales del Ministerio Público designados para trabajar en el tema de la Niñez y de la Adolescencia no pueden ser ubicados los fines de semana. La presencia de los mismos es trascendente para verificar las denuncias que se producen en estos días. Sus ausencias frustran muchas diligencias importantes.
- La Oficina de Atención Permanente del Sistema de Justicia Penal no atiende a la noche ni los fines de semana. Esta oficina es el medio dispuesto conforme a la ley y a las acordadas reglamentarias para que los Jueces de Guardia procedan a emitir ordenes de captura o de allanamientos que no admitan demora.

### **Factores de seguridad**

- Aunque las leyes nacionales nada expresan con relación a unidades especializadas de la Policía Nacional dedicadas a la prevención y la represión de casos de ESCI, su implementación favorecería una aplicación correcta de la legislación penal existente. Estas unidades serían entrenadas para la atención de niños/as y adolescentes o para realizar trabajos de inteligencia policial.
- La Policía Nacional no realiza servicios de inteligencia para prevenir los casos de trata de personas, prostitución infantil, turismo sexual, etc., en la ciudad ni en sus pasos fronterizos.
- La Policía Nacional tiene una alta tasa de rotación de sus agentes, sean oficiales o suboficiales.

Esto en nada contribuye a crear confianza de parte de la ciudadanía para denunciar casos de ESCI; se dificulta asimismo el proceso de investigación.

- No existe una unidad especializada de la Dirección General de Migraciones que atienda esta temática.  
De hecho no existe ningún tipo de unidad que controle la migración de niños/as y adolescentes en el Puente de la Amistad.
- No se percibe ningún tipo de control sobre niños/as y adolescentes en frontera de parte de la Sub Área Naval (única unidad militar en la frontera hídrica).
- Además, la Sub Área Naval de las Fuerzas Armadas tiene el monopolio del control aduanero/policial/migratorio sobre la balsa que cruza de Puerto Pte. Franco (Paraguay) hacia Puerto Iguazú (Argentina).  
El monopolio de los controles en frontera pudieran favorecer casos de corrupción.
- La Unidad de Infantería de las Fuerzas Armadas asentada en el Km. 7 de la Ruta Internacional nada aporta a la estrategia de lucha contra la ESCI. Agrava esta situación que existen denuncias documentadas de que el personal militar de la zona utiliza los "servicios" de wiskerías y lupanares, ubicados frente a la unidad militar, donde se han encontrado a niñas explotadas sexualmente.

### Recursos Humanos

- Existe una alta rotación de funcionarios formados debidamente en el Ministerio Público.  
Este es un fenómeno producido por el crecimiento desordenado del Ministerio Público y en general, del sistema judicial en el interior de la República.
- Se aprecia una carencia importante de agentes de justicia (abogados y procuradores judiciales) formados en temas de Niñez, Adolescencia y, en especial, sobre ESCI.  
Muy pocas universidades ofrecen cátedras de derecho de la niñez, y en materia penal, la ESCI es un tema emergente, que sólo es ofrecido como capacitación por organizaciones internacionales, como la OIT.

### Factores sociales

- Se percibe la existencia de redes de explotación organizadas y fuertes. *"Todos sabemos que existen poderosos que se dedican a explotar mujeres y niñas. Estas personas manejan las instituciones públicas. Todos están comprometidos, si esto no fuera así no se comprendería que los negocios que ofrecen sexo siempre tengan clientes y sus responsables todos forrados"*<sup>16</sup> expresaba un taxista.

- La ciudadanía no es proclive a la denuncia casos de ESCI. Se percibe que la mayoría no lo ve como una actividad delictiva. Las circunstancias culturales (inmersos en una cultura machista) y la pobreza influyen para que no se vea a la explotación sexual de niños/as y adolescentes como algo anormal sino que es visto como un medio de vida o una forma de escalar socialmente.

Elas son las que muchas veces mantienen el hogar y proveen de sustento a sus hermanitos, por lo que finalmente gozan del "respeto familiar".

El abuso sexual no es tolerado socialmente, no así la ESCI que ha sido asociada a la prostitución como opción laboral, por lo que la víctima no es vista como tal, se "ofrece el producto" que es consumido, invisibilizando la demanda de clientes explotadores, proxenetas y rufianes.

<sup>11</sup> Estos datos han sido proporcionados por oficiales y suboficiales de Policía Nacional de la Jefatura de la 4ta. Zona Policial y de las diversas comisarias.

<sup>12</sup> En CEAPRA nació como consecuencia de un programa de acción del proyecto de la OIT en la triple frontera.

<sup>13</sup> Más allá de los requisitos legales establecidos por el CPP paraguayo, (Arts. 284 y 285), los agentes del Ministerio Público reclaman de los denunciante datos que deberían procurarse a través del proceso de investigación, como son la identidad del imputado, la identidad o dirección exacta de testigos, medios de transporte para iniciar la investigación, etc.

<sup>14</sup> Accedimos a un informe del Juzgado Penal de Ejecución (Abril, 2005), en el que se refieren quince causas penales contra niños/as y adolescentes, de los cuales diez son de condena y cinco de absolución de reproche y pena, correspondientes a los años 2002 al 2004. Como se encuentran en la instancia de ejecución todas las causas se encuentran firmes y ejecutoriadas. CEAPRA, a través de su monitor externo, nos ha informado que en el mismo periodo de tiempo se han producido dos juicios orales, con una condena y una absolución, que a la fecha no se encuentran firmes por haberse interpuesto recursos contra las mismas. Estos datos pueden ser consolidados así: 11 condenas (65%) y 6 absoluciones (35%). No se han relevado casos penales resueltos en el año 2005.

<sup>15</sup> Puede ampliarse en el punto correspondiente a vacíos legales del marco normativo de Ciudad del Este.

<sup>16</sup> Forrado: expresión del lunfardo que alude a la persona adinerada o acomodada económicamente.

## 5. Puerto Iguazú

Puerto Iguazú depende política y administrativamente de Posadas (Capital Provincial, distante a más de 300 kms.)

De la misma forma, depende judicialmente hasta la fecha de la ciudad de El Dorado (distante a unos 100 kms.)<sup>17</sup> puesto que los Juzgados de Instrucción o de Primera Instancia en materia penal más cercanos se encuentran en esa ciudad.

A la fecha, Puerto Iguazú sólo cuenta con un Juzgado de Paz, que atiende todas las jurisdicciones, civil, comercial, laboral, familiar, etc.

No existen siquiera delegados del Ministerio Público o del Ministerio de la Defensa Oficial.

Tampoco existen colegios de abogados locales, sino que delegados gremiales de la ciudad de Posadas.

De igual forma, no se han podido localizar organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la problemática de la ESCI.

En Puerto Iguazú, a partir de Diciembre del año 2002, fue establecido el Programa "Luz de Infancia"<sup>18</sup>, como plan piloto del Plan Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil, que incluye programas en el ámbito urbano y rural, en las áreas de educación y salud y también para la eliminación de la explotación sexual y comercial de niños y turismo sexual.<sup>19/20</sup>

Este programa es dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Existe una diversidad muy grande de organismos de seguridad, los más importantes a ser citados son:

la Gendarmería Nacional (Policía militarizada encargada del control de las fronteras), la Policía Federal Argentina (encargada de la prevención y represión de los hechos punibles federales, como narcotráfico, lavado de dinero, etc.), la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Policía provincial (fuerza pública encargada de la prevención y represión de los delitos comunes), la Prefectura Naval (parte del ejército argentino que ejerce funciones de policía fluvial), la Dirección Nacional de Migraciones, etc.

### 5.1. Modus operandi

Las denuncias de casos de ESCI en la ciudad de Puerto Iguazú son presentadas a la Policía Provincial o al Juzgado de Paz, que a la fecha no se ha comprometido con este tipo de hechos punibles. Operadores de justicia local han denunciado que el Juzgado de Paz local rechaza sistemáticamente todo tipo de intervención para la prevención y eliminación de casos de ESCI.

La excusa de la Jueza de Paz se funda en su falta de competencia legal, y que no cuenta con recursos humanos ni materiales.

De la entrevista realizada con un auxiliar del Juzgado de Paz hemos recabado que cuentan con tres empleados judiciales y dos adscriptos.

Tampoco cuentan con sistemas informatizados.

La justicia provincial en general ha mantenido una actitud distante a la problemática, por ejemplo, la investigación realizada por un equipo interdisciplinario en la ciudad de Posadas, coordinada por Lidia Schiavoni (2000), "Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en Posadas", ha referido: "Desde la Justicia también observamos diversidad de posiciones frente al fenómeno: *"... cada vez son más chicas, pero nosotros no podemos hacer nada, porque el problema son los "cafishos", y a éstos es difícil agarrarlos, para que usted vea los problemas que tenemos no son fáciles de solucionar, ni tampoco tenemos los medios para solucionar o contener estos casos..."* (Juez responsable de un juzgado de menores). Mímeo, pág. 12.

Queda claro que conforme a las leyes provinciales, el Juzgado de Paz no tiene competencia para el juzgamiento de hechos punibles graves, y sólo cuenta con competencia para las faltas o contravenciones.

Pese a ello, al ser el único órgano jurisdiccional de la ciudad, debería ofrecer la posibilidad a las víctimas de casos de ESCI de documentar sus denuncias.

El Código Penal argentino adhiere al principio de legalidad, por lo que todo funcionario público, al conocer un hecho punible por motivos de su función debe comunicar (esto es facilitar la persecución obligatoria) a los órganos competentes.

Las denuncias se formalizan en las diversas comisarías locales, a cargo de la Policía Provincial, que efectúa las primeras investigaciones, formando un expediente o sumario.

Esta etapa de la investigación también es conocida como Investigación policial.

El Código Procesal en Materia Penal, señala también que la denuncia se puede efectuar por escrito o verbalmente ante el Juzgado Penal o ante el Ministerio Público (que no son los casos de Puerto Iguazú, ya que hemos señalado que a la fecha no existen en la ciudad).

Una vez comprobada la existencia del hecho y de la víctima, dentro de los diez días las comisarías remiten las actuaciones a la Fiscalía Penal de la ciudad de El Dorado, aunque este plazo legal dispuesto por el Art. 174 del CPMP generalmente no se cumple, ya que su incumplimiento no tiene consecuencias jurídicas.

La Fiscalía Penal procede a solicitar la instrucción formal de la causa penal ante el Juzgado Penal de Instrucción. Es en este mismo momento que el Fiscal Penal solicita las medidas cautelares contra el imputado y las de protección a favor de la víctima.

Recibido el pedido de instrucción formal de la causa penal, el Juzgado procede a dictar el auto de procesamiento, señalando fecha de declaración indagatoria del procesado.

Sólo cuando el procesado presta declaración se designa al Defensor Oficial.

En este momento también se disponen las audiencias para los testigos y se designan los peritos.

La mayor parte de las denuncias conocidas son recogidas por el Programa Luz de Infancia (sólo desde agosto de 2004 cuenta una oficina de recepción de denuncias) y una vez evaluadas son llevadas hasta el sistema de justicia.

Una vez ingresadas al sistema de justicia, el programa se encarga de impulsarlas ante los estrados del Juzgado de Instrucción Penal localizado en El Dorado. Otro medio efectivo es el sistema de denuncia telefónica provincial (Línea 102), que conforme a datos relevados con sus responsables, tiene una incidencia de ocho a doce llamados por día. Este servicio es gratuito, pero también está centralizado en la ciudad de Posadas. Esto y la lejanía de El Dorado (unos 100 kms.) hace que los testigos no quieran acudir hasta el lugar, o que los informes de las autoridades locales no lleguen con la premura necesaria.

Los gastos que irroga el traslado de víctimas, peritos o testigos, se encuentra a cargo de la sociedad (generalmente por propios medios) o de organizaciones como Luz de Infancia.

En la Argentina, la sanción de los Códigos Procesales Penales está reservada a las legislaturas provinciales. El proceso penal misionero es lento e ineficaz, puesto que la ley<sup>21</sup> es de corte inquisitivo reformado (sistema mixto), donde la primera fase del proceso está a cargo de un Juez de Instrucción, quien dirige la investigación.

Esto genera una confusión en los roles del Ministerio Público, quien ejerce un control de legalidad superpuesto a las funciones judiciales. Predominan entre sus actos procesales las formas escriturales, generando un tratamiento lento de las causas penales.

*"La justicia es lenta y no todo se castiga"* nos decía un abogado local.

La referencia es una percepción ciudadana generalizada que señala ineficacia e impunidad.

Otro de los problemas sistémicos de la justicia penal misionera es que la Constitución Provincial señala que el acceso a la justicia penal de la víctimas se debe dar siempre a través del Ministerio Público, generando un monopolio en la acción penal pública.

Esto genera un descontrol de parte de la víctima ya que la misma no puede ejercer sus derechos a través de la querrela.

Consideramos poco feliz la solución constitucional ya que uno de los elementos para medir la igualdad entre las personas es la capacidad de ser escuchadas directamente por el órgano jurisdiccional. Se lesionan así, los derechos de petición a la autoridad y de acceso a la justicia.

La organización gubernamental Luz de Infancia ha referido que existen muy pocos casos judicializados por causa de los malos tratos recibidos

en el sistema de justicia (en el Juzgado de Paz) o la largas esperas (en el Juzgado de Primera Instancia en lo Penal y Correccional de El Dorado)<sup>22</sup>.

Conforme a sus testimonios, al mes de Abril de 2005 han recibido unas ochenta denuncias, de las cuales cuarenta y ocho corresponden a casos de ESCI. De los casos iniciados sólo dos han llegado a estado de Juicio Oral.

## **5.2. Factores que facilitan o dificultan la respuesta del sistema de justicia y de seguridad y de los operadores de derecho en particular**

### **5.2.1. Factores que facilitan la respuesta**

#### **Factores normativos**

- La Constitución Nacional. La Constitución de la República Argentina posee un artículo constitucional (Art. 75 inc. 22 CN 1994), por el que los tratados y convenios internacionales de derechos humanos tiene jerarquía superior a las leyes.

Esta norma concuerda con la Constitución de la Provincia de Misiones de 1958 (Art. 101 inc. 1).

- El plexo normativo internacional.

La República Argentina ha ratificado la mayor parte de los instrumentos internacionales de protección a los niños/as y adolescentes, como la Convención Internacional de los Derechos del Niño (como parte de la Constitución Nacional de 1994 – Art. 75, inc. 22), los Convenios 138 y 182 de OIT, etc.

- El Código Penal argentino.

El Código Penal argentino de 1921, modificado, prevé casi la totalidad de las conductas de ESCI.

- La ley de migraciones nacional que penaliza la trata de personas y el tráfico con finalidades de ESCI.

#### **Factores orgánicos institucionales**

- Existe un Comité Local Multisectorial de prevención y eliminación de ESCI de Puerto Iguazú.

El Comité Local se encuentra integrado por todas las instancias oficiales y algunas asociaciones (gubernamentales, provinciales y locales) y fue consecuencia del proyecto de la OIT.

- Funciona un programa del Gobierno Federal, denominado “Luz de Infancia”, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; este programa acoge denuncias y hace seguimiento de ellas ante los estrados judiciales; también existe una oficina que trabaja con la Policía provincial y los hoteleros, dependiente de la Municipalidad de Puerto Iguazú. Este programa recibe financiamiento de España y asistencia técnica de la OIT.
- Existe una línea telefónica de denuncia.

Con la idea de recibir denuncias de posibles casos de ESCI, la Dirección de Violencia Familiar y Género, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, Mujer y Juventud de la Provincia de Misiones, implementó en el ámbito provincial la línea telefónica gratuita la Línea 102.

### **Factores de seguridad**

- Existe un número importante de fuerzas de seguridad en frontera. Gendarmería Nacional, la Policía Federal Argentina, la Policía Provincial de Misiones, la Policía Aeroportuaria, la Dirección Nacional de Migraciones, la Prefectura Naval, etc.

Aún así, las fuerzas de seguridad pública reclaman mayor presupuesto.

Todas estas fuerzas de seguridad tienen intervención en la prevención y la represión de hechos de explotación sexual, aunque a efectos del proceso penal las denuncias se canalizan hacia la Policía provincial.

### **Factores sociales**

- El Programa “Luz de Infancia” cuenta con un programa de radio en una FM local (Nordeste Argentino –NEA), con el que capacita, difunde, recibe denuncias, etc., sobre la problemática de la ESCI.

Este programa de radio se inició en Febrero de 2005, y se difunde todos los sábados de 08:00 a 10:00 horas. Ha servido para develar a la ciudadanía la existencia de este flagelo, informando y capacitando sobre los diversos conceptos involucrados y sobre los posibles hechos punibles que implican este tipo de actividades. El componente de apoyo legal se sirvió de este medio para recibir denuncias concretas y hacer seguimiento de estos hechos para posteriormente formular la denuncia ante la Policía Provincial. La estrategia del equipo de trabajo (producir impacto sobre la ciudadanía para involucrarla) como la innovación (utilizar el medio

radial para recibir denuncias) resultaron en denuncias concretas y causas judiciales (dos casos ya se encuentran judicializados).

Pensamos que es una práctica innovadora y de impacto social.

## 5.2.2. Factores que dificultan la respuesta

### Factores normativos

- Falta profundizar el proceso de armonización de la legislación que trata la problemática ESCI entre los países involucrados y, en especial, la legislación penal de la triple frontera.
- El Código Penal argentino no reúne todas las conductas que describen el fenómeno de la ESCI.
- El Código de Procedimientos en materia penal provincial es inadecuado para la participación de las víctimas y sumamente lento por predominar las formas escriturales.
- No se cuenta con un Código de Protección a los derechos de los niños/as y adolescentes, que asuma los postulados de la doctrina de la protección integral.

La falta de leyes dificulta la respuesta del sistema de justicia, ya que culturalmente, en Latinoamérica las constituciones o las convenciones no son analizadas a la hora de resolver en los estrados de justicia<sup>23</sup>.

- Las leyes provinciales están desactualizadas y no contemplan los casos de ESCI<sup>24</sup>.

### Factores orgánicos institucionales

- El Sistema Penal de la ciudad no se encuentra integrado.  
Sólo se cuenta con un Juzgado de Paz que no tiene competencia para la atención de casos de ESCI. Por otra parte, la infraestructura del Juzgado es insuficiente y no cuenta con empleados capacitados en la temática ESCI.
- No existen delegados del Ministerio Público en la ciudad de Puerto Iguazú, lo que implica que todos los procesos penales abiertos por la Policía Provincial deben ser trasladados a El Dorado.
- Los Juzgados de Puerto Iguazú están creados por Ley provincial pero el Superior Tribunal de Justicia no los implementa por falta de recursos. En el mes de Abril de 2005, autoridades públicas señalaron que a partir del año 2006 serán implementados los juzgados creados.
- El Juzgado de Primera Instancia en lo Penal más cercano se encuentra a 100 kms. en la ciudad de El Dorado.

Otros se encuentran en la ciudad capital Posadas, distantes a unos 300 kms.

- No existen colegios de abogados o gremio de abogados formados.
- La coordinación y la articulación entre los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales para prevenir ni reprimir los casos de ESCI, es insuficiente.

Entre las razones más apuntadas por los entrevistados destacó el cambio constante de presidencia.

- No se han individualizado organizaciones de la sociedad civil que denuncien casos o que hagan seguimiento de tales, en los casos judicializados que existen de ESCI.

### **Factores de seguridad**

- Existe un número importante de servicios de seguridad pública en frontera pero ninguno de ellos afronta directamente la problemática de ESCI. Queda claro que la problemática de la ESCI no forma parte de la agenda de seguridad pública.
- *"Las niñas están a la caza de los turistas"* es el comentario de un oficial de la Policía Provincial.

Ante este hecho la Policía reacciona deteniendo a los niños/as y adolescentes.

La respuesta policial es acrítica, desarticulada y una fuente de conflictos. Al no existir políticas o planes de seguridad que incluyan como tema a la ESCI, la respuesta policial depende del compromiso personal de sus agentes (voluntarismo) y tiene como única respuesta la detención de los niños/niñas y adolescentes generando conflictos innecesarios con padres y tutores.

- *"Las niñas y adolescentes pasan la frontera acompañadas de sus padres, para dejarlas en boates o prostibulos"*, refiere otro agente policial.

La Policía Provincia ni ninguna otra fuerza pública refieren que realizan actividades de inteligencia en la ciudad o en los puestos de frontera, pese a que son plenamente concientes de que existe

<sup>17</sup> En el año 2003, por Ley sancionada por la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, se creó la Tercera Circunscripción Judicial con asiento en la ciudad de Puerto Iguazú. A través de ella se creó, igualmente, un Juzgado Civil, Comercial, Laboral y de Familia, una fiscalía de Primera Instancia y una Defensoría de igual rango. La ley dejó a cargo del Superior Tribunal de Justicia provincial la fecha de la cual entrará en vigor la jurisdicción. Esto no ha sucedido, aludiéndose cuestiones presupuestarias.

<sup>18</sup> En Agosto de 2002, se firmó un convenio entre la CONAETI (Arg.) y la OIT IPEC para la conformación de un Comité Local Multisectorial para trabajar en la problemática de la ESCI. Con el cambio de gobierno (presidencia del Dr. Néstor Kirchner) el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social firmó otro convenio con la OIT IPEC a partir del cual, en Agosto de 2004 se conformó el Equipo Técnico del Programa Luz de Infancia. El programa se encuentra financiado con fondos España a través de OIT IPEC.

<sup>19</sup> Sprandel y otros (2004) La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: en las legislaciones de Argentina, Brasil y Paraguay: alternativas de armonización para el Mercosur. págs. 29/30.

<sup>20</sup> El Plan Nacional para la prevención y erradicación del trabajo infantil, fue aprobado por la Comisión Nacional para la erradicación del trabajo infantil (CONAETI), en fecha 31 de Octubre de 2002.

<sup>21</sup> El Código de Procedimientos en materia penal de la Provincia de Misiones fue sancionado por Ley 2677, del 14 de Septiembre de 1989, y entró a regir desde el 29 de Noviembre de 1991.

<sup>22</sup> En este mismo sentido se han pronunciado diversos operadores de justicia y actores sociales de la ciudad de Posadas, en la investigación coordinada por Lidia Schiavoni (2000), "Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en Posadas". Mimeo, pág. 45. "La demora en la resolución de los casos, el manoseo y maltrato institucional que reciben muchos de los menores y jóvenes en el marco de la Justicia preocupa a ambos. Sus alternativas de solución pasan por disponer de equipos interdisciplinarios que les permitan un mejor abordaje y análisis de las situaciones para poder asesorar a los jueces con argumentos más sólidos. Algunos se sienten como "cruzados" en la lucha contra el delito, son los que trabajan en la organización de operativos con la Policía; también hacen una crítica a los procedimientos que se aplican y creen posible mejorarlos en el marco de la actual legislación".

<sup>23</sup> Concordando con esta afirmación sobre la labor de los agentes de justicia (jueces, fiscales y defensores) podemos referir a la investigación coordinada por Lidia Schiavoni (2000), "Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en Posadas". Mimeo, págs. 45/46. "La Convención sobre los Derechos del Niño es un referente muy abstracto en los discursos y se remiten a ella como a un instrumento lejano, bueno, pero en cierto modo casi desconocido. Estos funcionarios reconocen la necesidad de capacitación específica para operar y lograr mejores resultados en los casos de prostitución infanto-juvenil, utilizando técnicas más modernas como la mediación, y tienen puestas sus esperanzas en la implementación de los Juzgados de Familia que han sido creados hace más de dos años. A pesar de sus buenas intenciones estos funcionarios que dicen participar desde un lugar que requiere el abordaje de la temática infantil desde la lógica de la Convención, en la instrumentación en vez de tender a una mayor articulación interinstitucional que configure una trama más densa y comprometida en todos los órdenes, vuelven a posiciones atomizadas donde la disposición de un "equipo interdisciplinario particular", para cada juzgado solucionaría todos los problemas".

<sup>24</sup> La mayor parte del conjunto normativo del sistema de justicia fue sancionado entre la segunda mitad de la década del 70 y la primera mitad de los 80. Por ejemplo: la Ley 456, del 12 de Septiembre de 1974, que regula la Fiscalía de Estado, o sea, todo lo

*concerniente al Ministerio Público; la Ley 651, del 16 de Junio de 1976, que establece la Ley de organización del Poder Judicial; la Ley 1550, de fecha 27 de Julio de 1982, que aprueba la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Ley 1299, de fecha 19 de Septiembre de 1980, o Ley aplicable a hoteles que funcionan en el territorio provincial; etc. Son igualmente de este mismo periodo, las leyes sobre el Procedimiento de la Justicia de Paz, y el Código de Faltas, entre las más importantes.*

## **6. Principales lecciones aprendidas por las respectivas ciudades sobre aplicación de la legislación**

### **6.1. Ciudad del Este**

1. El cuerpo normativo nacional e internacional ratificado han impactado positivamente en las políticas públicas de la niñez y de la adolescencia.

El proceso de implementación de la doctrina de la protección integral aún se está desarrollando.

2. La judicialización de casos de ESCI son de suma importancia porque han dado destaque a la problemática.
3. Normas jurídicas adecuadas permiten la denuncia de los hechos punibles ante varias agencias estatales, dentro y fuera del sistema de justicia.
4. En general, el sistema de justicia penal (jueces, agentes fiscales y defensores) no se encuentra debidamente comprometido ni capacitado para encarar la lucha contra la ESCI.

Los jueces de garantía casi no asisten a los cursos y talleres de capacitación; mientras que el Ministerio Público ha hecho avances institucionales muy lentos, sólo los primeros días de Abril de 2005 ha creado en Ciudad del Este una unidad especializada que atienda los casos denunciados.

5. Los sistemas de gestión administrativos en el fuero penal (asistentes fiscales, oficina de atención permanente y secretarías judiciales) al no estar disponibles por las noches ni los fines de semana, tornan ilusorias las capacidades instaladas en el sistema de justicia. Los sistemas jurisdiccional y fiscal no tienen capacidad de reacción a las noches y los fines de semanas en todos los hechos punibles en general, las oficinas no funcionan como unidades de guardia como expresan sus normas reglamentarias.
6. El sistema de denuncia impersonal (denuncia telefónica) ha sido poco utilizado, deben buscarse nuevos mecanismos de denuncia ciudadana que prioricen los métodos confidenciales a los anónimos.
7. Las denuncias no se ven favorecidas por la falta de leyes especiales o voluntad política de los órganos fiscales, judiciales y de seguridad para brindar protección a denunciantes y testigos.
8. Las organizaciones de la sociedad civil que prestan apoyo legal son un medio idóneo para influenciar en las prácticas del sistema judicial. Más allá de los resultados inmediatos ejercen una presión real sobre las prácticas.
9. Los servicios legales y los servicios sociales (atención médica, psicológica, abrigo, alimento, trabajo, etc.) deben ofrecerse a través de diferentes personas, esto facilita la confianza de las víctimas en el sistema de justicia.

De por sí, el sistema de justicia genera un rechazo natural a la víctima, por lo que ella no debe ser confundida en lo que debe esperar del abogado.

10. La ciudadanía espera que las resoluciones judiciales decreten medidas cautelares restrictivas de libertad, en casos que son considerados muy graves.

Las resoluciones que decretan medidas alternativas a la prisión preventiva son percibidas como falta de compromiso de las autoridades judiciales con la problemática.

11. El marco penal sancionatorio de los tipos penales que congloban a la ESCI es muy leve, lo que permite salidas alternativas al juicio público o la aplicación de multas.

Esta práctica produce un mecanismo que es percibido más como instrumento de impunidad que de combate a la ESCI.

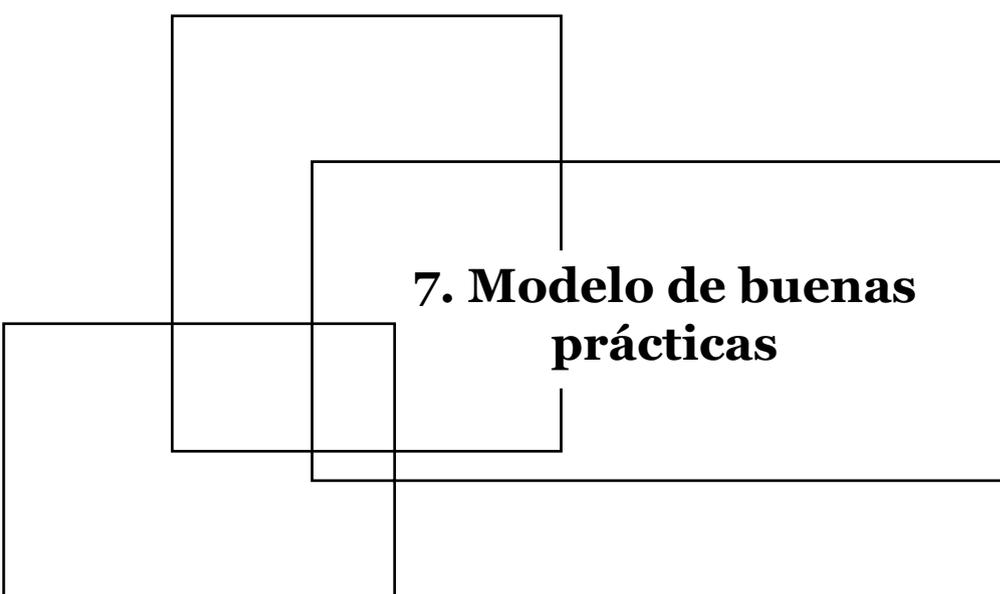
12. Las primeras condenas de casos de ESCI han sido el mejor medio de difusión de la realidad local y se ha convertido en un mecanismo efectivo de prevención.

## **6.2. Puerto Iguazú**

1. La falta de un cuerpo normativo adecuado, nacional y provincial, a la doctrina de la protección integral resulta en una falta de asunción de políticas públicas por parte de las autoridades políticas y administrativas y en falta de justicia por parte de las autoridades judiciales. La Constitución Nacional y los Tratados o Convenios internacionales son demasiados difusos a la hora de prevenir y luchar contra casos de ESCI.
2. Un código procesal penal provincial desactualizado torna dificultosa la satisfacción de justicia rápida y cumplida.
3. El sistema de justicia local es prácticamente inexistente; además es reactivo a la problemática.
4. El fuerte compromiso y la eficacia del programa "Luz de Infancia" (dependiente del gobierno federal) lo convierte en una experiencia digna de ser mejor estudiada y evaluada.

Podría constituir un modelo a seguir en lugares donde la sociedad civil no se encuentra organizada o su organización es muy precaria.

**APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN  
ARGENTINA Y PARAGUAY**



## 7. Modelo de buenas prácticas

Siguiendo los lineamientos generales del instructivo preparado por OIT IPEC<sup>25</sup> sobre buenas prácticas para la erradicación del trabajo infantil, debe entenderse por tal "... cualquier experiencia que, en su totalidad o en parte, funciona para combatir (los casos concretos de ESCI) y que puede tener implicaciones para la práctica a cualquier nivel en otro contexto o situación", como los criterios que hacen que una práctica sea buena, por lo que entre sus atributos debe expresar, innovación o creatividad, eficacia/impacto, replicabilidad, sostenibilidad, pertinencia, ética y responsabilidad y, finalmente, eficiencia y ejecución, podemos identificar como buenas prácticas en Ciudad del Este, a la labor desempeñada por un grupo de trabajo de ESCI y al sistema implementado en apoyo legal a niños/as y adolescentes del CEAPRA.

### 7.1 Ciudad del Este: Grupo de trabajo ESCI

El Ministerio Público en el Paraguay ha ganado una institucionalidad progresiva desde la caída de la dictadura stronista (1989). Su posición constitucional obliga a sus miembros a representar a la sociedad ante los estrados judiciales. En este apartado identificamos la acción innovadora de un pequeño grupo liderado por un agente fiscal que en un espacio breve de tiempo logró un impacto muy importante en el combate contra la ESCI en Ciudad del Este.

A instancias del proyecto de la OIT, un agente fiscal<sup>26</sup> en Marzo de 2003 inició la conformación de un pequeño grupo de trabajo ESCI compuesto por una asistente, una secretaria, un oficial de policía y el abogado externo de CEAPRA. Aunque el Ministerio Público local no contaba con los recursos materiales necesarios, cabe destacar que el Jefe Departamental de la Policía Nacional facilitó en cada operación realizada los medios necesarios (una patrullera, efectivos policiales, medios de comunicación, etc.).

La experiencia duró ocho meses, hasta Abril de 2004. En ese tiempo puede describirse como resultado sustancial el inicio de veinte y dos causas penales de ESCI. Entre los hechos punibles más usuales figuran: el proxenetismo, la rufianería, la trata de personas, el abuso sexual, la coacción de niñas, niños, etc. En estas causas han sido imputadas por diversos hechos punibles treinta personas. En aquellos primeros momentos la denuncia de este tipo de hechos era rarísima, por lo que se comprende lo dicho por una asistente fiscal: *"Son casos muy difíciles de descubrir y que la víctima colabore"*.

Las primeras experiencias se realizaron a partir del trabajo de campo del abogado de CEAPRA, quien una vez que individualizaba un lugar de explotación, comunicaba al grupo de trabajo y bajo el liderazgo del agente fiscal mencionado, allanaban pubs, wiskerías, lupanares, etc. donde se producía el rescate de niñas, niños y adolescentes (de 13 años en adelante) que ofrecían en muchos casos, show de strip tease. Los trabajos coordinados deben ser destacados por la ética y responsabilidad de los componentes del grupo de trabajo.

En cuanto al procesamiento de estas imputaciones, casi todos ellos en principio han sido privados de libertad a través de la prisión preventiva, para luego ganar la libertad a través de diferentes figuras procesales. Un asistente fiscal nos refería: *"... los jueces son poco colaboradores. No entienden nada"*. La lacónica frase expresa la desazón general de los miembros del grupo de trabajo. El 80% de los casos mereció la acusación por parte del agente fiscal y en la fecha de retiro del fiscal ninguno había llegado a la etapa de juicio oral y público.

De los casos que llegaron a la etapa intermedia, casi todos fueron beneficiados con salidas alternativas al juicio oral y público, como la suspensión condicional del procedimiento o el sobreseimiento provisional. En un caso grave, que merecía llegar a juicio oral, se decidió aplicar el Procedimiento Abreviado, sancionado al culpable con treinta mil dólares americanos.

El trabajo coordinado de este pequeño grupo de trabajo ESCI en Ciudad del Este, liderado por un agente fiscal puso de relieve la problemática vivida en esa parte del Paraguay, que hasta esa fecha estaba totalmente invisibilizada. El compromiso ético y la responsabilidad de sus acciones lograron impactar los tribunales de justicia con imputaciones a treinta personas. También sirvió como inicio de un proceso institucional dentro del Ministerio Público que ha resultado en la creación de una Unidad Especializada de la Niñez y de la Adolescencia, que entró en vigencia en fecha 05 de Abril de 2005. La experiencia sin dudas fue breve, pero sirvió para confirmar que más allá de los recursos si existe voluntad se puede combatir con eficacia este flagelo.

## **7.2. Ciudad del Este: Sistema de apoyo legal a niños/as y adolescentes del CEAPRA**

Iniciemos este punto, conociendo algo más de la institución que cobija esta buena práctica.

El Centro de Atención, Prevención y Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes (CEAPRA) es una organización dependiente de la Pastoral de acompañamiento del niño y del adolescente de la Diócesis de Ciudad del Este, que fue instalada mediante un programa de acción<sup>27</sup> suscrito entre la OIT IPEC y la citada organización. CEAPRA comenzó a funcionar efectivamente desde Febrero de 2003.

De toda la variada actividad de CEAPRA sólo se analiza el sistema implementado para apoyar legalmente a los niños/as y adolescentes explotados sexualmente de Ciudad del Este.

Como se advirtió anteriormente, cualquier organización que inicie sus actividades en este campo, en primer lugar, enfrentará la falta de acompañamiento de la sociedad local.

Los programas sobre explotación sexual operan "a pesar" de la sociedad. La cultura machista o el imaginario popular sobre la "edad de merecer"<sup>28</sup> está fuertemente arraigado.

El sistema de apoyo legal se podría dividir por fases:

La fase inicial, consiste en recibir denuncias (personales o telefónicas); preparar y acompañar trabajos de campo para conocer los sitios utilizados o rescatar a niños/as y adolescentes explotados sexualmente; gestionar ante las autoridades policiales y judiciales (del Ministerio Público, del Juzgado Penal de Garantías o del Juzgado Penal de la Niñez y de la Adolescencia) medidas de protección para los niños/as, mandatos para

allanar locales, detención de personas, secuestro de evidencias, etc., y acompañar a dichas autoridades en los procedimientos.

La fase de identificación de la víctima y del hecho punible, es la que se produce una vez halladas las víctimas, donde se procede a verificar si están legalmente identificadas (si no lo están, se inician los trámites de inscripción en el Registro Civil de las personas o la cedulação ante la Oficina de Identificaciones de la Policía Nacional). Igualmente, se procede a conocer la historia subyacente, identificando las circunstancias del hecho punible y explicando a las víctimas cómo se procede en el sistema judicial, a fin de que al tiempo de efectuar sus declaraciones los niños/as y adolescentes colaboren de una forma eficaz con el Ministerio Público, o no tengan temor de enfrentar al Juzgado Penal.

La fase judicial, se inicia con la preparación del escrito de denuncia formal que se acerca al Ministerio Público.

Con la presentación de la denuncia se adjuntan todas las instrumentales que prueban la identidad de la víctima, las copias de las actas de intervención, los datos sobre los denunciados, etc.

Luego de presentada la denuncia, se procede a un fuerte lobby sobre el Ministerio Público a fin de que asuma la imputación, y solicite las medidas cautelares adecuadas.

Presentada la imputación y lograda la fecha de acusación, se acompaña el trabajo del Ministerio Público hasta la fase de juicio oral y público.

También se acompañan los casos que han llegado a los tribunales de apelación por el recurso de apelación especial.

Lo singular de todo este sistema de trabajo en apoyo legal a niños/as y adolescentes explotados sexualmente es que lo lleva adelante una persona: el monitor externo.

Esta persona es externa en cuanto no acompaña las labores de los hogares de abrigo, donde son ubicadas las víctimas en primer lugar, una vez rescatadas y donde reciben una primera asistencia: la psicológica.

El hogar de abrigo de la organización llegó a albergar hasta veinte y siete niños/as y adolescentes.

Concluida esta labor, el monitor externo se pone en contacto con los niños/as y adolescentes. Esta separación de funciones ha favorecido la labor del servicio social. Lastimosamente por un tiempo (unos cuatro meses) el hogar de abrigo de CEAPRA dejó de funcionar<sup>29</sup>. El abrigo o albergue volvió a funcionar en el mes de mayo de 2005, albergando a siete niñas, la mayoría de ellas con problemas de droga.

Como *resultado documentado*, de Febrero de 2003 a la fecha (Abril de 2005), CEAPRA presentó treinta y siete denuncias formales contra individuos con conductas lesivas como maltrato, abuso sexual, prostitución infantil, casos de pornografía infantil, etc.

De todos estos casos presentados ante el sistema de justicia, refieren dos causas penales que han llegado a la fase de juicio oral y público, de los cuales ha resultado una condena con siete años de pena privativa de libertad o multa de U\$D. 30,000,00, y una absolución de reprochabilidad y de pena; ambos casos han sido recurridos ante los Tribunales de Apelación, y a la fecha se aguarda su resolución.

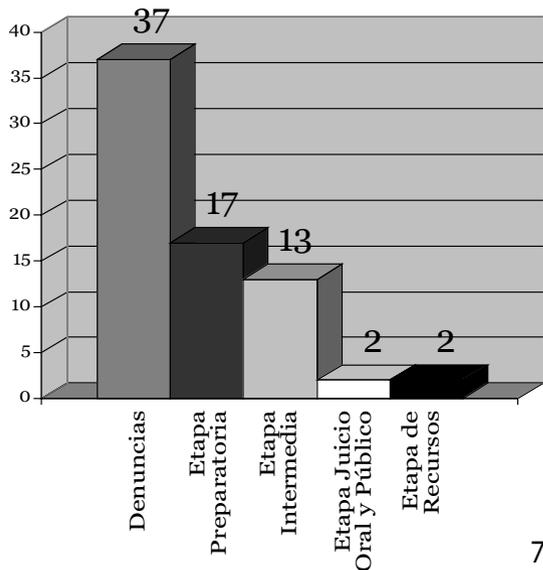
De las restantes denuncias, cuatro causas aguardan fecha para la realización de los juicios orales y públicos; trece casos están en la Etapa Intermedia del proceso y todo el resto en la Etapa Preparatoria o de Investigación, contra los que se deberá presentar acusación formal por parte del Ministerio Público.

En un cuadro podemos visualizar:

Una cuestión que debe ser analizada de una forma cuidadosa es el rango de llamadas telefónicas al sistema de denuncia Diske Denuncie<sup>30</sup>, que habilitara CEAPRA a la ciudadanía para realizar denuncias de casos de ESCI.

Los números que reflejan las estadísticas son escasos y para corroborarlo citamos un informe de la misma organización que nos revela que de Mayo de 2003 a Abril de 2004, se produjeron veinte y nueve llamadas, lo que no implica necesariamente la existencia de un caso, puesto que

### Casos iniciados por etapa



Fuente: CEAPRA

algunas llamadas no pueden ser verificadas por falta de datos, o porque luego de la verificación no se comprueban los hechos denunciados. De Mayo de 2004 a la fecha han sido treinta llamadas.

Desde su apertura han realizado veinte y nueve trabajos de campo (de Febrero de 2003 hasta Abril de 2004).

Estos trabajos de campo lo realizan en grupo de trabajo en los lugares previamente identificados o denunciados como puntos de ESCI.

Directivos, trabajadores sociales y el monitor externo acompañan las labores realizadas, generalmente, en horas de la noche.

Creemos que el sistema de apoyo legal implementado para la atención de los casos de ESCI ha sido innovador (separando las funciones del servicio social y las del monitor externo), de impacto (puesto que ha preparado a las víctimas para el proceso penal y contribuido a transformar la percepción de los operadores de justicia y de seguridad), percibiéndose un alto grado de compromiso personal y ética en la ejecución de las actividades. Lo más destacable del caso relevado es la eficiencia en la utilización de los recursos humanos.

### **7.3. Puerto Iguazú**

Dado la inexistencia de un sistema judicial integrado en la ciudad de Puerto Iguazú (sólo cuenta con un Juzgado de Paz que no tiene competencia penal para hechos punibles graves, sino que solo contravencionales), no logramos identificar buenas prácticas.



<sup>25</sup> OIT IPEC Buenas Prácticas, identificación, revisión, estructura y disseminación (2001), Ginebra, Suiza.

<sup>26</sup> Este agente fiscal dejó el Ministerio Público en Abril de 2004.

<sup>27</sup> Programa de Prevención y Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Explotación Sexual Comercial en Ciudad del Este.

<sup>28</sup> La "edad de merecer" en la cultura altoparanaense (corresponde a la región de la triple frontera) estima que las niñas de catorce años se encuentran listas para las relaciones sexuales.

<sup>29</sup> Los trabajos de CEAPRA han sufrido una interrupción imprevista. Todo el mes de Enero de 2005 ninguna de sus dependencias funcionó y a la fecha de escribir este documento sólo algunos servicios se han restablecido con carencias importantes (las oficinas se reabrieron a partir de Marzo de 2005). El cierre temporal del hogar de abrigo de la organización (Enero a Abril de 2005) prácticamente inhabilitó la posibilidad de seguir con los trabajos de campo.

<sup>30</sup> Como ya se indicó anteriormente el número telefónico lo financia la entidad binacional ITAIPÚ.

## 8. Conclusiones y recomendaciones

### 8.1. Conclusiones generales

1. La sanción de constituciones nacionales más modernas que adoptaron los nuevos paradigmas de la infancia y de la adolescencia, en conjunto con la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, como los convenios 138 y 182 de OIT, han contribuido decididamente a visibilizar la problemática de la ESCI.
2. La visibilización de la problemática gracias al proyecto de la OIT ha sido un paso muy importante en la lucha contra este flagelo; así, se ha iniciado un proceso de transformación de la realidad de los niños/as explotados, aunque el compromiso social con la prevención y la lucha por la eliminación de la ESCI en la triple frontera todavía es escaso y ambivalente. La cultura patriarcal y machista junto con la pobreza son la fuente más importante del escaso nivel de compromiso social. Esto se traduce en pocos casos de denuncias o renuencia a participar como testigos en los procesos penales.
3. Los comités locales de prevención y eliminación de casos de ESCI que fueron formados como iniciativas del proyecto de la OIT han resultado una de las mejores experiencias de cooperación interinstitucional.

La falta de coordinación a veces responde a las diferencias en el modo de respuestas de los sectores gubernamentales y no gubernamentales.

4. La creación de los comités locales de prevención y lucha contra la ESCI ha iniciado un proceso de empoderamiento de los organismos gubernamentales. El Ministerio Público paraguayo luego de un proceso institucional ha terminado creando una Unidad Especializada para la atención de casos de ESCI.
5. El trabajo conjunto de los comités locales ha servido para verificar que la armonización legislativa en materia penal de la triple frontera no puede postergarse por más tiempo.

La trata de personas, la pornografía infantil, el turismo sexual, son algunos hechos punibles que se facilitan con la diferencia legislativa, por su atipicidad (por no encontrarse previstas en la legislación interna) o por su escasa sanción.

6. Las fronteras siguen constituyendo vallas casi infranqueables para el sistema de justicia. Aunque existen convenios multilaterales o acuerdos a nivel del MERCOSUR, los sistemas de justicia en la triple frontera siguen trabajando como en compartimientos estancos. Esto es fuente de ineficacia de la persecución penal y arriesga la impunidad.
7. Las fuerzas de seguridad en la frontera (Policía y Fuerzas Armadas) no visualizan a la ESCI como una problemática que debiera ser abordada de manera estratégica ni conjunta.
8. Pese a que ambos países han ratificado el Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos del niño, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000), no se percibe el desarrollo de políticas públicas sobre el tema, especialmente las relacionadas con el tráfico de personas, la pornografía infantil y el turismo sexual. Estas conductas son percibidas y denunciadas en la triple frontera.
9. La percepción de los operadores de justicia y de los agentes de seguridad pública sobre los derechos y garantías fundamentales que se encuentran legislados solamente en las Constituciones Nacionales, los tratados o convenciones internacionales es etérea.

Sólo las legislaciones nacionales o provinciales son internalizadas y aplicadas.

## **8.2. Recomendaciones**

### **8.2.1. A los organismos de cooperación internacional**

1. Continuar apoyando a la región de la triple frontera con programas que busquen la prevención y la erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil, a través de una cooperación técnica y financiera que busquen fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil.
2. Invertir en proyectos de difusión de la problemática ESCI para la ciudadanía y, en especial, sobre la pornografía infantil (con sus diversas modalidades), la trata de niños/as y adolescentes en frontera.
3. Invertir en proyectos de adecuación legislativa en materia penal y de armonización de las legislaciones regionales.
4. Invertir en proyectos que busquen concretar sistemas de inteligencia a cargo de las fuerzas de seguridad que prevengan la trata de niños/as y adolescentes.
5. Invertir en el entrenamiento de los operadores de justicia, en conjunto con los operadores de seguridad.
6. Invertir en proyectos que transparenten los programas de turismo y hospedaje comercial, a fin de prevenir y luchar contra el turismo sexual, que promuevan un turismo ético.
7. Promover ante los gobiernos involucrados el aseguramiento de recursos económicos para que las Políticas Públicas y planes de acción para los niños/as y adolescentes puedan ejecutarse y difundirse adecuadamente.

### **8.2.2. Al Gobierno Paraguayo**

1. Asegurar que los Planes de Acción gubernamental para la erradicación del trabajo infantil y la prevención y eliminación de la Explotación Sexual Comercial Infantil tengan rubros del Presupuesto General de Gastos de la Nación para su efectiva ejecución y difusión.
2. Replicar la experiencia de lucha contra la ESCI en Ciudad del Este, a través de la SNNA, en otros sectores estratégicos de tránsito de personas: Puerto Falcón, Pedro Juan Caballero, Encarnación, Ayolas y Mariscal Estigarribia.
3. Promover la formulación de un Protocolo Especial de Asistencia Jurídica Mutua en materia penal para la Triple Frontera, al Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en el ámbito del MERCOSUR.

4. Promover la instalación de sistemas informatizados de control migratorio en todas las fronteras y, particularmente, en el área de tres fronteras, Puerto Falcón, Pedro Juan Caballero y Encarnación.
5. Promover la creación en el ámbito nacional de unidades especializadas en la ESCI dentro de la Policía Nacional.
6. Reglamentar la presencia regular de las Fuerzas Armadas en frontera, debiendo contemplar la prevención y la lucha contra la trata de niños/as y adolescentes.
7. Asegurar de inmediato el control migratorio y aduanero sobre el cruce en balsa entre Puerto Presidente Franco y Puerto Iguazú.  
A la fecha la Sub Área Naval ejerce el único control sobre el cruce.
8. Promover la creación de un Parlamento Municipal Trilateral (Argentina, Brasil y Paraguay) que incluya las ciudades de Puerto Iguazú (arg.), Foz do Iguazú y Santa Terezinha (br.) y Ciudad del Este, Hernandarias y Puerto Presidente Franco (par.) a objeto de que armonicen sus ordenanzas municipales sobre el hospedaje, comercial o gratuito, y el turismo.
9. Modificar el Código Penal paraguayo para incluir la pornografía infantil, la trata de personas en el territorio nacional, etc., a modo de que contemple todas las formas actuales de la ESCI. La modificación debe alcanzar los marcos sancionatorios puesto que es demasiado leve, lo que distorsiona su finalidad de prevención general.  
De igual modo, los tipos penales que protegen la ESCI no deben contemplar la posibilidad de sustituir la pena privativa de libertad por multa.
10. Modificar la Ley de Migraciones a efectos de que contemple los casos de trata de personas y las prohibiciones para el ingreso al país de pedófilos, proxenetes, rufianes, etc.
11. Legislar sobre el turismo y las reglas de hospedaje para prevenir y luchar contra los casos de oferta de paraísos sexuales que involucren niños/as y adolescentes.
12. Reglamentar e implementar sistemas de protección de testigos encargadas por ley al Ministerio Público.  
En todo caso, se debe impulsar una nueva ley de protección que involucre a todas las fuerzas de seguridad pública.
13. Implementar de inmediato los días de semana a la noche y los fines de semana la atención permanente del sistema judicial en Ciudad del Este (tanto en el Ministerio Público, como en la Oficina

de Atención Permanente del Poder Judicial) a cargo del Fiscal General del Estado y de la Corte Suprema de Justicia.

14. Recomendar al Ministerio de Educación y Cultura la incorporación contenidos sobre la ESCI en el plan educativo formal, que promueva las capacidades de niños/as y adolescentes para la denuncia de casos concretos y asegure un espacio para que padres y tutores reciban la misma formación.
15. Recomendar al Consejo de la Magistratura, que en los concursos públicos para acceder a los cargos de magistrados judiciales en el área especializada de la niñez y adolescencia se cuente con exámenes de conocimientos mínimos en las Convenciones Internacionales sobre Niños/as y Adolescentes y el CNA.
16. Recomendar al comité local una dirección ejecutiva estable en el tiempo y que no sea parte de los sectores involucrados.

### **8.2.3. Al Gobierno Argentino**

1. Asegurar que los Planes de Acción gubernamental para la erradicación del trabajo infantil tenga rubros del Presupuesto de Gastos de la Nación para su efectiva ejecución y difusión. Hemos comprobado que los mismos funcionarios del gobierno no conocen el Plan Nacional.
2. Asegurar que el Programa "Luz de Infancia" siga contando con el apoyo económico del Presupuesto de Gastos de la Nación.
3. Asegurar que el Programa de prevención y erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil sea replicado en otras zonas de tránsito del país, como son: la Triple Frontera Argentina, Bolivia y Chile, y Clorinda (Formosa).
4. Promover la formulación de un Protocolo Especial de Asistencia Jurídica Mutua en materia penal para la Triple Frontera, al Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en el ámbito del MERCOSUR.
5. Reglamentar la presencia regular de las Fuerzas Armadas en frontera, debiendo contemplar la prevención y la lucha contra la trata de niños/as y adolescentes.
6. Legislar de inmediato un Código de Protección de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes, que asuma definitivamente en la legislación nacional interna, la doctrina de la protección integral.
7. Elaborar un Plan Nacional que previene y combate la Explotación Sexual Comercial Infantil conforme a las recomendaciones del Congreso de Estocolmo (1996).

8. Modificar el Código Penal argentino para incluir nuevas conductas sobre pornografía infantil virtual, la trata de personas en el territorio nacional, etc., a modo de que contemple todas las formas actuales de la ESCI.
9. Legislar sobre el turismo y las reglas de hospedaje para prevenir y luchar contra los casos de oferta de paraísos sexuales que involucren niños/as y adolescentes.
10. Legislar sobre sistemas de protección de testigos de casos de ESCI. En todo caso, se debe impulsar una nueva ley de protección que involucre a todas las fuerzas de seguridad pública.
11. Recomendar al Ministerio de Educación la incorporación contenidos sobre la ESCI en el plan educativo formal, que promueva las capacidades de niños/as y adolescentes para la denuncia de casos concretos y asegure un espacio para que padres y tutores reciban la misma formación.
12. Recomendar al comité local una dirección ejecutiva estable en el tiempo y que no sea parte de los sectores involucrados.

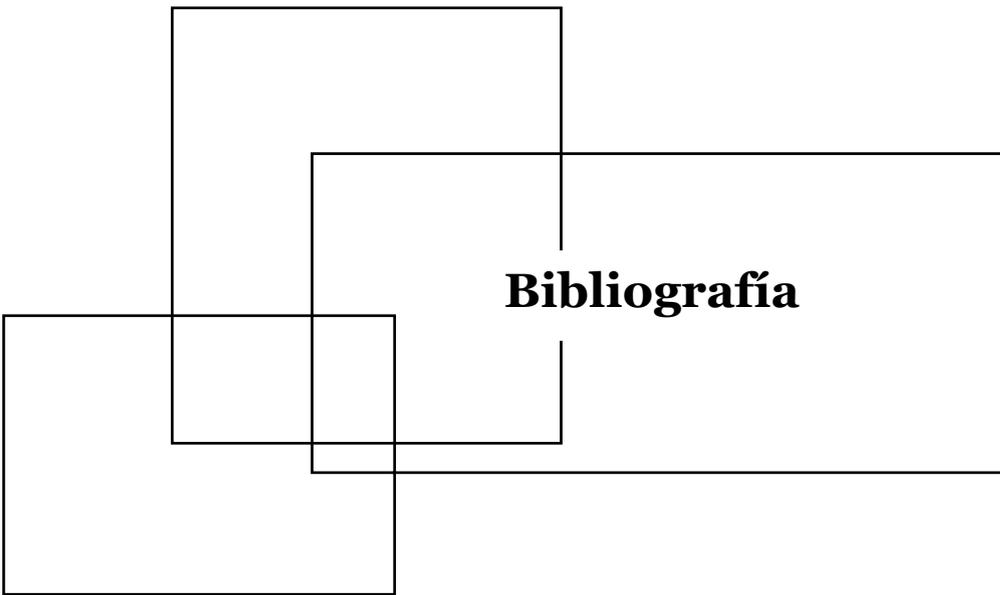
#### **8.2.4. Al Gobierno Provincial de Misiones**

1. Implementar de inmediato, la ley de creación de la 3ra. Circunscripción Judicial de Puerto Iguazú, a cargo del Superior Tribunal de Justicia, de la Provincia de Misiones.
2. Promover la inmediata sanción de una nueva ley que modifique la ley de creación de la 3ra. Circunscripción Judicial de Puerto Iguazú, creando los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal, con sus respectivos jueces penales, agentes fiscales y defensores oficiales.
3. Legislar sobre un nuevo Código Procesal Penal de corte acusatorio formal, que promueva la justicia oral y pública, con celeridad y eficacia punitiva.
4. Legislar sobre una nueva ley de turismo y reglas de hospedaje para prevenir y luchar contra los casos de oferta de paraísos sexuales que involucren niños/as y adolescentes.
5. Promover la creación de un Parlamento Municipal Trilateral (Argentina, Brasil y Paraguay) que incluya las ciudades de Puerto Iguazú (arg.), Foz do Iguazú y Santa Terezinha (br.) y Ciudad del

Este, Hernandarias y Puerto Presidente Franco (par.) a objeto de que armonicen sus ordenanzas municipales sobre el hospedaje, comercial o gratuito, y el turismo.

6. Promover la creación de unidades especializadas para la atención de casos de ESCI en la Policía Provincial.





## Bibliografía

Barboza, Lourdes y Teresa Martínez (2001), COMPENDIO ...NIÑEZ, Tomos I y II, Amar Ediciones, Asunción-Paraguay.

Barboza, Lourdes y Teresa Martínez (2002), MARCO LEGAL PARA CONFRONTACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN PARAGUAY, Mimeo, Asunción-Paraguay.

Bendlin, Cynthia (2005), Informe Preliminar para la formulación del PLAN DE COOPERACIÓN TRILATERAL ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES, COMITÉS Y OPERADORES DE DERECHO DE CIUDAD DEL ESTE, FOZ DE IGUAZÚ Y PUERTO IGUAZÚ PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE COMBATE DE ESCI EN LA REGIÓN DE LA TRIPLE FRONTERA. Informes de Ciudad del Este y Puerto Iguazú. Mimeo, Asunción-Paraguay.

Casal Caharrón, Marta (2004), ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA METODOLOGÍA ADOPTADA PARA LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN DIRECTA OFRECIDOS A NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES Y SUS FAMILIAS EN LOS CENTROS DE REFERENCIA INSTALADOS EN LA TRIPLE FRONTERA (Ciudad Del Este, Foz de Iguacu), Mimeo, Asunción-Paraguay.

CONAETI (2002), PLAN NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL, Mimeo, Buenos Aires, Rca. Argentina.

CONAETI (2002) PROGRAMA "LUZ DE INFANCIA", PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL INFANTIL, Mimeo, Buenos Aires, Rca. Argentina.

Corte Suprema de Justicia (2000), CÓDIGO PROCESAL PENAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. LEY 1286/98. TOMO III. COLECCIÓN DE DERECHO PENAL. Asunción-Paraguay.

Dromi, Roberto y Menem, Eduardo (1994), LA CONSTITUCIÓN REFORMADA, Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Rca. Argentina.

García Méndez, Emilio (1994), DERECHOS DE LA INFANCIA – ADOLESCENCIA EN AMÉRICA LATINA: DE LA SITUACIÓN IRREGULAR A LA PROTECCIÓN INTEGRAL, Ediciones Forum, Santa Fé de Bogota, Colombia.

García Méndez, Emilio (1998), INFANCIA DE LOS DERECHOS Y DE LA JUSTICIA, Editores del Puerto, Buenos Aires – Rca. Argentina.

Molinas Cabrera, María y Nuñez Benítez, Elba, TRATA DE MUJERES CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL, UNA FORMA DE ESCLAVITUD MODERNA (2004), en Derechos Humanos en Paraguay 2004, Codehupy, Asunción-Paraguay;

OIT – IPEC (2001). PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑAS/OS Y ADOLESCENTES EN LA FRONTERA DE ARGENTINA/BRASIL/PARAGUAY. Mimeo.

OIT – IPEC (2002), PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL EN CIUDAD DEL ESTE. Mimeo.

Ortiz Sandoval, Luis (2004), EL DISCURSO CÍNICO : POLÍTICA ECONÓMICA Y DERECHO AL EMPLEO, en Derechos Humanos en Paraguay 2004, Codehupy, Asunción-Paraguay.

Otero, Heve, AVANCES QUE SE DEBEN CONSOLIDAR (2003), en Derechos Humanos en el Paraguay 2003, Codehupy, Asunción-Paraguay

Pucheta de Correa, Alicia (2001), MANUAL DE DERECHO DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA, Ediciones de la Universidad del Pacífico, Asunción-Paraguay.

Schiavoni, Lidia y otros (2000), "EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN POSADAS". Mimeo, Posadas, Rca. Argentina.

SNNA (2003), PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN PARAGUAY (ESNA). Mimeo, Asunción-Paraguay.

Sprandel, Marcia Anita y otros (2004) LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: EN LAS LEGISLACIONES DE ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY: ALTERNATIVAS DE ARMONIZACIÓN PARA EL MERCOSUR. Asunción-Paraguay.

Vera, Elsy y Villalba, Roberto, CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS SINDICAL, en Derechos Humanos en Paraguay 2004, Codehupy, Asunción-Paraguay.

## **Páginas web**

### **Paraguay**

[www.mre.gov.py](http://www.mre.gov.py)

[www.senado.gov.py](http://www.senado.gov.py)

[www.camdip.gov.py](http://www.camdip.gov.py)

[www.codehupy.org.py](http://www.codehupy.org.py)

[www.inecip.org.py](http://www.inecip.org.py)

[www.leyes.com.py](http://www.leyes.com.py)

### **Argentina**

[www.info.gov.ar](http://www.info.gov.ar)

[www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)

[www.trabajo.gov.ar/conaeti](http://www.trabajo.gov.ar/conaeti)

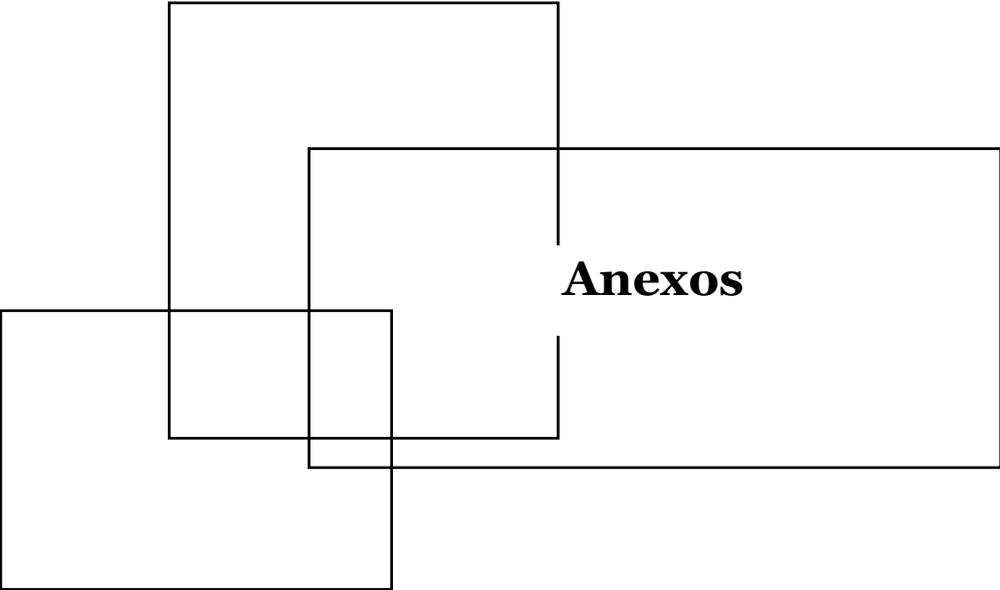
[www.misiones.gov.ar/poder\\_legislativo](http://www.misiones.gov.ar/poder_legislativo)

### **OIT**

[www.ilo.org/public/spanish](http://www.ilo.org/public/spanish)

[www.oit.org.pe/ipec/esci](http://www.oit.org.pe/ipec/esci)

**APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN  
ARGENTINA Y PARAGUAY**



## Anexos

### Anexo 1. Tipos de documentos revisados

- Constituciones de las Repúblicas del Paraguay (Asunción, 1992) y de la Argentina (Santa Fe, 1994).
- Tratados, Acuerdos y Convenios ratificados por ambos países, en especial, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989).
- Convenios de OIT, particularmente, los Nos. 138 y 182.
- Códigos Penales y Procesales Penales.
- Otros códigos y leyes referente a la niñez y a la adolescencia, particularmente el Código de la Niñez y de la Adolescencia del Paraguay.
- Planes de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil, de Paraguay y Argentina.
- Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños/as y Adolescentes de OIT IPEC, en la triple frontera.
- Publicaciones, informes y documentos de OIT IPEC sobre trabajo infantil y ESCI.
- Expedientes Judiciales a cargo del Juzgado Penal de Ejecución de Ciudad del Este.
- Páginas web sobre legislación, doctrina e informes sobre ESCI.
- Bibliografía relacionada a ESCI.

## **Anexo 2. Decreto Nro. 4.951, de fecha 22 de Marzo de 2005.**

Presidencia de la República  
Ministerio de Justicia y Trabajo  
**Decreto N° 4951**

POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 1657/2001 Y SE APRUEBA EL LISTADO DE TRABAJO INFANTIL PELIGROSO .

Que la adopción de este listado está de acuerdo a la política y al Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la protección del trabajo de los adolescentes, aprobado por Decreto N° 2.645 del 8 de junio de 2004.

POR TANTO, en ejercicio de sus facultades constitucionales, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

D E C R E T A :

**Art. 1°.-** Reglaméntase la Ley 1657/2001 y en consecuencia, apruébese el listado de actividades consideradas trabajo infantil peligroso, elaborado en forma conjunta por el Gobierno Nacional y las organizaciones empresariales, sindicales y la sociedad civil.

**Art. 2°.-** En virtud del artículo anterior, se considera trabajo infantil peligroso:

- 1- Los trabajos de vigilancia pública y privada, que ponen en riesgo la propia vida y seguridad del adolescente .
- 2- Trabajo en la vía pública y trabajo ambulante que genera riesgos de accidentes de tránsito, problemas respiratorios, neurológicos y de piel debido a la polución ambiental y a la radiación solar; riesgo de abuso psicológico y sexual, estrés, fatiga, trastornos psicósomáticos, baja autoestima, dificultades de socialización, comportamiento agresivo y antisocial, depresión, drogadicción, embarazo precoz y otros.
- 3- Labores de cuidado de personas y enfermos, que ponen en riesgo su salud, seguridad y moralidad.
- 4- Trabajos que impliquen traslados de dinero y de otros bienes.
- 5- Actividades que impliquen la exposición a polvos, humos, vapores y gases tóxicos, y al contacto con productos, sustancias u objetos de carácter tóxico, combustible, carburante, inflamable, radiactivo, infeccioso, irritante o corrosivo.
- 6- Trabajos con agroquímicos: manipulación, transporte, venta, aplicación y disposición de desechos.
- 7- Recolección de desechos y materiales reciclables.
- 8- Trabajos de fabricación, manipulación y venta de sustancias u objetos explosivos o pirotécnicos, que producen riesgo de muerte, quemaduras, amputaciones y otros traumatismos.
- 9- Trabajos insalubres.

- 10- Trabajos de explotación de minas, canteras, trabajos subterráneos y en excavaciones.
  - 11- Trabajos con exposición a temperaturas extremas. de frío y calor.
  - 12- Trabajos que requieran el uso de máquinas y herramientas manuales y mecánicas de naturaleza punzocortante, aplastante, atrapante y triturante.
  - 13- Trabajos en ambientes con exposición a ruidos y vibraciones constantes, que producen síndrome de vibraciones mano – brazo, y osteólisis del hueso semilunar.
  - 14- Trabajos en producción, repartición y venta exclusiva de bebidas alcohólicas y de tabaco.
  - 15- Trabajos que impliquen el traslado a otros países y el tránsito periódico de las fronteras nacionales.
  - 16- Trabajos que se desarrollan en terrenos en cuya topografía existan zanjas, hoyos o huecos, canales, cauces de agua naturales o artificiales, terraplenes y precipicios o tengan derrumbamientos o deslizamientos de tierra.
  - 17- Trabajo nocturno, comprendido éste entre las 19:00 horas y las 07:00 horas del día siguiente.
  - 18- Trabajos que se desarrollan con ganado mayor.
  - 19- Trabajos de modelaje con erotización de la imagen que acarrea peligros de hostigamiento psicológico, estimulación sexual temprana, y riesgo de abuso sexual.
  - 20- Trabajos que impliquen el transporte manual de cargas pesadas, incluyendo su levantamiento y colocación.
  - 21- Trabajos que se desarrollen en espacios confinados.
  - 22- El trabajo infantil doméstico y el criadazgo.
  - 23- Trabajos que generen daños a la salud por la postura ergonómica, el aislamiento y el apremio de tiempo.
  - 24- Trabajos bajo el agua y trabajos que se desarrollen en medio fluvial, que generan riesgo de muerte por ahogamiento, lesiones por posturas ergonómicas inadecuadas y exposición al abuso psicológico y sexual.
  - 25- Trabajos en alturas y especialmente aquellos que impliquen el uso de andamios, arnés, y líneas de vida.
  - 26- Trabajos con electricidad que impliquen el montaje, regulación y reparación de instalaciones eléctricas de alta tensión.
- Art. 3º.-** Los trabajos mencionados en el artículo anterior quedan prohibidos para los menores de diez y ocho (18) años.

**Art. 4º.-** Las autoridades competentes podrán autorizar el trabajo doméstico a partir de la edad de diez y seis (16) años, siempre que queden plenamente garantizadas la educación, salud, la seguridad y la moralidad de los

adolescentes, y que éstos hayan recibido instrucción o formación profesional adecuada y específica en la rama de actividad correspondiente.

**Art. 5º.-** Las autoridades competentes deberán identificar y sancionar a los responsables del incumplimiento de las disposiciones sobre la prohibición del trabajo infantil peligroso.

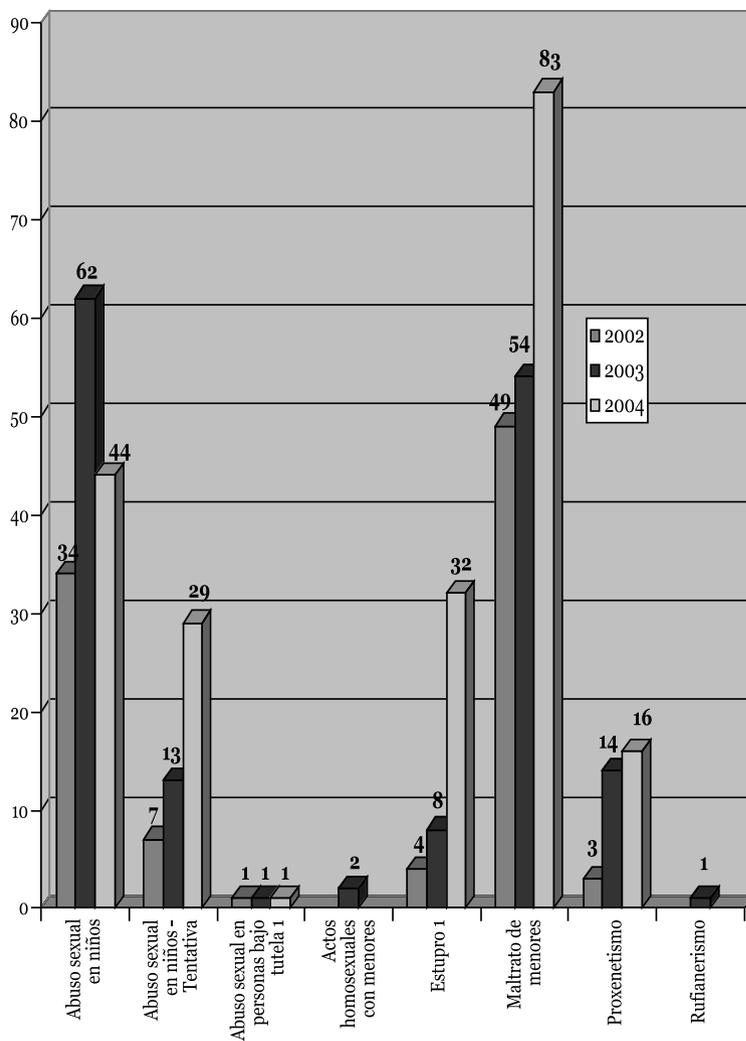
**Art. 6º.-** El presente Decreto será refrendado por el señor Ministro de Justicia y Trabajo.

**Art. 7º.-** Comuníquese ,publíquese y dése al Registro Oficial.

*Firmado:* DR. NICANOR DUARTE FRUTOS, Presidente de la República

*Firmado:* DR. JUAN DARÍO MONGES, Ministro de Justicia y Trabajo

### Anexo 3. HP contra menores por año. Período 2002-2004



**Fuente:** Ministerio Público. Mesa de Entrada de Ciudad del Este

**Elaboración:** Ministerio Público. Dirección de Política Criminal y Criminología. Dpto. de Estadística

# APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN ARGENTINA Y PARAGUAY



Oficina  
Internacional  
del Trabajo



COLECCIÓN **Buenas Prácticas  
y Lecciones Aprendidas** en  
prevención y erradicación de la  
explotación sexual comercial  
(ESC) de niñas, niños y  
adolescentes

Financiado por el Departamento de Trabajo  
de los Estados Unidos de Norteamérica

Dibujo realizado en el taller “Tenemos  
derecho a jugar” por niños, niñas y  
adolescentes del CEAPRA y de la Escuela  
354 de Ciudad del Este. Julio 2005