



Propuesta de Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay 2010-2019

Documento preliminar
Asunción, mayo de 2010

Con el apoyo de



Propuesta de Política Pública de Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay 2010-2019. Documento preliminar. Asunción, mayo de 2010.

Este documento fue elaborado por Teresa Martínez Acosta, del Centro de Estudios en Niñez y Juventud (Ceniju), y por Silvina Francezón y Luis Claudio Celma, de Global Infancia – de la Asociación Global, recuperando los aportes de todas las organizaciones e instituciones participantes en los diferentes procesos de la Consulta Nacional para la elaboración de la Política de Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay, realizada entre marzo y mayo de 2010.

Esta consulta forma parte de las iniciativas del Programa Conjunto “Oportunidades” entre el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), el Vice Ministerio de la Juventud (VMJ) y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). El Programa Conjunto es financiado por el Fondo Español para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG-F).

Las afirmaciones contenidas en este documento representan el proceso de consulta, diálogo y debates realizados en el marco de esta iniciativa y sus contenidos se encuentran legitimados por la rigurosidad del relevamiento de información, la aplicación de instrumentos de concordancia normativa y de estándares internacionales en la materia y la toma de decisiones en forma participativa.

SUMARIO

I. La trata de personas en el contexto nacional	5
1. Contextos facilitadores de la trata de personas	
1.1. Marco normativo insuficiente	
1.2. Rasgos relacionados a las diferencias de género	
1.3. Rasgos relacionados a la situación económica y social	
1.4. Rasgos relacionados a la migración	
1.5. Rasgos relacionados con prácticas interculturales	
1.6. Otras situaciones que generan condiciones de vulnerabilidad frente a la trata de personas	
2. Disposición institucional en Paraguay para la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas.	
2.1. Condiciones institucionales de trabajo	
2.2. Prevención de la trata de personas	
2.3. Atención integral a personas víctimas de trata.	
2.4. Investigación y persecución penal de la trata de personas	
2.5. Cooperación en materia de trata de personas	
II. Objetivos.....	25
1. Objetivo general	
2. Resultados esperados	
3. Visión de escenario	
III. Marcos jurídicos, institucionales y políticos.....	26
1. Marco legal	
1.1. La Constitución	
1.2. Tratados y convenios internacionales	
1.3. Leyes del ámbito nacional	
2. Marco institucional	
2.1. En el ámbito nacional	
2.2. En el ámbito departamental	
2.3. En el ámbito municipal	
2.4. Mecanismos de vigilancia en el ámbito internacional	

3. Marco de políticas públicas	
IV. Enfoques y principios rectores	46
1. Enfoques	
1.1. Enfoque de derechos	
1.2. Enfoque de género	
2. Principios rectores	
2.1. Responsabilidades del Estado	
2.2. La igualdad ante la ley y la no-discriminación	
2.3. La prevalencia de los derechos de las personas víctimas en el proceso	
2.4. La prioridad en la atención de niñas, niños y adolescentes	
2.5. La perspectiva de interculturalidad	
V. Dimensiones y ejes	56
1. Dimensiones	
1.1. Prevención	
1.2. Protección y atención integral a personas víctimas	
1.3. Investigación, persecución y sanción penal	
1.4. Cooperación local, nacional e internacional	
2. Ejes estratégicos	
2.1. Fortalecimiento institucional e inversión pública	
2.2. Adecuación normativa	
2.3. Monitoreo de la implementación de la política	
2.4. Participación ciudadana	
Anexo metodológico	64
1. Encuadre	
2. Fases de trabajo	
3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	
4. Población consultada	

I. LA TRATA DE PERSONAS EN EL CONTEXTO PARAGUAYO

La trata de personas, si bien es un fenómeno antiguo, en los últimos veinte años ha tomado notoriedad, debido a los avances tecnológicos y a su impacto en los medios de comunicación, sobre todo en Internet, donde se presentan desde ofertas de turismo sexual hasta personas ofrecidas como fuerza de trabajo barata para el servicio doméstico, para el comercio sexual y otros. La trata de personas es considerada uno de los negocios ilícitos más lucrativos después del tráfico de armas y drogas, en el ámbito del crimen organizado.

Es importante prestar suma atención a las finalidades y elementos presentes en el concepto de trata, para identificar tanto sus momentos como sus medios y fines. La multiplicidad de características, elementos y fines de la trata de personas hacen de ella un fenómeno complejo.

Por otra parte es un problema con profundas raíces sociales y económicas, también propiciado por una serie de factores facilitadores de índoles económica, social y cultural.

La trata constituye un fenómeno poco percibido socialmente y considerado como un problema de “otros” y de “pocos”. Es reciente en nuestro medio, el plantearse que situaciones referidas a delitos conexos -como explotación de la prostitución ajena, trabajo forzoso, tráfico de personas- también podrían configurar situaciones de trata de personas.

Las personas víctimas pueden provenir de diversos lugares, o encontrarse en situaciones diversas al momento de la captación. Se ha encontrado que los sectores y grupos más vulnerables son las mujeres de todas las edades, los niños y adolescentes, los miembros de pueblos indígenas y quienes viven situaciones de violencia, discriminación o pobreza extrema.

1. Contextos facilitadores de la trata de personas _____

1.1. Marco normativo insuficiente

Frente a esta situación es necesario reconocer que, si bien la trata de personas se encuentra constitucionalmente prohibida e internacionalmente definida, esta insuficientemente tipificada en el derecho penal interno. Todo lo cual genera dificultades para que la prevención, la atención integral y el combate a la trata se realicen en forma coordinada, efectiva y sostenida.

1.2. Rasgos relacionados a las diferencias de género

Indudablemente la desigualdad de género constituye uno de los factores que facilitan la trata de personas. Este fenómeno tiene sus raíces en las prácticas coloniales, la incidencia de la opresión y los conflictos en la historia, y los fundamentalismos. Fueron las mujeres quienes debieron asumir la responsabilidad del cuidado familiar, del mantenimiento del hogar y de la producción en pequeña escala que sostiene en parte el desarrollo económico. Sin embargo, esto no significó que se equipararan sus oportunidades de participación en la vida pública y en los espacios de toma de decisión, ni que contaran con las libertades para elegir sus modos y estilos de vida, prerrogativas de las que sí gozaban los varones. Todo lo cual contribuyó a que la condición de mujer se constituyera en un factor esencial de vulnerabilidad.

Aun cuando el movimiento de mujeres ha logrado avances en la modificación de estas condiciones y el reconocimiento de sus derechos, todavía siguen vigentes prácticas tradicionales perniciosas en los ámbitos privado y público que sostienen estas asimetrías. Esta situación se sigue reflejando en la desigualdad manifestada principalmente en la remuneración de mujeres y hombres, el desempleo y la ocupación preferencial en sectores de baja productividad.

A la vez, las representaciones sociales basadas en el género refuerzan un rol estereotipado de los varones y la concepción de un sistema binario de expresión de género. Esto puede incidir en la vulnerabilidad de los hombres y las personas transgénero frente a la trata de personas.

1.3. Rasgos relacionados a la situación económica y laboral

La pobreza en el Paraguay representa cerca del 40% del total de la población, en tanto el desempleo abierto que alcanza al 6% de la población económicamente activa (PEA), lo que sumado al 25% de la PEA en condiciones de subempleo, representa un 31% con problemas para mantenerse en el campo laboral (DGEEC, 2003, 2004, 2005 y 2007).

Todo ello, coloca a las personas en situación de potencial vulnerabilidad a la trata, sobre todo cuando convergen otras condiciones como la insuficiencia de servicios sociales básicos, el inadecuado acceso a información pertinente, la debilidad en las relaciones comunitarias y familiares, entre otras.

1.4. Rasgos relacionados a la migración

a. Migración internacional

La migración internacional de la población paraguaya ha aumentado en el último decenio, sobre todo la que se realiza a países como Argentina, España y Estados Unidos motivada por oportunidades de mejoras laborales. Esto se ve reflejado en el aumento de la recepción de remesas del extranjero, dado que el 12% de los hogares paraguayos

cuentan al menos con un familiar en el extranjero y en general dependen económicamente de sus envíos de dinero (DGEEC, 2008).

Esto a su vez ha generado un imaginario sobre los beneficios de la migración, especialmente en sectores de la sociedad con pocas perspectivas de desarrollo en el país, situación muchas veces aprovechada por los y las tratantes que estimulan una supuesta migración voluntaria y segura.

Investigaciones recientes indican que las personas que resultaron víctimas de trata internacional contaban con un proyecto migratorio, o sea deseaban salir del país para mejorar sus condiciones de vida, particularmente en relación a su campo laboral y de ingresos. Es decir, se trataba de una intención de realizar una migración voluntaria y segura, sin embargo no contaban con recursos propios para concretarla en forma independiente; situación que en todos esos casos fue aprovechada por las personas tratantes (Grupo Luna Nueva, 2005).

b. Migración interna permanente

Al mismo tiempo, no se pueden desconocer los movimientos de personas en el territorio nacional. Hasta 1970, fue muy importante en nuestro país la migración entre zonas rurales, porque era el campesinado que se movía de áreas de asentamiento tradicional a áreas de nueva colonización. Pero, como las tierras sin dueños se acabaron a fines de la década del '70, ese flujo casi desapareció.

Conforme a los datos estadísticos disponibles (encuestas integradas y permanentes), la migración entre zonas urbanas es la que más ha crecido en los últimos veinte años. Pero esta inferencia puede resultar engañosa, porque estos datos reflejan los cambios de domicilios dentro de un mismo conglomerado urbano, lo que mostraría más una inestabilidad habitacional de la población que una efectiva migración.

La migración de zonas rurales a zonas urbanas es un fenómeno propio de América latina, que empezó a darse con la industrialización de algunos países, situación que no se dio en Paraguay. A fines de los años '50, ciudades como Buenos Aires, San Pablo, Santiago de Chile, Quito y Lima ya contaban con más de dos millones de habitantes, mientras que 7 de cada 10 paraguayos y paraguayas vivían en zonas rurales. Sin embargo, el proceso migratorio en Paraguay llevó a que en 2002 la relación se invirtiera hasta llegar a que 6 de cada 10 vivían en zonas urbanas.

En Paraguay, como no hubo industrialización a la escala de los otros países, el proceso de urbanización fue muy tardío, se intensifica realmente a partir de la década del '70 y se refleja en el Censo de 1982. Este proceso de urbanización obedece a una concentración poblacional, más que a una planificación territorial, registrada en Asunción y Central, que juntas reúnen a cerca de 1 millón 800 mil personas, es decir, 1

de cada 3 habitantes del país. Pero, las ciudades no estaban preparadas para recibir un flujo de familias campesinas que, a pesar de contar con competencias para desempeñarse en actividades agrícolas, estaban muy poco entrenadas para enfrentar un ambiente urbano que les resultara hostil.

Este fenómeno, se intensifica tanto a fines de los '70 como a fines de los '90, muy ligado a procesos agrarios. Como no hay dónde dejar al grupo familiar, se produce en estas condiciones la migración conjunta, por lo que resulta permanente y forzada. Las consecuencias, con impacto sobre todo en niñas, niños y adolescentes, implican un proceso altamente violento de desarraigo. En no pocos casos también este proceso migratorio significa la destrucción del nicho de contención familiar.

c. Migraciones internas temporales y transfronterizas

Todavía como parte de las migraciones internas, se encuentran modalidades de migración voluntaria de carácter temporal, donde uno o más miembros de un grupo familiar se trasladan a otra localidad por un período de tiempo para realizar actividades económicas, generalmente la zafra, la cosecha, la tala de madera y, en menor medida, actividades en temporada veraniega.

Asimismo, las migraciones transfronterizas implican la movilidad de personas en un territorio social que se constituyen en ámbitos geográficos de Estados diferentes, pero para quienes la frontera internacional no representa más que parte de su cotidiano de trabajo, educación, consumo y recreación. En nuestro país particularmente se produce en la zona de la Triple Frontera, Salto del Guairá y las fronteras secas con el Brasil, particularmente Pedro Juan Caballero y Ponta Porá; así como en las fronteras con Argentina a través de los ríos Pilcomayo, Paraguay y Paraná, siendo los de mayor movimiento Puerto Elsa y Clorinda, Alberdi y Formosa, Ayolas e Ituzaingó, Encarnación y Posadas.

d. El criadazgo: una práctica de movilidad tradicional y perniciosa

Una nota aparte requiere la práctica del criadazgo, de larga data en Paraguay. Una criadita o un criadito son niñas y niños de familias de zonas rurales entregados a familias, por lo general de zonas urbanas, para que, a cambio de “ayudar” en las tareas domésticas puedan acceder a mejor educación, lo cual no siempre ocurren.

El criadazgo resulta entonces una cuestión que merece ser tratada muy detenidamente en relación al tema de movilidad humana y la trata, ya que se constituye en el desplazamiento de personas con objeto de servidumbre y trabajo forzado, que se constituyen en explotación laboral y puede derivar en explotación sexual. Muchas de las mujeres explotadas sexualmente –entre ellas muchas adolescentes- declararon haber sido antes criaditas (Petit, 2005).

Si bien en su momento esta práctica pudo ayudar a que se asegurara el acceso a la escuela mientras niñas y niños vivían en un entorno seguro y en contacto con sus familias de origen, hoy en día las condiciones actuales nos muestran que esta práctica termina vulnerando más derechos de los que puede garantizar e incluso atenta contra aquellos que quiere proteger, pues niñas y niños no siempre llegan a la escuela, muchas veces tienen bajo rendimiento académico por el cansancio, entre otras cuestiones.

1.5. Rasgos relacionados con prácticas interculturales

Históricamente las relaciones interculturales en el país tuvieron como signo la opresión de los pueblos indígenas por parte de la denominada comunidad nacional, particularmente de quienes cuentan con el poder socio económico y político para hacerlo, lo que al unirse a la expulsión de sus territorios y a la captación en ellos, se constituiría en trata con fines de explotación laboral.

En 2009, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, en su segunda visita al Paraguay, relevó nuevamente las condiciones similares a la esclavitud en que viven las personas de los pueblos indígenas que trabajan en las estancias del Chaco paraguayo y el riesgo a que son expuestas las niñas, adolescentes y jóvenes cuando sus comunidades son expulsadas de sus territorios ancestrales a causa del avance de la frontera agrícola y su instalación en los centros urbanos, donde están más vulnerables a la trata con fines de explotación sexual (Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, 2009).

Por otro lado, en la migración rural – urbana, el entorno de la ciudad no favorece las condiciones para la inclusión de las personas migrantes, particularmente de las mujeres adolescentes y jóvenes ni de las niñas y los niños. Esto se origina en la insuficiente atención a las diferencias culturales entre el campo y la ciudad, las que se expresan en el idioma, las costumbres, las pautas de crianza y convivencia, el uso diferenciado de las tecnologías de información, comunicación y transportes, entre otros. Todo ello puede llegar a producir exclusión, discriminación y aislamiento social, con lo cual aumenta las condiciones de vulnerabilidad frente a la trata.

1.6. Otras situaciones que generan condiciones de vulnerabilidad frente a la trata de personas

Junto con las inequidades interculturales, generacionales, de género y de situaciones socio económicas, hay otras situaciones que vuelven más vulnerables a la población en general y a diversos sectores en particular frente a la trata de personas:

- La violencia doméstica e intrafamiliar.
- La violencia estructural e institucional.
- El maltrato hacia las niñas, niños y adolescentes.

- El abuso sexual y la explotación sexual infantil.
- La explotación laboral de niñas, niños y adolescentes, particularmente en el trabajo doméstico y sobre todo en la modalidad de criaditas y criaditos.
- El trabajo forzoso de mujeres y hombres.
- La migración interna e internacional no asistida y sin recursos suficientes.
- El desempleo y el subempleo.
- Las bajas oportunidades y las escasas alternativas de educación, formación profesional y acceso al empleo.
- La expulsión de las comunidades indígenas y campesinas de las tierras para el cultivo intensivo.
- La falta de documentación de identidad civil.
- La baja coordinación interinstitucional en las respuestas frente a condiciones de amenaza, vulneración y violación de derechos, sobre todo de los derechos económicos, sociales y culturales.

2. Disposición institucional en Paraguay para la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas _____

En Paraguay, en concordancia con el marco jurídico de protección y combate a la trata de personas, se cuenta con instituciones responsables con unidades especializadas y se encuentran organizaciones de la sociedad civil que realizan acciones frente a la problemática.

La coordinación y articulación de las acciones se realiza a través de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay, creada en 2005.

En el proceso de elaboración de la Política Nacional de Combate a la Trata se han relevado acciones, logros y dificultades en los ámbitos de la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas, teniendo en consideración las experiencias de cooperación y los enfoques de género, diversidades y derechos humanos.

Se presentan los resultados más significativos de la consulta realizada conforme a los detalles del Anexo metodológico, con respuestas recibidas de 35 organizaciones e instituciones.

2.1. Condiciones institucionales de trabajo

De entre las organizaciones participantes, el 58% declaró que se encuentra en locales alquilados, el 21% en comodato y solo el 18% en local propio, mientras que una de las instituciones (3%) declaró no contar con local alguno.

Las instituciones dan cuenta entre las principales dificultades para el desempeño de sus funciones:

- la insuficiente disponibilidad de recursos humanos calificados e idóneos (39%);
- la escasez (o ausencia) de vehículos para el traslado durante las gestiones que deben realizar como parte de sus competencias (36%); y
- el bajo presupuesto asignado para el conjunto de tareas que forman parte de sus responsabilidades (30%).

Le siguen en importancia los recursos para la movilidad, el espacio físico disponible y el equipamiento para el desempeño de sus funciones (27%, cada una). La organización del trabajo (21%) y la disponibilidad de mobiliario (15%) se constituyen también en preocupaciones. En tanto, las acciones de seguimiento y evaluación de los casos atendidos (12%) y el registro y el monitoreo (6%) son preocupaciones todavía menores frente a las relativas a las condiciones de funcionamiento y trabajo.

2.2. Prevención de la trata de personas

a. Producción de conocimiento: investigaciones y relevamiento de datos

La producción nacional de conocimientos relativos a la trata de personas es realizada en mayor medida por las organizaciones de la sociedad civil con apoyo de la cooperación internacional y, algunas veces, en alianza con las instituciones públicas.

No se cuenta con información de investigaciones del ámbito académico universitario relativas a la temática de la trata de personas, por lo menos no se encuentran publicadas.

CUADRO 1. Investigaciones y estudios sobre la trata de personas en Paraguay

<i>Denominación</i>	<i>Entidades impulsoras</i>	<i>Estado</i>
Capítulos sobre trata de personas en el marco del Informe anual sobre derechos humanos en Paraguay	Codehupy	2004 a 2009. Publicadas en forma anual.
La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual.	Grupo Luna Nueva MRE OIM	2005. Publicado
La trata de personas en el Paraguay. Estudio de casos	Ídem	2005. Publicado
Manual de intervención en la trata de personas.	Ceniju SMPR Embajada de los Estados Unidos de América en Paraguay	2006. Publicado

(continúa en la página siguiente)

(viene de la página anterior)

<i>Denominación</i>	<i>Entidades impulsoras</i>	<i>Estado</i>
Compilación de normas jurídicas en materia de trata de personas en el Paraguay.	MRE OIM	2007. Publicado
Guía de buenas prácticas en relación a la asistencia jurídica mutua en materia de trata de personas entre los Estados Partes del Mercosur y Asociados.	MJT OIT Mercosur	2007. Publicado
Sistematización de la experiencia en Paraguay: Proyecto piloto regional “Prevención de la trata de personas y reforzamiento de conocimientos en salud sexual y reproductiva”.	Global Infancia Despacho de la Primera Dama de la Nación MEC BID OIM	2007. Publicado.
Relevamiento de datos de la trata de personas en Ciudad del Este	OIM	2008. Culminada.
Para llegar a tiempo. Relatos y aprendizajes en la prevención del trabajo forzoso asociado a la trata de adolescentes.	Global Infancia Save the Children Suecia	2008. Publicado.
Podemos proteger(nos). Posibilidades de articulación entre instituciones públicas y organizaciones comunitarias para responder efectivamente a la explotación de niñas, niños y adolescentes en Capiatá, Luque y Mariano Roque Alonso	Global Infancia Save the Children España Junta de Comunidades de Castilla La Mancha	2009. Publicado.
Relevamiento de datos sobre trata interna de niños, niñas y adolescentes.	Grupo Luna Nueva Unión Europea	2009. Culminada
Acompañar(nos) para llegar a tiempo. Relatos en los entramados de vidas. Experiencias de atención directa en la prevención de la explotación laboral y la trata de niñas, niños y adolescentes en el trabajo doméstico.	Global Infancia Save the Children España Junta de Comunidades de Castilla La Mancha	2010. Publicado.
Juventud rural y migración	Base IS	En proceso
<i>Ahata aju</i> , mujeres paraguayas en España	Base IS	En proceso
Nuevos patrones transfronterizos	Base IS	En proceso

Para comprender el alcance del fenómeno, a estas investigaciones deben sumarse los estudios relativos a la explotación sexual, las distintas formas de violencia, las migraciones y la explotación laboral, aunque no hacen directamente referencia a la trata de personas.

b. Difusión de la problemática de la trata de personas entre la población

En los tres años anteriores a la elaboración de la Política Nacional, se han realizado diversas campañas de difusión masiva de la problemática la de trata de personas, principalmente en relación con su modalidad internacional y en su mayoría con fines de explotación sexual.

Algunas de estas campañas son:

- **Campaña “No creas en cuentos de hadas”**, emprendida en 2006 por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) distribuyó afiches de sensibilización y difundió a través de la televisión un *spot* que brindaba información sobre el riesgo de la trata de personas con fines de explotación sexual.
- **Campaña conjunta de prevención de la trata** emprendida en articulación desde la Mesa interinstitucional, en 2007 y 2008, impulsada por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la SMPR, Global Infancia y Aministía Internacional – Paraguay, con apoyo de la Dirección General de Migraciones del Ministerio del Interior (DGM/MI), la Policía Nacional, la Secretaría Nacional de Turismo (Senatur) y la Municipalidad de Asunción. Durante los cuatro meses de temporada alta internacional se repartieron volantes y afiches orientadores con mensajes de prevención y datos de contacto urgente en los aeropuertos internacionales, las terminales de ómnibus, las agencias de turismo, los puestos de venta de pasajes de colectivos, los puestos migratorios de frontera y oficinas de Codeni. Además por televisión se volvió a difundir la campaña “No creas en cuentos de hadas” y se difundieron por radios comunitarias cuñas radiales producidas desde la SNNA.
- **Campaña No Hay Excusas**, es una iniciativa de alcance nacional sobre el trabajo infantil doméstico, la explotación sexual comercial infantil y la trata de personas, emprendida en 2007 por el Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo (OIT-IPEC) y ejecutada por la SNNA, el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), la Agencia Global de Noticias y *Kuña Róga*, esta última coordinó la implementación de la campaña “En Encarnación, tampoco hay excusas” en articulación con la municipalidad local.
- **Que no te engañen** fue un concurso de afiches realizado en 2007 entre adolescentes de escuelas de Caaguazú, Coronel Oviedo y Encarnación, con posterior impresión de mil ejemplares de las piezas seleccionadas y su distribución a través de la red de escuelas participantes que incluían localidades del departamento Central y de Asunción. Esta propuesta fue impulsada por Global Infancia, el Despacho de la Primera Dama de la Nación (DPD), el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

- **Campaña de Sensibilización de la Trata de Persona en la triple Frontera Argentina – Brasil – Paraguay** (OIM), se realizó en los tres idiomas más representativos de la región (castellano, guaraní y portugués), una zona vulnerable, de tránsito y destino de víctimas de trata y fue destinada tanto a víctimas con fines de explotación sexual como a usuarios de servicios sexuales de la zona. Se ha alcanzado a promover la movilización social en torno a la temática, identificarla como problemática y reconocer la importancia de la asistencia a las víctimas. Se dispone actualmente de una línea telefónica de seguimiento y de folletos informativos suficientes para continuar difundiendo.
- **Campaña “Por una vida digna: No más Trata de Personas”** (Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Asunción), como parte de la Campaña 16 días de activismo por la no violencia hacia las mujeres 2009. Se realizó en el barrio San Cayetano, del Bañado Sur, a través de una radio comunitaria, destinada a los pobladores y las pobladoras de una zona vulnerable a la captación de víctimas de trata para todos los fines. Contó con participación del grupo 1000 solidarios, mujeres emprendedoras de la zona y docentes de varios colegios y escuelas del barrio. Como consecuencia de la campaña, fue solicitada su realización en otros sectores del Bañado y en otros barrios de la ciudad. La radio continúa ofreciendo el espacio para informar y sensibilizar sobre la temática y la comunidad se ha manifestado como sensibilizada y con conocimientos acerca de la prevención de la trata.
- **¡Alto a la trata!** Una campaña de sensibilización emprendida en diciembre de 2009 en el marco de la festividad de Caacupé, impulsada por la Comisión de Prevención y Difusión de la Mesa Interinstitucional, distribuyéndose entre los peregrinos y las peregrinas piezas comunicacionales relativas a la prevención de la trata, con que contaban las diferentes instituciones y organizaciones involucradas.
- **Para llegar a tiempo.** Campaña de sensibilización sobre trata y explotación laboral realizada en 2009 a través de doce radios comunitarias de Capiatá, Luque y Mariano Roque Alonso, impulsada desde una iniciativa conjunta entre Global Infancia, *Save the Children* España y la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.
- **El Portal de Asunción** (Municipalidad de Asunción) incluye información y difusión a través de la página web municipal, sobre todo en los espacios de la Dirección de Políticas de Género. Está destinado a quienes visitan la página oficial de la municipalidad (sean o no asuncenas y asuncenos), aparte de los mensajes propios relativos a la problemática, incluye información sobre

actividades desarrolladas en otros contextos como la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) en la materia.

c. Sensibilización sobre la problemática de la trata de personas

Entre las actividades declaradas por las organizaciones e instituciones, la mayor parte de ellas se realiza en zonas vulnerables a la captación de personas víctimas de trata, en tanto, algunas también incluyen zonas de tránsito y de destino. Aun cuando en general hacen referencia a la trata con todo tipo de fines, las focalizaciones se dan mayormente en la explotación sexual y la explotación laboral (incluido el criadazgo), mas no en la extracción de órganos.

Al abordar en sus sensibilizaciones a los usuarios y las usuarias de servicios vinculados a la trata de personas se incluyen mayormente a los de servicios sexuales y, en menor medida, a las familias encargadas de criaditos y criaditas y a clientes de bienes producidos con trabajo esclavo. Sin embargo, no hay acciones en materia de compra de órganos y tejidos humanos.

Entre las actividades relevadas se encuentran:

- En 2007, se pusieron en escena tres versiones distintas de la obra **La prisión de los ángeles**, con elencos de estudiantes adolescentes de escuelas de Asunción y Luque, realizadas en las mismas sedes institucionales así como en centros comunitarios y educativos de Asunción, Caaguazú, Coronel Oviedo y Encarnación. Esta puesta en escena se realizó como parte del proyecto piloto regional impulsado por el DPD, MEC, Global Infancia, BID y OIM.
- **La historia de Lita** y **La historia de los tres amigos** son historietas que propiciaron con sus guías didácticas el abordaje de la temática entre niñas, niños y adolescentes de escuelas de Asunción, Caaguazú, Central e Itapúa y de sus docentes, padres y madres. Las mismas fueron desarrolladas y se publicaron diez mil ejemplares en el marco del proyecto piloto regional referido en 2007 y se reimprimieron en 2009 con apoyo de *Save the Children* y la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para su uso en centros educativos y comunitarios de Central. Se ha relevado que la modalidad de las historietas resulta efectiva por el carácter lúdico y atractivo que plantea y el recurso a una propuesta visual agradable.
- En las capacitaciones sobre **Realidad nacional** destinadas sobre todo a jóvenes de zonas rurales, Base IS incluye la trata como una problemática sensible y de actualidad.
- En las actividades de **Malos tratos. Explotación y abusos** emprendidas por Codeni de Coronel Oviedo, con padres de familia y docentes de dos barrios de la ciudad, se trabaja también la problemática de la trata como una de las formas de explotación. En ellos, se ha relevado el interés de la población en la temática, se

ha mejorado la atención y el cuidado frente a ofertas de trabajo en otras ciudades y países y se han referido casos a la Codeni.

- En las actividades del programa de **Prevención y sensibilización sobre la Trata de personas en la Triple frontera**, emprendida por OIM, se ha trabajado en las tres ciudades de referencia de la zona, a través de las redes locales y la red trinacional de combate a la trata para luego elaborar la segunda fase del proyecto (atención directa). Se ha alcanzado a fortalecer la coordinación entre las instituciones públicas y las organizaciones sociales, a elaborar la segunda fase del proyecto y a contar con profesionales capacitados y comprometidos en el trabajo coordinado frente a la trata de personas.
- La Dirección de Políticas de Género ha emprendido la Campaña **‘Por una vida digna: No más Trata de personas’**, que realizó actividades de sensibilización a través de folletería, teatro callejero y talleres en colegios, escuelas y centros de atención familiar en el centro de la ciudad, en barrios del Bañado y en algunos barrios periféricos, así como en la Terminal de Ómnibus de la ciudad, todas zonas vulnerables, de tránsito y destino de las víctimas de trata con todos los fines. Se encontró entonces una respuesta positiva e interesada de quienes viajaban (en la Terminal y en los colectivos del transporte urbano), entre quienes pudieron ver la obra de teatro y entre los colegios que no participaron y manifestaron interés en ser incluidos.
- La **Campaña de sensibilización contra la Trata de personas** emprendida por la Senatur en Asunción, Encarnación y Ciudad del Este, zonas vulnerables, de tránsito y destino de víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral, estuvo destinada a jóvenes que pudieran desplazarse en estas zonas fronterizas y se realizó a través de la distribución de volantes informativos en las sedes de la Senatur y organizaciones asociadas.
- En 2009, **Depende de vos**, es una obra de creación colectiva impulsada por el grupo Cachibaches, del comité municipal de niños, niñas y adolescentes de Fernando de la Mora, presentada en el marco del 31^{er} Festival de Teatro Juvenil. Además, se presentó en el Festival Primavera con Derechos, de Itá, y en el 1^{er} Festival de Teatro Juvenil de Fernando de la Mora y se está incluyendo en un documental relativo a la promoción de derechos y prevención de trata. El proceso del comité es acompañado por Global Infancia. El desarrollo del documental fue apoyado en una alianza con *Save the Children* España y la Comunidad de Cataluña.
- En 2009, se llevó adelante una propuesta lúdica y artística con niñas, niños y adolescentes de escuelas de Capiatá, Luque y Mariano Roque Alonso. Gracias a una guía metodológica para docentes y la provisión de afiches con un marco referencial y un espacio amplio para la libre expresión, los y las participantes elaboraron y plasmaron sus mensajes acerca de las alertas frente a la trata de

personas y los distribuyeron en sus mismas comunidades. Esta actividad formó parte de la iniciativa conjunta entre Global Infancia, *Save the Children* España y la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

- **Basta de cuentos** es una iniciativa de un grupo de teatro con apoyo del Centro Cultural de España Juan de Salazar, en que se presenta la temática de la explotación laboral y la trata.

d. Capacitación sobre trata de personas

La OIM ha emprendido acciones de capacitación con instituciones públicas y organizaciones sociales de Ciudad del Este, *Foz do Iguacu* y Puerto Iguazú, responsables de la prevención, detección de casos e investigación de datos sobre la trata de personas. En estas capacitaciones, la OIM confirmó la ausencia de respuestas efectivas y las dificultades en la recopilación y uso de datos relativos a la problemática, pero también se alcanzó a la conformación de una red de trabajo para hacerle frente. También ha emprendido capacitaciones a Fiscales y jueces de la capital y otras regiones del país, para promover el conocimiento y la aplicación del nuevo marco normativo de la trata de personas en el Paraguay.

Asimismo la OIT ha emprendido acciones de capacitación a jueces y juezas, fiscales y fiscalas, defensores y defensoras públicas, en el ámbito de la academia para identificar las posibles vinculaciones entre el trabajo infantil doméstico y la trata de personas diferenciando los casos concretos en que se reúnen todos los elementos constitutivos de la trata de personas.

Global Infancia ha emprendido acciones de actualización y de formación de formadores y formadoras pares entre docentes y personal técnico del MEC, personal de justicia (juzgados, fiscalías, juzgados de paz, defensorías públicas), consejeras y consejeros de Codeni, agentes de policía y organizaciones de niños, niñas y adolescentes. Estas experiencias alcanzaron el desarrollo de capacidades institucionales de respuesta frente a la trata de personas y se orientaron a la ampliación de la propuesta desde las personas participantes hacia sus colegas. Se realizaron capacitaciones además con miembros de asociaciones cooperadoras escolares y de comisiones vecinales, periodistas, agentes comunitarios y personal técnico de salud. Estas iniciativas se realizaron entre 2006 y 2007 en Asunción y los departamentos de Caaguazú, Central e Itapúa, con apoyos sucesivos de *Save the Children* Suecia, la OIM, el BID, la DPD, *Save the Children* España y la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y en alianza con las instituciones destinatarias.

e. Prevención, detección y alerta temprana

En el ámbito de la prevención, detección y alerta temprana de la trata de personas:

- Una sola institución declaró realizar trabajos en el ámbito de la migración voluntaria y segura, la Gobernación del Departamento del Amambay, favoreciendo procedimientos de migración segura y orientando a migrantes internos y a inmigrantes internacionales.
- Una de las organizaciones, Global Infancia, desarrolló un conjunto de señales de alerta para la prevención en interacción con sectores de la educación formal y no formal, la salud pública, la seguridad, la justicia y la protección. Estas señales de alerta se basaron en las directrices internacionales sobre derechos humanos y trata de personas de las Naciones Unidas.
- Cinco instituciones declararon trabajar en promoción del trabajo decente (municipalidades de Asunción, Ciudad del Este y Loma Plata, OIM y la Gobernación del Amambay), mayormente en la orientación y formación profesional con adolescentes y con mujeres adultas o con otros grupos y en el registro y la supervisión del trabajo adolescente. En menor medida trabajan en la promoción de la organización de trabajadoras y trabajadores del sector agrícola y de los pueblos indígenas, en la generación de microemprendimientos con mujeres de escasos recursos y la disponibilidad de una base de datos actualizada sobre instituciones que ofrecen capacitaciones gratuitas.
- Ninguna institución declaró trabajar en la reducción de la demanda de los bienes y servicios asociados a la trata de personas.

2.3. Atención integral a personas víctimas de trata

a. Atención primaria

La SMPR y la SNNA cuentan con sendas unidades de atención a víctimas de trata, en tanto la primera dispone de un centro de referencia y albergue, el mismo es compartido con la SNNA. La SMPR realiza la contención y la atención primaria en la medida que las limitaciones presupuestarias le permiten hacerlo.

Además, el Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público, en Asunción; la asociación Ceapra y la OIM, en Ciudad del Este; Codeni de Encarnación y Global Infancia declararon realizar acciones de atención directa. Dos de ellas disponen de un directorio que incluye los establecimientos de salud y educación, las unidades de justicia y seguridad, mas no así en ambas datos del registro civil, los centros de acogida y otros.

Para asegurar la intimidad y la confidencialidad en la atención primaria, declaran que involucran a la menor cantidad posible de personas en el abordaje, evitándose la publicación del caso; además, se comunica a la persona involucrada el carácter confidencial de los datos que provea. En tanto, una dificultad para esta acción es la rotación de funcionarios y funcionarias en las instituciones públicas.

Entre las dificultades para interactuar con los lugares de destino internacional se refieren la inadecuada reciprocidad desde el Estado paraguayo para una rápida intervención con las víctimas y las descoordinaciones entre los organismos públicos nacionales y los de los países de destino. Entre los logros, se ven la rápida intervención de los organismos del exterior, el contacto directo que se establece entre esos organismos y quienes puedan brindar información en el país de origen y la ayuda económica para la víctima.

Entre las dificultades para interactuar en el ámbito nacional con las instituciones públicas en atención primaria se han encontrado el desinterés de algunos funcionarios en dar celeridad a la atención y la confusión en las rutas de intervención entre las instituciones públicas, en tanto con las organizaciones sociales, se plantea la escasa asignación de fondos a las acciones de atención primaria.

Entre los logros en el ámbito nacional en atención primaria, se refiere la inclusión de los establecimientos de salud para la intervención en situaciones de crisis, la comunicación fluida y coordinada entre algunas instituciones públicas y el esfuerzo de las organizaciones sociales para la atención directa de víctimas.

Entre las estrategias de atención directa:

- Declararon indagar con las víctimas acerca de sus relaciones familiares y comunitarias, lo que posibilita que con los mismos datos proveídos por ellas se les ayude a decidir si vuelven a sus comunidades de origen o permanecen en un centro de acogida hasta tanto reorganizan su proyecto de vida; sin embargo, algunas víctimas prefieren evitar el contacto con sus familias y comunidades de origen.
- Entre los riesgos sociales que indagan para la atención directa, se encuentran la disponibilidad de documentación completa, las vinculaciones familiares, las condiciones de salud, la pertenencia a una minoría y el acceso a condiciones de trabajo. Estas indagaciones llevan a afirmar que en su mayoría no cuentan con documentos, provienen de situaciones de extrema pobreza, baja escolaridad y estado de salud deteriorada.
- En la atención a grupos específicos, generalmente más vulnerables a la trata, las instituciones han encontrado que:
 - Entre las mujeres víctimas de trata es muy importante demostrar el interés hacia ellas y generar confianza y honestidad para con ellas, en tanto, resultan como obstáculos para la atención la vergüenza reforzada culturalmente frente a las cuestiones de orden sexual y las dificultades de compromiso de otras personas de su entorno para alcanzar a modificar la situación.

- Entre las niñas y los niños víctimas de trata resulta clave generar empatía con ellos y ellas y que perciban efectivamente que son aceptadas y aceptados como son, en tanto, el miedo y el aislamiento social extremos se vuelven obstáculos para una atención directa e integral.
- Entre los y las adolescentes víctimas de trata se encuentra como obstáculos para la atención directa la alta sensibilidad frente a la dimensión sexual de su experiencia de vida, las actitudes de rebeldía y de miedo.
- Entre las personas de los pueblos indígenas víctimas de trata se encuentra a la necesaria empatía como un facilitador de la atención y a las diferencias de idiomas como un obstáculo a abordar.
- Entre las personas con discapacidad víctimas de trata se encuentra como facilitadores el buen trato y la generación de confianza y como dificultad el tipo de discapacidad ante el cual los funcionarios pueden no estar preparados a responder.
- Entre las personas travestis víctimas de trata se encuentra como facilitador el buen trato y la empatía y como dificultad a abordar la discriminación que sufren por su condición y elección.

b. Atención secundaria a víctimas de trata de personas

Cuatro de las instituciones y organizaciones respondieron que realizan atención secundaria a víctimas de trata de personas: el Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público, en Asunción; la asociación Ceapra, la OIM y la municipalidad, en Ciudad del Este.

- Dos de ellas cuentan con relevamiento de servicios de atención secundaria disponibles, sobre todo casas de acogida, establecimientos de salud, centros de formación profesional, centros con asistencia familiar y centros de apoyo psicosocial.
- Tres de ellas cuentan con acceso a centros de acogida para víctimas de violencia familiar, abiertos particularmente a víctimas de trata con fines de explotación sexual. Encuentran como logros que existan estos lugares, que hayan podido incluir en ellos a niñas, niños y adolescentes y la cooperación con ONG para conseguir y sostener el centro; en tanto, perciben como dificultades la insuficiencia del presupuesto asignado (particularmente para los insumos y el alquiler) y las condiciones de seguridad.
- Ninguna de las organizaciones declara contar con un mapeo de ofertas y oportunidades laborales en sus zonas de influencia.

- Dos de ellas declaran brindar apoyo para la reconfiguración del proyecto de vida de las personas víctimas de trata, particularmente en materia de asistencia psicológica, capacitación laboral, financiamiento de emprendimientos productivos y subsidios para el traslado hasta sus comunidades de origen.
- En cuanto a la confidencialidad de las acciones y el respeto a la intimidad, las instituciones reconocen que existen normativas al respecto, pero que todo depende de las capacidades de cada funcionario y funcionaria interviniente.
- A fin de asegurar el seguimiento, tres de ellas registran datos relativos a su situación, condiciones de contacto y relaciones más próximas, una de ellas cuenta con base de datos informatizada.
- En cuanto a la reparación económica para las víctimas, se depende de programas específicos (sean de los organismos internacionales, sean de las instituciones públicas de los países de destino que hayan intervenido).
- La restitución de las condiciones para el goce de los derechos es planteado a través de la provisión de asistencia médica, psico-social y jurídica y la formación profesional con apoyo para emprendimientos laborales, en función de los intereses y aptitudes de cada víctima, todas articuladas por el fortalecimiento de la autoestima. Asimismo, se incluyen el apoyo para los testimonios en los procesos penales y el monitoreo de la continuidad de las mejoras logradas.
- Los logros relevados en materia de atención secundaria son: la conformación de las mesas de combate a la trata (nacional y departamentales), la articulación local para la atención a víctimas de trata en la Triple frontera, la disponibilidad de instancias de atención secundaria en algunas capitales departamentales, la disponibilidad de profesionales sensibilizados, capacitados y comprometidos en los ámbitos de atención directa e investigación penal.
- Las dificultades relevadas en materia de atención secundaria son: la escasa asignación de recursos para la inversión social en las políticas públicas, la ausencia de datos cualitativos y cuantitativos confiables y válidos sobre la problemática de la trata de personas, la descoordinaciones entre los planes nacionales, departamentales y locales para la atención a víctimas, lo que genera “lagunas” (vacíos) en la tarea y en las condiciones de vida de las víctimas; el insuficiente apoyo a las Codeni y otras instancias locales para la atención secundaria.

2.3. Investigación y persecución penal de la trata de personas

Catorce de las instituciones encuestadas declararon participar en la investigación y la persecución penal de la trata de personas. Entre los aspectos relevantes se encuentran que:

- Para evitar la revictimización en sede policial, fiscal o judicial, las instituciones declaran que no cuentan con procedimientos establecidos que lo aseguren pero disponen de prácticas aprendidas en conjunto con otras instituciones (como la SNNA y la SMPR) que les permiten proteger a las personas de la revictimización, entre ellas:
 - Evitar la realización de entrevistas en reiteradas ocasiones y derivar a profesionales de la psicología cuando estén disponibles,
 - Durante las entrevistas que se realicen prestar especial atención a la edad de las víctimas, generar confianza y seguridad y reducir al mínimo las preguntas sobre los detalles de los hechos y cualquier actitud indagatoria.
 - Evitar la exposición a los medios de comunicación.
- En cuanto a los procedimientos específicos para el trabajo de investigación penal con víctimas, las instituciones respondieron en función de las opciones establecidas en el cuestionario (niñas, niños y adolescentes; mujeres adultas; pueblos indígenas) y no identificaron otros grupos o sectores que requirieran de estos procedimientos específicos.
 - En los procedimientos específicos con niñas, niños y adolescentes víctimas de trata se plantearon mayormente las entrevistas con profesionales capacitados, el contacto con las Codeni de las diferentes localidades y el trabajo conjunto con las defensorías públicas de niñez y adolescencia, los juzgados y la SNNA, particularmente para asegurar la acogida, el cuidado y la protección.
 - Sobre los procedimientos específicos para la investigación penal con mujeres adultas víctimas de trata se hizo especial hincapié en la protección con guardias del mismo sexo; la intervención de la SMPR que pueda asegurar la acogida, el acompañamiento psicológico y médico; el apoyo de la defensa pública para el procedimiento judicial; y el cuidado en las entrevistas para el relevamiento de los hechos.
 - Sobre los procedimientos específicos para el trabajo con personas de los pueblos indígenas víctimas de trata, dos de las instituciones declararon no contar con ellos, en tanto entre las otras primaron la búsqueda de asesoramiento con miembros de referencia de las comunidades afectadas y el trabajo directo con sus líderes; el contacto con las instancias responsables de la temática en cada institución (Dirección de Derechos Étnicos del Ministerio Público, el INDI y las dependencias que atienden las cuestiones indígenas en las gobernaciones) y el seguimiento de los procedimientos judiciales específicos para casos que involucran a miembros de comunidades indígenas.

- En cuanto a la coordinación entre la investigación penal y la atención directa a las víctimas de trata, las instituciones nombraron principalmente normativas y procedimientos establecidos, particularmente concentradas en que la primera no debe impedir ni dificultar la segunda y que lo más importante es garantizar los derechos de las víctimas en su conjunto. Solo en dos casos hicieron referencia a las instituciones entre las cuales articulan para coordinar estas dos acciones complementarias.
- Entre los logros en el ámbito de la investigación y persecución penal de la trata de personas, las instituciones refieren la relación de coordinación entre las instituciones con presencia local (policía, Codeni y fiscalías), los convenios marcos de cooperación que posibilitan mejorar la coordinación interinstitucional, el aumento en la celeridad y la efectividad de la gestión, la articulación regional en torno a la temática y el trabajo en equipos interinstitucionales.
- Entre las dificultades en el ámbito de la investigación y la persecución penal de la trata de personas, todavía se mantienen como obstáculos la burocracia en los trámites, las descoordinaciones, la distancia geográfica entre los lugares en donde son investigados los hechos y aquellos donde se toman decisiones (generalmente Asunción), los cambios constantes de funcionarias y funcionarios de referencia en las instituciones, la insuficiencia de medios adecuados para el trabajo (personas idóneas, insumos, suministros, materiales, movilidad), el bajo compromiso de algunas instituciones o de sus referentes en los procesos de articulación (ausencias reiteradas en espacios de coordinación), el desconocimiento de las competencias institucionales por parte de la población e incluso de algunos agentes de instituciones públicas; las insuficientes acciones de seguimiento de los casos (particularmente, cuando son interinstitucionales).

2.5. Cooperación en materia de trata de personas

El 27% instituciones manifestaron trabajar en el ámbito de la cooperación internacional en materia de trata de personas.

Dos tercios de ellas (66%), lo hacen en el intercambio de experiencias y prácticas, el 55% cuenta con acuerdos de cooperación técnica y el 44% en investigación y producción de conocimiento. Un tercio (33%) trabaja en estadísticas y dispone de acuerdos de cooperación financiera, mientras que el 22% dispone de acuerdos de cooperación jurídica y trabaja en atención a víctimas de trata.

Entre las nueve instituciones que declararon trabajar en cooperación para la trata de personas, dos tercios (66%) declararon hacerlo en investigación y producción de conocimientos, el 44% declaró cooperar en atención a personas víctimas, en tanto con un tercio (33%) se encuentran el intercambio de experiencias y prácticas y los acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica. Mientras que los acuerdos de cooperación

financiera y jurídica y las estadísticas forman parte del 22% cada una de las acciones de cooperación nacional que se reconocen.

II. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL

1. Objetivo general _____

Coordinar las acciones del Estado paraguayo en articulación con los otros Estados y en colaboración con las organizaciones sociales y los organismos internacionales en la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas a los fines de erradicarla progresivamente en el Paraguay.

2. Resultados esperados _____

- 2.1. Las instituciones del Estado intervienen, cooperan y coordinan con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y otros Estados en los ámbitos locales, nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la trata de personas con enfoque de derechos humanos y de género.
- 2.2. Las acciones de prevención de la trata de personas incluyen con enfoque de derechos humanos y de género la producción de conocimiento suficiente, la sensibilización social estratégica, la remoción de las condiciones que generan vulnerabilidades y la reducción de la demanda.
- 2.3. La atención y la protección de las personas víctimas se realiza en forma integral y sostenida en base a los principios de los derechos humanos, de la igualdad de género y la interculturalidad.
- 2.4. La investigación, persecución y sanción están ajustadas a una normativa armonizada y a procedimientos respetuosos del enfoque de derechos humanos, género, relaciones intergeneracionales y perspectiva de interculturalidad y se encuentran centradas en la prevalencia de las personas víctimas.

3. Visión de escenario _____

Las instituciones del Estado intervienen y coordinan con organizaciones de la sociedad civil, instituciones de otros Estados y organismos internacionales para prevenir, investigar y sancionar la trata de personas; atender y proteger integralmente a las personas víctimas y cooperar en los ámbitos nacional e internacional en la erradicación progresiva de la trata de personas en la República del Paraguay.

III. MARCOS JURÍDICOS, INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS

1. Marco legal _____

La legislación vigente desarrolla los mecanismos de protección y exigibilidad que tenemos disponibles ante las diferentes condiciones y situaciones en que nuestros derechos humanos pueden ser vulnerados. Conforme a la organicidad del ordenamiento jurídico paraguayo, la Constitución es la ley suprema, luego le siguen en orden de prelación los tratados internacionales y finalmente las leyes nacionales.

1.1. La Constitución

La Constitución de nuestro país prohíbe expresamente la trata de personas y la esclavitud (art. 10), reconoce los derechos fundamentales de trabajar en condiciones de igualdad y de recibir protección en el trabajo, especialmente en el caso de las personas con discapacidad de ambos sexos, de las mujeres en cualquier condición, sobre todo en el período de embarazo y post parto y de todas las personas durante la adolescencia (arts. 86, 87 y 95 a 103).

Están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas.

La ley podrá establecer cargas sociales en favor del Estado (art. 10).

Asimismo, el Estado asume la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos de las personas durante la niñez, la adolescencia, la juventud y la tercera edad (arts. 53, 54 y 57).

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación.

Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente (art. 54).

A la vez, reconoce su tarea de promover las condiciones de igualdad en todas las esferas en relación con el ejercicio de todos los derechos por parte de las mujeres, de las personas con discapacidad y de los pueblos indígenas (arts. 62 a 67).

1.2. Tratados y convenios internacionales

En el ámbito internacional, Paraguay ha ratificado un conjunto de instrumentos jurídicos en los que se compromete a respetar y proteger los derechos y a establecer medidas de derecho interno que los hagan efectivos, como por ejemplo en la

Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (CADH, ley 1/89, arts. 1 y 2).

Asimismo, se reconocen los derechos de carácter civil y político y los económicos, sociales y culturales, a través del Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP, ley 4/92) y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (Pidesc, ley 5/92), comprometiéndose a garantizarlos y a realizar acciones positivas para su cumplimiento.

Se ha comprometido a erradicar -en las esferas públicas y privadas- toda forma de discriminación racial y de discriminación contra la mujer, a través de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por su sigla en inglés, ley 1215/86) y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR, ley 2128/03). Entre las formas de discriminación descritas en la Cedaw y la CEDR se encuentra la exposición a la esclavitud y a toda forma análoga.

En especial, el Estado paraguayo ha asumido la responsabilidad de prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus formas (Convención interamericana para prevenir y sancionar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*). Entre estas formas de violencia se encuentran la política y la estructural.

[Se entenderá que la] violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar; y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

(Convención de *Belém do Pará*, art. 2)

Asimismo, el Estado paraguayo ha reconocido los derechos de niños, niñas y adolescentes y las responsabilidades que le corresponden para asegurar su cumplimiento, mediante la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, ley 57/90) y del Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y el uso de niños y niñas en pornografía (OPSC, por su sigla en inglés, ley 2134/03).

Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

(CDN, art. 35)

Por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución; [...]

Todo Estado Parte adoptará medidas para que, como mínimo, los actos y actividades que a continuación se enumeran queden íntegramente comprendidos en su legislación penal, tanto si se han cometido dentro como fuera de sus fronteras, o si se han perpetrado individual o colectivamente:

En relación con la venta de niños [...]:

- i) Ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de:
 - a. Explotación sexual del niño;
 - b. Transferencia con fines de lucro de órganos del niño;
 - c. Trabajo forzoso del niño;
- ii) Inducir indebidamente, en calidad de intermediario, a alguien a que preste su consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en materia de adopción. [...]

(Protocolo facultativo a la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y su utilización en pornografía, art. 2 y 3)

Además, el Estado paraguayo ha ratificado la Convención para la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM, ley 3452/08) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, ley 3540/08).

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el país ha ratificado el Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso (C29, ley 1930/67), el Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (C182, ley 1657/01) y el Convenio N° 105 sobre la abolición de trabajo forzoso (C105, ley 1331/64). En todas ellas, la protección contra la trata de personas se encuentra contemplada.

La expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente (C29, art. 2).

Finalmente, en el ámbito internacional, ha cobrado relevancia el Protocolo adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen organizado transnacional para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo (ley 2396/04).

- a) por Trata de Personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida, o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la

fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otro, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o extracción de órganos.

- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado anterior del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de niños con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios mencionados en el apartado a; y
- d) Por niño se entenderá toda persona menor de 18 años.

(Protocolo de Palermo, art. 3)

Este se constituye en el instrumento internacional más específico para el abordaje de la trata de personas, junto con el C29 y el OPSC.

1.3. Leyes del ámbito nacional

En el ámbito nacional, las condiciones para la configuración de la trata como hecho punible todavía difieren de la definición internacional ya ratificada. Así, el Código Penal (CP, ley 1160/97) se limitaba a tipificar la trata como un fenómeno de carácter internacional y solo destinado a la explotación sexual. Con su modificación (ley 3440/08) se incluyeron las formas de explotación laboral y personal y las destinadas a la extracción de órganos y tejidos humanos; pero se sigue considerando como trata solo cuando el hecho es internacional. En tanto, este delito se encuentra tipificado todavía en el capítulo sobre los delitos contra la autonomía sexual. El Código Procesal Penal (CPP, ley 1286/98) establece las garantías judiciales planteadas como derechos en la Constitución.

Por su parte, adquieren relevancia especial la Ley de migraciones (ley 978/96) y el Código laboral (ley 213/93) como referencias de los estándares ajustados a derecho para considerar la entrada y salida del país y las condiciones de trabajo decente, respectivamente. Sin embargo, todavía el Código laboral establece discriminaciones en el goce de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras del servicio doméstico por debajo de las garantías para los trabajadores y las trabajadoras de otros sectores de la economía, lo que afecta directamente a sectores y grupos de población generalmente vulnerabilizada que son quienes ejercen mayormente estos trabajos (particularmente, las mujeres y los y las migrantes del campo a la ciudad).

En tanto, la Ley General de Educación (LGE, ley 1264/98) aparte de reconocer los derechos de sus actores, en especial de alumnos y alumnas, establece la importancia de la educación en derechos humanos, complementada con los derechos consagrados para niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo a través del Código de la niñez y la adolescencia (CNA, ley 1680/01). El mismo CNA protege al adolescente y la adolescente trabajadora por cuenta propia, por cuenta ajena y en servicio doméstico. El decreto 3451/05 por su parte, establece la lista de las peores formas de trabajo infantil, entre las que se incluyen el criadazgo y todas las formas de explotación laboral y sexual.

Finalmente, las leyes orgánicas del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Policía Nacional establecen la estructura de estas instituciones y delimitan sus funciones y atribuciones conforme a lo establecido en la Constitución. Las respectivas leyes orgánicas de las instituciones delimitan las competencias y atribuciones que agentes judiciales, fiscales y policiales deben considerar en la intervención de situaciones de trata de personas.

2. Marco institucional

2.1. En el ámbito nacional

En el ámbito nacional, la prevención y el combate a la trata de personas es una responsabilidad distribuida entre los tres poderes y con los órganos de vigilancia, que cuenta con espacios de coordinación y articulación.

a. Instituciones

El **Poder Ejecutivo** asume estas responsabilidades a través de los ministerios y secretarías responsables de la gestión vinculada a temáticas, sectores y grupos poblacionales sensibles a la trata de persona:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) cuenta con la Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas en el Extranjero para realizar acciones de sensibilización a través de consulados y embajadas y articular acciones de atención primaria a personas víctimas de la trata internacional.
- El Ministerio del Interior (MI), responsable de la seguridad pública y la gobernabilidad democrática en el país:
 - Dispone de la Dirección General de Migraciones (DGM), en el Viceministerio de Asuntos Políticos, para acciones de prevención y detección de situaciones irregulares en el trámite de ingreso y salida del país que pudieran colaborar con la comisión del delito,
 - Es responsable de la Policía Nacional (PN), como parte del Viceministerio de Seguridad Interna, donde se cuenta con una División de Trata y Paraguayos Desaparecidos y con la Interpol, que apoyan la investigación penal y colaboran con la seguridad de las personas

víctimas, además de la División Especializada en Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer y las Niñas, Niños y Adolescentes, que en el abordaje comunitario puede detectar situaciones de trata de personas. En tanto, el Departamento de Identificaciones debe garantizar la documentación adecuada de las personas.

- La Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, es la entidad responsable de la atención a las personas que retornan al país, por lo que debe asegurar que las víctimas de trata de personas que hayan optado por el retorno puedan incluirse adecuadamente a la sociedad, sea en sus comunidades de origen o en otras localidades.
- La Secretaria Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), órgano rector de las políticas públicas dirigidas a este sector de la población, cuenta con una Unidad de Atención a Víctimas de Trata y Explotación Sexual que desarrolla lineamientos de prevención y atención directa así como acciones concretas de protección de niñas, niños y adolescentes víctimas.

Además, la SNNA es responsable de que el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI) cuente con los mecanismos actualizados para hacer frente a todas las situaciones que vulneran los derechos de niñas, niños y adolescentes, incluida la trata de personas (sean ellos y ellas víctimas directas o familiares de víctimas). Esto implica el apoyo para el desarrollo de programas y planes en los consejos departamentales y municipales de niñez y adolescencia y el desarrollo de capacidades de respuesta en las Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni).

- La Secretaria de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) cuenta con un Centro de Referencia de Víctimas de Trata, que desarrolla acciones preventivas, de asistencia y de atención.

Además, dispone del Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur), desde el cual se realizan acciones de prevención y atención a mujeres víctimas de violencia doméstica e intrafamiliar, situaciones que pueden conectarse en forma indirecta con la trata de personas y donde se pueden desarrollar acciones de prevención y detección.

- La Secretaria Nacional de Turismo (Senatur) es el organismo responsable de ejecutar la política nacional en materia de turismo, promoviendo, difundiendo y desarrollando el turismo interno y receptivo como instrumento de crecimiento económico, generación de empleo y mejora de la calidad de vida de la población. Su rol frente a la trata de personas se articula en acciones de prevención como la difusión y la información, la reducción de la demanda de servicios y bienes asociados a este delito, entre otros.

- La Secretaría Técnica de Planificación (STP) es la institución pública rectora de la planificación para el desarrollo sostenible del país, cuenta con la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), responsable de la producción de información estadística básica para la toma de decisiones. En el ejercicio de este rol contribuye con la recolección de datos y la producción de información necesaria para la definición de las líneas políticas de prevención y combate a la trata de personas.
- El Ministerio de Educación y Cultura (MEC), responsable de la gestión del sistema educativo del país, por lo que a través de sus diferentes dependencias en contribuye con acciones de difusión prevención y alerta temprana frente a la trata de personas.
- El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) es responsable de coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con el sistema de administración de justicia, promover la efectiva vigencia de los derechos humanos y velar por el estricto cumplimiento del régimen laboral y los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y las trabajadoras. Todo ello, hace que cumpla funciones tanto de prevención, detección y alerta temprana de la trata de personas como de apoyo en la reinserción de las personas víctimas.
 - En el Vice Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuenta con la Dirección General del Registro Civil de las Personas y la Dirección General de Derechos Humanos.
 - En el Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dispone de la Dirección General del Trabajo y las direcciones de Higiene y Seguridad Social, del Servicio Nacional de Empleo (Senade) y de la Mujer Trabajadora, que incluyen la inspección del trabajo, la seguridad laboral, las normas internacionales y el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP).
- El Ministerio de Industria y Comercio (MIC), dispone de una Dirección de Derechos Humanos que puede contribuir a acciones de prevención y reinserción social de las personas víctimas.
- La Secretaría de Acción Social (SAS) es el órgano responsable de coordinar el diseño y la implementación de la política social del Estado, por lo que sus diferentes programas deben plantearse como parte de la prevención de la trata así como de la reinserción de las personas víctimas.
- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) es responsable de la gestión de los servicios y establecimientos de salud en las comunidades. Debe realizar acciones de promoción y atención primaria en salud (incluida la salud sexual y reproductiva y la salud mental), prevención y apoyo psicosocial. Estas

acciones se constituyen en puntos clave en la prevención y el combate a la trata de personas.

El **Poder Legislativo** como responsable de la elaboración de las leyes, es también responsable de la vigilancia de la consistencia del marco normativo y el control de su aplicación efectiva.

Las comisiones asesoras más sensibles a la temática de la trata de personas son:

- En la Cámara de Senadores:
 - Comisión de Derechos Humanos.
 - Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social.
 - Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo.
 - Comisión de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales.
 - Comisión de Reforma Agraria y Bienestar Rural.
 - Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas.
- En la Cámara de Diputados:
 - Comisión de Derechos Humanos.
 - Comisión de Equidad Social y Género.
 - Comisión de Pueblos Indígenas.
 - Comisión de Bienestar Rural.
 - Comisión de Desarrollo Social, Población y Vivienda.
 - Comisión de Salud Pública.
 - Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social.
 - Comisión de Industria, Comercio y Turismo.
 - Comisión de Legislación y Codificación.
 - Comisión de Relaciones Exteriores.
 - Comisión de Presupuesto.
 - Comisión de Cuentas y Control de Ejecución Presupuestaria.

Entre las acciones a futuro resulta imperativo adecuar la legislación interna a los compromisos internacionales asumidos por el país en los tratados internacionales.

La adecuación al Protocolo de Palermo exige de una ley especial que asegure el tratamiento integral desde la perspectiva de los derechos humanos a la problemática y que asuma respuestas multidimensionales cubriendo:

- la prevención,

- la tipificación del hecho punible,
- la atención y protección a personas víctimas,
- los procedimientos de investigación y persecución penal,
- las acciones de reparación a personas víctimas.

Tan importante como un cuerpo legislativo armonizado es dotar de presupuesto adecuado a las instituciones públicas que, por su competencia, están a cargo de las tareas mencionadas.

En el **Poder Judicial**, resulta clave que las líneas de política jurisdiccional determinadas por la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se ajusten a los principios internacionales y a una interpretación de las leyes nacionales con enfoque de derechos humanos.

Las cámaras y juzgados laborales deben asegurar la protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Mientras que las cámaras y juzgados penales son responsables de garantizar la administración de la justicia en relación con tratantes y a las personas víctimas. En tanto, las cámaras y juzgados de niñez y adolescencia deben proteger a niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus derechos. Por último, los juzgados de paz se constituyen en el mecanismo de acceso a la justicia más cercano a la mayor parte de la población.

Por su parte, la defensa pública debe velar por las garantías constitucionales de defensa en juicio y representación de las personas acusadas. Sin embargo, las personas víctimas de trata carecen de posibilidades de representación letrada gratuita en los fueros distintos al penal, lo que implica una limitación de su acceso a justicia.

El **Ministerio Público** es un órgano extra poder que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto y las garantías constitucionales, por lo que promueve la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos, y de los derechos de los pueblos indígenas, y ejerce la acción penal pública. La Fiscalía General del Estado cuenta con una Unidad Especializada en Trata de Personas y Explotación Sexual Infantil y la Dirección de Asistencia a Víctimas en el Procedimiento Penal.

La **Defensoría del Pueblo** es el órgano extra poder con la función de defender los derechos humanos, canalizar los reclamos populares y proteger los intereses comunitarios. Para ello, tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de las funciones de las instituciones públicas y monitorear el desarrollo de las políticas, programas y planes destinados a garantizar los derechos humanos de la población. En su estructura dispone de delegaciones territoriales y departamentos especializados que permiten a la ciudadanía plantear sus inquietudes frente a las vulneraciones de derechos (como la trata de personas) y sus reclamos en relación a las respuestas del Estado.

b. Espacios de coordinación y articulación

La creación por decreto del Poder Ejecutivo 5093/05 de la **Mesa interinstitucional para la prevención y el combate de la trata de personas en la República del Paraguay** (en adelante “la Mesa”) constituyó un paso clave para el trabajo articulado de cara a las exigencias en el abordaje de este hecho punible.

La Mesa se define a sí misma como un espacio de coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial y tiene como objetivo la articulación de la política nacional de prevención y combate a la trata de personas en los ámbitos interno e internacional. Para ello, se propone la elaboración de directrices de acciones preventivas, de protección y punición para ponerlas a disposición de los agentes institucionales de aplicación.

La Mesa dispuso su actuar conforme a los principios del estado democrático de derecho, el enfoque de derechos humanos, la no-discriminación y el acceso a justicia con equidad en el marco de la Constitución, los tratados internacionales y las leyes nacionales en el derecho positivo vigente.

Inició su trabajo intersectorial en el 2006, con la participación en carácter de miembros de 47 instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Con la aprobación de su Reglamento Interno de funcionamiento, la Mesa se estructura en una plenaria de miembros, un comité ejecutivo y cuatro comisiones de apoyo (difusión y prevención; atención a personas víctimas; investigación y monitoreo, respectivamente). La coordinación general está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde el 2006, asume esta tarea la Dirección General de Asuntos Especiales, con funciones vinculadas a las temáticas del crimen organizado transnacional. Desde abril de 2010, asume este rol la Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas en el Extranjero, vinculada a la atención de demandas de migraciones y trata de personas en la esfera de competencia de Cancillería.

CUADRO. Miembros de la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay (a abril de 2010)

Poder Ejecutivo:

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).

Ministerio del Interior (MI):

Policía Nacional:

Departamento de Identificaciones.

Departamento de Investigación de Delitos.

Interpol.

Dirección General de Migraciones (DGM).

Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS):

Dirección de Salud Mental

Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)

Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR).

Secretaría de la Niñez y de la Adolescencia (SNNA).

Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales

Secretaría Nacional de Turismo (Senatur)

Secretaría de Acción Social(SAS)

Secretaría Técnica de Planificación (STP)

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)

Poder Judicial

Corte Suprema de Justicia (CSJ):

Dirección de Derechos Humanos

Oficina de Asuntos Internacionales

Ministerio de la Defensa Pública

Organismos extra poder:

Ministerio Público / Fiscalía General del Estado (FGE).

Defensoría del Pueblo.

Estados municipales:

Municipalidad de Asunción.

Junta Municipal de Asunción.

Otras entidades:

Itaipú Binacional

Despacho de la Primera Dama de la Nación

(continúa en la página siguiente)

(viene de la página anterior)

Organizaciones No Gubernamentales:

Amnistía Internacional– Paraguay (AI-Py).
Asistencia para la Prevención y Rehabilitación en Violencia Masculina (Aprevim).
Base – Investigaciones Sociales (Base-IS).
Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA).
Central Nacional de Trabajadores (CNT).
Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica (CUT-A).
Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (Ceniju).
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia (CDIA).
Fundación Arco Iris.
Fundación Católica del Migrante.
Fundación Cedai.
Fundación *Kuña Aty*.
Fundación Marco Aguayo de lucha contra el VIH y el sida.
Foro de Mujeres del Mercosur / Capítulo Paraguay
Global Infancia
Grupo Luna Nueva
Hermanas del Buen Pastor
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip)
Sinérgica
Soroptimist Internacional de las Américas
Tiempo Nuevo

Organismos internacionales:

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)

La Mesa desarrolla esfuerzos intencionados para articularse intersectorialmente e interinstitucionalmente entre sus miembros. Desde su inicio ha elaborado planes estratégicos y anuales de trabajo. Producto de estos esfuerzos se puede contar entre sus hitos más significativos:

- Elaboración, aprobación y utilización de una ruta de intervención para la atención de primer y segundo orden.
- Aprobación y utilización del Protocolo de Intervención Conjunta (Argentina, Brasil y Paraguay) para la atención a personas víctimas de trata.

- Elaboración, aprobación y utilización del Protocolo de Manejo de la Información.
- Campañas masivas de prevención y acciones de sensibilización a nivel de comunidades, de escuelas, con agentes institucionales diversos.
- Procesos de actualización entre agentes de policía nacional, jurisdicción, educación, salud, justicia y trabajo, niñez y adolescencia, mujer, municipios.
- Incidencia en y hacia las instituciones miembros para la conformación de dependencias o unidades especializadas que visibilicen la temática con inversión.
- Apoyo a proyectos y programas ejecutados por algunos de sus miembros.
- Apoyo a la producción de investigaciones y materiales por algunos de sus miembros.
- Desarrollo articulado de atención psico social y jurídica a personas víctimas de trata por instituciones miembros.
- Impulso de acción penal por Ministerio Público y obtención de condenas a victimarios.
- Creación de la Red informática interinstitucional / Sistema de Administración de Casos.
- Disponibilidad de una base de datos que permite contar con estadísticas.
- Conformación de Mesas Departamentales.
- Presencia activa en espacios regionales e internacionales a través de instituciones miembros.
- Cooperación técnica internacional a través de instituciones miembros.

Un desafío presente es la articulación externa de la Mesa con los consejos nacionales creados por ley para promover políticas públicas destinadas a sectores específicos, en especial los más vulnerables a la trata de personas, como el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo de Política Migratoria, la Conaety y aquellos enfocados en temas concretos vinculados a la trata de personas. Asimismo, se requiere encontrar mecanismos de articulación con la recientemente creada Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo (decreto 2290/09).

2.2. En el ámbito departamental

En la escala departamental, las gobernaciones deben articular con el Estado central los niveles de interacción entre las políticas nacionales y los programas departamentales. En tanto, con el Estado municipal deben coordinar esos programas departamentales con los planes municipales.

Las Mesas departamentales de prevención y combate a la trata de personas fueron estructuradas como un espacio de articulación sobre la temática abierto a conversaciones, aprendizajes, articulaciones e interacciones en estas escalas. Hasta noviembre de 2009, se han instalado en cuatro de los dieciocho departamentos (17 departamentos y la capital): departamentos del Alto Paraná, Itapúa, Ñeembucú y San Pedro.

2.3. En el ámbito municipal

En los municipios, las acciones deben propender al desarrollo de la comunidad, articulando los servicios del Estado nacional presentes en ella con los municipales. Entre los más importantes y expandidos servicios municipales de atención integral a las personas se encuentran las Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni), creadas por el CNA e instaladas en más de la mitad de las municipalidades del país.

Asimismo, se cuenta con la presencia de instituciones del Estado nacional responsables de asegurar el cumplimiento de derechos: las escuelas y las supervisiones pedagógicas, los centros de salud y los hospitales distritales, las comisarías, los juzgados de paz, los juzgados y fiscalías, las oficinas del registro civil, las delegaciones de la Defensoría del Pueblo.

Las articulaciones entre municipalidades, incluso entre las que se encuentran en departamentos diferentes y en países distintos (en particular en zonas de frontera) permiten la articulación de servicios y mecanismos de protección organizados en el ámbito local.

3.4. Mecanismos de vigilancia en el ámbito internacional

a. Mecanismo de vigilancia en Naciones Unidas

El mecanismo de vigilancia de los tratados del sistema universal de protección de derechos humanos se configura con un conjunto de procedimientos que incluye:

- el Examen Periódico Universal (EPU) a que cada Estado se somete ante el Consejo de Derechos Humanos;
- la presentación de informes a los órganos de vigilancia de los tratados; y
- los procedimientos especiales.

En cuanto al cumplimiento de la presentación de informes a los órganos de los tratados, el Estado paraguayo ha tenido un comportamiento más bien irregular que va tendiendo a actualizarse en los últimos años.

A mayo de 2010, el atraso más significativo se produjo con el informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, por lo que no se ha presentado aún informe alguno, estando en deuda tres (2004, 2006 y 2008).

Los otros tratados con informes pendientes de presentación son:

- el cuarto y el quinto informes de la Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, que debían presentarse en el 2003 y 2008, respectivamente;
- el tercer informe sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en el 2008;
- el sexto informe sobre la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), que debía presentarse en 2008, aunque en marzo de 2010 la Secretaría de la Mujer dio a conocer una versión preliminar; y
- los informes iniciales de los protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, uno relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía (OPSC, por su sigla en inglés) y otro relativo a la utilización de niños en conflictos armados (OPAC, por su sigla en inglés), adeudados desde 2004 y 2005, respectivamente.

En el período de aplicación de esta política, además de los informes periódicos retrasados referidos y los subsecuentes, el Estado paraguayo debe presentar:

- los informes iniciales de la Convención sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CPT) y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ambos en 2010;
- el cuarto informe del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pidesc), en 2011; y
- el cuarto informe de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 2017.

Además, en 2011 le corresponde el EPU en el Consejo de Derechos Humanos, por lo que en 2010 debe presentar su informe.

A mayo de 2010, el Estado paraguayo cuenta con recomendaciones actualizadas, realizadas por el Comité de Derechos del Niño (2010) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007), y dispone de recomendaciones de los comités de Derechos Humanos (2006), de Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) y contra la Tortura (2000).

Desde el 2003, el Estado paraguayo mantiene lo que se denomina una invitación abierta y permanente a los procedimientos especiales para visitar el país, lo cual implica una disposición del Estado paraguayo a recibir en misión al país a todo mecanismo creado para la vigilancia de los derechos humanos. En este contexto:

- en 1998, había visitado el país la Relatora especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos, del traslado y el vertimiento ilícito de

productos y desechos tóxicos y peligrosos, como parte de su misión a América latina;

- en 2004, el Relator especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
- en 2006, el Relator especial sobre la cuestión de la tortura;
- en 2009, el Subcomité de Prevención de la Tortura, el Relator especial sobre el derecho a la educación y el Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas.

Se espera próximamente la visita de la Representante especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos y de la Relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados.

En este conjunto de protección de los derechos humanos son altamente sensibles para la prevención y el combate a la trata de personas las recomendaciones emanadas de los comités que vigilan la CDN, la Cedaw y el PIDCP, así como los informes del Relator especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y del Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas.

Además, los órganos de vigilancia de los tratados emiten observaciones generales sobre temáticas sensibles de la aplicación de los pactos cuya implementación monitorean.

CUADRO. Observaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados en el sistema universal más directamente vinculados a la prevención y el combate a la trata de personas		
Órgano	Año	Observación general
Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales	2005	16. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3)
	2005	18. El derecho al trabajo (artículo 6)
	2008	19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)
	2009	20. No discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales
Comité de Derechos Humanos	1981	4. Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos (artículo 3)
	1982	8. Derecho a la libertad y a la seguridad personales (artículo 9)
	1986	15. La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto
	1988	16. Derecho a la intimidad (artículo 17)
	1989	17. Derechos del niño (artículo 24)
	1989	18. No discriminación
	1994	23. Derecho de las minorías (artículo 27)
	1999	27. La libertad de circulación (artículo 12)
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	1993	XI. Los no ciudadanos
	1997	XXIII. Los derechos de los pueblos indígenas
	2004	XXX. La discriminación contra los no ciudadanos

(continúa en la página siguiente)

(viene de la página anterior)

Órgano	Año	Observación general
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	1987	3. Campañas de educación y divulgación
	1988	5. Medidas especiales temporales
	1988	9. Estadísticas relativas a la condición de la mujer
	1989	12. La violencia contra la mujer
	1989	13. Igual remuneración por trabajo de igual valor
	1991	16. Las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas
	1991	17. Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado
	1992	19. La violencia contra la mujer
	1994	21. La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares.
	1999	24. La mujer y la salud (artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
Comité de Derechos del Niño	2004	25. Medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)
	2008	26. Las trabajadoras migratorias
	2003	4. La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño
	2003	5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)
	2005	6. Trato de los menos no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen
	2009	11. Los derechos de los niños de los pueblos indígenas y la Convención sobre los derechos del niño
	2009	12. El derecho del niño a ser oído

b. Mecanismos de vigilancia en el sistema interamericano

En el sistema interamericano de protección de derechos humanos se encuentran la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) con competencias en la vigilancia e interpretación de los instrumentos del sistema, respectivamente. Además, la Convención de *Belém do Pará* es vigilada en su aplicación también por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

En relación con las preocupaciones por la trata de personas, entre sus reportes, la CIDH cuenta con un Informe sobre la situación de la mujer (1998) y un Estudio sobre el

acceso a justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia (2007). Además, la Corte IDH dispone de una opinión consultiva relativa a la condición jurídica de los migrantes (2003). Como no se han presentado peticiones vinculadas a la vulneración de derechos de personas víctimas de trata, no se dispone en el sistema interamericano de antecedentes ni jurisprudencia relativa.

3. Marco de políticas públicas

Las políticas públicas con las que se debe conectar la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay son:

- La política nacional de **protección y promoción de derechos humanos**. Hasta ahora se dispone como máxima abstracción de un Plan de Acción 2010-2011 de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.
- La política pública dirigida a **la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres**, en ella son particularmente relevantes las dimensiones de violencia doméstica, igualdad en el empleo, acceso y permanencia en el sistema educativo, acceso y calidad de los servicios de salud. Actualmente, se dispone del III Plan de Igualdad de Derechos entre Hombres y Mujeres y de diversos programas que todavía requieren de articulación como el Programa de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (Priome).
- La política de **desarrollo socio económico y cultural**, particularmente el Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013, Paraguay Para Todos y Todas – Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020, Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Planal).
- La política de **promoción de los derechos de los pueblos indígenas**, todavía restringida a un Programa Nacional para Pueblos Indígenas (Pronapi) del INDI.
- La política pública dirigida a **la niñez y la adolescencia**, estando vigente la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna 2004-2013) y con ella, los planes sectoriales en materia de explotación laboral; de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y de maltrato hacia niñas, niños y adolescentes; junto con la estrategia nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente (2010-2015).
- La política nacional de **salud**, particularmente las Políticas Públicas para la Calidad de Vida y la Salud con Equidad en el Paraguay 2008-2013 y el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013.
- La política de **población**, con una propuesta en trámite de aprobación.
- La política de **promoción del empleo**, y en ella una especial consideración al trabajo doméstico y a la formación profesional.
- La política **migratoria y de apoyo al migrante**.

- La política de **seguridad ciudadana**.
- Las políticas **judiciales**, como la política penal, la política de ejecución penal y la política de acceso a justicia.
- La política nacional de **vivienda**.
- La política nacional de **desarrollo rural**.
- La **descentralización** y **desconcentración** en las políticas públicas, particularmente la institucionalidad de las Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni), las secretarías de la mujer en las municipalidades y las secretarías de desarrollo social, niñez, adolescencia y mujer en las gobernaciones departamentales así como los centros de salud y hospitales distritales, las comisarías y dependencias policiales.

IV. ENFOQUES Y PRINCIPIOS RECTORES

1. Enfoques _____

1.1. Enfoque de derechos

El enfoque de derechos en la prevención y el combate a la trata de personas en el Paraguay es el principio rector de la política nacional respectiva, porque permite poner en el centro de la consideración a las personas y organizar el conjunto de acciones en torno al goce efectivo de sus derechos y el respeto de su dignidad e integridad.

El enfoque de derechos humanos puede ser entendido como una mirada que parte de la noción del desarrollo como derecho y busca garantizar un entorno que proteja a cada ser humano de las principales privaciones y garanticen sus libertades fundamentales. En esta perspectiva, los derechos se gozan, se ejercen, se respetan, se protegen, se garantizan, se cumplen y se exigen.

El conjunto de derechos humanos son universales y están ligados a deberes. Esto es, se reconocen como titulares de derechos a todos los seres humanos y se identifican las instituciones que se constituyen en portadoras de responsabilidades –particularmente, los Estados, pero también otras organizaciones e instituciones y personas en función del rol que asumen en la sociedad.

Mediante el enfoque de derechos humanos se propende a fortalecer las capacidades de las personas y de las comunidades para ejercer sus derechos y reivindicarlos así como consolidar las capacidades del Estado para el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de derechos.

Desde el enfoque de derechos en las políticas públicas se considera al derecho internacional sobre los derechos humanos como el marco conceptual consensuado y aceptado en la comunidad internacional capaz de orientar el proceso de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas en el campo del desarrollo. Asimismo, se constituye en una guía de la cooperación internacional al desarrollo en relación con las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control necesarios.

De este modo, todas las acciones y estrategias de prevención y combate a la trata de personas contribuirán a permitir el ejercicio pleno del conjunto de los derechos humanos de las personas involucradas y de las comunidades afectadas por el hecho. Así:

- Toda la población deberá contar con acceso pleno al goce y ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, especialmente en materia de libertades fundamentales y los derechos a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, a la salud, la educación y el trabajo.

- Se deberá contar con estrategias para la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes, servicios y establecimientos que permiten el cumplimiento de los derechos; particularmente para los grupos y sectores de la población tradicionalmente postergados como: las mujeres frente a los hombres; las niñas, niños y adolescentes y las personas adultas mayores frente a las personas adultas; las comunidades rurales frente a las urbanas; los pueblos indígenas y las colectividades afrodescendientes y migrantes frente a la población occidental y tradicionalmente considerada paraguaya; las lesbianas, gays, transgénero, bisexuales e intersexuales frente a las personas heterosexuales; las personas con discapacidades frente a las personas sin discapacidades evidentes.
- Todas las comunidades con vulnerabilidad a la trata de personas por sus condiciones geográficas, socio económicas, culturales y políticas deberán contar con especial atención en la prevención de la trata a través de la difusión adecuada y suficiente de información, la promoción del empleo, la educación y la formación profesional de sus miembros, el aseguramiento de la migración voluntaria y segura, la provisión de servicios articulados de protección y seguridad.
- Todas las personas víctimas de trata, en cualquier momento de la comisión del hecho punible, deberán acceder a atención integral que les garantice la protección de todos sus derechos, particularmente de los derechos a la intimidad, a la protección de la honra, a las libertades fundamentales, a la seguridad y la protección frente a represalias, a la asistencia integral en juicios en que fueran testigos y en juicios distintos al fuero penal, a la asistencia psico social y jurídica, a la reparación económica, al mantenimiento del vínculo con la familia y la comunidad y a la inclusión en la sociedad, cuando fuera necesario.
- Todas las personas sindicadas como responsables o cómplices del hecho punible de trata de personas y delitos conexos deberán contar con las garantías judiciales correspondientes al debido proceso, incluida la presunción de inocencia, la protección de la privacidad y la honra y, cuando fueran halladas culpables, todas las condiciones para garantizar el trato humano a las personas privadas de libertad.

1.2. Enfoque de género

El enfoque de género en la prevención y el combate a la trata de personas en Paraguay permite incluir la perspectiva de las desigualdades entre mujeres y hombres históricamente construidas y sostenidas, las cuales generan vulnerabilidades diferenciadas entre ellas y ellos.

El enfoque de género, entonces, permite reconocer las pautas tradicionalmente construidas asignadas como roles a los hombres y a las mujeres. Las identidades y

expresiones de género estereotipado y naturalizado constriñen la libre expresión de la personalidad, las libertades de elección y el desarrollo de proyectos de vida que puedan cuestionarlas.

Estos estereotipos y naturalizaciones de los roles de mujeres y hombres limitan a unas y a otros en el crecimiento, el desarrollo de su personalidad y la construcción de su identidad, cercenándose sus potencialidades y posibilidades de asumir diferentes funciones y roles en la sociedad. Hasta el momento, el acento en el enfoque de género se ha puesto en tornar visibles el modo en que el género ha afectado a las mujeres en el ejercicio de sus derechos, al punto de que podría confundirse el concepto de enfoque de género con el de derechos de las mujeres. Es necesario dar mayor visibilidad al modo en que los roles de género han afectado también la dinámica social en su conjunto y en particular al ejercicio de derechos por parte de los hombres.

Por otra parte, cuando las orientaciones sexuales y las identidades de género de las personas trasgreden los estereotipos normados de heterosexualidad y la correspondencia establecida de sexo y género, se tiende a ocultar, modificar, normalizar y excluir, con toda las cargas de estigmatización y discriminación que acompañan estos procesos.

En referencia a la prevención y el combate a la trata de personas, el enfoque de género implica particularmente:

- Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ejercicio y goce de todos los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales.
- Tornar visibles los roles diferenciados y comunes de mujeres y hombres en los distintos momentos de la trata de personas (captación, traslado, recepción, acogida y explotación), sea del lado de las personas víctimas como de las y los tratantes.
- Tornar visibles las condiciones de vulnerabilidad ante la trata de personas diferenciadas entre mujeres y hombres, por un lado, y en las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, por el otro.
- Asegurar la diferenciación requerida en la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas entre mujeres y hombres en los diversos grupos y sectores de población más vulnerables (niños y niñas, adolescentes, pueblos indígenas, personas migrantes, trabajadoras y trabajadores de frontera, entre otros).
- Prestar atención específica a las poblaciones de hombres y travestis víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, para asegurar que la prevención y la atención integral incluya procesos de reinserción social adecuados a la orientación sexual y la identidad de género declaradas.

- Asegurar la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas de los pueblos indígenas con una aproximación intercultural atenta a los roles diferenciados de mujeres y hombres y las características particulares de cada pueblo y su interacción con la comunidad nacional.

2. Principios rectores

Los principios rectores de la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay se vinculan a las responsabilidades compartidas entre el Estado y la sociedad civil en materia de derechos humanos, democracia y desarrollo.

Consistentemente con los principios de los derechos humanos (universalidad, integralidad, participación, responsabilidades compartidas), se establecen como principios rectores de la Política Nacional:

- Las responsabilidades del Estado como garante de derechos en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales;
- La igualdad ante la ley y la no-discriminación;
- La prevalencia de los derechos de las personas víctimas en todo el proceso de intervención;
- La prioridad en la atención de los niños, niñas y adolescentes;
- La perspectiva de interculturalidad.

Todos estos principios son necesariamente interdependientes y apuntan a una respuesta integral frente a la problemática de la trata de personas. De esta manera, permiten en cada situación concreta -individual o colectiva- identificar la relevancia, la efectividad, la sostenibilidad y la pertinencia de las intervenciones diseñadas e implementadas en prevención, atención integral y combate.

Los principios brindan el contenido necesario para estas respuestas por lo que requieren entonces estar conectados con el conjunto normativo. A la vez, funcionan como límites razonables a las interpretaciones que fundamentan las decisiones administrativas y jurisdiccionales.

2.1. Responsabilidades del Estado

El conjunto de responsabilidades del Estado en el ámbito de protección de los derechos humanos se torna específico en materia de prevención y combate a la trata de personas. La principal responsabilidad del Estado es la promoción y protección para el ejercicio de todos los derechos humanos por parte de todas las personas en su ámbito de aplicación, que incluye, entre otros:

- a. La legislación que reconoce y garantiza el cumplimiento de los derechos.
- b. La creación, instalación, fortalecimiento y consolidación de las instituciones responsables de generar las políticas públicas.

- c. La construcción participativa de las políticas públicas en su diseño, ejecución, monitoreo y evaluación.
- d. La asignación de presupuestos suficientes y oportunos para la implementación de esas políticas públicas.
- e. La investigación de presuntas violaciones de las leyes que protegen los derechos humanos de particulares, en el marco del conjunto del derecho al debido proceso.
- f. La sanción punitiva de los autores de los hechos punibles.
- g. La asistencia y protección de las personas víctimas para su atención integral, incluyendo la restitución de las condiciones para el goce y ejercicio de sus derechos y las reparaciones suficientes del daño.
- h. La cooperación entre los Estados para hacer frente a la dimensión internacional de la trata de personas, a través de la promoción de la migración voluntaria y segura, la coordinación en las políticas sociales en las zonas de frontera, la generación de programas de seguridad ciudadana con enfoque de derechos, la difusión de servicios disponibles, la coordinación de la atención a víctimas, el cruzamiento de información, la cooperación técnica en la investigación penal, la armonización de la legislación y la promoción de la producción de conocimientos vinculados a la trata de personas.
- i. La cooperación con la sociedad civil organizada para llevar adelante acciones de prevención de la trata y de atención integral a personas víctimas, así como en la investigación penal, sin dejar de lado sus competencias, atribuciones y funciones.

2.2. La igualdad ante la ley y la no-discriminación

Conforme al principio de universalidad de los derechos humanos, éstos corresponden a todas las personas sin discriminación alguna, sea por motivos de género, sexo, edad, etnia, creencia política o religiosa, clase social, discapacidad, lengua materna o cualquier otra consideración, independientemente del lugar donde la persona vive o nació.

La Constitución establece al efecto:

Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

(Constitución, art. 46)

Asimismo, reconoce como garantías esenciales de la igualdad entre las personas: la igualdad en el acceso a justicia, la igualdad ante las leyes y la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura (Constitución, art. 47, Párr. 1, 2 y 4).

En el ámbito de aplicación de la Política Nacional, el principio de igualdad ante la ley implica:

- a. Remover los obstáculos que impiden el acceso a justicia, particularmente:
 - la disponibilidad de los servicios y establecimientos (local, equipo técnico interdisciplinario de apoyo, insumos y suministros);
 - la accesibilidad geográfica, física, económica y cultural (incluidas las lenguas oficiales y el lenguaje de señas);
 - la adecuación a las condiciones específicas de las comunidades y de las personas víctimas (incluido el lenguaje coloquial, el procedimiento amigable, la protección de la seguridad personal y la integridad); y
 - la efectividad y celeridad en las respuestas.
- b. Asegurar la igualdad de trato en todos los procedimientos y medidas de prevención, atención integral y combate a la trata de personas sea tanto en sede administrativa o jurisdiccional como en los ámbitos públicos y privados.
- c. Trabajar sobre los prejuicios y estigmas que pesan sobre las personas víctimas de trata tanto entre el funcionariado público como en la sociedad en su conjunto (comunidades de origen, tránsito y destino, medios de comunicación y opinión pública). Se debe tener especial consideración hacia los prejuicios y estigmas de género, intergeneracionales, interculturales y por condición social.

2.3. La prevalencia de los derechos de las personas víctimas en el proceso

La dignidad del ser humano es el fundamento y el sentido de los derechos humanos. Se constituye en imperativo categórico para que, al momento de aplicar la Política Nacional de Prevención y Combate de la Trata de Personas, se considere la prevalencia de los derechos de las personas víctimas en el proceso de intervención como un principio rector.

Este principio implica en el ámbito de aplicación de la Política:

- a. Garantizar la aplicación efectiva y direccionada de políticas públicas integrales de desarrollo socio económico, productivo y cultural orientado

a las especificidades de cada departamento, con especial atención a las condiciones de las comunidades con mayor vulnerabilidad a la trata de personas.

- b. Asegurar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los bienes, servicios y establecimientos que garanticen la atención integral mediante su instalación, conformación de equipos técnicos idóneos y asignación presupuestaria suficiente y oportuna.
- c. Evitar en todos los procedimientos y mecanismos de prevención, atención integral y combate a la trata de personas la aplicación de acciones y medidas que signifiquen la revictimización de las personas.
- d. Tener en consideración la voz y la opinión de las personas víctimas al momento de tomar decisiones que afecten su proyecto de vida. En particular, debe prestarse atención a esta medida en decisiones relativas al retorno al país y a las comunidades de origen, al restablecimiento del vínculo con la familia, a la difusión en los medios de comunicación de las historias de vida o de denuncias realizadas, a la participación como víctimas testigos en el proceso judicial y en acciones de sensibilización sobre la temática como testimonios de vida.

Esta medida precisa de acciones específicas para la consideración efectiva de la voz y la opinión de las personas víctimas cuando sean niñas, niños o adolescentes, personas con discapacidad, personas de los pueblos indígenas y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

2.4. La prioridad en la atención de niñas, niños y adolescentes

El principio del interés superior del niño y la niña establece como eje primario, en la toma de decisiones, aquello que redundará en mayor beneficio para el y ella. Este principio significa para el agente responsable un llamado a tener en consideración el entorno cultural dentro del cual se genera la atención, la protección, la promoción y la defensa de los derechos frente a las mejores posibilidades para que el niño y la niña puedan desarrollar sus capacidades a pleno con seguridad y libertad.

Este principio fue establecido en el ámbito internacional a través de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, ley 57/90, art. 3), está reconocido constitucionalmente (art. 54) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, ley 1680/01, art. 3) lo establece como primordial en la aplicación de toda medida.

Toda medida que se adopte respecto al niño o adolescente, estará fundada en su interés superior. Este principio estará dirigido a asegurar el desarrollo integral del niño o adolescente, así como el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos y garantías.

Para determinar el interés superior o prevaleciente se respetarán sus vínculos familiares, su educación y su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Se atenderá además la opinión del mismo, el equilibrio entre sus derechos y deberes, así como su condición de persona en desarrollo.

(Código de la Niñez y la Adolescencia, ley 1680/01, art. 3)

En el ámbito de la Política Nacional requiere que todos los organismos participantes averigüen el impacto de sus acciones en los niños y las niñas, a fin de asegurar medidas que garanticen su protección integral y la promoción de sus derechos. Entonces, se requiere:

- a. Generar procesos de participación genuina de los niños, niñas y adolescentes en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las actividades de prevención, particularmente en la difusión, la producción de conocimientos, la sensibilización entre sus pares y la detección de situaciones a través de señales de alerta temprana.
- b. Asegurar que el interés superior del niño y la niña sea considerado en conjunto con los de integralidad y de participación en todas las situaciones en que varios de sus derechos se encuentren vulnerados y en juego.
- c. Asegurar que en el conflicto de intereses entre derechos de niños, niñas y adolescentes y derechos que afectan a personas adultas, los primeros sean prevalecientes.
- d. Generar modos concretos en que niños, niñas y adolescentes víctimas de la trata de personas sean escuchados y sus opiniones sean tenidas en consideración en todo el procedimiento administrativo y jurisdiccional.
- e. Prestar especial atención en toda circunstancia vinculada a la trata de personas a la protección integral de niños, niñas y adolescentes bajo responsabilidad o cuidado de personas adultas que hayan sido víctimas, que sean sospechosas de ser autoras de la trata o que se hayan desempeñado como clientes de servicios y productos vinculados a ella.
- f. Prestar especial atención a las relaciones entre la práctica del criadazgo y la trata de personas en las acciones de producción de conocimiento, adecuación normativa, difusión, alerta temprana, atención integral y persecución y sanción de responsables.

Esta atención especial se debe a que el criadazgo es una práctica tradicional perniciosa, históricamente instalada en el Paraguay. Se encuentra naturalizada como beneficiosa para el niño y la niña y oculta formas conexas con la trata y la esclavitud. Todavía se encuentra insuficientemente visible en la legislación y en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales.

2.5. La perspectiva de interculturalidad

La perspectiva de interculturalidad tiene en consideración que la diversidad cultural es un elemento constitutivo de la sociedad en su conjunto y de cada individuo en ella, contribuyendo a su identidad y al desarrollo de sus potencialidades. La misma Constitución reconoce el carácter pluricultural y bilingüe del Paraguay (art. 140).

Se han formulado en el pasado diversas definiciones de “cultura” y en el futuro habrá otras. En todo caso, todas se refieren al contenido polifacético implícito en el concepto de cultura.

[...], la cultura es un concepto amplio e inclusivo que comprende todas las expresiones de la existencia humana. La expresión “vida cultural” hace referencia explícita al carácter de la cultura como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo, que tiene un pasado, un presente y un futuro.

El concepto de cultura no debe entenderse como una serie de expresiones aisladas o compartimientos estancos, sino como un proceso interactivo a través del cual los individuos y las comunidades, manteniendo sus particularidades y sus fines, dan expresión a la cultura de la humanidad. Ese concepto tiene en cuenta la individualidad y la alteridad de la cultura como creación y producto social.

[...] la cultura [...] comprende, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades

(Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009: 10-13).

Se comprende por interculturalidad a los mecanismos, procedimientos, medidas y acciones en un proceso de aproximación a las personas y las comunidades que tiene en consideración las diferentes culturas de que forman parte y con las cuales se identifican. No se limita exclusivamente a las diferencias culturales entre los pueblos indígenas y las comunidades llamadas occidentales o paraguayas, sino que incluyendo esta diversidad, también refiere a las culturas urbanas y rurales, las culturas de referencia generacional (culturas juveniles, por ejemplo), las culturas de las colectividades migrantes, entre otras.

Para el ámbito de aplicación de la Política Nacional, la perspectiva de interculturalidad requiere:

- a. Sensibilizar y capacitar al personal de las instituciones públicas y las organizaciones sociales involucradas en la prevención, la atención

integral y el combate a la trata personas acerca de la perspectiva de interculturalidad y su aplicación en las tareas propias de sus funciones.

- b. Diseñar e implementar acciones de prevención en las diferentes lenguas oficiales e indígenas y en lenguaje de señas, teniendo en consideración las vías y medios de comunicación más apropiados en cada grupo y sector poblacional.
- c. Establecer y monitorear la permanente adecuación de los servicios a las diferentes culturas para que resulten amigables, pertinentes y efectivas, sea en la prevención, la detección, la atención integral (incluida la recepción en centros de tránsito y los procesos de reinserción social), la participación en los juicios, la asistencia jurídica y psico social.
- d. Trabajar en conjunto con organizaciones representativas de los diferentes grupos y sectores culturales para el desarrollo de las líneas básicas de prevención, atención integral y combate a la trata de personas con perspectiva de interculturalidad.

V. DIMENSIONES Y EJES

La **política nacional de prevención y combate a la trata de personas en Paraguay** se estructura en función de dimensiones traducidas en líneas de acción y ejes estratégicos.

Las dimensiones son:

- Prevención.
- Protección y atención integral a personas víctimas.
- Investigación, persecución, juzgamiento y sanción penal.
- Cooperación local, nacional e internacional.

Los ejes estratégicos son:

- Fortalecimiento institucional e inversión pública.
- Adecuación normativa.
- Monitoreo de la implementación de la política.
- Participación ciudadana.

2. Dimensiones de la política _____

Las dimensiones de la Política Nacional se refieren a momentos del abordaje de la problemática de la trata de personas, no necesariamente sucesivos en el tiempo. Determinan las líneas en que deben basarse los planes de acción para la implementación de la política.

2.1. Prevención

La prevención está concebida como una dimensión de anticipación para llegar a tiempo en el mediano y largo plazo y promover la erradicación de la problemática. Se han reconocido los factores de edad, género, origen étnico y lingüístico, como los relevantes para prestar especial atención en los grupos y sectores más vulnerabilizados frente a la trata de personas.

Se espera que las acciones movilizadas en forma sostenida en este sentido, sirvan para instalar en la conciencia ciudadana las alertas de cuidado y auto cuidado respecto de la problemática, con especial énfasis en quienes actúan como garantes de los derechos de las mujeres de todas las edades y de los niños y adolescentes, respecto a los inminentes riesgos de la trata de personas.

Líneas de acción:

1. Producción de conocimiento e información sobre las diferentes dimensiones de la trata (actividades, medios y fines), zonas geográficas de mayor vulnerabilidad a la captación, condiciones que generan vulnerabilidad con especial atención a las diferencias por sexo y edad, *modus operandi* de las redes de tratantes, localización de oferta y demanda interna e internacional de bienes y servicios relacionados con los distintos fines de la trata, incluyendo la descripción de clientes.
2. Producción de conocimiento sobre las causas y efectos sociales, económicos, culturales y políticos, incluyendo las dimensiones familiares y personales, que involucra la trata de personas en todas sus manifestaciones.
3. Construcción y actualización estadística permanente para relevar factores de vulnerabilidad y reducción de la demanda.
4. Detección y alertas tempranas con medidas institucionales educativas, sociales, culturales y de seguridad, que sirvan a la población en general y en especial a las expuestas condiciones de mayor vulnerabilidad. A modo de ejemplo, la promoción de migración voluntaria y segura y la protección de los y las migrantes; promoción del trabajo decente; control de locales de producción primaria, industriales, comerciales y de servicios que podrían tener vinculación con cualquiera de los fines de la trata de personas –con énfasis en zonas de frontera-, inspección de las condiciones de trabajo, disponibilidad y accesibilidad a servicios de salud sexual y reproductiva, entre otros.
5. Generación de un sistema de información para la prevención de trata de personas permanentemente actualizado y con acceso confidencial, que brinde a las autoridades información crítica sobre la zonificación de la oferta y la demanda; el *modus operandi* de las redes en captación, traslado, actividades y fines de la trata, condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, descripción de la clientela, entre otros.
6. Comunicación social para la concienciación, prevención y promoción de la denuncia contra la trata de personas en forma permanente, adecuada, ajustada y localizada considerando diferencias de género, edad, etnia e idioma.
7. Sensibilización, capacitación y actualización permanente para el desarrollo de capacidades en la protección, el cuidado de otros y el autocuidado en la prevención.
8. Inclusión de la temática en el currículo de educación escolar básica, media, terciaria y universitaria y en la educación de personas jóvenes y adultas y la formación profesional.
9. Alianzas de colaboración con el sector privado productivo para la reducción de la demanda en el largo plazo y para la sensibilización y concienciación para

minimizar la oferta y reducir la demanda de bienes y servicios asociados a explotación y turismo sexual, pornografía, tráfico de órganos y trabajo esclavo.

10. Control de la seguridad de la identidad de las personas y emisión de cédulas de identidad, pasaportes y permisos de viajes de niños, niñas y adolescentes en forma permanente, transparente y ágil.
11. Control transfronterizo fortalecido en recursos humanos e infraestructura ágil, transparente y permanente para favorecer el tránsito libre y seguro de personas.
12. Promoción del crédito productivo de mediana escala, el empleo decente sobre todo de jóvenes de ambos sexos y mujeres de todas las edades, la producción y la exportación de bienes y servicios nacionales, a través de legislación e incentivos fiscales.
13. Generación y actualización de bases de datos sobre inversiones realizadas por las instituciones responsables de prevención y persecución de la trata de personas, sobre todo las que conforman las mesas nacionales y departamentales y particularmente en materia de prevención que permita priorizar y decidir acciones según demandas
14. Difusión y sensibilización de los mecanismos de prevención, alerta temprana y respuesta a la trata de personas entre la ciudadanía, con énfasis en las comunidades y sectores de la población definidos como vulnerabilizados y las comunidades paraguayas residentes en el extranjero.
15. Disminución de la demanda de bienes y servicios asociados a la explotación y el turismo sexual, la pornografía, el matrimonio servil, la venta y tráfico de órganos y el trabajo esclavo, incluyendo alianzas con el sector productivo para la responsabilidad social empresarial en la materia.

2.2. Protección y atención integral a las personas víctimas de trata

La protección y la atención integral a las víctimas de trata de personas refiere a todas las intervenciones institucionales encaminadas a conformar un sistema de atención integral que garantice a las personas víctimas de trata su pronta y adecuada recuperación física y psicosocial, mediante asistencia legal y apoyo para su efectiva reintegración social.

Se entiende por víctima de trata a toda persona que sea objeto de acciones vinculadas a cualquiera de los momentos de este delito (captación, traslado, recepción, acogida o explotación), se haya concretado o no la acción.

Líneas de acción

1. Generación de un sistema de atención integral a personas víctimas de trata, que incluya circuitos de atención y protocolos de intervención de todas las

instituciones y organizaciones involucradas con enfoques de derechos humanos y de género.

2. Producción de un sistema de información actualizado sobre servicios de atención primaria y secundaria disponibles y accesibles.
3. Promoción de procedimientos normativos e institucionales para el aseguramiento de la intimidad y la confidencialidad de las personas víctimas.
4. Instalación y articulación de centros de atención, tránsito y albergue para la protección de personas víctimas, con disponibilidad de servicios que aseguren la restitución de condiciones para el ejercicio de derechos, sobre todo a través de la respuesta psicosocial (incluido el proyecto de vida), la asistencia jurídica (incluida la documentación), la protección en el proceso judicial, la reparación económica y la reinserción social (incluido el empleo).
5. Adecuación de los servicios de atención integral de personas víctimas a las condiciones diferenciales de sexo, género, identidad sexual, edad, etnia e idioma.
6. Sensibilización, capacitación y actualización permanente para el desarrollo de capacidades en la protección, el cuidado de otros y el autocuidado en la atención primaria y secundaria.
7. Establecimiento de mecanismos de protección de la seguridad personal y la integridad física de las personas y las organizaciones que realizan las actividades de atención integral, incluyendo la protección de datos personales e institucionales, la exposición a riesgos para la vida y la integridad, entre otros.

1.3. Investigación, persecución y sanción penal

La investigación, persecución y sanción penal es el modo en que el Estado resguarda el orden público y los bienes jurídicamente protegidos por su derecho positivo, incluidos la vida, la libertad y la seguridad personal, la integridad física, la identidad, las relaciones familiares, la autonomía sexual, entre otros.

El conjunto de acciones de investigación, persecución y sanción penal está normado por la ley y por los procedimientos administrativos y jurisdiccionales establecidos en función de ella.

Líneas de acción

1. Adecuación de la normativa nacional y de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales en función de los estándares internacionales y las prioridades nacionales relativas a la trata de personas.
2. Desarrollo de los mecanismos de protección integral a personas víctimas de trata durante el proceso penal, incluyendo: la atención en situaciones de rescate e

intervenciones policiales, fiscales y judiciales (operativos de intervención y primera acogida); las garantías de intimidad y confidencialidad; la eliminación de procedimientos y prácticas de revictimización; la implementación de procedimientos específicos para la atención a niños, niñas y adolescentes y de procedimientos ajustados a las culturas diversas del país; la aplicación de protocolos de investigación y persecución penal con prevalencia de las personas víctimas.

3. Establecimiento de mecanismos de protección de la seguridad personal y la integridad física de las personas y las organizaciones que realizan las actividades de investigación, persecución y sanción penal, incluyendo la protección de datos personales y familiares, la exposición a riesgos para la vida y la integridad, entre otros.
4. Establecimiento de programas de capacitación y actualización continua y de intercambio de experiencias y aprendizajes destinados al personal de las instituciones responsables de la investigación, persecución y sanción penal.
5. Aseguramiento de la ampliación y aplicación adecuada de la inversión pública destinada a las instituciones responsables de la investigación, persecución y sanción penal, incluyendo la provisión de tecnología ajustada y monitoreada permanentemente para dar respuesta a las intervenciones frente a la trata de personas y el combate al crimen organizado.
6. Investigación y sanción a los funcionarios públicos y las funcionarias públicas que, por acción u omisión: participen o propicien la comisión del hecho punible, nieguen el acceso a justicia a las personas víctimas de trata, o dilaten el procedimiento de investigación, persecución y sanción penal de personas sindicadas como responsables de la trata.
7. Difusión estratégica de casos juzgados y concluidos con condena, respetando la privacidad de las personas víctimas.
8. Generación de un sistema de medidas de carácter civil que brinden reparación económica y restitución de las condiciones para el goce de los derechos a todas las personas víctimas de trata.

2.4. Cooperación local, nacional e internacional

La cooperación hace referencia al trabajo en forma articulada entre las instituciones y las organizaciones involucradas guiadas por la política pública y el enfoque de derechos.

En el ámbito local refiere a la coordinación entre las instituciones y organizaciones presentes en las comunidades. En tanto en el ámbito nacional se relaciona con la articulación de quienes tienen incidencia en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas. Mientras que en el ámbito internacional se rigen las

relaciones por los principios del enfoque de derechos, la cooperación al desarrollo y el derecho internacional.

La cooperación incluye ámbitos de asistencia técnica, financiera y jurídica y la armonización normativa.

Líneas de acción

1. Generación de información en materia de trata de personas. En general, recolección de datos sobre planes y programas municipales, departamentales y nacionales vinculados al desarrollo económico, social y cultural así como la inversión efectiva en ellos. En particular, actualización permanente de los servicios públicos y privados disponibles y accesibles para la prevención y la atención integral de personas víctimas y de las instituciones responsables de la investigación, persecución y sanción de la trata y los delitos conexos.
2. Fomento de acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica, jurídica, diplomática y financiera, incluidas las alianzas institucionales horizontales entre entes públicos homónimos de competencia similar para asegurar la celeridad, efectividad, sostenibilidad y pertinencia de las respuestas, particularmente en las zonas transfronterizas.
3. Promoción de la sinergia en la producción de conocimientos e información estadística sobre la problemática de la trata de personas, mediante: el involucramiento de las universidades y centros de investigación; la inversión en la investigación académica; la creación de sistemas de relevamiento de datos; el intercambio de experiencias y aprendizajes en prevención, atención integral, persecución, sanción e investigación.
4. Fomento de la participación de asociaciones de comunidades paraguayas en el extranjero y de asociaciones de migrantes internos en el país.

3. Ejes estratégicos

Los ejes estratégicos de la Política Nacional son las pautas de referencia que deben ser consideradas en el conjunto de las líneas de acción emprendidas en cada dimensión. Estos ejes estratégicos permiten asegurar la sostenibilidad y la pertinencia de las acciones en función del enfoque de derechos humanos y de género.

3.1. Fortalecimiento institucional e inversión pública

El fortalecimiento institucional y la inversión pública, como parte del mismo, se constituyen en la concreción para el desarrollo y la consolidación de las capacidades de las entidades para el cumplimiento de sus mandatos funcionales y el logro de sus objetivos.

En materia de prevención y combate a la trata de personas, el fortalecimiento institucional y la inversión pública requiere de la construcción de la institucionalidad pública y el abordaje de la gestión presupuestaria integral.

Aspectos relevantes para el seguimiento

- a. Articulación de las unidades y dependencias especializadas en la materia entre sí y con las otras dependencias de las instituciones en que se encuentran para asegurar la integralidad del abordaje y la distribución eficiente de recursos públicos.
- b. Fortalecimiento de las capacidades y cuidado de los equipos técnicos de las instituciones públicas y las organizaciones sociales involucradas en la prevención, la atención integral y la investigación, persecución y sanción penal de la trata de personas.
- c. Asignación presupuestaria dirigida, adecuada, suficiente y de aplicación oportuna para el desarrollo de los programas implementados y de las funciones desempeñadas por cada institución en el marco de la Política Nacional y sus planes de acción derivados.

3.2. Adecuación normativa

La adecuación normativa es el vehículo instrumental que posibilita la armonización de los principios declarados y comprometidos en materia de garantía de derechos con los procedimientos y prácticas de las instituciones públicas y la regulación de las relaciones sociales.

Aspectos relevantes para el seguimiento

- a. Aprobación y aplicación de una ley especial de prevención, atención integral y combate a la trata de personas y de otras normas conexas y concordantes que adecuen la legislación nacional con los estándares internacionales en la materia, armonicen la normativa nacional con las de la región y recuperen las mejores prácticas en esos ámbitos.
- b. Adecuación de los procedimientos e instrumentos de gestión de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales involucradas en la prevención, atención integral y combate a la trata de personas a las normativas vigentes.
- c. Consideración de las recomendaciones de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos, de las directrices internacionales de los organismos especializados y de los compromisos asumidos en reuniones internacionales y regionales en la materia.

3.3. Monitoreo de la implementación de la política

El monitoreo de implementación de la Política Nacional refiere al proceso de control y vigilancia de la aplicación de las líneas de acción durante las fases de diseño, ejecución y evaluación de los planes derivados así como la asignación y ejecución presupuestaria.

Aspectos relevantes para el seguimiento

- a. Incorporación de información pertinente relativa a la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas en los ciclos de informes del Estado en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y combate al crimen transnacional organizado.
- b. Producción de informes de gestión de los planes de acción en función de indicadores establecidos conforme a los principios orientadores de la Política Nacional, prestando especial atención a: la eliminación de las condiciones de vulnerabilidad a la trata, la celeridad en la resolución de las situaciones y la reducción de la demanda asociada a la trata de personas.
- c. Verificación de las relaciones de eficiencia y efectividad entre la inversión pública y los resultados de la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas.

3.4. Participación ciudadana

La participación ciudadana en la prevención, la atención integral y el combate a la trata de personas se fundamenta en que los sujetos titulares de derechos son quienes deben formar parte de los procesos de debate y toma de decisión acerca de todas las situaciones que afectan o puedan afectar sus vidas.

Este eje estratégico concreta los requisitos de consentimiento informado y la participación protagónica, incluyendo no solo acciones con cada individuo sino también con los grupos que los representan y con los colectivos de que forman parte.

- a. Participación de la ciudadanía organizada y de los medios de comunicación en la vigilancia y exigibilidad de los derechos asociados a la prevención, la atención integral y la investigación, persecución y sanción penal de la trata de personas.
- b. Participación de los grupos organizados de los sectores de población priorizados y de las comunidades donde se realicen acciones en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las estrategias y actividades.
- c. Consideración de la voz y la opinión de las personas víctimas en los procesos de asistencia psico social y jurídica y en las decisiones relativas al retorno, la reparación económica y la reinserción social, con especial atención a las diferencias de edad, género, cultura y lengua materna.

ANEXO METODOLÓGICO

1. Encuadre _____

La propuesta metodológica se encuadra en una combinación de perspectivas cualitativas y cuantitativas y se orientó a asegurar la participación de los actores involucrados en la prevención y el combate a la trata de personas, puesto que su involucramiento en el diseño permite asegurar compromisos continuos en su aplicación.

La metodología propuesta incluyó una triangulación de información producida a partir de la recopilación de datos e insumos referidos al fenómeno de la trata de personas en el país, las condiciones para su sanción, la protección de las víctimas y las normativas establecidas para su eliminación. La información así producida será trabajada en conjunto con los actores intervinientes en ella y propuesta para su aprobación como política pública de alcance nacional.

2. Fases de trabajo _____

Se realizó el proceso en cinco fases de trabajo:

- a. **Diseño y acuerdos del proceso.** En una sesión de trabajo con la Mesa interinstitucional de combate a la trata de personas en Paraguay se planteó la metodología de trabajo y se acordaron los procesos y plazos de trabajo.
- b. **Revisión y análisis documental y bibliográfico.** Entre tanto, se relevó toda la información disponible sobre el fenómeno de la trata de personas, las condiciones actuales para el combate a la misma y la normativa aplicable, de forma tal a recuperar las experiencias ya realizadas y desarrolladas.
- c. **Aplicación de instrumentos de recolección de datos.** Mediante sesiones de trabajo, entrevistas y cuestionarios se aplicaron los instrumentos de recolección de datos en función de los ejes estratégicos planteados y acordados, de forma tal a contar con insumos suficientes para orientar la elaboración de la propuesta de política.
- d. **Elaboración de un documento preliminar.** A partir de los insumos recopilados y de la revisión documental, se produjo un documento preliminar como propuesta de la Política Pública Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay.
- e. **Revisión y ajustes.** Con el documento preliminar se planteó una presentación a los miembros de la Mesa interinstitucional y a las otras instituciones y organismos participantes, propiciándose el diálogo para su ajuste. Posteriormente, se incluyeron las sugerencias y aportes y en un documento consolidado.

3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos _____

- a. **Análisis documental.** El análisis documental se concentró en la revisión de la normativa vigente en la materia, de estudios jurídicos y psicosociales disponibles sobre el fenómeno de la trata de personas y de las políticas públicas de países de la región en el tema así como las políticas públicas paraguayas con que se debería conectar la política actual.
- b. **Presentación de propuestas y diálogos.** En sesiones de trabajo compartido con diversos actores convocados, particularmente quienes conforman la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay, se realizaron presentaciones y aportes para el diseño metodológico, el instrumento de relevamiento de datos y los documentos producidos como propuesta de política.
- c. **Entrevistas y cuestionarios.** Los cuestionarios de relevamiento de datos fueron elaborados para ser auto aplicados por las personas responsables de las instituciones y organizaciones participantes, con la opción de que algunos miembros del equipo técnico de apoyo a la elaboración de la propuesta de política nacional de trata de personas pudieran realizarlas en el formato de entrevistas.

Los cuestionarios fueron organizados en diez secciones que incluían la identificación de la organización o institución y las experiencias de trabajo en los diferentes ámbitos de prevención y combate de la trata de personas (investigación y relevamiento de datos, difusión, sensibilización, capacitación, atención primaria, prevención secundaria, señales de alerta, investigación y persecución penal, juicio y sanción, cooperación interinstitucional) con información relevada sobre perspectivas de género, intergeneracional, intercultural y de otras diferencias así como de articulación local, nacional e internacional.

4. Población consultada _____

Se realizó una muestra intencionada entre los actores institucionales intervinientes en materia de combate a la trata de personas, tanto en servicios de prevención y difusión, protección y atención a víctimas, investigación, persecución y sanción de responsables como en investigación social de las condiciones de la trata, difusión preventiva y cooperación entre los Estados.

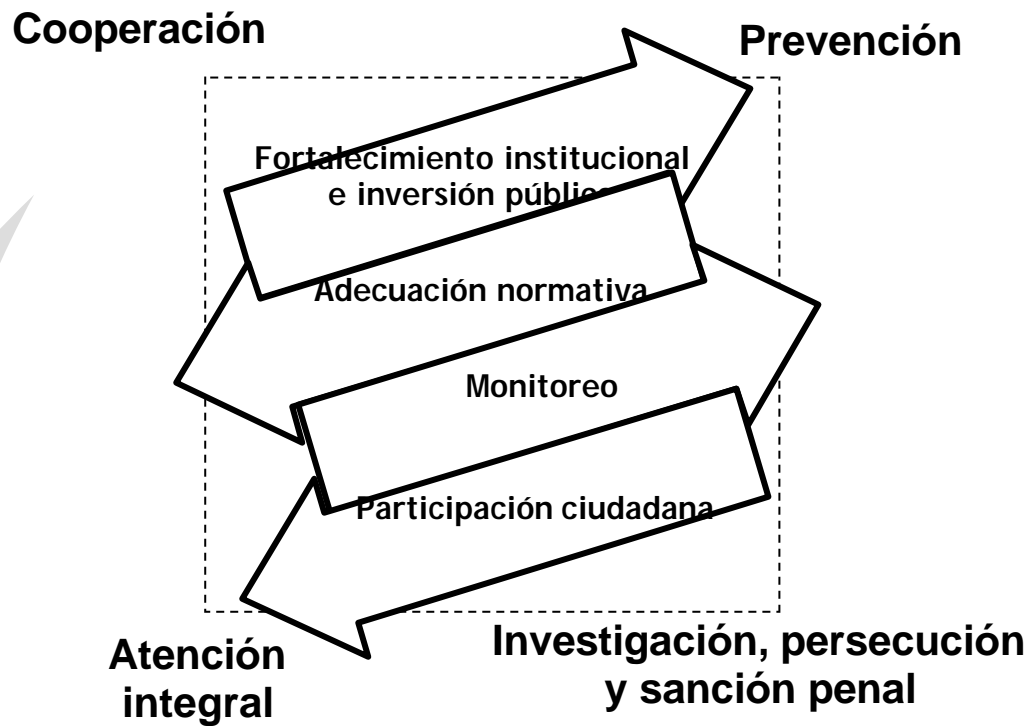
Participaron cerca de ciento noventa en los diez talleres realizados en Asunción, Coronel Oviedo, Encarnación, Filadelfia, Pedro Juan Caballero y Villarrica y se dispuso de treinta y ocho cuestionarios respondidos por 32 instituciones públicas, 5 organizaciones no gubernamentales y 1 organismo multilateral.

Las organizaciones y entidades participantes del proceso fueron:

- Asociación Ceapra, de Ciudad del Este*.
- Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (Beca).
- Base – Investigaciones sociales (Base-IS)*.
- Centro de Atención a Víctimas*; Unidad de Trata de Personas del Ministerio Público*; fiscalías de Filadelfia* y Capitán Bado*.
- Centro de estudios en derechos humanos, niñez y juventud (Ceniju)*.
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA).
- Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia de Coronel Oviedo*, Encarnación*, Filadelfia*, Loma Plata* y Pedro Juan Caballero*.
- Defensoría del Pueblo.
- Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero del Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería*.
- Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (oficina central* y sede regional del Alto Paraná*).
- Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.
- Dirección de Derechos Humanos del Vice Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*.
- Dirección de Políticas de Género de la Municipalidad de Asunción*.
- Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, de la Secretaría Técnica de Planificación.
- Dirección General de Gestión Social y Equidad Educativa, del Ministerio de Educación y Cultura*.
- División de Trata de Personas y Delitos Conexos (sede central* y sede regional Itapúa*); Interpol*; jefaturas departamentales del Amambay* y de Boquerón*; comisaría de Filadelfia*, de la Policía Nacional.
- Foro de Mujeres del Mercosur / Capítulo Paraguay
- Fundación Arco Iris.
- Fundación Marco Aguayo de lucha contra el VIH y el sida.
- Global Infancia*.
- Gobernación del departamento del Amambay*.
- Grupo Luna Nueva*.

- Ministerio de la Defensa Pública.
- Municipalidad de Ciudad del Este*.
- Oficina de proyectos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Ciudad del Este*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en representación del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay.
- Secretaría de la Mujer de la Municipalidad de Loma Plata*.
- Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.
- Secretaría departamental de la Mujer, Niñez y Adolescencia de Boquerón*.
- Secretaría Nacional de Turismo (Senatur)*.
- Sinérgica.
- Tribunal de Niñez y Adolescencia de Encarnación*.
- Unidad de Prevención y Atención de Víctimas de Trata y Explotación Sexual de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia*.

Las organizaciones e instituciones señaladas con asterisco (*) son las que respondieron el cuestionario de relevamiento de datos en el marco de la Consulta para la elaboración de la Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay.



Responsabilidades del Estado
Igualdad ante la ley y no-discriminación
Prevalencia de los derechos de las personas víctimas
Prioridad de la niñez y la adolescencia
Perspectiva de interculturalidad

Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay en interacción con otras políticas

Política	Dimensiones					Ejes		
	Prevención	Atención integral	Investigación, persecución y sanción penal	Cooperación	Fortalecimiento institucional e inversión	Adecuación normativa	Monitoreo de implementación	Participación ciudadana
Protección y promoción de derechos humanos	●	●	●	●	●	●	●	●
Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	●	●	●		●	●		●
Desarrollo socio económico y cultural	●			●	●			●
Promoción de derechos de los pueblos indígenas	●	●	●	●	●			●
Niñez y adolescencia	●	●	●		●	●		●
Salud	●	●			●			●
Población	●	●			●			●
Promoción del empleo	●	●			●			●
Migraciones y apoyo al migrante	●	●	●	●	●	●	●	●
Seguridad ciudadana	●	●	●		●			●
Penal, penitenciaria y de acceso a justicia		●	●		●	●		●
Vivienda	●	●			●			●
Desarrollo rural	●	●			●			●
Descentralización y desconcentración	●	●	●	●	●	●		●